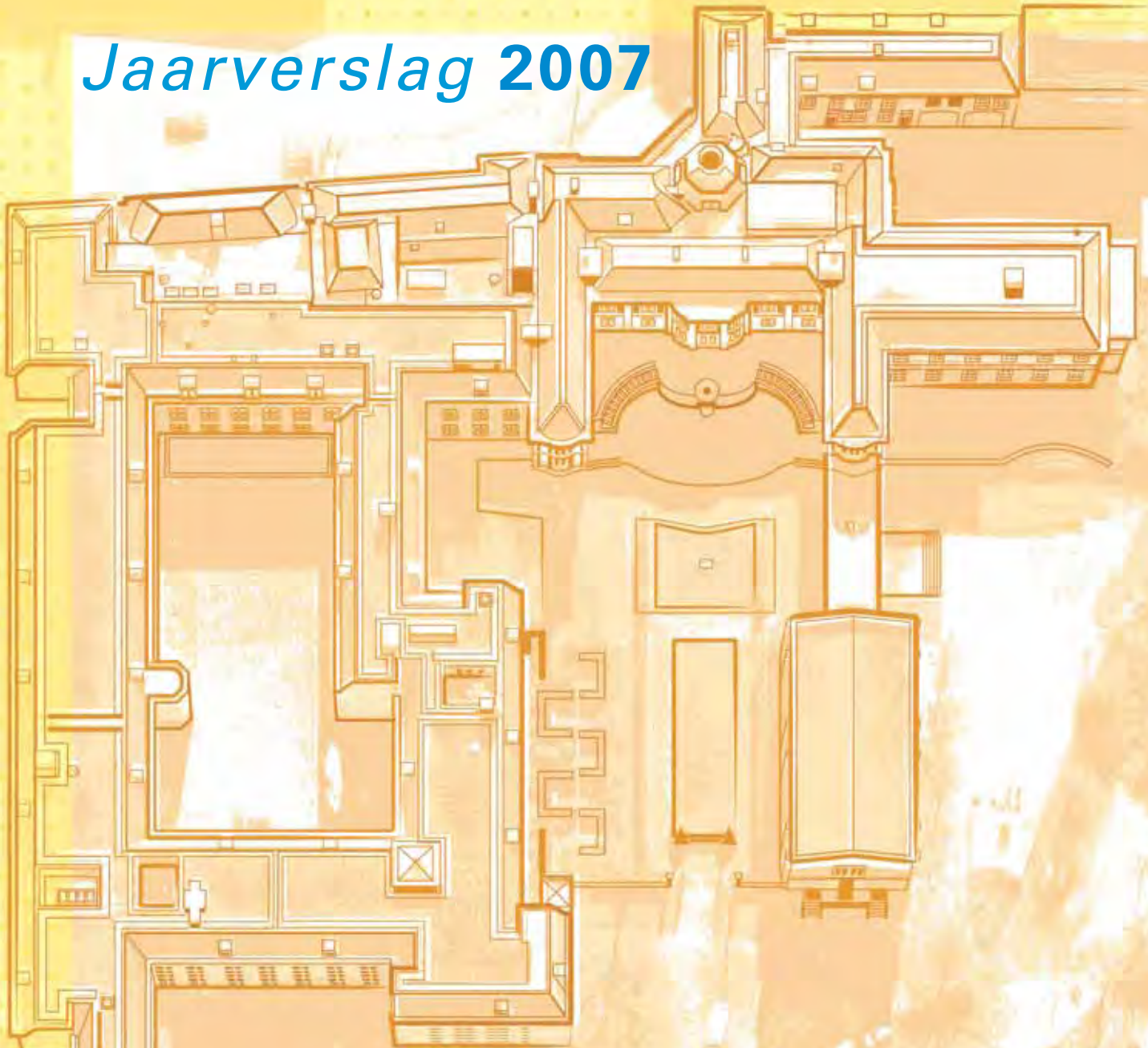
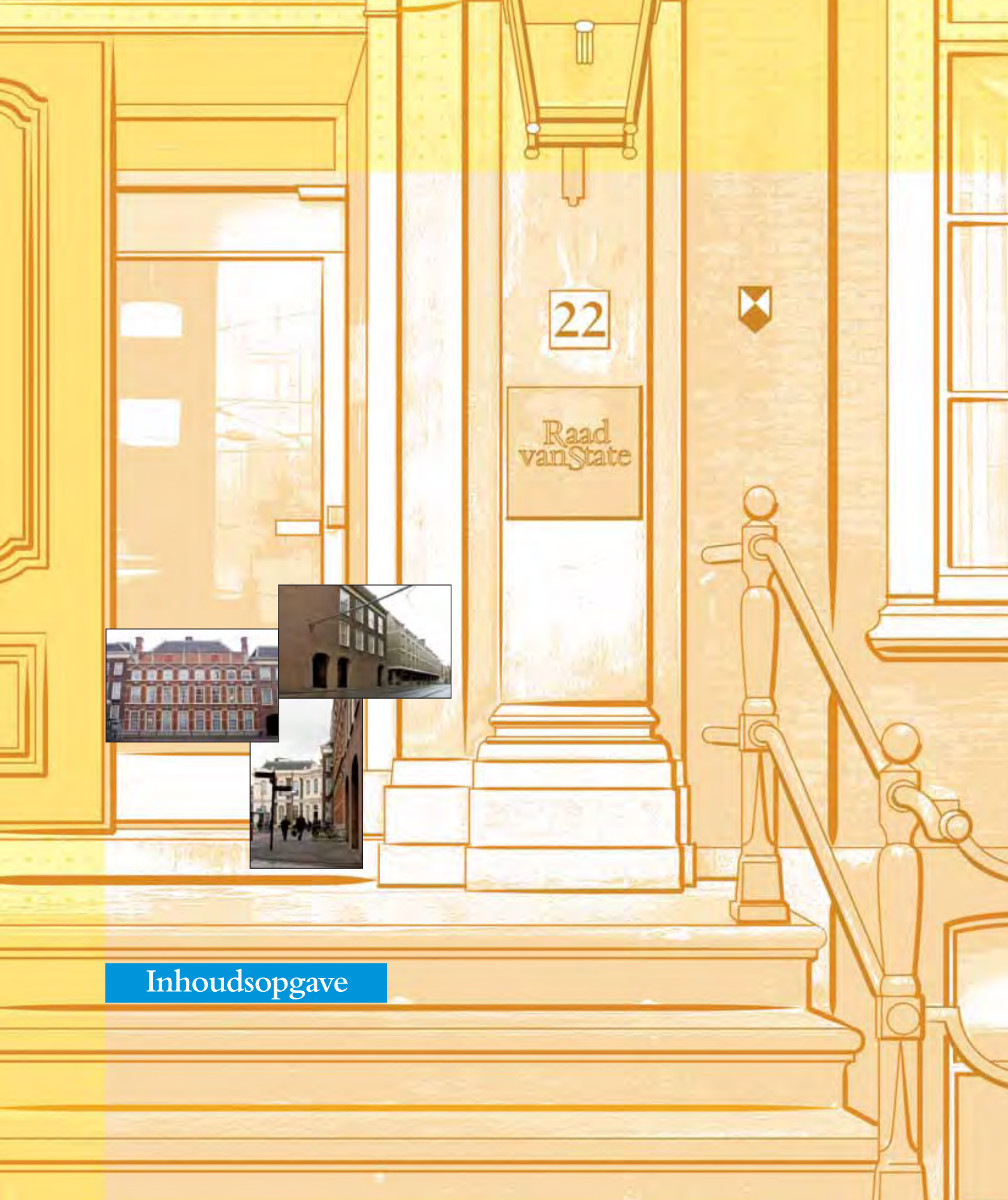


Raad
van State

Jaarverslag 2007





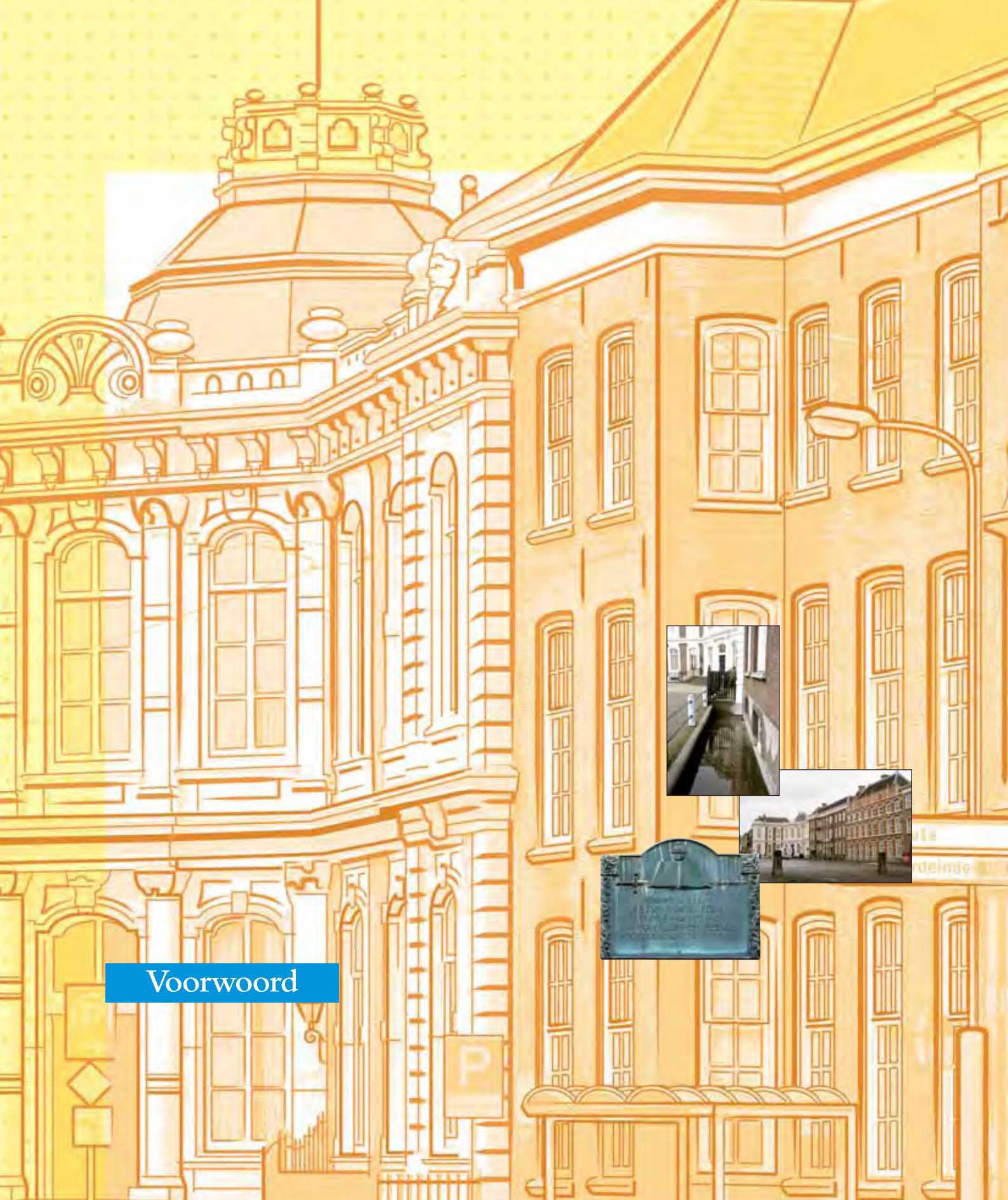
22

Raad
van State



Inhoudsopgave

Voorwoord	7	Bijlagen	161
De Raad in de staat – Algemene beschouwingen	11	1 Samenstelling van de Raad van State en van de Raad van State van het Koninkrijk	163
Inleiding	13	2 Samenstelling van de afdelingen van de Volle Raad	165
1 Politiek, overheid, kwaliteit	14	3 Wetgevingsadvisering in cijfers	166
2 De factor tijd	20	4 Samenstelling van de Kamers van de Afdeling bestuursrechtspraak	173
3 Waarvoor staat de democratische rechtsstaat?	23	5 Bestuursrechtspraak in cijfers	178
4 Ten slotte	29	6 Personeelsgegevens	187
Eén Raad, twee functies	33	7 Financieel verslag	189
Eén Raad, twee functies	35	8 Organisatieschema	191
Wetgevingsadvisering	45		
Bestuursrechtspraak	75		
Europa	133		
De staat van de Raad	141		
1 Kennisorganisatie	143		
2 Productie	146		
3 Externe betrekkingen	153		
4 Bedrijfsvoering	156		



Voorwoord



Voorwoord

Voorwoord

Het jaarverslag van een staatkundige institutie als de Raad van State heeft meerdere functies. Een interne functie: periodiek nadenken over het werk dat wordt verricht. Wat gaat goed, wat kan beter? Daarnaast een externe functie: verantwoording afleggen over de resultaten van het werk, de inzichten die zijn ontwikkeld en de middelen die zijn ingezet. Daarnaast bevat het verslag veel feitelijke informatie over de Raad van State in aanvulling op de actuele informatie die op de website van de Raad te vinden is.¹ Die informatie geeft antwoord op de vragen die over de Raad worden gesteld, bijvoorbeeld over de samenstelling van de Raad of over de juridische mogelijkheid van de combinatie van beide taken, advisering en bestuursrechtspraak.

Bij het uitbrengen van een jaarverslag is het goed om naast het geven van een overzicht van het werk dat is verricht, ook aandacht te besteden aan de wijze waarop dat werk tot stand is gekomen en aan de personen die dat werk verrichten.²

Voor de kwaliteit van zijn werk is de Raad afhankelijk van de mensen die bij de Raad werken, van hun kennis en deskundigheid, maar ook van hun inzet en loyaliteit. Dat geldt voor de leden van de Raad, maar ook voor zijn medewerkers. Daarom is het altijd jammer als mensen weggaan. In 2007 vertrokken 65 medewerkers en vertrok de staatsraad in buitengewone dienst mr. B.J. van Ettekooven. Aan de staatsraden mr. W. Konijnenbelt en mr. J.R. Schaafsma werd per 1 september 2007 eervol

ontslag verleend als staatsraad. Per diezelfde datum zijn zij benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst. De Raad kan zo nog enkele jaren van hun kennis en ervaring profiteren.

Het lukt gelukkig altijd weer om nieuwe goede, vaak jonge, enthousiaste medewerkers aan te trekken. Vorig jaar kon de Raad 42 nieuwe medewerkers begroeten.

Het verslagjaar kende voor de Raad naast vreugdevolle ook verdrietige momenten. Met droefheid werd definitief afscheid genomen van oud-staatsraad en oud-Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak mr. P.J. Boukema, de oud-staatsraden in buitengewone dienst prof. dr. S.A. de Lange en dr. C.L. Patijn en van collega de heer J. Li.

Op de leeftijd van 74 jaar overleed na een kort ziekbed op 15 oktober 2007 mr. P.J. Boukema, die gedurende een periode van ruim 27 jaar aan de Raad verbonden is geweest; als staatsraad (1976 - 2000), als Voorzitter van de Afdeling rechtspraak (1990 - 1994), als Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak (1994 - 2000) en ten slotte als staatsraad in buitengewone dienst (2000 - 2003). Piet Boukema was jong toen hij als staatsraad aantrad, zeker voor de Raad in die tijd. Juist zijn wetenschappelijke achtergrond en zijn politiek-maatschappelijke

¹ De website www.raadvanstate.nl geeft onder meer een actueel en feitelijk overzicht van alle staatsraden (in buitengewone dienst), hun opleiding, loopbaan en nevenfuncties.

² In het jaarverslag 2005 (blz. 158 e.v.) is uiteengezet welke kwaliteiten binnen de Raad van State aanwezig moeten zijn.

belangstelling maakte hem geschikt voor de Raad in zijn beide functies van adviseur en bestuursrechter. Daarbij stond voor hem de handhaving van de democratische rechtsstaat centraal, hadden grondrechten zijn bijzondere belangstelling en was hij expert op het gebied van de vrijheid van meningsuiting en de openbaarheid van bestuur. Als eerste Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak zette hij de grote lijnen uit op het terrein van het algemeen ordenend bestuursrecht en ontwikkelde hij de jurisprudentie.

Op 6 juni 2007 overleed prof. dr. S.A. de Lange, staatsraad in buitengewone dienst van oktober 1984 tot juni 1989. Voordat hij deze functie bekleedde was Boet de Lange als neurochirurg verbonden aan het Dijkzigt Ziekenhuis en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn kennis en ervaring heeft hij ook gebruikt in talloze bestuurlijke en andere nevenfuncties. Hij was onder meer negentien jaar lid geweest van de Gezondheidsraad, veertien jaar lid van het Centraal Medisch Tuchtcollege en zeven jaar lid van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid. Prof. De Lange is 88 jaar geworden.

Op de hoge leeftijd van 98 jaar overleed op 7 september 2007 dr. C.L. Patijn. Hij was staatsraad in buitengewone dienst van september 1975 tot oktober 1978.

Conny Patijn stamde uit een familie waar de publieke zaak met de paplepel wordt ingegoten; zijn vader en grootvader waren ook staatsraad in buitengewone dienst. Zelf heeft hij gewerkt bij het ministerie van Handel en Nijverheid en het ministerie van Buitenlandse Zaken

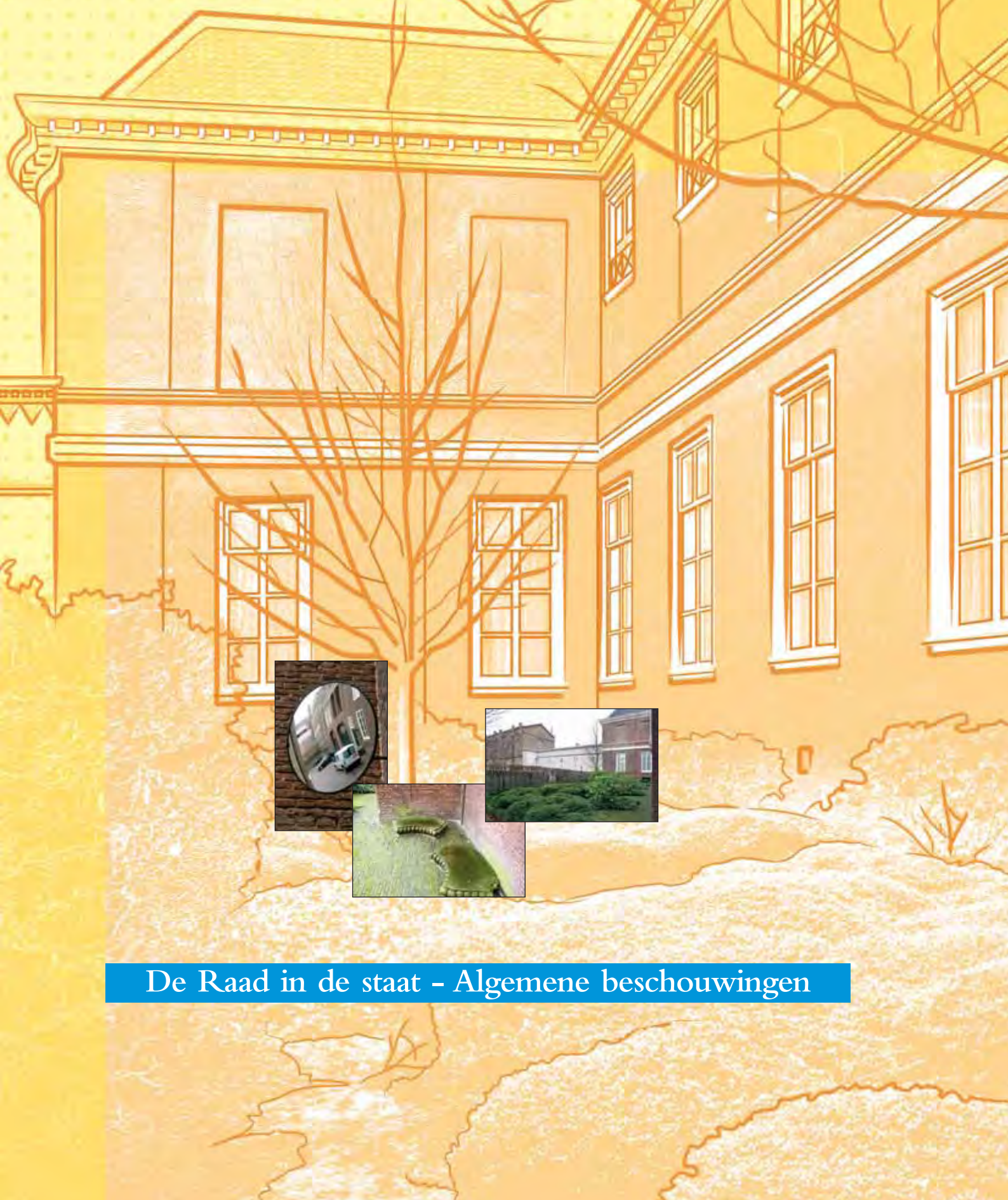
als directeur Internationale Organisaties. Hij was daarna lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en buitengewoon hoogleraar Internationale Politieke Betrekkingen aan de Universiteit van Utrecht.

Op 6 juni 2007 overleed geheel onverwachts John Li, adviseur rechtspositie bij de afdeling Personele en Financiële Zaken. Hij werkte sinds juni 2002 bij de Raad van State. John Li was voor velen een markant en kleurrijk persoon en bovendien een gewaardeerde collega. Niet alleen binnen de Raad: hij stond goed bekend bij alle onderdelen van de Rijksoverheid waarvoor hij sinds 1975 had gewerkt. Hij werd gezien als een autoriteit binnen zijn vakgebied en velen maakten daarom gebruik van zijn grote deskundigheid.

John Li is slechts 55 jaar geworden.

De Raad gedenkt hen met grote dankbaarheid.

Het verslag opent ook dit jaar met de Algemene beschouwingen van de Vice-President. Op 13 februari 2008 bood de Parlementaire Onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen haar eindrapport "Tijd voor Onderwijs" aan. Het verschijnen van dit rapport vormde een aanleiding om in de beschouwing 2007 ook daarop in te gaan.



De Raad in de staat - Algemene beschouwingen

De Raad in de staat - Algemene beschouwingen

Inleiding

De Algemene beschouwingen in de jaarverslagen vormen een min of meer doorlopend verslag van een voortgezette zoektocht die in 1980 met "Regeren in een dubbelrol" is begonnen.¹ Het gaat steeds om het antwoord op de vraag: waardoor wordt het functioneren van het openbaar bestuur in de democratische rechtsstaat bepaald; waaruit kan dat functioneren worden verklaard; welke problemen doen zich voor; hoe kunnen die worden weggenomen? Het verschijnen van het rapport Tijd voor onderwijs² van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (Commissie Dijsselbloem) vormt een aanleiding op een aantal onderdelen uit eerdere algemene beschouwingen nader in te gaan.

Allereerst verdient een aantal begrippen die in het rapport van de Commissie Dijsselbloem een centrale rol spelen, maar daar niet nader worden uitgewerkt, de aandacht: "politiek", "overheid", "kwaliteit".

Vervolgens wordt stilgestaan bij een verschijnsel dat ook in eerdere parlementaire onderzoeken belangrijk bleek te zijn, maar meestal slechts impliciet aandacht krijgt: de factor tijd.

Tenslotte wordt opnieuw aandacht gevraagd voor de fundamentele vraag waar de staat voor staat.

¹ Mr. H.D. Tjeenk Willink, Regeren in een dubbelrol.

Achtergrondstudie 1 uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, ministerie van Binnenlandse Zaken, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980.

² Tijd voor onderwijs: eindrapport parlementair onderzoek

onderwijsvernieuwingen / J.R.V.A. Dijsselbloem (voorz.);

Commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen. -

Den Haag : SDU, 2008. - 7 dln. - (GS 31 007, nrs. 6-11).

1 Politiek, overheid, kwaliteit

In elk debat over organisatie en functioneren van de staat zijn begrippen belangrijk. Zij roepen een beeld op van een ogenschijnlijk overzichtelijke werkelijkheid die bij nadere beschouwing een complexe werkelijkheid blijkt te zijn. Dit geldt ook voor de begrippen "politiek", "overheid" en "kwaliteit".

Politiek

Politiek is een van de meest gebruikte en misverstande begrippen in het debat over de staat. Onvoldoende wordt onderscheid gemaakt tussen politieke instituties (regering en parlement) en politieke ambtsdragers (bestuurders en volksvertegenwoordigers). Zij zijn sterk verknoopt geraakt. Dat heeft alles te maken met de vervaging van "het politieke".³ In "het politieke" gaat het om de visie op de maatschappij, op de wereld waarin we willen leven, op de rol van de overheid daarin en het politieke handwerk dat daarbij hoort.

Een gedeelte van de problematiek die de Commissie Dijsselbloem heeft onderzocht, ligt in de term politiek besloten. Wat bedoelt zij met politiek, als zij constateert dat "de politiek" heeft gefaald?

Het zou bepaald de moeite waard zijn nader te analyseren of het de onderwijsvernieuwingen anders zou zijn vergaan als de onderscheidingen tussen instituties en functionarissen en tussen dé politiek en "het politieke" scherper zouden zijn gemaakt:

- minder monistische verhoudingen tussen kamer-meerderheid en kabinet;
- een scheiding tussen politiek debat en bestuurlijk ingrijpen;
- een "ontknoping" van representatie en bestuur.

In het verzuilde staatsbestel bestond een institutionele koppeling tussen representatie en bestuur. Met de vervaging van de ideologische verschillen tussen politieke partijen, met de terugloop van de ledentallen en met de toegenomen beweeglijkheid van het electoraat is de inherente spanning tussen representatie en bestuur zichtbaar geworden. Wie of wat vertegenwoordigen de volksvertegenwoordigers? Wie of wat legitimeert hun standpunten? Een bevolkingsgroep? Een idee of een visie op staat en maatschappij? Collectieve "fantasma's"⁴ of een tijdelijk overheersend sentiment?

³ De term wordt onder meer gebruikt op bladzijde 16 en volgende in "Het democratisch tekort" over de noodzakelijke onbepaaldheid van de democratie/Claude Lefort; inl. D. Loose en Ph. Van Haute; vert. Henk van der Waal. - Meppel : Boom cop. 1992.

⁴ Fantasma is een begrip uit de psychoanalyse. Een fantasma drukt een verlangen uit dat de bestaande orde doorbreekt. De niet bestaande film van Wilders was maandenlang een voorbeeld, gecreëerd door de media. Dat velen zich door dat fantasma laten gijzelen komt omdat ook zij uitgaan van een fantasma: het ongelimiteerde grondrecht van vrijheid van meningsuiting.

Politieke partijen hebben nog zelden een samenhangende visie, een "groot verhaal", waarin de verschillende programmapunten en plannen een plaats hebben; waarin heldere – van andere partijen duidelijk afwijkende – keuzes worden gemaakt; waaruit (ook) passie en emotie spreekt. De inhoudelijke verschillen van opvatting over de grote maatschappelijke vraagstukken lopen dwars door de gevestigde partijen heen. Kamerleden zijn naar opleiding, achtergrond en ervaring meer op elkaar gaan lijken.⁵ De grenzen tussen politieke instituties – regering en parlement – zijn vervaagd. Door het ontbreken van een samenhangende visie, kunnen politici ook veel moeilijker hun "eigen ritme" bepalen in onderwerp, plaats en tijd. Zodoende zijn de uitkomsten van het politieke debat, nog meer dan vroeger, de resultante van verschillende krachten die op een bepaald moment op volksvertegenwoordiging en openbaar bestuur inwerken. Vaak is niet duidelijk welke objectieve redenen tot beslissingen hebben geleid of tot voorgestelde beslissingen nopen.

De spanning tussen representatie en bestuur wordt in de praktijk onder meer via uitvoerige regeerakkoorden "opgelost" ten gunste van het bestuur. Ook in verkiezingen speelt het bestuur een centrale rol. Wie vormt met wie een nieuwe coalitie? Welke partij mag als grootste de minister-president leveren en wie zal dat zijn? Dat lijken de belangrijkste vragen. Zij worden vervolgens in de kabinetsformatie bevestigd: alle lijsttrekkers van de coalitiepartijen nemen zitting in het kabinet; een nauwe binding van de parlementaire

meerderheid aan een gedetailleerd regeerakkoord.

Het is een poging centrifugale krachten in te tomen en stabiliteit te bewerkstelligen. De eisen die het bestuur stelt, hinderen echter het politieke debat in de volksvertegenwoordiging. De parlementaire meerderheid is aan het regeerakkoord gebonden. Elke discussie binnen de meerderheid wordt al vlug uitgelegd als ruzie of als aanloop tot bijna-crisis, overigens zonder dat er een relatie hoeft te zijn met een reëel maatschappelijk probleem. De oppositie kan weinig anders doen dan inspelen op wat zich aandient of wat de aandacht trekt. Het ontbreken van een samenhangende visie bij volksvertegenwoordigers hindert het bestuur in het voldoen aan de eisen die besturen stelt: beleidslijnen uitzetten, de ruimte voor ambtenaren afpalen, verschillende tijdsdimensies op elkaar afstemmen, verschillende eisen, aspecten en belangen afwegen, kwaliteit bewaken. De wederzijdse gijzeling van bestuur en representatie tast de democratische legitimiteit van het staatsbestel aan.⁶ Zij miskent dat de functie van "het politieke" onderscheiden moet worden van de functie van het bestuur. Het politieke debat in het parlement heeft in een democratie een eigen betekenis, wel te onderscheiden van het bestuurlijke optreden.

Overheid

In Nederland wordt zelden over de staat maar meestal over de overheid gesproken. De term "staat" komt

⁵ Politieke entrepreneurs: column prof. dr. J.Th.J. van den Berg, 26 oktober 2007, www.parlement.com.

⁶ Zie hierna de paragraaf "Politieke legitimiteit".

eigenlijk alleen terug in "verzorgingsstaat" en "rechtsstaat". Historisch is dat wel verklaarbaar. De overheid was "boven"-heid. De burgers waren "onder"-danen.⁷ Dat is veranderd. Het begrip overheid heeft aan onderscheidend vermogen ingeboet.

In de term "overheid" ligt een gedeelte besloten van de problematiek die de Commissie Dijsselbloem heeft onderzocht. Wat wordt door de Commissie met overheid bedoeld? Regering, openbaar bestuur, ambtenarij, of toch ook volksvertegenwoordiging en rechter? Waar begint en eindigt die "overheid"? Nu overheid en markt nauw met elkaar verweven zijn geraakt door verzelfstandiging en privatisering van "publieke" taken, is deze vraag moeilijk te beantwoorden. "De overheid" blijft immers wel verantwoordelijk. Over wiens verantwoordelijkheid gaat het? De grenservaging blijkt ook uit de groei van een tussenlaag van ambtenaren en deskundigen, rekenmeesters en onderzoekers, communicatiedeskundigen en toezichthouders, (commerciële) adviseurs en (proces-)managers. Deze laag plaatst zich tussen politiek verantwoordelijke ministers enerzijds en de werkers in de eerste lijn (de leraar, de dokter, de politieagent) anderzijds. Deze tussenlaag hanteert eigen vooronderstellingen bij de definiëring van maatschappelijke problemen, bij het vinden van oplossingen en bij het inschatten van effecten en neveneffecten. Binnen haar gremia wordt dezelfde taal gesproken, langs dezelfde lijnen gedacht, in dezelfde sturingsmogelijkheden geloofd. Het is een tussenlaag geworden van gelijk denken, gelijk spreken en gelijk doen. Zij is vanuit "de overheid" doorgedrongen in beroepsorganisaties en grote uitvoeringsinstanties, in

zelfstandige bestuursorganen en private instellingen. Zij zet de werkers in de eerste lijn verder op afstand van het beleid.

In de Algemene beschouwingen bij het Jaarverslag 2005 is betoogd dat de groei van deze tussenlaag de voorspelbare en onvermijdelijke consequentie is van de combinatie van elementen uit twee verschillende ordeningsprincipes in het openbaar bestuur: het bureaucratische en het bedrijfsmatige. Volgens het ene principe worden ambtenaren normatief aangestuurd, worden de effecten naar professionele maatstaven gemeten en zijn ambtenaren dienend. Bestuurders zijn politiek verantwoordelijk tegenover de volksvertegenwoordiging voor organisatie en functioneren van ambtenaren. Volgens het andere, bedrijfsmatige, ordeningsprincipe is de ambtelijke organisatie een bedrijf met klanten en kwantitatief meetbare producten. Het bedrijf moet voor zijn voortbestaan inspelen op de veranderende vraag tegen een zo laag mogelijke prijs. Het levert eigen producten en ontwikkelt eigen prestatiemetingen en eigen maatstaven

⁷ Mr. P. Kuijpers, "Wat is het probleem van een debat over de staat in een land, waar "de staat" bekend staat als "de overheid", waar "burgers" "onderdanen" zijn en waar "macht" berustend als "gezag" wordt uitgesproken; een land waar de harde woorden van de eerste reeks zijn opgelost in de patriarchale voegzaamheid van de tweede (...). Dat probleem is in de eerste plaats een probleem van woorden." In: Tegenspraken, dilemma's en impasses van de verzorgingsstaat, Stichting Onderzoek Maatschappelijke Strategieontwikkeling, Folia 13, Amsterdam, januari 1986.

voor kostentoedeling. De managers van het bedrijf worden daarop "afgerekend".

De combinatie van elementen uit twee verschillende ordeningsprincipes leidt ertoe dat de normatieve aansturing (noodzakelijk vanuit het bureaucratische ordeningsprincipe) wordt verzwakt of zelfs verwaarloosd én dat risico's (eigen aan het bedrijfsmatige ordeningsprincipe) zoveel mogelijk worden uitgesloten. Aldus resteert een risicomijdend systeem zonder aansturing en zonder creativiteit, maar met een eigen dynamiek: de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica.⁸

Door de tussenlaag tussen politiek verantwoordelijke ministers enerzijds en praktische werkers (de leraar, de dokter) anderzijds ontstaan tenminste drie werkelijkheden:

- de werkelijkheid die de politici voor ogen staat op grond van hun visie op de maatschappij en de rol van de overheid daarin;
- de werkelijkheid waarin de leraren en de leerlingen; de doktoren en de patiënten centraal staan;
- de werkelijkheid die door de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica wordt geschapen.

De laatste vormt de verbinding tussen de eerste twee en is de facto vaak bepalend voor beide, maar ook het minst grijpbaar. Wie is aanspreekbaar? De alom aanwezige tussenlaag ontbeert democratische legitimiteit en legt zelf geen publieke verantwoording af. Zij ondergraaft daarmee de geloofwaardigheid van de democratische staat.

Hoe dominant de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica is geworden, blijkt ook uit het rapport van de Commissie Dijsselbloem, daar waar het procesmanagement, de beroepsvertegenwoordigers van belangenorganisaties, de onderwijsinspectie, de pedagogische centra en de educatieve uitgevers aan de orde komen.

Politieke bestuurders hebben zich van deze tussenlaag, soms doelbewust, afhankelijk gemaakt. De onderwijsgeevenden zijn van de tussenlaag, soms willens en wetens, afhankelijk geraakt.⁹

In eerdere jaarverslagen is beschreven onder welke voorwaarden de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica misschien kan worden teruggedrongen.¹⁰ Dat zal niet eenvoudig zijn. Het gaat uiteindelijk ook om macht. Wie vormen de tegenmacht?

Terugdringen dient er op gericht te zijn dat de afstand tussen de eerste twee werkelijkheden, de politieke werkelijkheid en de altijd daarvan verschillende werkelijkheid waarin leraar-leerling, dokter-patiënt centraal staan, te verkleinen. Daarmee zou een realistischer beeld bij regering en volksvertegenwoordigers kunnen ontstaan van de maatschappelijke problemen en hetgeen de staat daaraan kan doen.¹¹

⁸ Jaarverslagen Raad van State 2004, blz. 35; 2005, blz. 28 en 2006, blz. 32.

⁹ Jaarverslag 2004, blz. 38.

¹⁰ Jaarverslagen Raad van State 2004, blz. 38; 2005, blz. 30 en 2006, blz. 37.

¹¹ Een van de verdiensten van de Commissie Dijsselbloem ligt in de directe en doelbewust gezochte confrontatie van deze twee werkelijkheden.

Terugdringen van de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica vereist allereerst het verlaten van de opvatting dat de ambtelijke organisatie een bedrijf is. Het vereist een herwaardering van de bureaucratie; een terugkeer naar een inhoudelijk deskundig ambtenarenapparaat dat de schakel vormt tussen politiek verantwoordelijke bestuurders en het primaire proces. Inhoudelijke deskundigheid vormt ook een tegenwicht tegen de suggestie dat kwantitatief meten automatisch tot kwalitatief (inhoudelijk) weten leidt.

Terugdringen vereist daarnaast dat, in navolging van de Commissie Dijsselbloem, de volksvertegenwoordiging, meer dan voorheen, zelf¹² zicht houdt op de uitvoering van het beleid in verschillende sectoren. Dat zou sporen met een aanbeveling die in 1985 werd gedaan en daarna regelmatig is herhaald: "Jaarlijks wordt door (of in opdracht van) het parlement een analyse gemaakt van de stand van uitvoering op bepaalde (wisselende) beleids-terreinen, de inzet van mensen en middelen, de knelpunten en klachten, de resultaten en effecten".¹³

Kwaliteit

Naar het oordeel van de Commissie Dijsselbloem heeft "de overheid haar kerntaak, zorg dragen voor kwalitatief goed onderwijs, verwaarloosd." In de term "kwaliteit" en de bijna dwangmatige behoefte die kwaliteit kwantitatief te meten, ligt een gedeelte besloten van de problematiek die de Commissie heeft onderzocht. Wat houdt kwaliteit in?

In zijn advies van 30 juni 2000 over de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid stelt de Raad van State¹⁴ vast dat kwaliteit een "saldobegrip" is: uitkomsten en resultaten afgezet tegen eisen en verwachtingen. "Kwaliteit" houdt een oordeel in over de geschiktheid van "iets" met het oog op de functie daarvan. Gebruik van de term veronderstelt dan ook een duidelijk begrip van die functie. Maar wetten hebben verschillende functies die niet altijd homogeen en onderling verenigbaar zijn. (...)

Bovendien, geen wet staat op zichzelf; zij is onderdeel van een groter geheel van wetten, wetgevingscomplexen en het rechtsbestel. Kwaliteit van wetgeving berust dan ook niet louter op een onderlinge afweging van vereisten zoals doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtvaardigheid, proportionaliteit, voorspelbaarheid en consistentie, maar is tevens een afweging van ieder van die vereisten in een context.

Tenslotte is wetgeving een verschijningsvorm van het optreden van de overheid in het politieke bestel. De wet "belichaamt" een bepaald beleid dat uitgaat van vooronderstellingen, opvattingen en visies. Wat als kwaliteit van wetgeving (of gebrek daaraan) wordt gezien, is veelal ook een oordeel over de achterliggende visie, over het beleid of over de politieke weging van problemen. In een democratie zal de wet vaak de resultante zijn van

¹² Die taak kan niet aan anderen worden overgelaten. Zij worden deel van de tussenlaag: meer van hetzelfde.

¹³ Jaarbericht 1985 Regeringscommissaris reorganisatie Rijksdienst, Staatsuitgeverij, Den Haag 1985, blz. 21.

¹⁴ Onverplicht advies van de Raad van State van 30 juni 2000, Kamerstukken II 2000/01, 27 475, A.

conflicterende belangen en uiteenlopende gezichtspunten.

Het begrip "kwaliteit van wetgeving" zal als gevolg van deze aspecten altijd moeilijk te definiëren en vast te stellen zijn. Er is ongetwijfeld zo iets als goede wetgeving; dat blijkt onmiddellijk bij gebrek daaraan. Gebrekkige wetgeving schiet doorgaans niet te kort door gebrek aan goede bedoelingen, maar door onvoldoende onderkenning van minder goede bedoelingen van anderen, de inadequate vertaling van wat bedoeld is en de onbedoelde neveneffecten die niet zijn voorzien. Kwaliteit van wetgeving kan onmogelijk alleen bij de voorbereiding worden beoordeeld, maar moet ook achteraf worden getoetst. Vandaar dat de wijze waarop met disfunctionerende wetgeving wordt omgegaan waarschijnlijk belangrijker is voor de kwaliteit van wetgeving dan het vermogen om kreupele wetgeving te voorkomen.

Wat voor de kwaliteit van de wetgeving in het algemeen geldt, geldt zeker ook voor de onderwijswetgeving. Wat zijn de functies van de onderwijswetgeving? Wat wordt van het onderwijs verwacht? Ontwikkeling van het individu (zelfontplooiing) of vorming in brede zin (socialisatie), of kwalificatie en selectie voor de arbeidsmarkt? Zeker de eerste twee zijn niet direct kwantitatief te meten. En over wier verwachtingen gaat het? Van ouders, van werkgevers, van politici? Die verwachtingen lopen uiteen en zijn aan wisseling onderhevig. De belangen verschillen. Scholen kunnen zich ook moeilijk onttrekken aan een maatschappij waarin vooral

resultaten tellen en die resultaten telbaar moeten zijn. Zij kunnen zich evenmin onttrekken aan een samenleving waarin jonge mensen vaak minder geconcentreerd zijn, geld willen verdienen, geacht worden carrière te maken en ondernemers te zijn, ook van hun eigen leven.

Maar de school is meer dan een doelorganisatie. De school is ook een institutie die waarden vertegenwoordigt en tracht over te dragen.

In zijn rapport "Waarden, normen en de last van het gedrag"¹⁵ legt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid sterke nadruk op de betekenis van maatschappelijke instituties (kerk, werk, school, sportvereniging) bij de ontwikkeling en overdracht van morele waarden.

Instituties en de gemeenschappelijke waarden die zij vertegenwoordigen, worden belangrijker als in de samenleving de verscheidenheid aan visies en opvattingen groter is.

Waar andere maatschappelijke instituties voor die ontwikkeling en overdracht van waarden in belang afnemen, wordt het belang van scholen groter. Onder welke condities (omvang, financiering, leerlingenpopulatie, beleidsvrijheid) kan de school in veranderende omstandigheden deze institutionele functie blijven vervullen en wat moet de staat daarvoor doen of juist laten?

Hoe kan worden voorkomen dat invoering van heldere eindtermen voor een beperkt aantal leergebieden (de - op zichzelf begrijpelijke - oplossing die Commissie

¹⁵ Waarden, normen en de last van het gedrag / WRR. - Amsterdam : Amsterdam University Press, 2003.

Dijsselbloem aanreikt om aantasting van onderwijskwaliteit tegen te gaan), uitloopt op "meer van hetzelfde": de verdere ontwikkeling van scholen tot effectieve en efficiënte doelorganisaties die jaarlijks kwantitatief meetbare prestaties leveren ("teaching to the test")? Daardoor zou het institutionele karakter van de school nog verder afnemen.

2 De factor tijd

De problemen die de Commissie aan de hand van haar onderzoek naar drie onderwijsvernieuwingen signaleert, beperken zich niet tot het onderwijs maar doen zich ook voor op andere beleidsterreinen. Die problemen zijn grotendeels van structurele aard en staan daarom ook los van de schuldvraag, die na elk parlementair onderzoek de belangrijkste lijkt te zijn. Met de schuldvraag wordt op z'n minst de suggestie gewekt dat, als de "schuldigen" anders hadden gehandeld, de zaken anders waren gelopen. Daarom moeten de "schuldigen" gestraft en de "slachtoffers" geholpen worden. Maar waar het (dis-)functioneren van het openbaar bestuur in het geding is, is ieder én slachtoffer én schuldige. De staat heeft nu eenmaal een eigen rationaliteit. Het openbaar bestuur kent zijn eigen dynamiek. Bestuurders moeten in verschillende rollen op verschillende "fronten" tegelijk actief zijn: politiek, bestuurlijk, ambtelijk, maatschappelijk. De verbindingen tussen die fronten zijn onduidelijk geworden.¹⁶ Wie moet wie aanspreken?

Dat dilemma wordt via de ministeriële verantwoordelijkheid opgelost. De minister is voor het (dis-)functioneren in het parlement aanspreekbaar. Met hem kan het debat

worden gevoerd. Niets meer en niets minder. Dat is iets anders dan dat op hem de collectieve verantwoordelijkheid voor het disfunctioneren, achteraf kan worden afgewenteld.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Over de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid bestaat echter onduidelijkheid. Die onduidelijkheid vindt haar oorzaak in verwarring met andere verwante, maar niettemin te onderscheiden begrippen.¹⁷

Een eerste bron van verwarring is die tussen ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en de verwijtbaarheid met betrekking tot misstanden en de daaraan te verbinden politieke gevolgen anderzijds. Ministeriële verantwoordelijkheid is geen schuldaansprakelijkheid maar een risicoaansprakelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid bestaat ook als er geen sprake is van door persoonlijk optreden of nalaten veroorzaakte misstanden.

Een tweede bron van verwarring is de gelijkstelling van ministeriële verantwoordelijkheid met de vertrouwensregel, het uitgangspunt dat een minister of staatssecretaris die niet langer het vertrouwen heeft van een meerderheid in de Staten-Generaal, niet kan aanblijven. Dat zijn echter twee verschillende staatkundige beginselen.

¹⁶ Jaarbericht Regeringscommissaris reorganisatie Rijksdienst 1983, 's-Gravenhage : Staatsuitgeverij, 1982, blz. 11.

¹⁷ Advies van de Raad van State van 15 september 1999, Kamerstukken 1999/00, 26 800 VII, A.

Een derde bron van verwarring is de gelijkstelling van het vertrouwensbeginsel in het verkeer tussen regering en Staten-Generaal met het vertrouwen dat de samenleving in "Den Haag" heeft. Gebrek aan het laatste trefwoord ook het parlement, nauw verknoopt als het is met het bestuur. Parlementaire onderzoeken zijn ook altijd een uiting van het falen van de "normale" parlementaire controle-instrumenten. Bij elk disfunctioneren van de staat komt het parlement zichzelf tegen.

Gespleten tijdsorde

In een studie uit 1989¹⁸ naar de maatschappelijke problemen uit de eerste drie enquêtes na 1946 (Rijn-Schelde-Verolme in 1985, bouwsubsidie in 1988, paspoort in 1988) kwamen vijf categorieën problemen naar voren die ook in het onderzoek van de Commissie Dijsselbloem een rol spelen:

- de politieke regie door ministers, ministerraad en parlement is wisselend;
- de afweging van eisen, aspecten en belangen is gebrekkig;
- de ambtelijke organisatie vertoont gebreken;
- de spelregels binnen de overheid zijn onduidelijk;
- de factor tijd is problematisch.

Het is vooral die laatste factor die bij veranderingen bepalend is en zal blijven. Vaak wordt onvoldoende beseft dat het openbaar bestuur zich in een gespleten tijdsorde beweegt. Dat wil zeggen: de tijd waarin maatschappelijke veranderingen zich voltrekken, loopt niet synchroon met

de tijd die wetgeving opeist. De tijd die politieke bestuurders toegemeten krijgen, stemt niet overeen met de tijd waarin professionele uitvoerders zich bewegen. Die verschillende tijdsordes worden zelden scherp in beeld gebracht dan wel als manco van het openbaar bestuur gepresenteerd. De gespleten tijdsorde is echter een kenmerk van het openbaar bestuur.

Maatschappelijke tijdsorde

Maatschappelijke opvattingen veranderen door bijvoorbeeld de individualisering, de mediatisering en de commercialisering. De economie wijzigt sneller dan vroeger, bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen, schaalvergroting en globalisering. De demografische ontwikkelingen, omvang én samenstelling van de bevolking, doen hun invloed gelden. Zij hebben weer gevolgen voor de maatschappelijke opvattingen en hebben economische implicaties. Het tempo van deze veranderingen en ontwikkelingen, de maatschappelijke tijdsorde, loopt niet synchroon met de legislatieve.

Legislatieve tijdsorde

Wetgeving in een democratische rechtsstaat vergt tijd. Democratische legitimiteit ontstaat door een zorgvuldige voorbereiding, door overleg met direct betrokkenen, door advisering, via inspraak en medezeggenschap, door een open publiek debat en door zorgvuldige besluitvorming door regering en Staten-Generaal: dat kan tijdrovend zijn. Rechtszekerheid vereist bovendien dat

¹⁸ De kwaliteit van de overheid. Een bijdrage aan het hernieuwde politieke debat / H.D. Tjeenk Willink. - Den Haag, 1989.

wetten die tot stand zijn gekomen, ordentelijk worden uitgevoerd: ook dat zal tijd kosten. Rechtsbescherming moet gegarandeerd worden: ook dat kan vertragend werken.

Maar wetten zijn nu eenmaal niet louter beleidsinstrumenten, zij vormen ook recht. Zij moeten stabiliteit en zekerheid verschaffen. Juist in tijden van maatschappelijke veranderingen is de behoefte aan zekerheid groot. Een zorgvuldig wetgevingsproces kan maatschappelijke veranderingen kanaliseren.

Politiek-bestuurlijke tijdsorde

De (middel-)lange legislatieve tijdsorde sluit echter steeds minder aan op de korte politiek-bestuurlijke tijds-horizon. Door kader- en proceswetgeving wordt de eerste (de legislatieve tijdsorde) steeds meer geperst in de mal van de laatste (de politiek-bestuurlijke tijdsorde). Het ontnemen van het normatieve karakter aan de wet en het (door-)delegeren van regelgeving aan het bestuur - regering, ministers, zbo's - vergemakkelijkt dit proces aanzienlijk. Het primaat van de wetgever verdwijnt. De "partijdige wetgever"¹⁹ verschijnt. Aan de discrepantie tussen de legislatieve en politiek-bestuurlijke tijdsorde draagt ook bij de mobiliteit op politiek-bestuurlijk en ambtelijk niveau en het gebrek aan collectief geheugen dat daarvan het gevolg is. Steeds worden nieuwe wetgevingsinitiatieven genomen zonder dat acht wordt geslagen op wat eerder in gang is gezet. Daardoor wordt ook de continuïteit in beleidsontwikkeling niet gezien.

Continuïteit

Beleidsveranderingen komen zelden uit de lucht vallen. Ze zijn altijd de uitkomst van een ontwikkeling die eerder is ingezet. Van scherpe breuken is zelden sprake. Coalitiekabinetten met altijd ten minste één partij uit de vorige coalitie, dragen aan de continuïteit bij. De middenschool en de basisvorming vonden hun oorsprong in het beleid van de ministers Rutten en Cals. Ook zij wilden reeds verstarring doorbreken en het onderwijs laten aansluiten bij de eisen van een gedemocratiseerde maatschappij. Het sluitende systeem van onderwijsvoorzieningen in de Mammoetwet had een direct effect op het aantal leraren, hun opleiding en opleidingsniveau. Dat bepaalde vervolgens weer in belangrijke mate het niveau en de mogelijkheden van het voortgezet onderwijs in de daaropvolgende decennia. Invoering van beleidswijzigingen loopt vaak op wettelijke regelingen vooruit. De wetgever kan dan bijna niet anders dan die wijzigingen legitimeren. Zo functioneerde de onderwijsinspectie al jaren op een andere wijze dan voorheen, voordat de wet welke aan dat gewijzigde functioneren een grondslag bood (de Wet op het Onderwijstoezicht) was ingevoerd.

Tijd voor uitvoering

De overheersende (korte) politiek-bestuurlijke tijdsorde past ook niet op de tijdsorde waarin de werkers in de eerste lijn zich bewegen. Doordat het zicht op de

¹⁹ Partijdige wetgever: inleiding ter gelegenheid van een symposium / M. Scheltema, FW.G.M. van Brunschot. - Deventer : Kluwer, 1984.

uitvoering op beleidsniveau minder is geworden, wordt dat verschil onvoldoende gezien. Wettelijke regelingen worden al weer gewijzigd, voordat zij deugdelijk zijn ingevoerd. Dat tast de legitimiteit van het beleid aan. Rechtszekerheid vereist dat wetten die tot stand zijn gekomen worden uitgevoerd. Onmisbare voorwaarde daarvoor is dat een dergelijke uitvoering mogelijk wordt gemaakt door de tijd die daarvoor beschikbaar is, de middelen die daarvoor zijn uitgetrokken en de kwaliteit van de uitvoerders. Een wetgever (regering én parlement) die zich van de (on-)mogelijkheden van de uitvoering van de door hem goedgekeurde wetten onvoldoende rekenschap geeft en verandering op verandering stapelt, ondergraaft het gezag van de wet en daarmee dat van zichzelf. Niet voor niets werd de Mammoetwet in 1962 aangenomen en pas in 1968 ingevoerd. (Dat lange invoeringstraject werd overigens ook vergemakkelijkt door het langjarig ministerschap van Cals). Niet voor niets pleitte de WRR in 1986 voor een termijn van tien jaar voor de invoering van de basisvorming. De stuurgroep Profiel Tweede fase voortgezet onderwijs dacht aan een invoeringstermijn van zeven tot tien jaar. Het werden er twee.

Kortom, voor ingrijpende veranderingen is tijd nodig. Daaraan heeft het bij de drie onderwijsvernieuwingen die de Commissie Dijsselbloem heeft onderzocht ontbroken, zoals de Commissie ook zelf constateert.

Zonder beter zicht op de gespleten tijdsorde waarin het openbaar bestuur zich beweegt, zal geen verandering

slagen. Voor dat betere zicht is inhoudelijke kennis nodig én de erkenning dat bijvoorbeeld in het onderwijsbeleid de relatie leraar-leerling het alpha en omega behoort te zijn. Is het toeval dat de Commissie Rinnooy Kan²⁰ in haar rapport van september 2007 constateert dat de lange reeks maatregelen, die sinds het rapport van de Commissie Van Es²¹ genomen zijn, om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken, hun doel niet hebben bereikt? Die maatregelen namen niet de leraar, maar de schoolorganisatie als uitgangspunt. De vraag is: hoe kan het anders?

3 Waarvoor staat de democratische rechtsstaat?

Achter de problematiek die de Commissie Dijsselbloem heeft geanalyseerd, gaat een fundamentele vraag schuil: de vraag naar de betekenis van de democratische rechtsstaat en de plaats van het openbaar bestuur daarin.

Ontzuiling

In het tijdperk van de verzuiling vormde de staat het politieke gezicht van de bestaande maatschappelijke verscheidenheid. De staat kon effectief zijn omdat maatschappelijke organisaties, de zuilen, een duidelijk eigen achterban hadden. De verzuilde media informeerden de maatschappelijke achterbannen over wat er op politiek niveau gebeurde (en vice versa).

²⁰ LeerKracht!: advies van de Commissie Leraren, september 2007, www.kennisnet.nl.

²¹ Een beroep met perspectief. De toekomst van het leraarschap / Commissie Toekomst Leraarschap - ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993.

Door deconfessionalisering en professionalisering verloren de zuilen in de jaren '60 en '70 hun verankering in de maatschappij. De verzuilde organisaties verstatelijkten eerst en werden vervolgens aan de tucht van de markt onderworpen. De media werden van informanten en opinievormers voor de eigen zuil producenten van nieuws waaraan noch de burgers noch de staat voorbij kunnen gaan. De dagelijkse informatiestroom is enorm gegroeid. De mogelijkheden om deze informatie te filteren en te selecteren zijn kleiner geworden. De institutionele schokdempers, die de verzuilde organisaties ook waren, werken niet meer. Politieke opvattingen of levensovertuigingen bieden nauwelijks nog houvast. De tijd om na te denken, meer dan ooit nodig, wordt niet gegund: er moet op "het nieuws" worden gereageerd en wel onmiddellijk. Ook hier weer de klem van de tijd. Die wordt versterkt doordat vertegenwoordigers van de media in toenemende mate optreden als belanghebbende deelnemers in de beeldvorming rond de staat in plaats van als kritische bewakers van de democratische rechtsorde. Zij worden het richtsnoer voor de politieke agendering en (vervolgens) voor het bestuurlijk handelen. Incidentalisme en bestuurlijk activisme nemen toe. Dat jaagt ook het vliegwiel van de regelgeving weer aan.

Ook de vervaging van nationale grenzen veranderde de positie van de nationale staat. Grenzen waren ook schokdempers tegen invloeden van buiten. Internationale ontwikkelingen doen zich thans directer voelen. Ze maken inbreuk op bestaande nationale verhoudingen en kunnen daarmee een destabiliserend effect hebben.

Op ontwikkelingen van buiten kan de staat alleen in samenwerking met andere staten invloed uitoefenen. Om die invloed te kunnen uitoefenen zal de blik naar buiten moeten worden gericht en het vermogen een strategie uit te zetten moeten worden vergroot. Dat stelt nieuwe eisen aan nationale instituties. Hun positie is echter niet meer onomstreden. De blik wordt naar binnen gekeerd.

Neoliberalisme

Terwijl het staatsbestel in zijn dagelijks functioneren veranderde, bleef een politiek debat uit over de inrichting van de staat, over de verhouding tussen staat en maatschappij en over het begrip burgerschap in een democratische rechtsstaat.

Iedere partij liet zich de afgelopen 25 jaar in meerdere of mindere mate, met meer of minder overtuiging, op sleeptouw nemen door het neoliberalisme zonder zich de gevolgen daarvan te realiseren voor het staatsbestel in het post-verzuilingstijdperk. Heeft de staat een autonome positie tegenover de maatschappij, zoals Buys beweerde, of is hij een onderdeel daarvan, de opvatting die bijvoorbeeld Cort van der Linden huldigde²²

Met een zekere onbekommerdheid werden uitvoeringsinstanties verzelfstandigd en publieke functies aan de

²² Zie over de verschillende opvattingen van Buys en Cort van der Linden, Johan den Hertog "Cort van der Linden (1846 - 1935), Minister-president in oorlogstijd, Een politieke biografie", 2007, Boom, Amsterdam, blz. 72-75. Buys was vanaf 1864 staatsraad in buitengewone dienst. Cort van der Linden was staatsraad van 1902 tot 1913 en van 1918 tot 1935.

tucht van de markt onderworpen. Te weinig werd voorafgaand aan de hervorming van publieke instituties een discussie gevoerd over het publiek belang dat moet worden gehandhaafd, ongeacht de rechtsvorm waarin de institutie wordt gegoten. Mede daardoor moet door aanvullende regelgeving en scherper toezicht worden geprobeerd terug te halen wat eerder door privatisering of verzelfstandiging uit handen is gegeven. Daarmee wordt de publieke verantwoordelijkheid evenwel niet scherper gemarkeerd maar juist ondoorzichtiger.

Een complicerende factor vormt ook het feit dat de kennis over en de ervaring met ontwikkelingen in verschillende maatschappelijke sectoren, van bedrijfsleven tot onderwijs, afnam. De inhoudelijke (praktijk-)deskundigheid binnen de ambtelijke organisatie verminderde. Het vervullen van andere maatschappelijke functies naast het Tweede Kamerlidmaatschap werd beperkt. Adviescolleges werden ontdaan van hun functie als verbindingsschakel tussen overheid en maatschappij. De Commissie Dijsselbloem constateert dat "de gesloten beleidskring van verantwoordelijke bewindslieden en vernieuwers in het onderwijs een tunnelvisie vertoonde". "Kritische onderzoeken en adviezen werden genegeerd". Deze constatering komt overeen met een constatering uit het onderzoek in 1989: "Informatie die niet in het beleid past, wordt zelden gezocht en gemakkelijk genegeerd". De constatering van de Commissie zou aanleiding kunnen zijn om de rol van adviescolleges op te waarderen. Het tegendeel lijkt echter te gebeuren.²³ Dat is overigens zeer verklaarbaar vanuit de bureau-

cratisch-bedrijfsmatige logica. Daarin past geen denken in termen als samenspraak en tegenspraak, evenwicht en tegenwicht; termen die voor de democratische rechtsstaat juist essentieel zijn.²⁴

Democratische rechtsstaat

Discussies over de rol van de staat spitsen zich al vlug toe op de "kerntaken" van het openbaar bestuur om vervolgens uit te monden in plannen voor wijzigingen in de ambtelijke organisatie. Het is het resultaat van een tunnelvisie waarin procesmanagers een belangrijke rol spelen. Daarmee verdwijnen de waarden van de democratische rechtsstaat uit het zicht; de vier doeleinden (waarden) die de Trias politica van Montesquieu wil dienen:

- persoonlijke en politieke vrijheid (via juridische normering);
- culturele pluriformiteit (met ruimte voor tegen geluiden);
- heerschappij van het recht (zowel binnen de staat als binnen de maatschappij en tussen staat en maatschappij);
- een gematigde staatsvorm (door middel van machtsevenwicht).

²³ Nota Vernieuwing Rijksdienst, Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 3 herdruk.

²⁴ Zie voor een verslag van een bijeenkomst in de Eerste Kamer over de advies- en kennisinfrastructuur: Kamerstukken I/III 2007/08, 31 201, nr. A / 26. Zie voor de schriftelijke inbreng van de Vice-President voor deze bijeenkomst: www.raadvanstate.nl.

Het functioneren van de staat behoort door deze waarden te worden bepaald. Daarvoor staat de democratische rechtsstaat.

Elke democratische rechtsstaat heeft in zijn historische ontwikkeling eigen accenten aan deze waarden gegeven, een eigen identiteit ontwikkeld. Die eigen accenten zijn veelal neergeslagen in Grondwet en organieke wetten en in ongeschreven staatsrecht.

In Nederland is debat ontstaan over de betekenis van de Grondwet. De Grondwet zou ontoegankelijk en weinig inzichtelijk zijn; de tekst flets en archaisch; zonder bezielend en bindend vermogen. Dat zou anders moeten en kunnen. De Grondwet zou een document moeten zijn met een educatieve, instructieve en bindende functie. Maar is dat werkelijk de kern van het probleem?

Het debat miskent in ieder geval dat de Grondwet de resultante is van een historische ontwikkeling, een politiek compromis, een juridisch document, een levende wet die nog dagelijks moet worden geïnterpreteerd.

Het miskent ook dat de Nederlandse Grondwet niet meer op zichzelf staat maar fungeert naast de Europese rechtsorde en het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Gezamenlijk met het Statuut voor het Koninkrijk vormen zij de Nederlandse constitutie.

De kern van het probleem ligt niet in de vorm en de bewoordingen van de Grondwet maar in de verminderde kennis van (en begrip voor) de constitutionele waarden die in de Grondwet besloten liggen en van (voor) het staatsbestel dat daarmee verbonden is.

Constitutionele waarden

Die constitutionele waarden kunnen als volgt worden omschreven.²⁵

- Een compromisloze afwijzing van gewelddadige en aan specifieke groepen of "voorhoeders" voorbehouden vormen van ordening van de samenleving door democratische besluitvorming, toegang tot de rechter en – deels via de rechtstreekse werking van verdragen – waarborging van fundamentele rechten. Zij beletten duurzaam een machtsgreep die een deel van de samenleving buitenspel zet. "Het gaat dus om een constitutie met een institutionele afweer tegenover tegenkrachten van de democratische rechtsstaat".
- De mogelijkheid van vreedzame beheersing van tegenstelde belangen en visies, afweerreacties en openheid, eigenheid en onvoorwaardelijke erkenning van universele rechtsbeginselen. De in de Grondwet geregelde besluitvormingsprocessen maken die tegenstellingen draaglijk en de beslechting ervan aanvaardbaar. "Daarin ligt de erkenning van de gelijkwaardigheid van ieder mens besloten zonder onderscheid naar professionele en andere scheidslijnen".
- Een juridisch gewaarborgde koppeling met de omgeving van de staat: bevordering van de internationale rechtsorde en invloed van normen uit het internationale recht en internationale organisaties zoals de Europese Unie.

²⁵ www.knaw.nl, "Constitutie en identiteit"; inleiding voor de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen door prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin (Amsterdam, 12 november 2007). Verschijnt in 2008 in de reeks Mededelingen van de KNAW.

”De identificerende waarde van de Nederlandse Grondwet ligt niet in wat zij uitsluit – andere staten bijvoorbeeld of vreemde heersers – maar in wat zij opent aan mogelijkheden om verbindingen te leggen en verscheidenheid te integreren”.²⁶

Vrijheid van godsdienst

In het ontstaan van de Nederlandse staat hebben twee waarden meer specifiek een belangrijke rol gespeeld: vrijheid van godsdienst en vrijheid van geweten. Basis voor ontstaan en voortbestaan van de Republiek vormde de erkenning dat zonder gewetens- en geloofsvrijheid, zonder respect dus voor de verscheidenheid, de Nederlanden (meervoud) uit elkaar zouden vallen. Die erkenning betekende niet dat er geen (politieke) strijd werd geleverd of dat er altijd een grote tolerantie was tegenover andersdenkenden. Integendeel, de godsdienstvrijheid, de mogelijkheid aan de eigen geloofsovertuiging vrijelijk uiting te geven was zelden probleemloos. Dat is bijvoorbeeld de reden dat katholieken (ook tijdens de Republiek ongeveer een derde van de totale bevolking) anders tegen de Nederlandse geschiedenis aankijken dan protestanten. Het wordt wel eens vergeten: 50 jaar geleden gold nog voor veel protestanten de zegswijze ”liever Turks dan Paaps”.

En toch was er per saldo altijd het besef, althans bij de politiek-bestuurlijke elite, dat dit land uit elkaar kon vallen of onder de voet gelopen en dat er dus niets anders op zat dan om tot een vorm van consensus te komen. Onze gemeenschappelijke identiteit was derhalve

een dubbele. Als een ”dominee” hield iedere levensovertuiging vast aan de eigen principes en de daarmee verbonden normen en vormen. Als ”koopman” pasten Nederlanders zich aan en hielden (enigszins) rekening met elkaar, uit welbegrepen eigenbelang.

Misschien is het belang van de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting voor onze nationale staatkundige identiteit ook de reden dat in Nederland de scheiding tussen geloof en politiek altijd een vage is gebleven. Misschien komt het daardoor dat in het publieke debat geen onderscheid wordt gemaakt tussen de religie zelf, de sociale context waarin die religie wordt beleden en het politieke gebruik dat van een religie wordt gemaakt. Jodendom, Christendom en Islam hebben als religie, zeker in vergelijking met andere religies, meer met elkaar gemeen dan dat ze van elkaar verschillen. Dat een geloof in verschillende tijden op verschillende plaatsen anders wordt beleden, is een ander gegeven. Dat het geloof in elke tijd is gebruikt als politiek strijdmiddel is bekend (en de gevolgen nog meer). Voor de zuiverheid van het debat zou het dienstig zijn dit onderscheid scherper te maken.

Misverstanden

Dat debat wordt ook vertroebeld door misverstanden over de reikwijdte en onderlinge verhouding van beide grondrechten, het recht om godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden (artikel 6 van de Grondwet) en het recht om vrijelijk gedachten of gevoelens te openbaren (artikel 7 van de Grondwet). De beide rechten zijn niet

²⁶ Idem.

absoluut. Bij de uitoefening geldt ieders verantwoordelijkheid voor de wet. De wet kan aan die uitoefening grenzen stellen. De beide rechten staan ook niet in een hiërarchische relatie tot elkaar. Het ene is niet belangrijker dan het andere, al maakt de geschiedenis duidelijk dat in Nederland de vrijheid van meningsuiting uit de vrijheid van geweten is voortgekomen.

Beide rechten zijn ontstaan als waarborgen ter bescherming van individuele burgers tegenover de staat. Dat legt een extra verantwoordelijkheid op ambtsdragers binnen die staat. Beide rechten hebben ook zogenaamde horizontale werking, tussen individuele burgers gekregen. Zij dienen elkaars rechten te respecteren, hetgeen overigens niet betekent dat zij de uitoefening van de rechten door de ander moeten faciliteren.

Staatsbestel

De eigen identiteit van het Nederlandse staatsbestel lag, meer dan elders, in de hechte verankering in een sterk lokaal bestuur en in een maatschappelijke infrastructuur: het verzuilde maatschappelijk middenveld. Daaraan ontleende de staat juist in Nederland zijn legitimiteit. Die legitimiteit is afgebrokkeld. Op drie manieren is geprobeerd de legitimiteit van de ontzuilde staat te herstellen:

- door versterking van de democratie via staatsinstellingen;
- door inspraak en medezeggenschap;
- door de druk op de staat te verlichten, het openbaar bestuur als bedrijf te beschouwen en de uitvoering van publieke taken op afstand te zetten.

Het eerste is niet gelukt. Door gebrek aan voldoende parlementaire meerderheid (tweederde) is de Grondwet tot nu toe op dat punt niet gewijzigd. Terwijl ons staatsbestel aan de ene kant nogal flexibel is, zoals Kossmann in 1992 constateerde,²⁷ is het aan de andere kant institutioneel nogal rigide, juist op die punten die de afgelopen 45 jaar in discussie waren. Nederland is een van de weinige landen waar niet alleen het algemeen kiesrecht maar ook het kiesstelsel, de evenredige vertegenwoordiging, in de Grondwet is vastgelegd. Datzelfde geldt voor de wijze van benoeming van burgemeesters (overigens tegen de zin van Thorbecke in de Grondwet opgenomen) en van Commissarissen van de Koningin en de minister-president. In de mogelijkheid van een bindend referendum voorziet de Grondwet niet. De discussies over Grondwetwijzigingen op deze punten hebben niets opgeleverd. Na vier decennia moeten we de consequenties daarvan onder ogen zien. De consequentie van de evenredige vertegenwoordiging is de noodzaak van coalitievorming met of door het midden, inschikken dus. De suggestie dat het anders is, dat Nederland eigenlijk een Angelsaksische meerderheidsstelsel heeft, is vragen om moeilijkheden. Voor de suggestie dat bij verkiezingen voor de Tweede Kamer eigenlijk ook de minister-president wordt gekozen, of voor de suggestie dat een bindend referendum de facto mogelijk is, geldt *mutatis mutandis* hetzelfde.

²⁷ De betekenis van het koningschap voor Nederland. 1890 - 1992 / E.H. Kossmann (In: Toespraken ter gelegenheid van het 121/2-jarig Regeringsjubileum van Hare Majesteit de Koningin, op 30 oktober 1992 in de Grote of St. Jacobskerk te 's-Gravenhage. - Den Haag, s.n., 1993).

Het tweede (inspraak en medezeggenschap) is slechts gedeeltelijk gelukt. Inspraakprocedures worden al vlug tot instrumenten in handen van het openbaar bestuur om zijn plannen te legitimeren of voor belangengroepen om plannen (tijdelijk) tegen te houden. Medezeggenschapsorganen hebben vaak een relatief zwakke positie. De overheid heeft zich in Nederland altijd meer gericht op de bescherming van onderdanen dan op het ontwikkelen van burgerschap. (Een meer ontwikkeld burgerschapsbegrip zou overigens ook het integratiedebat vereenvoudigen). Het is voor burgers tot nu toe gemakkelijker via beroepsprocedures hun klachten en problemen naar voren te brengen dan als "dragere van de democratische rechtsstaat" via inspraak en medezeggenschap hun oplossingen serieus genomen te krijgen. Door de formalisering van de bestuursrechtspraak met de nadruk op de rechtmatigheid is echter een ontwikkeling op gang gekomen waarin de burger in beroepsprocedures wel juridisch gelijk kan krijgen, maar er feitelijk - op iets langere termijn - voor hem niets verandert.

Het derde (het openbaar bestuur als bedrijf, met uitvoering op afstand) blijkt soms wel de individuele consument te dienen maar niet de legitimiteit van de staat tegenover de burger. Het bedrijfsdenken dwingt de burgers in de rol van calculerende klanten. De staat kan onmogelijk voldoen aan hun tegenstrijdige wensen. Hij moet tegelijkertijd optreden en terugtreden, ruimte laten en bescherming garanderen, bedrijfsmatig werken en risico's vermijden, flexibel zijn en alle regels toepassen. Doordat de afstand tussen beleid en uitvoering

is vergroot is er bij de beleidsbelissers minder zicht op de maatschappelijke praktijk. Resultaat: de staat komt bij alle grote veranderingen zichzelf tegen.

En zo rijst de vraag waaraan de staat zijn legitimiteit ontleent.

4 Ten slotte

De betekenis van het rapport van de Commissie Dijsselbloem strekt verder dan de drie onderwijsvernieuwingen die de Commissie heeft onderzocht. De problemen die de Commissie heeft beschreven doen zich ook op andere terreinen voor. Aan de Commissie zou ook geen recht worden gedaan als de discussie over haar rapport zou worden versimpeld tot de vraag "Aan wie de macht in het onderwijs, de leraar of de manager?".²⁸ Was de keuze maar zo gemakkelijk.

In deze beschouwingen is gezocht naar de oorzaken van een aantal van die problemen. Door oorzaken te identificeren komen oplossingen in zicht. Die oplossingen liggen in ieder geval niet in de vervolmaking van de ambtelijke organisatie als bedrijf waarvan het programma Vernieuwing Rijksdienst een uiting is.

Een van de grootste, zo niet grootste probleem, vormt de legitimiteit van de staat. Daarop wordt hier ten slotte in vier punten ingegaan.

²⁸ De Volkskrant, 21 februari 2008.

Kennis

In het streven naar doelmatigheid en doeltreffendheid in het openbaar bestuur is de aandacht voor en het debat over de constitutionele waarden van de Nederlandse staat en de staatkundige spelregels die daarbij horen, op de achtergrond geraakt. Niet doelmatigheid en doeltreffendheid maar rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimiteit en publieke verantwoording zijn echter de onderscheidende criteria voor de kwaliteit van het openbaar bestuur in de democratische rechtsstaat. "Juist in moeilijke en verwarrende tijden moet de overheid de beginselen van de rechtsstaat naleven (en voorleven), behartigen en verdedigen."²⁹ De kennis van en het begrip voor de constitutionele waarden zijn echter de laatste decennia bij volksvertegenwoordigers, bewindslieden, ambtenaren en journalisten alleen maar afgenomen. De staatkundige spelregels worden - soms doelbewust - genegeerd. Dat betekent een dreigende uitholling van de democratische rechtsstaat van binnenuit. Die interne dreiging zou wel eens groter kunnen zijn dan de externe dreigingen.

Politieke legitimiteit

In het Nederlandse staatsbestel zijn de centrifugale krachten sterk. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging is een uiting daarvan. Het was een van de uitkomsten van de pacificatiepolitiek: ieder het zijne. Die centrifugale krachten werden in het verzuilingstijdperk in evenwicht gehouden door de maatschappelijke en staatkundige instituties en hun onderlinge verbindingen. Dat tegenwicht is daarna bij het openbaar bestuur

komen te liggen en binnen het openbaar bestuur bij de ambtelijke organisatie. Depolitisering is het gevolg. Grote vraagstukken worden of al gepacificeerd voordat een politiek inhoudelijk debat in de Kamer heeft plaatsgevonden of tijdelijk buiten haken gezet dan wel aan de rechter overgelaten. Dat tast de democratische legitimiteit van het bestuur aan. Het inhoudelijk politieke debat in het parlement heeft in een democratie een eigen legitimerende functie wel te onderscheiden van het bestuurlijk optreden. Dat is de betekenis van het primaat van de politiek. Dat primaat houdt onder meer in dat de belangrijkste maatschappelijke problemen in het parlementaire debat aan de orde komen en van een (voorlopige) conclusie worden voorzien. Dat is ook het verschil met een debat in de media, voorzover al van een debat sprake is en niet alleen van uitwisseling van politieke standpunten. De conclusie ontbreekt. Zonder parlementair debat kunnen maatschappelijke tegenstellingen voortwoekeren en kan de maatschappelijke polarisatie toenemen.³⁰ Polarisation kan het parlement vervolgens "dwingen" tot incidenten en stuntwerk. Politisering van maatschappelijke tegenstellingen via het parlementair debat kan maatschappelijke depolarisatie

²⁹ Uit de toespraak van prof. dr. R.M.G.E. Foqué op het door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 27 februari 2008 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal georganiseerde symposium 'De onzichtbare grondwet'.

³⁰ Mr. H.D. Tjeenk Willink, *Regeren in een dubbelrol. Achtergrondstudie 1*, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, ministerie van Binnenlandse Zaken. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980, blz. 13.

bevorderen, maar het politieke leven van een kabinet onzeker maken.³¹ Dat wringt als een nauwe binding bestaat tussen kabinet en kamermeerderheid zoals sinds het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw gewoonte is geworden. De enige oplossing voor het dilemma depolitiserings-polarisatie of politisering-depolarisatie is het uithalen van de bestuurlijke en de representatieve functie, van kabinet en kamermeerderheid.

Legitimiteit van de rechtsstaat

Bij de ontwikkeling van de rechtsstaat is de wet een steeds centralere plaats gaan innemen. De wet heeft gelijktijdig verschillende functies die niet altijd homogeen en onderling verenigbaar zijn. Wetten strekken zowel tot verwezenlijking van het beoogde doel als tot normering en begrenzing van de maatregelen die daarvoor nodig zijn. De wet moet tegelijk flexibel zijn met het oog op een nog onzekere toekomst en beantwoorden aan de zorgen en de verschillen van inzicht in het heden. De wet is bedoeld als duidelijke instructie aan de uitvoering, als bescherming van de burger en als houvast bij handhaving en controle. Wetgeving heeft in de afgelopen decennia in zijn verschillende functies vooral een instrumenteel en daarmee ad hoc karakter gekregen ten behoeve van het bestuur. Daarmee dreigt de belangrijkste functie van de wet voor de burger - een normering die voorspelbaar, duidelijk en betrouwbaar is - te worden uitgehold. Dat tast de legitimiteit van de rechtsstaat aan. Gevoegd bij de geconstateerde gebreken in de politieke legitimiteit een zorgelijke ontwikkeling.

De wet is meer dan een (beleids-)instrument. Met een wet wordt ook recht geschapen. Wetten "constitueren" de rechtsstaat, die ook een democratische staat wil zijn. Vanwege dat democratisch element is de toetsing van de wet aan de Grondwet aan de wetgever (regering en Staten-Generaal) opgedragen.³²

Vanwege deze bewaking van de constitutionnalité van wetten door de wetgever zelf is de procedure van totstandkoming van de wet zorgvuldig geregeld. Die procedure is immers ook het middel voor democratische zeggenschap over rechten waaraan burgers aanspraken ontlenen en verplichtingen die hen binden. De wetgevingsprocedure is echter sterk gericht geraakt op hetgeen politiek en bestuurlijk haalbaar is. Na aanvaarding van een wet wordt door regering en Staten-Generaal zelf nauwelijks meer omgekeken naar de uitvoering. Wetten worden alweer gewijzigd voordat zij deugdelijke zijn ingevoerd. Ook dat tast de legitimiteit van de rechtsstaat aan. Zorgvuldige voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van de wet vragen tijd en continuïteit. Voor de legitimiteit van de rechtsstaat is het nodig de kwaliteit van de wetgeving, van de wetgevingsprocedure en van de wetgever te toetsen aan de belangrijkste functie van de wet voor de burger.

³¹ Het voorbeeld vormt het kabinet Den Uyl (1973 - 1977), niet toevallig het laatste kabinet met een losse binding aan een meerderheid in de Tweede Kamer.

³² Ondanks het rechterlijke toetsingsverbod in artikel 120 van de Grondwet vervult de rechter toch een rol bij de constitutionnalité van de wetgeving door toetsing aan internationaal recht.

Maatschappelijke legitimiteit

Democratie is meer dan democratie via staatsinstellingen. Ook op andere wijze dan via verkiezingen moeten burgers zich bij de publieke zaak betrokken weten en zich daarvoor verantwoordelijk voelen. Nederland had traditioneel een bepaalde vorm van collectief burgerschap via maatschappelijke instituties met een duidelijke achterban in de eigen zuil. Daarin kwam de maatschappelijke differentiatie tot uiting. Subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring waren belangrijke beginselen in het Nederlandse staatsbestel. Zij verleenden het bestel ook legitimiteit. Met de afbrokkeling van de zuilen veranderden niet alleen de positie maar leek ook lange tijd het denken over maatschappelijke instituties met een publieke functie te zijn stopgezet. Staat en markt waren de twee belangrijkste ordeningsprincipes. De eigenstandige positie van instituties die noch tot het openbaar bestuur noch tot de markt behoren werd genegeerd. De legitimatie van de staat hangt evenwel ook af van de wijze waarop wordt omgegaan met deze maatschappelijke instituties. Een hernieuwd doordenken van plaats en betekenis van deze instituties is noodzakelijk. Aanleiding en aanzet vormen de voornemens voor regulering van de "maatschappelijke onderneming" en de ontwikkelingen op Europees niveau met betrekking tot diensten van algemeen publiek belang (opgenomen in het protocol bij het Verdrag van Lissabon). In zijn advies over dat Verdrag adviseert de Raad de regering in te gaan op de "wijzigingen inzake publieke voorzieningen (onder andere sociale zekerheid, onderwijs en gezondheidszorg) mede tegen de achtergrond van

de Nederlandse kijk op wat eertijds het particulier initiatief werd genoemd en nu vooral met de term civil society wordt aangeduid. Deze kijk verschilt in wezen van de kijk waarop elders, bijvoorbeeld in Frankrijk, tegen de 'service publique' wordt aangekeken".³³

Slot

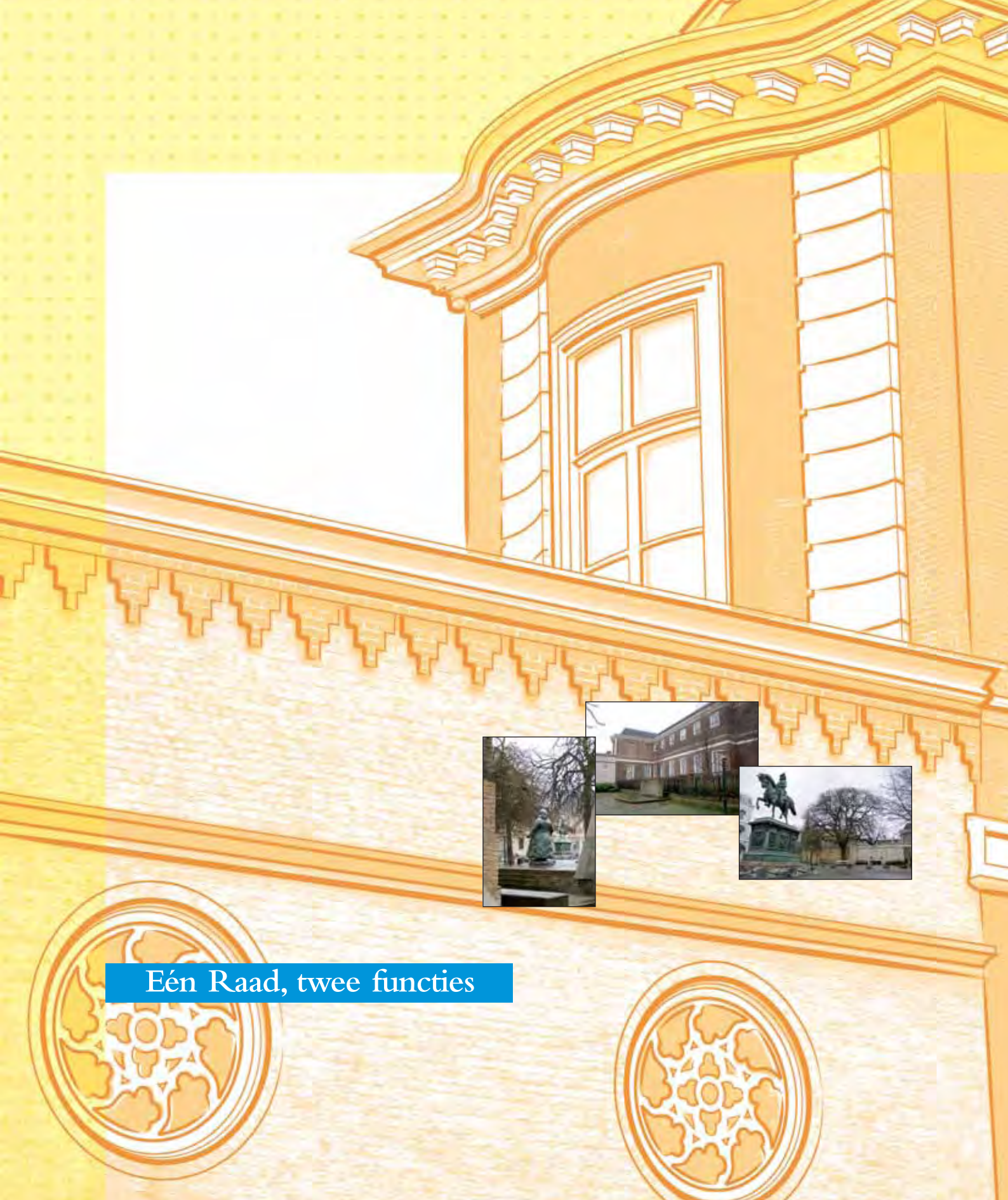
De legitimiteit van het staatsbestel is de afgelopen decennia afgebrokkeld. Daarvoor zijn een aantal oorzaken aan te wijzen. Een viertal is hiervoor nader aangeduid. Daarover moet het politieke debat gaan. "In een bestel waarin het primaat van de politiek wel is aangetast maar niet is afgezworen moeten de politici zelf de eerste stap zetten."³⁴ Herstel van de legitimiteit van de democratische rechtsstaat is geen gemakkelijke opgave. Gemakkelijke oplossingen bestaan niet. Wat in decennia langzaam is afgekald, kan niet binnen enkele jaren in volstrekt veranderde omstandigheden, maatschappelijk, politiek, bestuurlijk, ambtelijk, worden herwonnen. Maar, "het is niet nodig te hopen om te ondernemen, noch te slagen om vol te houden".³⁵

mr. H.D. Tjeenk Willink

³³ Advies van de Raad van State van 12 september 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4.

³⁴ Jaarbericht 1983, blz. 10.

³⁵ Uitspraak toegeschreven aan Prins Willem van Oranje: "Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer".



Eén Raad, twee functies



Eén Raad, twee functies

Eén Raad, twee functies

1 Inleiding

Het functioneren van staatkundige instituties in verschillende contexten

In ons staatkundige bestel, dat gekenmerkt wordt door diversiteit van achtergronden, visies en belangen, hebben de staatkundige instituties de taak om de maatschappelijke ontwikkelingen in zodanige banen te leiden dat zowel recht wordt gedaan aan de zich wijzigende maatschappelijke opvattingen als aan de eisen die de democratische rechtsstaat stelt. De instituties moeten zich van die positie bewust zijn.

Als "automatische stabilisatoren" moeten de instituties in wisselende omstandigheden, ieder afzonderlijk en in onderlinge samenwerking, het evenwicht verzekeren tussen verandering en behoud, tussen democratie en recht. Die stabiliserende rol van de instituties wordt belangrijker naar mate de maatschappelijke veranderingen sneller gaan en minder voorspelbaar zijn, omdat dan de behoefte aan zekerheid en maatschappelijke samenhang toeneemt.

De staatkundige instituties spelen echter niet alleen een rol binnen de nationale context, maar ook binnen andere contexten, zoals het Koninkrijk en Europa. Het functioneren binnen ieder van deze drie contexten stelt eigen eisen. Dat vereist een helder zicht op de eigen functie binnen die contexten.

Ook de Raad heeft moeten constateren dat door de ontwikkeling van zijn beide (deel)taken, advisering en

bestuursrechtspraak, het zicht op zijn oorspronkelijke functie als staatkundige institutie enigszins uit beeld is geraakt. De Raad heeft die functie gedefinieerd als het bijdragen aan de eenheid, legitimiteit en kwaliteit van het openbaar bestuur in ruime zin. Wil de Raad die functie goed kunnen vervullen, dan kan hij niet volstaan met afzonderlijke wetgevingsadviezen en uitspraken in afzonderlijke geschillen, maar zal hij daarnaast meer gebruik moeten maken van de mogelijkheid om onverplichte en - zo nodig - ongevraagde adviezen uit te brengen over algemene staatsrechtelijke en staatkundige beginselen en vraagstukken.¹

Ook voor de Raad geldt dat hij als adviseur en rechter functioneert binnen drie contexten: Nederland, het Koninkrijk en Europa. Dit vereist kennis van en een gemeenschappelijk gedragen opvatting over deze drie contexten. De jaarlijkse Dag van de Raad, in het verslagjaar voor de tweede maal gehouden, geeft de mogelijkheid voor alle leden van de Raad om vanuit de eigen ervaring als adviseur en/of rechter van gedachten te wisselen over die gemeenschappelijke contexten.

2 De context van de nationale democratische rechtsstaat

De Raad is door zijn beide (deel)taken de enige staatkundige institutie waarin de drie functies van de trias politica - wetgeving, bestuur en rechtspraak - elkaar ontmoeten.

¹ Zie hierover Jaarverslag 2006, blz. 39 en volgende.

Door zijn betrokkenheid bij de drie staatsmachten verkeert de Raad in een unieke positie om de samenhang binnen de trias politica te bewaken. Die verbindende rol kan de Raad vervullen doordat hij als adviseur en als rechter een duidelijk zicht heeft op de beginselen en de grenzen van de democratische rechtsstaat, waaronder de betekenis van de Grondwet, de rechten en plichten van het burgerschap, de functies van wetgeving, de positie en taak van de rechter en de eigen functie van het bestuur.

De betekenis van de Grondwet

In het afgelopen jaar heeft de Raad in een breed opgezet onderzoek de betekenis van de Grondwet, in het bijzonder met betrekking tot de grondrechten en de institutionele arrangementen, onder de loep genomen. Doel van het onderzoek was een visie te ontwikkelen op de betekenis die de Grondwet heeft dan wel zou behoren te hebben in het maatschappelijke en staatkundige leven. Daarbij ging het allereerst om de wijze waarop en de mate waarin de klassieke grondrechten in het traject van wetgeving een richtinggevende rol vervullen. Daarnaast was de vraag aan de orde of er, gelet op de betekenis van de Grondwet, behoefte bestaat aan enigerlei wijze van constitutionele toetsing van wetten aan de Grondwet, in het bijzonder op het gebied van de grondrechten. Verder kwam de vraag aan de orde of de Grondwet een prominentere rol in ons staatkundig leven zou moeten vervullen dan tot nu toe het geval is en zo ja, hoe dat bevorderd zou kunnen worden.

Als de Grondwet in ons staatkundige leven tot nu toe een weinig prominente rol speelt, is dit wat betreft de grondrechten vooral te verklaren uit twee factoren.

Allereerst hebben de grondrechten na de Tweede Wereldoorlog in feite nauwelijks onder druk gestaan. Daarnaast speelt een rol dat grondrechten niet alleen zijn opgenomen in de Grondwet, maar ook in internationale verdragen zoals het EVRM en het Bupo-verdrag.

De rechter is wel bevoegd om de wetgeving in formele zin aan die verdragen te toetsen, maar niet aan de Grondwet. Daardoor is de nadruk in de rechtspraak meer komen te vallen op de mensenrechten in de internationale verdragen.

Wat betreft het institutionele aspect is de weinig prominente rol van de Grondwet te verklaren uit het feit dat belangrijke onderwerpen zoals de soevereiniteit, de vertrouwensregel, de spelregels bij de kabinetsformatie, de demissionaire status van kabinetten, het wetsbegrip en de ambtsduur van ministers en staatssecretarissen, niet in de Grondwet worden geregeld, maar in het ongeschreven constitutioneel recht. Dat heeft voordelen, maar ook nadelen. Tegenover het voordeel van plooibaarheid in wisselende omstandigheden staat het nadeel van gebrek aan kenbaarheid en zekerheid. Dit gebrek wordt duidelijker gevoeld naarmate de kennis van het staatsrecht en het "collectief geheugen" bij regering, volksvertegenwoordiging en bestuur afnemen. De kracht van de Grondwet wordt immers bepaald door het respect dat de staatkundige instituties tonen voor en het gebruik dat zij maken van de ruimte die de Grondwet biedt. Een gebrek aan constitutionele kennis en constitutioneel

inzicht leidt tot een inadequate invulling van die ruimte. Geeft het voorgaande al aanleiding om de betekenis van de Grondwet voor wetgever, bestuur, rechter en burger nader te bezien, er zijn ook andere redenen. Zaken die tegenwoordig als typische karakteristieken van een Grondwet kunnen worden beschouwd (denk aan de "Grondwet voor Europa"), zoals regeringszetel, taal, vlag en volkslied, zoekt men vergeefs in de Nederlandse Grondwet. Bepaalde fundamentele beginselen zoals de scheiding van kerk en staat hebben daarin evenmin een plaats gevonden.

Constitutionele toetsing van wetten

Ingevolge de Grondwet is het de taak van de wetgever om voorstellen van wet te toetsen aan de Grondwet, doch kan die toetsing na aanvaarding van het voorstel niet door de rechter geschieden. Dit maakt bij advisering door de Raad van State toetsing aan de Grondwet extra belangrijk.

In het initiatiefvoorstel Halsema dat thans aanhangig is in de Eerste Kamer², wordt voorgesteld het verbod van rechterlijke constitutionele toetsing op te heffen. Dit zou betekenen dat alle rechters bevoegd zullen zijn wetten aan de grondrechten te toetsen. In het rapport van de Nationale Conventie wordt gepleit voor de oprichting van een apart constitutioneel hof met een bredere taak, bijvoorbeeld ook de toetsing van de inpasbaarheid van Europese bevoegdheidsuitbreidingen in het nationaal constitutioneel kader.

Op de vraag of constitutionele toetsing door de rechter en de oprichting van een constitutioneel hof inderdaad

nodig zijn, ook wanneer wetgever en bestuur, én hun adviseurs, hun rol goed invullen, zal de Raad in het tweede deel van het onderzoek ingaan.

Grondrechten

Met betrekking tot de grondrechten is in het eerste deel van het onderzoek geconstateerd dat de beide Kamers der Staten-Generaal zich terdege bewust zijn van hun functie om voorstellen van wet te toetsen aan de Grondwet en de relevante internationale verdragen. Deze functie wordt adequaat vervuld. De Raad als adviseur zou explicieter dan voorheen het resultaat van zijn toetsing aan de grondrechten dienen te motiveren, ter ondersteuning van regering en parlement bij de door hen als wetgever te verrichten toetsing.

Ontwikkelingen in de samenleving brengen de noodzaak mee de betekenis, inhoud en onderlinge relatie van bepaalde grondrechten opnieuw in kaart te brengen, zoals de vrijheid van godsdienst en respect voor religieuze minderheden. Zo geeft het om religieuze redenen dragen van gezichtsbedekkende kleding, aanleiding tot vragen over de toelaatbaarheid daarvan in de openbare ruimte, in scholen en in de ambtelijke dienst.

Aan de betekenis van de grondrechten voor de Raad als bestuursrechter zal in 2008 in het onderzoek aandacht worden besteed.

De betekenis van de constitutie voor adviseur en rechter

Als adviseur en rechter wordt de Raad regelmatig geconfronteerd met aangelegenheden van constitutionele

² Kamerstukken 2004/05, 28 331, nr. A.

aard. In dit verband zijn als voorbeelden te noemen het referendum met betrekking tot de aanvaarding van verdragen, het vraagstuk van de strafrechtelijke immuniteit van de overheid en de subsidiering van politieke partijen. Sinds 2005 is de Raad als adviseur drie keer geconfronteerd met de vraag in hoeverre de Grondwet, die een sluitend stelsel kent voor de goedkeuring van verdragen, desalniettemin ruimte biedt voor een referendum.³ Ook in 2007 kwam deze vraag aan de orde.

Zoals hij eerder had gedaan, constateerde de Raad ook nu dat een bindend referendum onder de huidige Grondwet niet mogelijk is. Een raadplegend referendum is daarentegen wel mogelijk, maar behoeft een bijzondere rechtvaardiging. Het enkele precedent is voor het houden van een dergelijk referendum onvoldoende, omdat daarmee een structurele referendumvoorziening zou ontstaan die niet past in het sluitende stelsel van de Grondwet. Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een dergelijke bijzondere rechtvaardiging, formuleerde de Raad in zijn advies van 12 september 2007⁴ vijf factoren die bij het nemen van de beslissing betrokken zouden moeten worden.

Een ander probleem van constitutionele aard dat de afgelopen jaren met een zekere regelmaat naar voren is gekomen, betreft het vraagstuk van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid. Ook het afgelopen jaar⁵ heeft de Raad – dit keer in het kader van de advisering over een initiatiefvoorstel – hierover geadviseerd. Het betreft een vraagstuk dat niet in de Grondwet, maar tot nu toe in de jurisprudentie van de Hoge Raad is "geregeld". De kern van de adviezen die de Raad de

afgelopen jaren heeft gegeven, komt erop neer dat de gelijkstelling van overheidsinstellingen met andere rechtspersonen, die aan deze voorstellen ten grondslag ligt, voortkomt uit een onjuist inzicht in de aard van de overheid, die in afwijking van andere rechtspersonen niet de vrijheid heeft haar taak naar eigen inzicht in te richten. Het krachtens de wet behartigen van het "algemeen belang" door de overheid maakt haar positie tot een wezenlijk andere dan die van andere rechtspersonen. Vandaar ook dat – nog afgezien van andere overwegingen van principiële en praktische aard – er voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid als zodanig geen reden is. De vraag is wel of er geen aanleiding is om het staatsrechtelijke verantwoordingsmechanisme zélf te versterken in plaats van andere controle- en verantwoordingsmechanismen te introduceren.

Ook als bestuursrechter stuit de Raad, niettegenstaande het verbod van toetsing van wetten aan de Grondwet, zo nu en dan op constitutionele aangelegenheden. De uitspraak betreffende de afwijzing van een aanvraag om subsidie aan de SGP krachtens de Wet subsidiering politieke partijen is daarvan een voorbeeld. In die uitspraak stond het algemeen belang centraal dat is betrokken bij een brede weerspiegeling in het geheel van politieke partijen van de maatschappelijke, levensbeschouwelijke en ideologische stromingen in de samenleving met het oog waarop de in artikel 2 van

³ Zie het Jaarverslag 2005, blz. 54 tot 57.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4.

⁵ De Raad heeft over dit onderwerp voor het eerst geadviseerd in 1999 (advies van 28 april 1999, Kamerstukken 25 294 A).

de Wet subsidiëring politieke partijen neergelegde subsidiebevoegdheid is neergelegd. De Afdeling bestuursrechtspraak kwam tot het oordeel dat de door de wetgever in artikel 16 van die wet gemaakte keuze, waarbij stopzetting van de subsidie slechts is voorzien in het geval van een strafrechtelijke veroordeling wegens discriminatie in de zin van de in dat artikel genoemde strafbepalingen, niet in strijd is met artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag.⁶

3 De context van het Koninkrijk

De Raad van State van het Koninkrijk is adviseur voor Koninkrijkswetgeving en adviseur van de Koninkrijksregering onder meer in bestuursgeschillen en is via een aantal vormen van samenwerking betrokken bij het werk van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba. De aanwezigheid van staatsraden voor de Nederlandse Antillen en Aruba in zijn gelederen, is hierbij van grote waarde.

Bij de uitoefening van bovenstaande taken hanteert de Raad drie uitgangspunten:

- de wederzijdse afhankelijkheden tussen de landen van het Koninkrijk zijn de afgelopen decennia gegroeid en zullen - als gevolg van de voortschrijdende mondiale internationalisering - blijven toenemen;
- die afhankelijkheden maken actieve samenwerking noodzakelijk, zowel van de Raad als bestuursrechter met het Gemeenschappelijk Hof als van de Raad als

wetgevingsadviseur met de Raden van Advies van de Caribische landen;

- het Statuut voor het Koninkrijk moet daarbij gezien worden als kans in plaats van als een bedreiging of hindernis.

Betekenis Statuut

Ook het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is een grondwet, al heeft het tot nu toe nauwelijks als zodanig gefunctioneerd, omdat de drie landen van het Koninkrijk niet werkelijk bereid zijn geweest te investeren in het Koninkrijk als gemeenschappelijke onderneming. De onderlinge verhoudingen geven vaker het beeld van tegenstanders in langdurige onderhandelingsprocessen dan van Rijksgenoten die samen invulling willen geven aan een gedeelde toekomst. Te spaarzaam wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden die het Statuut daartoe biedt. Het huidige Statuut wordt veelal defensief gebruikt ter afbakening van elkaars posities en (daardoor) tot handhaving van de in velerlei oogpunt onbevredigende status quo.

Vraag is hoe die weinig prominente rol van het Statuut in de toekomst kan veranderen. Een door velen gewenst actiever en meer gemeenschappelijk Koninkrijk vraagt om een prominentere constitutie.

⁶ Uitspraak van 5 december 2007 in zaak nr. 200609224/1; deze uitspraak komt hierna in het jurisprudentieoverzicht uitgebreid aan de orde.

Ook binnen de Koninkrijksrelatie geldt dat de Raad van State heeft te waken voor eenheid, continuïteit en kwaliteit van het bestuur in ruime zin.

De instituties

De asymmetrie tussen de landen van het Koninkrijk leidt ertoe dat het Statuut aan de Caribische landen van het Koninkrijk weliswaar constitutionele gelijkwaardigheid garandeert, maar dat zij in feite in hoge mate afhankelijk zijn van Nederland. Toch moet de leidraad zijn dat de landen van het Koninkrijk "op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen".

Het samenvallen van de instituties van het Koninkrijk met de Nederlandse instituties leidt vaak tot een gevoel van onvrede en wantrouwen aan de Antilliaanse en Arubaanse kant. Er zijn immers nauwelijks gemeenschappelijke koninkrijksorganen waaraan de landen gezamenlijk deelnemen of waarin zij zich werkelijk vertegenwoordigd weten. Waar die wel bestaan, de Rijksministerraad bijvoorbeeld, wordt die mogelijkheid maar beperkt - of eigenlijk niet - gebruikt voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie of strategie. De gebrekkige mogelijkheid een gemeenschappelijke visie of strategie te ontwikkelen, roept - ook hier - de gedachte op aan geschilbeslechting door een gedepoliteerde instantie, die de mogelijkheid heeft het Statuut te interpreteren bij verschil van mening tussen de landen van het Koninkrijk. Vraag blijft echter - ook hier - of het verstandig is dat de eigen verantwoordelijkheid van de

wetgever voor toetsing aan het Statuut op deze manier wordt afgewenteld op een andere instantie.

De Raad zal als wetgevingsadviseur en als adviseur bij bestuursgeschillen duidelijk de mogelijkheden en grenzen van het Statuut moeten aangeven. Daarbij kan de Raad voorstellen doen of uitwerken om het Koninkrijk meer een eigen institutioneel gezicht te geven, bijvoorbeeld door inrichting van een gemeenschappelijk Koninkrijksecretariaat onder verantwoordelijkheid van de Raad van Ministers van het Koninkrijk. Een dergelijk Koninkrijksecretariaat moet zich in samenstelling en werkwijze duidelijk onderscheiden van de bestaande instituties van elk der landen, waaronder die van het land Nederland.

Grondrechten

Zoals de Nederlandse Grondwet bevat ook het Statuut bepalingen inzake grondrechten, hoewel die niet zo gesystematiseerd zijn opgenomen als in de Grondwet het geval is. Ingevolge het EVRM genieten alle inwoners van het Koninkrijk echter dezelfde rechten en dezelfde bescherming. Intussen is een Handvest voor de Grondrechten tot stand gekomen voor de burgers van de Europese Unie. Dit Handvest zal niet gelden voor de burgers van de Antillen en Aruba. Dit roept de vraag op of dat niet zal leiden tot een groter verschil in grondrechten tussen burgers in een en hetzelfde Koninkrijk.

De advisering in het kader van de staatkundige herstructurering van het Koninkrijk

Met het oog op de toetsing van de in het kader van de staatkundige herstructurering van het Koninkrijk in de loop van 2008 te verwachten stroom van voorstellen van (rijks) wetgeving, heeft de Raad inmiddels de volgende aandachtspunten geformuleerd:

- Eerste aandachtspunt betreft de vraag wat voor Koninkrijk men wenst (en of er wel een keuze is), alsmede hoe dat Koninkrijk met verschillende entiteiten, ook volkenrechtelijk, vorm moet krijgen. Hierover heeft de Raad zich al vaker uitgelaten: verdieping, verbreding en (constitutionele) verankering.
- Tweede aandachtspunt betreft de vraag naar de relaties van dat Koninkrijk met de buitenwereld: EU, EVRM en andere verdragen. Dit is van belang voor zowel de drie Caribische landen als de drie Caribische openbare lichamen.
- Derde aandachtspunt betreft de verhoudingen en relaties tussen de overzeese landen en openbare lichamen. Zij vormen een bron van potentiële spanning.
- Vierde aandachtspunt betreft de vraag welke (on)gelijke behandeling rechtens mogelijk c.q. wenselijk en acceptabel is binnen het bestaande ongedeelde staatsburgerschap. Hierbij gaat het onder meer om het voorzieningenniveau ten aanzien van onderwijs en gezondheidszorg.

- Vijfde aandachtspunt betreft de sterke nadruk die wordt gelegd op wetgeving en die kan afleiden van de concrete maatschappelijke noden die om een snelle en zichtbare aanpak door de overheid vragen.

- Zesde aandachtspunt is de vraag naar de onderlinge afstemming van de komende wetsvoorstellen. Als die tussen eilanden, landen, departementen et cetera onvoldoende plaatsvindt, brengt dat de Raad in een lastige (coördinerende) positie.

Samenwerking van de Raad van State met instituties van de Caribische landen

Ter verhoging van de kwaliteit van de democratische rechtsstaat in de Antillen en Aruba werkt de Raad samen met de Raden van Advies van de beide landen.

Anders dan de Hoge Raad die cassatierechter is voor alle landen van het Koninkrijk, heeft de Raad van State als hoogste bestuursrechter geen rol in de rechtspleging in de Caribische landen van het Koninkrijk. De Afdeling bestuursrechtspraak draagt, met het ter beschikking stellen van staatsraden als rechters-plaatsvervangers in het Gemeenschappelijk Hof, echter wel bij aan de ontwikkeling van de bestuursrechtspraak in beide landen.

4 De context van Europa

De verhouding tussen de nationale en Europese constitutionele rechtsorde is van osmotische aard. Ook al heeft Europa geen formele grondwet, het heeft een constitutie met eigen staatkundige instituties: de Raad, de Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie. Ook de

nationale staatkundige instituties behoren echter tot de Europese staatkundige instituties en zijn in hun handelen gebonden door het beginsel van de gemeenschapstrouw. Ook de Raad van State heeft zowel als Hoog College van Staat als in zijn beide (deel)taken een dubbelrol. Hij moet ertoe bijdragen dat de Europese en de nationale constitutionele orde goed op elkaar aansluiten.

De nationale instituties als Europese instituties

Nationale wetgevers, bestuurders en rechters zijn niet alleen consumenten van Europees recht, maar ook "co-actors" in de ontwikkeling van dat recht. Zij spelen naast de instellingen van de Unie een eigen rol bij het bepalen van de inhoud en bij de toepassing van de wetgeving, een rol die ook van wezenlijke betekenis is voor de legitimatie ervan. In het advies van 15 september 2005 over "De gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale instellingen" heeft de Raad van State een aantal praktische handvatten gegeven voor regering en parlement, waarvan politisering van het europees beleid, proactief handelen en tijdige inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties de sleutelwoorden zijn.

De constitutionele aansluiting op Europa

De Europese constitutie onderscheidt zich daarin wezenlijk van nationale constituties, dat zij een doelcorporatie in het leven roept. De Europese constitutie legt de bevoegdheden van de instituties van de Unie aan banden, zowel door het legaliteitsbeginsel als door de doelgebondenheid van de bevoegdheden die hun zijn toegekend.

Potentieel zou zich een serieus conflict kunnen voordoen tussen de Europese constitutie en de nationale constituties, omdat de rechtspraak van het Hof van Justitie uitgaat van de Europese constitutionele dominantie (het gemeenschapsrecht gaat boven nationaal recht, zelfs boven nationaal constitutioneel recht), terwijl naar de opvatting van hoogste gerechten van de lidstaten eerder sprake is van nationale constitutionele dominantie. Het meest uitgesproken zijn in dezen de Duitse en de Italiaanse constitutionele hoven en de Deense Hoge Raad. Tot nu toe heeft een dergelijk conflict zich echter niet voorgedaan en het behoeft zich ook niet voor te doen, indien het Hof van Justitie aan de ene en de nationale hoogste gerechten aan de andere kant alert zijn op de inachtneming van hun eigen grenzen en de nationale en Europese constituties harmonieus op elkaar afstemmen. In Europa zal men moeten leren leven met een constitutioneel pluralisme, waar niet wordt gestreden over de vraag welke constitutie voorgaat, of welke rechter het laatste woord heeft, maar waar wederzijds rekening wordt gehouden met het belang van de handhaving van de nationale, c.q. Europese constitutionele orde, en waar hoogste rechters conflicten oplossen in wat het Bundesverfassungsgericht in het Maastricht Urteil van 1994 een "Kooperationsverhältnis" met het Hof van Justitie noemde.

Tegenover de eis die de Europese Unie stelt aan de lidstaten om de essentie van de constitutionele orde van de Unie te respecteren, staat een soortgelijke eis van de lidstaten aan de Unie om de constitutionele orde van de lidstaten te respecteren.

In dat licht rijst de vraag of het geen aanbeveling verdient om in de Grondwet maatstaven op te nemen die als ijkpunten, als een preventieve drempel, kunnen dienen voor de Nederlandse participatie in de Europese integratie, naar het voorbeeld van bijvoorbeeld artikel 23(1) van de Duitse Grondwet. Aan een dergelijke bepaling zouden amendementen en herzieningen van de Europese verdragen kunnen worden getoetst door de Staten-Generaal na advies van de Raad van State. Als er bepaalde ontwikkelingen zouden zijn die geen draagvlak hebben bij de Nederlandse samenleving en in het constitutioneel bestel, moet de Tweede Kamer, geadviseerd door de Raad van State, dan niet aan de noodrem kunnen trekken? Het evenwicht dat thans bestaat, moet voor de toekomst niet alleen worden gekoesterd maar ook bewaakt, temeer bij uitbreiding van de mogelijkheid van het beslissen bij meerderheid binnen de Europese constitutionele orde. Het lijkt van belang dat deze vraag in het kader van de eerstvolgende herziening van de Grondwet onder ogen wordt gezien ten einde mogelijke toekomstige botsingen tussen de Europese en de nationale constitutionele orde zo mogelijk te voorkomen.

De grondrechten

De grondrechten binnen Europese constitutionele orde vielen tot nu toe voornamelijk samen met de grondrechten die zijn opgenomen in de nationale grondwetten en in het EVRM. De introductie van een eigen Handvest van grondrechten van de Europese Unie zou problemen op kunnen leveren. Formele incorporatie binnen de Unie van het EVRM had meer voor de hand

gelegen en zou voldoende ruimte hebben gelaten voor een eigen regeling voor alleen die grondrechten waaraan men binnen de Unie specifieke of ruimere bescherming wil geven.

De Raad van State als adviseur zal zich in de praktijk primair door de jurisprudentie van het EHRM laten leiden. Voor de Afdeling bestuursrechtspraak geldt in beginsel hetzelfde. Voor haar wordt de situatie er echter niet gemakkelijker op, wanneer zij in de toekomst een toetsingsbevoegdheid aan de Grondwet krijgt en daarbij gehouden is recht te doen aan de voorrang van zowel het EU-recht als het EVRM.

5 Terugkoppeling

In eerdere jaarverslagen⁷ heeft de Raad reeds de mogelijkheid aan de orde gesteld om als adviseur aandacht te besteden aan knelpunten in de regelgeving die de bestuursrechter in zijn dagelijkse werk heeft gesignaleerd en deze knelpunten naar de wetgever terug te koppelen. Op 24 februari 2005 vond het symposium "Terugkoppelen naar de wetgever" plaats, dat werd gevolgd door het eerste zogenoemde terugkoppelingsadvies van 7 oktober 2005.⁸ Sindsdien heeft deze terugkoppeling binnen de Raad een vaste plaats gekregen. Na het eerste terugkoppelingsadvies zijn in 2007 elf

⁷ Jaarverslag 2003, blz. 53 tot en met 56, en Jaarverslag 2005, blz. 48.

⁸ Dit advies en het nader rapport van 31 mei 2006 zijn door de minister van Justitie op 20 juni 2006 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 169).

nieuwe knelpunten gesignaleerd die de Raad, aangevuld met een mogelijke oplossingrichting, in februari 2008 aan de minister van Justitie, als eerstverantwoordelijke voor het wetgevingskwaliteitsbeleid, en in afschrift aan de betrokken vakministers heeft voorgelegd. Het gaat om onduidelijkheden in regelingen, tegenstrijdigheden tussen wetsartikelen, tegenstrijdigheden tussen de tekst van regelingen en de toelichting bij die regelingen, te beperkte reikwijdte van regelingen, uitvoeringsproblemen, uitwerkingen in regelingen die in strijd lijken met de uitgangspunten of het systeem van die regelingen en ten slotte spanning met het internationale recht. De Raad meent ook door deze vorm van terugkoppelen een bijdrage aan de kwaliteit van de wetgeving te leveren.



Wetgevingsadvisering

Inhoudsopgave Wetgevingsadvisering

Constitutionele zaken 49

**Complexe regelgeving en vereenvoudiging
van vergunningverlening** 54

Legisprudentieoverzicht 59

Inleiding

1 Beleidsanalytische toets 59

Nut en noodzaak

Opportuniteit

Probleemaanpak

Alternatieven

Zorgvuldige voorbereiding

2 Juridische toets 63

Toetsing aan het EVRM

Toetsing aan het Statuut, Koninkrijksaspecten

Toetsing aan Europees recht

Eigen aard en verantwoordingsstructuur van de overheid

Kenbaarheid van regelgeving

Zorgplichtbepalingen

Privacy/Persoonsregistraties

Financiële verhoudingen

3 Wetstechnische toets 71

Bevoegdheidstoedeling aan programmaministers

Intrekking van regelingen

Toelichting

Constitutionele zaken

Constitutionele zaken

Inleiding

In het jaarverslag wordt jaarlijks een afzonderlijke rubriek gewijd aan constitutionele thema's die in het verslagjaar aan de orde zijn geweest in de advisering. De term 'constitutionele zaken' wordt daarbij in ruime zin genomen en is niet beperkt tot zaken die de Grondwet betreffen. Ook de bescherming van mensenrechten behoort tot het constitutionele domein, evenals het functioneren van ons land binnen het Koninkrijk en binnen Europa, de inrichting en de werking van het binnenlands bestuur en de vraag welke verhoudingen daar behoren te heersen.

In 2007 is een aantal voorstellen tot wijziging van de Grondwet ter advisering aan de Raad voorgelegd. Daarbij zijn uiteenlopende onderwerpen aan de orde gekomen: de grondwetsherzieningsprocedure, de grondwettelijke bepalingen inzake de goedkeuringsprocedure van verdragen, de verenigbaarheid van deelname door Europarlementariërs aan debatten in de Tweede Kamer en het opnemen van een zorgplicht voor het welzijn van dieren in de Grondwet.

Grondwetsherzieningsprocedure

Naar aanleiding van twee wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet, die voorafgaand aan de tweede lezing aan de Raad van State werden voorgelegd, heeft de Raad zich uitgelaten over enkele aspecten van de grondwetsherzieningsprocedure.¹

In verband met de val van het tweede kabinet-Balkenende is op 4 september 2006 een koninklijk besluit houdende ontbinding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal tot stand gekomen. Volgens dat besluit zou de Tweede Kamer op 30 november 2006 worden ontbonden.² Na het totstandkomen van dit koninklijk besluit zijn twee wetten bekendgemaakt die strekken tot herziening van de Grondwet in eerste lezing (zogenoemde verklaringswetten): een wet die strekt tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten, en een wet die ertoe strekt de uitsluiting van wilsonbekwamen van het kiesrecht te doen vervallen.³ Vervolgens is bij koninklijk besluit bepaald dat de ontbinding van de Tweede Kamer op 30 november 2006 mede plaatsvindt op grond van artikel 137, derde lid, van de Grondwet. Dat artikellid bepaalt dat de Tweede Kamer wordt ontbonden nadat een verklaringswet is bekendgemaakt. De Tweede Kamer in nieuwe samenstelling kan dan het grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing behandelen. Bij de behandeling van de genoemde grondwetsherzieningsvoorstellen in de Eerste Kamer der Staten-Generaal zijn vragen gesteld over de verhouding tussen de bekendmaking van de verklaringswetten, ontbinding op grond van artikel 137, derde lid, van de Grondwet, en de ontbinding van de Tweede Kamer op 30 november 2006. De Eerste Kamer constateerde dat de twee

¹ Adviezen van 5 februari 2007, Kamerstukken II 2006/07, 31 012, nr. 4 en Kamerstukken II 2006/07, 31 013, nr. 4.

² Stb. 2006, 421, Stcrt. 2006, 184.

³ Stb. 2006, 549 en 564.

genoemde verklaringswetten zijn bekendgemaakt na het tijdstip waarop het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer werd genomen, maar vóór het moment dat de Tweede Kamer daadwerkelijk werd ontbonden. De Kamer vroeg zich af op welk van die twee tijdstippen wordt bedoeld met de woorden "wordt de Tweede Kamer ontbonden" in artikel 137, derde lid.

Daarnaast merkte de Eerste Kamer op dat artikel 137 zo is ingericht dat de kiezers een kans hebben zich uit te spreken over een voorstel tot herziening van de Grondwet waarover beide Kamers eerder hebben beslist. Het besluit tot ontbinding vormt de inleiding voor de verkiezingsprocedure; de eerste fase van die procedure is de kandidaatstelling. Dient de grondwetsherzieningsprocedure te zijn voltooid voordat de kandidaatstelling aanvangt, zodat bij de kandidaatstelling rekening kan worden gehouden met de aanvaarde grondwetsherzieningsvoorstellen, of heeft het kiezersmandaat uitsluitend betrekking op de uitoefening van het actief kiesrecht?

De Raad merkt in zijn adviezen op dat de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 137 geen uitsluitend geven over de vraag wat in het derde lid met "wordt de Tweede Kamer ontbonden" wordt bedoeld. De praktijk en het standpunt dat de regering in 1971 innam vormen echter een aanwijzing dat het bij het kiezersmandaat niet slechts behoort te gaan om de uitoefening van het actief kiesrecht, maar ook om de kandidaatstelling. De Raad meent dan ook dat het van zorgvuldigheid getuigt om voortaan rekening te houden met het tijdstip waarop de kandidaatstelling begint.

Daarom adviseert de Raad in de toekomst terug te keren naar de staatsrechtelijke praktijk die, met één uitzondering, tot 1998 heeft bestaan. Die houdt in dat een verklaringswet bekend behoort te worden gemaakt voordat het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer is bekendgemaakt.

Ook in 2003 heeft de regering de Raad gevraagd te adviseren over een probleem dat zich voordeed bij de procedure voor grondwetsherziening. De vraag was toen of de Tweede Kamer die is samengesteld na de verkiezingen volgend op de eerste lezing van een grondwetsherziening de enige Kamer is die over de tweede lezing kan beslissen, dan wel dat de Kamer na weer nieuwe verkiezingen nog steeds bevoegd is.

De Raad oordeelde dat behandeling van de voorstellen door de Tweede Kamer op zichzelf ook mogelijk was na de verkiezingen van 2003. Hij achtte het echter juist als zou worden teruggekeerd naar de staatsrechtelijke praktijk waarin normaliter de tweede-lezingsvoorstellen worden afgehandeld door de Tweede Kamer die is gekozen na een ontbinding welke, mede, is gebaseerd op artikel 137. Om de kans daarop te vergroten adviseerde de Raad, terug te keren naar de tot 1983 geldende traditie: indiening van de in eerste lezing aanvaarde voorstellen op de dag waarop de nieuw verkozen Tweede Kamer voor het eerst samenkomt.

De behandeling hoeft dus niet te wachten op het aantreden van een nieuw kabinet.

In de adviezen van 5 februari 2007 heeft de Raad geconstateerd dat artikel 137 ook op een ander punt

ruimte laat voor vragen. Dit onderstreept het belang van de aanbeveling die de Raad in 2003 heeft gedaan, om bij een volgende grondwetsherziening de procedure van grondwetsherziening tegen het licht van de constitutionele ontwikkelingen te houden en – zo nodig – tot een duidelijker tekst te komen.

Goedkeuring van verdragen

In een initiatiefvoorstel tot wijziging van de Grondwet wordt voorgesteld dat toekomstige wijzigingen van de verdragen waarop de Europese Unie (EU) is gegrondvest, voortaan slechts bij tweederde meerderheid kunnen worden goedgekeurd door de Staten-Generaal.⁴

De bepalingen in de Grondwet over de goedkeuring van verdragen, zijn volgens de initiatiefnemers onvoldoende toegesneden op het bijzondere, supranationale karakter van de EU. De Grondwet kent wel een goedkeuringsprocedure met tweederde meerderheid voor verdragen in geval van strijdigheid met de Grondwet (artikel 91, derde lid), maar niet een procedure voor de verdragen waarbij weliswaar geen sprake is van strijdigheid met de Grondwet, maar – zoals bij de EU het geval is – de invloed en zelfs overdracht van bevoegdheden in en als gevolg van die verdragen zeer ingrijpend is.

De Raad onderschrijft dat het, gelet op de bijzondere kenmerken van de EU, denkbaar is om in de Grondwet een op de aard van de EU toegesneden bepaling op te nemen, maar vraagt zich af of dit voorstel een doeltreffend middel is om recht te doen aan het bijzondere karakter van de EU. Daaraan zou meer recht worden gedaan als de Staten-Generaal in een eerdere fase van

de totstandkoming van verdragwijzigingen, namelijk bij de onderhandelingen, actief worden betrokken in de besluitvorming. Voorts zou een bepaling in de Grondwet geen betrekking moeten hebben op een formeel, maar veeleer op een functioneel criterium. De initiatiefnemer deelt de mening van de Raad dat betrokkenheid van het parlement het meest effectief is wanneer het zwaartepunt van de parlementaire bemoeienis ligt bij het proces van totstandkoming van verdragsteksten. Bemoeienis vooraf sluit echter een zware parlementaire rol bij de goedkeuring van Europese verdragen geenszins uit. Hij stelt dat de Nederlandse en de Europese constitutionele orde dusdanig met elkaar verweven zijn geraakt, dat uit dien hoofde wijzigingen van de Europese verdragen per definitie constitutionele betekenis hebben.

Ook in het advies over het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale hydrografische Organisatie heeft de Raad zich uitgelaten over de goedkeuringsprocedure van verdragen.⁵ Met het protocol worden enkele wijzigingen aangebracht in het Verdrag betreffende de Internationale hydrografische Organisatie (IHO). De voorgestelde wijziging van het protocol treedt voor alle partijen in werking drie maanden nadat tweederde van de lidstaten meegedeeld heeft aan de wijziging gebonden te willen zijn. De Raad merkt op dat, wil de gebruikelijke goedkeuringsprocedure voor

⁴ Advies van 7 februari 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30 874 (R 1818), nr. 5.

⁵ Advies van 2 februari 2007, Kamerstukken II 2006/07, 31 078, nr. B/2.

een verdragwijziging kunnen worden gevolgd, deze dient te zijn voltooid voordat het tijdstip van inwerking-treding aanbreekt. Indien de goedkeuring niet op dat tijdstip is verkregen, heeft de regeling tot gevolg dat Nederland wordt gebonden aan een wijziging van het verdrag zonder dat deze binding ingevolge artikel 91 van de Grondwet is voorafgegaan door uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring van de Staten-Generaal. Zonder nadere regeling dient de wijziging in dat geval achteraf te worden goedgekeurd. Het dan alsnog voortzetten van de goedkeuringsprocedure, heeft geen volkenrechtelijk gevolg meer en voortzetting komt de Raad in dat geval niet wenselijk voor. De Raad adviseert dan ook om de uitdrukkelijke goedkeuring van het protocol te vragen, en in de goedkeuringswet te bepalen dat wijzigingen van het verdrag geen goedkeuring van de Staten-Generaal meer behoeven indien tweederde van de verdragsstaten heeft aangegeven aan de wijziging gebonden te willen zijn. De regering heeft het advies van de Raad niet overgenomen. Zij is van mening dat, op het moment dat het bedoelde wijzigingsbesluit na aanvaarding door twee derde van de lidstaten voor alle lidstaten in werking treedt, het vereiste tot aanvaarding komt te vervallen en artikel 92 van de Grondwet van toepassing is. Het gaat dan om een zuiver besluit van een volkenrechtelijke organisatie, en de binding eraan vloeit voor de overige lidstaten voort uit het verdrag zelf.

Deelname Europarlementariërs aan debatten in de Tweede Kamer

In de Tweede Kamer bestaat al enkele jaren het gebruik om Nederlandse leden van het Europees Parlement (EP) te laten deelnemen aan het debat over de Staat van de Unie. Naar aanleiding van de motie Timmermans uit 2005 heeft de voorzitter van de Tweede Kamer de regering verzocht om aan de Raad van State advies te vragen over enkele (grondwettelijke) aspecten daarvan.⁶ In zijn advies is de Raad ingegaan op de relevante grondwettelijke bepalingen ten aanzien van de deelname door derden aan de beraadslaging over de Staat van de Unie in de Tweede Kamer, mede in het licht van de bijzondere grondwettelijke relatie tussen de ministers en staatssecretarissen enerzijds en de Kamer en haar leden anderzijds.

De Raad concludeert dat de Grondwet noch een expliciet en specifiek verbod op deelname door EP-leden aan de beraadslaging over de Staat van de Unie bevat, noch een expliciete, specifieke bepaling die in een dergelijke deelname voorziet. Bij zijn beoordeling heeft de Raad met name de artikelen 67, 69, 71 en 72 van de Grondwet betrokken. De Raad tekent daarbij aan dat EP-leden geen grondwettelijke rechten en bevoegdheden hebben tijdens hun deelname aan de beraadslaging van de Tweede Kamer. In het bijzonder exclusief aan de Tweede Kamerleden toegekende grondwettelijke rechten (zoals het inlichtingenrecht, het stemrecht en het recht van initiatief en van amendement) kunnen niet aan

⁶ Advies van 19 juli 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 202, nr. 4.

derden – dus ook niet aan EP-leden – worden overgedragen. Anders dan bij de grondwetsherziening van 1983 is voorgesteld (amendement De Kwaadsteniet c.s.)⁷, zijn in de Grondwet aan de EP-leden geen (eigen) grondwettelijke rechten toegekend. De Raad is van mening dat EP-leden die deelnemen aan het debat over de Staat van de Unie geen parlementaire immuniteit genieten op grond van artikel 71 van de Grondwet. De parlementaire immuniteit geldt volgens dat artikel voor die personen die door een minister of een kamer zijn aangewezen om deel te nemen aan beraadslagingen. EP-leden worden uitgenodigd en dus niet aangewezen. EP-leden genieten dan ook geen uit de Grondwet voortvloeiende parlementaire immuniteit voor hetgeen zij bij hun deelname aan de beraadslaging van de Tweede Kamer zeggen of schriftelijk overleggen.⁸ De Raad komt tot de conclusie dat het aan de Tweede Kamer zelf is om te bepalen of de inbreng van EP-leden nuttig wordt geacht en zo dit het geval is, op welke wijze dit het beste kan plaatsvinden.

Welzijn van dieren in de Grondwet

Een initiatiefvoorstel tot uitbreiding van artikel 21 van de Grondwet met een zorgplicht voor het welzijn van dieren leidde tot opmerkingen van de Raad over het karakter van de Grondwet en de aard van grondrechten.⁹ De Raad heeft opgemerkt dat in een Grondwet grondrechten (mensenrechten) veelal worden onderscheiden in klassieke grondrechten of vrijheidsrechten enerzijds en sociale grondrechten anderzijds. Het bestaande artikel 21 is een duidelijk voorbeeld van een sociaal grondrecht.

Het grondrecht karakter zit in de onderliggende gedachte dat de burgers aanspraak hebben op een land waarvan de bewoonbaarheid van hoge kwaliteit is, alsmede op een goed leefmilieu; maar de bepaling is geformuleerd als een instructie aan de overheid om daar zoveel mogelijk voor te zorgen.

Het wetsvoorstel sluit aan bij het instructiekarakter van artikel 21; in zoverre kan de zorg voor het welzijn van dieren aan dat grondwetsartikel worden toegevoegd. De toelichting gaat echter verder, door te spreken in termen van "rechten van dieren" en daarmee het welzijn van dieren voor te stellen niet als een mensenrecht maar als een "grondrecht" van dieren.

De Raad heeft erop gewezen dat dieren naar huidige rechtsopvatting geen dragers van rechten in juridische zin, geen rechtssubjecten kunnen zijn; zij zijn rechtsobject. Dit neemt niet weg dat er alle reden kan zijn om dieren niet te beschouwen als rechtsobjecten zoals alle andere, maar als bijzondere rechtsobjecten, die een bijzondere zorg vergen, ook van overheidswege. De initiatiefnemers hebben deze notie overgenomen in de memorie van toelichting.

⁷ Kamerstukken II 1979/80, 14 224, nr.12.

⁸ Het kabinet was het op dit punt niet met de Raad eens en meende dat artikel 71 van de Grondwet ook van toepassing is op EP-leden die deelnemen aan de beraadslagingen in de Tweede Kamer.

⁹ Advies van 20 februari 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30 900, nr. 4.

Complexe regelgeving en vereenvoudiging van vergunningverlening

Juridisering en complexe regelgeving

Met juridisering wordt het proces bedoeld van totstandkoming van een steeds fijnmaziger netwerk van regels, procedures en waarborgen die door de rechter worden gehandhaafd. Juridisering maakt complexe situaties hanteerbaar en vermindert onzekerheden in het maatschappelijk verkeer. In het jaarverslag 1998 kwam de Raad van State dan ook tot de conclusie dat juridisering tot op zekere hoogte een onvermijdelijk en zelfs gewenst verschijnsel is in een ontwikkelde samenleving.¹⁰

Het rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving borduurt hierop door en benoemt een aantal ontwikkelingen die zich in de samenleving hebben voorgedaan die juridisering in de hand hebben gewerkt. In de eerste plaats wordt gewezen op de voortschrijdende individualisering.¹¹ De trend van de individualisering en het eroderen van traditionele samenlevingsverbanden leidt er naar de mening van de commissie toe dat men geneigd is onderlinge verhoudingen steeds vaker juridisch te regelen en meningsverschillen langs juridische weg op te lossen. Dit geldt in de verhouding tussen burgers onderling, maar ook in de verhouding tussen burger en overheid en zelfs tussen overheden onderling. Die juridisering leidt tot een gecompliceerd rechtssysteem, waarin vrijwel alle maatschappelijke verhoudingen geregeld zijn.

De commissie acht het in zekere zin onvermijdelijk

dat een complexe samenleving complexe regelgeving met zich brengt.

De Visitatiecommissie wijst in het kader van de toenemende complexiteit van regelgeving nog op een andere factor: een voortschrijdende internationalisering en vooral Europeanisering van de samenleving. Het belang van rechtsregels van Europese of andere internationale herkomst neemt toe. Dit toenemende belang maakt de rechtsorde, zo merkt de visitatiecommissie op, gelaagder en daarmee complexer.

De Raad merkt op dat deze verschillende vormen van juridisering en daarmee de complexiteit van het rechtssysteem onder andere meebrengen dat een goede juridische functie op de ministeries van onmiskenbaar groot belang is. Dat geldt zowel voor de uitvoerende juridische functie als voor de wetgevingsfunctie.

De Raad vindt het dan ook zorgelijk dat de visitatiecommissie moet constateren dat de juridische eenheden op de meeste departementen door enkele bezuinigingsrondes op dit moment nauwelijks nog in staat zijn de juridische kwaliteit van de beleids- en besluitvorming te waarborgen. Zorgelijk is ook de constatering dat voor verschillende ministeries geldt dat onvoldoende juridische capaciteit beschikbaar is om de Europese dimensie van de juridische functie overtuigend te behartigen. De overheid komt zichzelf tegen als de

¹⁰ Jaarverslag 1998, blz. 14-15.

¹¹ Verslag van de interdepartementale Visitatie Juridische functie en Wetgeving, "Met recht verbonden", maart 2007, blz. 57.

kwaliteit van de wetgevingsfunctie en die van de uitvoerende juridische functie niet aan de maat is: in de uitvoering, de handhaving en bij de rechter.

Regeldruk

Burgers en bedrijven gaat het niet in de eerste plaats om een kwantitatieve reductie van regels, maar wel om de last die men ondervindt van onvoldoende op elkaar afgestemde regels of zelfs conflicterende bepalingen.

Dergelijke knelpunten geven de burger het gevoel van 'regeldruk'. Het eenvoudigweg vervangen van gedetailleerde regels door open normen, bijvoorbeeld in de vorm van kaderwetten of zorgplichtbepalingen, leidt echter niet per definitie tot minder regeldruk.

In het vorige jaarverslag heeft de Raad van State gewezen op de risico's die zijn verbonden aan kader- en raamwetgeving. Dergelijke wetten bieden de burger geen bescherming tegenover de overheid, omdat inhoudelijke normering ontbreekt.¹² Daarnaast kunnen kaderwetten tot meer gedelegeerde regels leiden.

Wat zorgplichtbepalingen betreft heeft de Raad er op gewezen dat steeds expliciet moet worden beoordeeld of het gebruik van zorgplichten opweegt tegen de mogelijke nadelen voor de naleefbaarheid van zorgplichten en de rechtszekerheid van degenen aan wie de zorgplicht wordt opgelegd of die zich op de invulling van die plicht moeten kunnen beroepen.¹³ Niet zelden leidt het opnemen van zorgplichtbepalingen in de wet tot meer beleidsregels of meer zelfregulering. De regelingen die de uitwerking van de open normen bevatten, zijn vaak nog gedetailleerder dan de wettelijke normen

die bestonden voor de invoering van de open norm. Voor degene tot wie de regels zich uiteindelijk richten, verandert er in de praktijk weinig of wordt het zelfs nog ingewikkelder.

Vereenvoudiging vergunningverlening

Een veel voorkomende situatie waarin burgers, bedrijven of instellingen worden geconfronteerd met regels, betreft de situatie waarin zij activiteiten willen ontplooiën die onderworpen zijn aan toestemming van de overheid. In de kabinetsreactie op het advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen wordt als uitgangspunt gekozen dat vergunningverlening een onmisbaar en effectief middel is voor de overheid in gevallen waarin voorafgaande toetsing van mogelijk risicovolle maatschappelijke activiteiten door de overheid noodzakelijk is, maar dat er geen reden is voor het hanteren van een vergunning als de bescherming van publieke belangen ook zonder voorafgaande individuele toetsing kan worden gerealiseerd.¹⁴ In het kader van het project vereenvoudiging vergunningverlening kondigt het kabinet een aantal acties aan. Zo zullen, ter vermindering van de vergunninglast, alle in rijksregelgeving opgenomen vergunningvereisten worden bezien in het licht van het uitgangspunt of individuele toetsing nodig is ter bescherming van publieke belangen; aan de decentrale

¹² Zie hierover het jaarverslag van de Raad van State 2006, blz. 57.

¹³ Advies van 18 april 2006 over de Wet op het hoger onderwijs (Kamerstukken 2006/07 30 588, nr. 4, blz. 9).

¹⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93, blz. 3.

overheden is gevraagd om hetzelfde te doen voor in hun regelgeving opgenomen vergunningvereisten. Daarnaast zet het kabinet in op aanpassing van de procedure van vergunningverlening voor bedrijven door bundeling van vergunningen en ruime toepassing van het instrument van de "lex silencio positivo", zodat vergunningen aanzienlijk sneller worden verleend. Hierna zal kort op beide figuren worden ingegaan.

"Lex silencio positivo"

Met de term "lex silencio positivo" wordt bedoeld op de rechtsfiguur waarbij de overschrijding van een beslistermijn door het bevoegde bestuursorgaan van rechtswege leidt tot een (fictieve) positieve beslissing op een vergunningaanvraag.¹⁵ In de voorlichting van de Raad van State over het kabinetsplan voor de "lex silencio positivo" refereert de Raad aan het hiervoor beschreven uitgangspunt van het kabinet voor het gebruik van het instrument vergunningverlening.¹⁶ Er wordt uiteengezet dat een vergunning een nuttig en noodzakelijk instrument is in die gevallen dat het algemeen belang een voorafgaande beoordeling door een bestuursorgaan vergt, belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen of maatwerk noodzakelijk is. De eerste stap is dan ook een beoordeling van de noodzaak van een vergunningstelsel. Zijn er voldoende redenen om de invoering van een vergunningstelsel te rechtvaardigen, dan zijn dat even zovele redenen om fictieve vergunningverlening achterwege te laten, dan wel om, als daartoe wel wordt besloten, in elk geval maatregelen te treffen ter bescherming van algemene belangen en

de belangen van derden. Deze maatregelen hebben echter tot gevolg dat degene aan wie fictief een vergunning is verleend, de beoogde activiteiten niet zonder risico zal kunnen starten. De tijd die wordt gewonnen door vergunningverlening van rechtswege, kan met het oog op de bescherming van het algemeen belang en de belangen van derden vervolgens weer geheel verloren gaan. Naarmate fictieve vergunningverlening minder gevaarschept voor aantasting van de betrokken belangen, lijkt er juist ook minder rechtvaardiging te bestaan om een vergunningstelsel in te voeren. In die gevallen zouden bijvoorbeeld algemene regels, al dan niet gecombineerd met een meldingenstelsel, voldoende kunnen zijn. Iets dergelijks speelt ook bij vergunningstelsels die er vooral toe dienen om maatwerk te bieden. Indien bij fictieve verlening het ontbreken van op de desbetreffende activiteit afgestemde voorschriften effectief kan worden gecompenseerd door voor die gevallen de wettelijk gestelde regels te volgen, kan worden betwijfeld of in zo'n situatie een vergunningstelsel hoe dan ook wel gerechtvaardigd is.

¹⁵ De term "lex silencio" is in Nederland geïntroduceerd in een rapport van de Taskforce vereenvoudiging vergunningen die taakstellende voorstellen deed ter vermindering en vereenvoudiging van de economisch relevante vergunningprocedures. Advies "Eenvoudig vergunnen". Bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 84.

¹⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224.

Gecoördineerde besluitvorming

Vaak is voor het verrichten van een bepaalde activiteit meer dan één vergunning of ontheffing nodig en soms moeten deze vergunningen of ontheffingen door verschillende bestuursorganen worden verleend. De kern van het probleem ligt dan meestal in de ongelijktijdigheid van procedures en besluiten en de daarmee gepaard gaande belasting voor de aanvrager en degene die bezwaar wil maken. Efficiëntere procedures voor met elkaar samenhangende besluiten ten behoeve van één en dezelfde activiteit kunnen in dit opzicht een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de dienstverlening ten behoeve van burgers, bedrijven en instellingen.

In het wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met een regeling over samenhangende besluiten wordt aan bestuursorganen de verplichting opgelegd de burger te wijzen op de vergunningen die hij ook nog moet aanvragen om zijn doel te bereiken.¹⁷ Bovendien worden de verschillende procedures op elkaar afgestemd. Het opnemen van een algemene regeling in de Awb kan bewerkstelligen dat in bijzondere wetten kan worden volstaan met het van toepassing verklaren van de in de Awb geregelde procedure, indien nodig met enkele aanvullende bepalingen.¹⁸ Dit leidt tot het voorkómen van onnodige verschillen en tot grotere vertrouwdheid bij bestuursorganen en "burgers" met de betrokken figuur en de regeling daarvan. Vereist is dan in elk geval dat er voldoende toepassingsmogelijkheden in het verschiep liggen en dat de regeling in de Awb "de beste van de verschillende

werelden" is, dat wil zeggen dat ze vrucht is van kritische vergelijking van de bestaande procedureregelingen.

De afgelopen jaren heeft het kabinet geïnvesteerd in het treffen van diverse regelingen voor de coördinatie van besluitvorming. Zo is in de ontwerp-Waterwet een verplichte coördinatieregeling getroffen voor de behandeling van vergunningaanvragen op grond van de nieuwe Waterwet, de Wet milieubeheer en de Kernenergiewet. De Raad wijst in zijn advies bij de ontwerp-Waterwet op het voorstel van Wet samenhangende besluiten en adviseert voor de coördinatie van de vergunning ingevolge de Waterwet uit te gaan van de toepasselijkheid van de in de Awb op te nemen regeling, en de dan nog nodige aanvullende bepalingen daarop af te stemmen.¹⁹ In het nader rapport merkt de regering op dat ook zij van mening is dat tegen de achtergrond van een algemene coördinatieregeling in de Awb, bijzondere regelingen in sectorale wetten dienen te worden vermeden. Uitgangspunt is dan ook dat de bijzondere coördinatieregeling in de Waterwet vervalt, als de algemene regeling in de Awb daarin kan voorzien.

Bundeling van vergunningen

Tegelijkertijd met het wetsvoorstel samenhangende besluiten wordt door middel van het wetsvoorstel

¹⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 980.

¹⁸ Deze systematiek is ook gevolgd bij onder meer de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de regeling voor de aanvullende klachtadviesprocedure van afdeling 9.1.3 Awb.

¹⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 4.

algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een integratie van vergunningen ingevoerd. Dat wetsvoorstel strekt ertoe dat de burger nog maar één vergunning hoeft aan te vragen. De kern van de Wabo is de introductie van de omgevingsvergunning die een aantal bestaande toestemmingsstelsels zal vervangen. De Wabo bevat dus geen bijzondere coördinatieregeling, maar een integratie van verschillende vergunningen. Een op het eerste gezicht fundamenteel andere keuze. In het advies over de Wabo wijst de Raad erop dat de Wet samenhangende besluiten een regeling geeft die enerzijds minder ver gaat, maar die anderzijds eenvoudiger is, en die kan leiden tot niet alleen procedurele maar ook inhoudelijke afstemming van de besluitvorming over alle toestemmingsvereisten.²⁰ De Raad adviseert dan ook om na te gaan of mag worden aangenomen dat de Wabo-regeling een zodanige meerwaarde heeft dat niet vooralsnog kan worden volstaan met voort te bouwen op de algemene coördinatieregeling van de Awb.

Ten slotte

Het besef dat er te veel en te ingewikkelde regels zijn is niet nieuw. Er wordt dan ook telkens opnieuw geprobeerd om de juridisering enigszins binnen de perken te houden door onder meer het bevorderen van deregulering, zelfregulering, maar ook bijvoorbeeld door het stimuleren van mediation. De opbrengst van al deze pogingen moet echter niet worden overschat; de complexiteit van het juridische systeem wordt er niet veel minder door. Dat wil niet zeggen dat dan maar met de ontwikkeling van alternatieven voor regelgeving of met

deregulering gestopt zou moeten worden. Integendeel, dergelijke "tegenbewegingen" tegen doorgaande juridisering moeten met kracht worden voortgezet, wil een rechtssysteem niet op den duur in zichzelf vastlopen. Deregulering en de ontwikkeling en toepassing van alternatieve regelgevingsconcepten horen bij het onderhoud van het rechtssysteem en verdienen voortdurende aandacht en inzet.

²⁰ Advies van 17 juli 2006, Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 4.

Legisprudentieoverzicht

Inleiding

Het jaarlijkse overzicht van de wijze waarop de Raad over wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur adviseert, omvat drie onderdelen die ieder zijn ontleend aan het toetsingskader dat de Raad toepast.

Het gaat om de beleidsanalytische, de juridische en de wetstechnische toets. Elk onderdeel bevat een weergave van thema's die kenmerkend waren voor de advisering in het jaar 2007. De hoofdlijnen van de aanpak van de Raad mogen inmiddels bekend worden verondersteld, zodat het overzicht van die aanpak tamelijk beknopt kan blijven. In het overzicht zijn per onderdeel van het toetsingskader die thema's opgenomen die herhaaldelijk aan de orde kwamen in de loop van het jaar dan wel anderszins een bijzondere aandacht verdienen.

De Raad is adviseur. Zijn adviezen hoeven niet te worden opgevolgd. Als dat niet gebeurt, mag echter wel worden verwacht dat daaraan een gedegen argumentatie ten grondslag ligt. Dat komt de kwaliteit van de besluitvorming over de wetgeving en daarmee van de wetgeving zelf ten goede.

In dit overzicht komen alleen concrete adviezen en soms de reacties van de regering daarop in het nader rapport aan bod.

1 Beleidsanalytische toets

Bij de beleidsanalytische toets worden de volgende vragen gesteld: wat is het probleem, hoe wordt het probleem in het voorstel aangepakt en is de voorgestelde uitvoering adequaat. Bij de beoordeling van de eerste

vraag kijkt de Raad onder andere naar de omschrijving van het probleem, naar de context waarbinnen het wordt geplaatst en naar de noodzaak om dit probleem op te lossen. De Raad beoordeelt tevens of wetgeving het juiste instrument is. Sommige problemen zijn slechts tijdelijk van aard of kunnen wellicht op andere wijze ondervangen worden. In dat geval ligt een wettelijke regeling minder voor de hand.

Vervolgens wordt de probleemaanpak getoetst. Hierbij wordt nagegaan of het voorstel ook werkelijk het gestelde doel kan bereiken.

Tot slot neemt de Raad de uitvoering van het voorstel onder de loep. Naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn de belangrijkste criteria. Bij de voorbereiding van het voorstel is het van groot belang om die partijen tijdig te betrekken die belast zullen worden met de uitvoering. Vastgesteld moet kunnen worden dat zij betrokken zijn en wat zij ervan vinden.

Als het goed is, zijn de bovenstaande vragen beantwoord in de toelichting bij het voorstel en zijn de gemaakte keuzes behoorlijk gemotiveerd. De toelichting vormt in belangrijke mate de leidraad voor de beleidsanalytische toets. In dit verband wijst de Raad nog op het volgende. Het komt nogal eens voor dat in het nader rapport wordt opgemerkt dat aan een opmerking van de Raad gevolg is gegeven, zonder dat dit leidt tot een aanpassing van de toelichting. De Raad gaat ervan uit dat een reactie op adviesopmerkingen van beleidsanalytische of juridische aard ook leidt tot een aanpassing of aanvulling van de toelichting.

Nut en noodzaak

De vraag naar het nut en de noodzaak van een wettelijke regeling of een of meer afzonderlijke bepalingen van die regeling is een belangrijke toets die de Raad verricht. In het afgelopen jaar is deze vraag onder meer aan de orde gekomen bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet in verband met het schrappen van de beperking van de tarieven van de onroerendezaakbelastingen (OZB). Doel van dat wetsvoorstel is het waarborgen van de zelfstandigheid en de beleidsruimte van de gemeenten. De regering heeft de Raad in de adviesaanvraag verzocht in te gaan op het voorgenomen instrument van de macronorm. Die macronorm betekent dat de som van de OZB-opbrengsten van alle gemeenten gezamenlijk een jaarlijks vast te stellen normbedrag niet mag overschrijden. Omdat de regering in de toelichting heeft gesteld ervan overtuigd te zijn dat de gemeenteraden een beheerste ontwikkeling van de OZB zullen nastreven, acht de Raad het niet nodig dat in relatie daarmee een macronorm wordt vastgesteld. Mochten de gemeenten het vertrouwen beschamen waarop het wetsvoorstel gebaseerd is, dan kan de rijksoverheid op grond van repressief toezicht ingrijpen of kan zo nodig een wetswijziging alsnog in een macronorm voorzien, aldus de Raad.²¹ De regering heeft vastgehouden aan de macronorm, omdat daarover in het bestuursakkoord met de gemeenten afspraken waren gemaakt. Wel zal ten aanzien van een macronorm of mogelijke alternatieven ter beheersing van de opbrengsten van onroerendezaakbelastingen nader advies worden ingewonnen bij de Raad voor financiële verhoudingen.

Het wetsvoorstel tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het door de scholen om niet ter beschikking stellen van lesmateriaal aan de leerlingen in het voortgezet onderwijs, verplicht scholen ertoe om het lesmateriaal aan leerlingen in het voortgezet onderwijs om niet ter beschikking te stellen (gratis schoolboeken).²² De kosten die de scholen daarvoor maken worden door het Rijk vergoed. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het doel van het wetsvoorstel is het verlagen van de schoolkosten voor de ouders, omdat er de laatste jaren veel signalen zijn dat de totale schoolkosten voor ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs zwaar kunnen drukken op het gezinsinkomen. De Raad merkt op dat uit de toelichting niet duidelijk wordt in welke mate het gesignaleerde probleem zich in de praktijk voordoet, om hoeveel gevallen het gaat en welk effect de reeds getroffen maatregelen hebben gehad. De Raad komt tot de conclusie dat de noodzaak van overheidsingrijpen niet is komen vast te staan en dat niet wordt aangetoond welk probleem met het voorstel wordt opgelost. Ook merkt hij op dat gezinnen met een inkomen beneden een bepaalde grens thans in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de schoolkosten op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). De in het voorstel opgenomen maatregel, gratis lesmateriaal voor iedereen, komt dan ook vooral ten goede aan diegenen die uit inkomenspolitieke over-

²¹ Advies van 23 augustus 2007, Kamerstukken II 2006/07, 31 133, nr. 4.

²² Advies van 14 december 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 325, nr. 4.

wegingen het minste daarvoor in aanmerking komen, namelijk diegenen die over zoveel draagkracht beschikken dat zij niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming op grond van de WTOS. Daarbij komt dat niet wordt aangetoond dat deze maatregel enig positief effect heeft op de kwaliteit van het onderwijs. De Raad meent ook dat het voorstel verder vragen oproept over de (budgettaire) prioriteitstelling en dat vraagtekens kunnen worden gezet bij de beoogde betere marktwerking. De regering heeft het advies van de Raad niet overgenomen.

Opportunititeit

De toelichting bij het Belastingplan 2008 geeft een schets van de wijze waarop de houdbaarheid van de overheidsfinanciën bevorderd kan worden en zo de AOW in de toekomst op het gewenste niveau kan worden gehouden.²³ Het plan voorziet in een maatregel die twee elementen kende: een positieve prikkel voor degenen die langer doorwerken en een (extra) heffing voor ouderen naar draagkracht. Beide elementen van de maatregel zouden met ingang van 2011 worden ingevoerd. De schets laat echter nog veel vragen open, onder meer over de effecten van de maatregel. De Raad heeft geadviseerd te voorkomen dat nog niet volledig uitgekristalliseerde voorstellen in een belastingplan worden opgenomen. Dit geldt te meer, indien de voorstellen betrekking hebben op relatief ver in de toekomst liggende belastingjaren, zoals in dit geval. Het advies van de Raad om de desbetreffende artikelen niet in dit voorstel op te nemen, is overgenomen.

Effectiviteit

Het Tijdelijk besluit experiment WWB alleenstaande ouders had het voor een aantal gemeenten mogelijk moeten maken om mee te doen aan een experiment om de werking van de Wet Vazalo (Voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders) aan de praktijk te toetsen.²⁴ De Wet Vazalo heeft als belangrijk doel alleenstaande ouders met werk in deeltijd in de gelegenheid te stellen voldoende inkomen te verwerven voor zichzelf en de kinderen, zodat een beroep op de bijstand niet nodig is. Op basis van de Wet Vazalo, die nog niet in werking was getreden, was geen experiment mogelijk om de werking van de wet in de praktijk te toetsen. Het Tijdelijk besluit experiment WWB was daarom gebaseerd op de Wet werk en bijstand (WWB). De reikwijdte van het experiment op basis van de WWB was noodgedwongen beperkter dan het Vazalo-instrumentarium. Uit de toelichting bleek dat het belangrijkste doel van de Wet Vazalo, namelijk dat betrokkene uit de bijstand zou geraken, niet zou worden bereikt met de experimentenregeling: betrokkenen zouden gewoon in de bijstand blijven. Ook een tweede doel van de Wet Vazalo, namelijk dat méér werken, méér loont, kon onder het experiment WWB niet worden bereikt. De Raad concludeert dat het niet realistisch is om te verwachten dat met het experiment WWB het effect van het instrumentarium van de Wet Vazalo op betrouwbare wijze aan de praktijk

²³ Advies van 10 september 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 205, nr. 4.

²⁴ Advies van 31 augustus 2007, Kamerstukken I 2006/07, 29 948, F.

zou kunnen worden getoetst. In zoverre kon het voorstel niet bereiken wat ermee werd beoogd. Verder vindt de Raad het ongewenst dat een experiment wordt voorgesteld nadat het wetgevingsproces van de Wet Vazalo geheel is voltooid. De regering heeft besloten af te zien van het experiment vooruitlopend op de inwerking-treding van de Wet Vazalo.

Het voorstel van wet ter modernisering, vereenvoudiging en beperking van de wettelijke regels over de voorzieningenplanning bij scholen bevat een aantal aanpassingen in de Wet op het voortgezet onderwijs.²⁵ Teneinde de procedures rond de oprichting van nieuwe scholen te vereenvoudigen, wordt het plan van scholen afgeschaft en worden de stichtings- en opheffingsnormen vereenvoudigd. Schoolbesturen kunnen het aanbod van onderwijsvoorzieningen op regionaal niveau op elkaar afstemmen door een regionaal plan onderwijsvoorzieningen op te stellen. De invoering van regionale plannen is gebaseerd op de zogenoemde regionale arrangementen die sinds 2002 in het voorbereidend middelbaar beroeps-onderwijs (vmbo) bestaan. Deze zijn thans opgenomen in een beleidsregel. Het voorstel breidt deze - in het vmbo relatief succesvolle - arrangementen uit naar de andere schoolsoorten in het voortgezet onderwijs. De Raad merkt op dat het voorstel leidt tot een beperkte mate van zelfregulering door de betrokken scholen in een regio. De effectiviteit hiervan staat of valt met het vertrouwen tussen de schoolbesturen in deze regio. Indien deze besturen geen belang hebben bij de totstandkoming van een regionaal plan, of elkaar niet

vertrouwen, komt er geen regionaal plan tot stand of slechts met veel moeite.

De keuze voor deze beperkte zelfregulering is voorts gebaseerd op de successen met de regionale arrangementen in het vmbo. De Raad merkt op dat het succes van de regionale arrangementen in het vmbo nog niet betekent dat regionale plannen voor havo en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) zonder meer dezelfde mate van succes zullen hebben. De regering merkt in het nader rapport op dat zij geen problemen verwacht bij het ontstaan van de regionale samenwerking wat vwo/havo betreft en dat aan de gevolgen van de beperkte zelfregulering bij de evaluatie op grond van artikel V van het wetsvoorstel aandacht zal worden besteed.

Alternatieven

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Zorgverzekeringswet (ZvW) en de Wet op de zorgtoeslag wordt de no-claimteruggave vervangen door een verplicht eigen risico.²⁶ Het doel van het voorgestelde verplichte eigen risico is het afremmen van de zorgconsumptie, waardoor de kostenstijging in de gezondheidszorg zou afnemen. Ook moet het eigen risico de uitvoerbaarheid van de regeling van eigen bijdragen voor de zorgverzekeraars verbeteren. De Raad is van mening dat onvoldoende is toegelicht dat er van het voorgestelde nieuwe systeem een groter matigend effect op de zorgconsumptie zou

²⁵ Advies van 16 november 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 310, nr. 4.

²⁶ Advies van 13 juni 2007, Kamerstukken II 2006/07, 31 094, nr. 4.

uitgaan dan van de huidige no-claimteruggaveregelings. Daar komt bij dat de no-claimteruggaveregelings nog maar kort geleden is ingevoerd, de voordelen van een verplicht eigen risico niet duidelijk waren en mogelijke alternatieven binnen de systematiek van de Zvw onvoldoende waren onderzocht. De Raad adviseert de voorgestelde vorm van de eigen risicoregelings opnieuw te bezien en alternatieven voor hetgeen wordt beoogd in overweging te nemen. De regering heeft, alles afwegende, overeenkomstig de in het coalitieakkoord gemaakte afspraak vastgehouden aan het voorgestelde systeem van een verplicht eigen risico.

Zorgvuldige voorbereiding

Zorgvuldige voorbereiding van regelgeving vereist dat in voorkomende gevallen gebruik wordt gemaakt van de expertise van onder meer adviesinstanties, onderzoeksinstituten en belangenorganisaties. Inschakeling van deze instanties en organisatie ontslaat de regering echter niet van haar eigen verantwoordelijkheid in het wetgevingsproces. Reeds in 2005 heeft de Raad kritisch geoordeeld over het integraal opnemen van bekwaamheidseisen voor het onderwijspersoneel uit een rapport van het Stichting beroepskwaliteit leraren en ander onderwijspersoneel (SBL) in een algemene maatregel van bestuur. De Raad kwam toen tot de conclusie dat het hier ging om omvangrijke beschrijvingen van het SBL die niet zonder meer kunnen worden gebezigd in de formuleringen die passen bij een algemene maatregel van bestuur.²⁷

In zijn advies over het wetsvoorstel medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs merkt de Raad op dat

het enkele feit dat het initiatief voor dit voorstel door de MBO-raad was genomen en op draagvlak kan rekenen van de betrokken partijen, de regering niet ontslaat van een eigen beoordeling van de aard en de positie van instellingen waarom het gaat en van de belangen van alle betrokkenen daarbij.²⁸

2 Juridische toets

Bij de juridische toets staat de juridische kwaliteit van de regeling centraal. De Raad toetst allereerst aan "hogere" recht; daaronder valt zowel het geschreven als het ongeschreven "hogere" recht. Tot de categorie geschreven recht behoren onder andere internationale verdragen die Nederland binden, Europeesrechtelijke verdragen, het Statuut van het Koninkrijk en de Grondwet. Het ongeschreven recht behelst algemene rechtsbeginselen die betrekking hebben op de rechtsstaat en democratie, op het constitutionele recht of algemene rechtsbeginselen, zoals de rechtszekerheid of proportionaliteit.

De Raad toetst niet alleen aan "hogere" recht; ook de inpassing van de voorgestelde regeling in het bestaande rechtssysteem wordt onderzocht. Tevens wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen bijzondere en algemene wetten, overgangsrecht en zaken als rechtsbescherming. Regelmatig komt de kwestie van de omvang en het niveau van delegatie van regelgeving aan de orde.

²⁷ Advies van 4 april 2005, Bijvoegsel Staatscourant 11 oktober 2005, nr. 197. Zie Jaarverslag 2005, blz. 79.

²⁸ Advies van 7 maart 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 266, nr. 4.

Toetsing aan het EVRM

Het initiatiefvoorstel tot invoering van verbod op het dragen van boerka's of nikaabs in de openbare ruimte heeft de Raad aanleiding gegeven in te gaan op de verenigbaarheid van dit verbod met de vrijheid van godsdienst en het discriminatieverbod.²⁹ De Raad merkt op dat de ruimte voor beperkingen op de vrijheid van godsdienst in rechtspraak en literatuur wordt erkend, maar dat terughoudendheid is geboden; het zal moeten gaan om maatregelen die niet beogen het grondrecht als zodanig te beperken, maar die ertoe dienen andere belangen te beschermen. Het potentiële veiligheidsrisico van het dragen van een boerka acht de Raad in dit geval onvoldoende concreet en zwaarwegend. Aan het verbieden van één specifiek religieus symbool in het openbare leven worden zware eisen gesteld. De Raad stelt bovendien dat het twijfelachtig is of het voorgestelde algemene boerkaverbod kan worden gekwalificeerd als een beperking in het belijden van de godsdienst in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Grondwet. De strekking van het verbod betreft veeleer een volledig uitsluiten van deze wijze van belijden op alle openbare plaatsen. Daarmee wordt die vrijheid in zoverre in haar wezen aangetast. Een zo absolute ingreep in de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging gaat naar het oordeel van de Raad het kader van de beperkingen in de uitoefening van de godsdienst, in artikel 6, tweede lid, te buiten.

Daarnaast is het verbod volgens de Raad in strijd met artikel 1 van de Grondwet, artikel 1 van Protocol No. 12 bij het EVRM en artikel 26 Bupo. Het verbod heeft

uitsluitend betrekking op de boerka en de nikaab, die in Nederland tot nu toe door een zeer beperkt aantal personen, moslimvrouwen, wordt gedragen. Daarmee wordt een niet gerechtvaardigd onderscheid gemaakt, dat rechtstreeks betrekking heeft op godsdienst.

In het ontwerpbesluit archeologische monumentenzorg is een verplicht lidmaatschap van een beroepsvereniging opgenomen.³⁰ De Raad is van oordeel dat het verplicht lidmaatschap van een beroepsvereniging rechtvaardiging behoeft in het licht van artikel 11 van het EVRM. De daarin genoemde vrijheid van vereniging omvat mede de vrijheid om geen lid te zijn van een vereniging.

In het nader rapport concludeert ook de minister dat het verplichte lidmaatschap van een beroepsvereniging op gespannen voet staat met artikel 11 van het EVRM. Hij heeft de bepaling laten vervallen.

Toetsing aan het Statuut, Koninkrijksaspecten

Het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES bevat tijdelijke voorzieningen voor het toezicht op de begroting en de financiële huishouding van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba van de Nederlandse Antillen.³¹ De eilandgebieden worden door het besluit ingrijpend beperkt in de uitoefening van hun bevoegd-

²⁹ Advies van 21 september 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 108, nr. 4.

³⁰ Advies van 12 april 2007, Bijvoegsel Staatscourant 11 september 2007, nr. 175.

³¹ Advies van 23 augustus 2007, Bijvoegsel Staatscourant 11 december 2007, nr. 240.

heden ten aanzien van hun financiële huishouding. Feitelijk betekent dat een vergaande vorm van financiële curatele. De Raad vraagt of de door de regering gekozen grondslag van het ontwerpbesluit (artikel 38, eerste en tweede lid, van het Statuut, de consensusregeling) daarvoor toereikend is. Waar het betreft de totstandkomingsgeschiedenis vindt het besluit aansluiting bij het consensusartikel 38. Er was overeenstemming over bereikt met de eilandbesturen. Maar de Raad heeft het ontwerpbesluit niet alleen bezien naar de wijze van totstandkoming, maar ook naar de aard van de daarin voorgestelde maatregelen en bevoegdheden. Een aantal eigen aangelegenheden worden door het besluit niet langer geheel zelfstandig behartigd door de eilandgebieden. De Raad wijst erop dat artikel 51, eerste lid, van het Statuut een voorziening bevat voor de situatie van verwaarlozing van taken die, onder meer, voortvloeien uit het Statuut. Uit paragraaf 2 van de toelichting bij het voorstel kan worden afgeleid dat een dergelijke situatie zich hier voordoet: "het Land de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen ondervinden al jaren substantiële en structurele problemen op het gebied van de overheidsfinanciën. Begrotingen geven een onvoldoende betrouwbaar beeld van uitgaven en inkomsten, het opstellen van rekeningen loopt achter en de schuldposities zijn problematisch. Op politiek niveau is erkend dat de financiële problemen ernstig zijn." Verder wordt daar geconstateerd dat "... het Antilliaanse staatsverband niet bij machte is de problemen van de eilanden daadkrachtig aan te pakken." Deze probleemanalyse en beoordeling van de staat van de

financiële huishouding betekenen dat in dit geval de deugdelijkheid van bestuur, als bedoeld in artikel 43, eerste lid, van het Statuut rechtstreeks in het geding is, en dat de bestaande vormen van regulier financieel toezicht ontoereikend worden geacht. Een dergelijk oordeel houdt in dat de raad van ministers van het Koninkrijk, gelet op artikel 43, tweede lid, van het Statuut, zich heeft te beraden op de vraag of er reden is voor het nemen van een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 51, eerste lid, van het Statuut.

De Raad adviseerde daarom de beslissing om het voorstel (uitsluitend) te baseren op artikel 38 van het Statuut nader te overwegen. De regering heeft de voorkeur gegeven uit te blijven gaan van een consensusregeling. Omdat overeenstemming was bereikt met de eilandgebieden en het land Nederlandse Antillen over een vrijwillige regeling, is er volgens de regering geen plaats voor toepassing van artikel 51, eerste lid. Ingrijpen op basis daarvan zou bovendien ultimum remedium zijn.

Toetsing aan Europees recht

In een wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet zijn regels gesteld omtrent deelneming in de opsporing en winning van koolwaterstoffen door een daartoe aangewezen vennootschap en omtrent andere taken en activiteiten van die vennootschap (Energie Beheer Nederland B.V. (EBN)).³² De Staat neemt via EBN, waarvan alle aandelen in handen van de Staat zijn, deel aan de opsporing en winning van olie en gas. De Raad

³² Advies van 12 april 2007, Kamerstukken II 2006/07, 31 090, nr. 4.

heeft de vraag gesteld in hoeverre het verrichten van commerciële activiteiten door een vennootschap, die belast is met het uitvoeren van publieke taken, zich verhoudt tot artikel 86, tweede lid, van het EG-Verdrag. De Raad wijst er op dat de commerciële activiteiten, afgezien van de eventuele toepasselijkheid van artikel 86, tweede lid, EG-Verdrag, ook zullen moeten voldoen aan de regels van het Europese mededingingsrecht en dat het daarom van belang is om de vennootschap te verplichten tot een doorberekening van de integrale kosten van deze activiteiten. Het advies heeft aanleiding gegeven tot aanscherping van de regels op het punt van nevenactiviteiten van EBN.

Eigen aard en verantwoordingsstructuur van de overheid

Aan de Raad is een initiatiefwetsvoorstel voorgelegd tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten dat strekt tot opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen. De Raad heeft in zijn advies de eigen aard van de overheid benadrukt.³³ De taak van de overheid is gebaseerd op de wet en wordt uitgeoefend in het algemeen belang. Overheden hebben niet, zoals andere rechtspersonen, de vrijheid om hun taak naar eigen inzicht in te richten, noch hebben zij de vrijheid om af te zien van het verrichten van hun taak. Wel hebben zij ten behoeve van een goede behartiging van het algemeen belang beleids- en beslissingsruimte nodig om verschillende betrokken (algemene) belangen af te kunnen wegen. Daarbij moeten zij soms handelingen verrichten die aan anderen niet zijn

toegestaan. De rechtvaardigingsgronden voor het handelen van de overheid zijn in dat verband niet ten volle gelijk aan die voor private personen en organisaties, en een vervolgingsbeslissing ten aanzien van de overheid en van overheidsfunctionarissen kan in zoverre dan ook afwijken van die ten aanzien van private personen en organisaties. Deze ongelijkheid in taken en verantwoordelijkheden heeft tot gevolg dat anders omgaan met strafbare feiten gepleegd door overheden, dan met strafbare feiten die door anderen zijn begaan, geen strijd met het gelijkheidsbeginsel hoeft te betekenen.

Over de wijze waarop overheden hun taken hebben uitgevoerd, leggen de politieke ambtsdragers, die daarvoor verantwoordelijk zijn, verantwoording af aan democratisch gelegitimeerde organen. De Raad wijst op het belang van de vraag aan de hand van welke maatstaven het optreden van de overheid wordt beoordeeld. Is dat de strafrechtelijke beoordeling van de officier van justitie of gaat het in het bijzonder om de toetsing aan bredere, waaronder ook morele, maatstaven waarop nu juist in de democratische controle en de politieke verantwoording de nadruk moet liggen? De beoordeling in het kader van democratische verantwoording geschiedt uit een oogpunt van goede behartiging van overheids-taken: rechtmatigheid van overheidsoptreden is bij deze beoordeling een vanzelfsprekend uitgangspunt. Strafrechtelijke doelen als leedtoevoeging en vergelding zijn niet de leidende normen bij een negatief oordeel over overheidsoptreden in het democratisch verantwoor-

³³ Advies van 26 oktober 2006, Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 5.

dingsproces. Daarin gaat het bij uitstek om normbevestiging en de morele legitimatie van het overheidsoptreden. Strafvervolging kan het democratisch verantwoordingsstelsel doorkruisen en omgekeerd. Een openbaar debat over een kwestie die onder de rechter is, zal aan beperkingen onderhevig zijn. De Raad vraagt zich af of er, mocht de politieke controle in de praktijk tekortschieten, niet aanleiding zou zijn om allereerst dit staatsrechtelijke verantwoordingsmechanisme zelf te versterken – en met meer effect – in plaats van de introductie van andere controle- en verantwoordingsmechanismen. Juist als onrechtmatig handelen het gevolg is van een cultuur van onverschilligheid of nonchalance bij de hantering van voorgeschreven procedures, zal dat op andere wijze dan via het strafrecht gecorrigeerd moeten én kunnen worden.

Opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van de Staat heeft ook consequenties voor de eenheid van de regering en het regeringsbeleid. Het OM is niet volledig onafhankelijk, en de ministeriële verantwoordelijkheid voor zijn handelen heeft de laatste jaren meer nadruk gekregen. Dat betekent dat de minister van Justitie en bijzondere positie zou krijgen binnen de regering.

De ministerraad mag niet betrokken zijn bij beslissingen inzake de vervolging van de staat. In geval van vervolging van de centrale overheid zou de "verdachte" dan zelf daarover beslissen. De indieners hebben ervoor gekozen het wetsvoorstel te handhaven.

Kenbaarheid van regelgeving

Met enige regelmaat is door de Raad het onderwerp kenbaarheid van regelgeving aan de orde gesteld. Het ging dan in het bijzonder om de verwijzing naar externe normen en Europese regelgeving.

In het advies over het ontwerpbesluit houdende algemene regels voor inrichtingen milieubeheer wijst de Raad erop dat hoewel veel van de verwijzingen naar externe normen reeds thans in algemene maatregelen van bestuur voorkomen en voor een deel voortvloeien uit EG-richtlijnen, het uit oogpunt van inzichtelijkheid en kenbaarheid van de normstelling wenselijk is dat zoveel mogelijk de kern van de regel in het ontwerpbesluit of de ministeriële regeling wordt opgenomen.³⁴ Voor een belangrijk deel kan die reeds besloten liggen in de formulering van een doelvoorschrift. In ieder geval zal het samenbrengen van voorschriften voor verschillende categorieën inrichtingen in één amvb niet mogen leiden tot een minder inzichtelijke regeling.

³⁴ Advies van 28 juni 2007, Bijvoegsel Staatscourant 13 november 2007, nr. 220.

Verder heeft de Raad in twee adviezen opgemerkt dat het gebruik van een algemene grondslag voor toepassing van bestuursdwang ter handhaving van EG-verordeningen niet in overeenstemming is met het beginsel van kenbaarheid van wetgeving.³⁵

Zorgplichtbepalingen

Het ontwerpbesluit bodemkwaliteit bevat een vaag geclausuleerde, algemene zorgplicht, namelijk tot het in acht nemen van voldoende zorg bij het toepassen van bouwstoffen, grond of baggerspecie in het oppervlaktewater.³⁶ In het ontwerpbesluit wordt niet nader gespecificeerd wat voldoende zorg is. De Raad is van mening dat een zorgplichtbepaling voldoende gepreciseerd dient te zijn, zeker wanneer zo'n bepaling een centrale rol speelt in het ontwerpbesluit, zoals hier het geval was.

Anders kan de vage norm leiden tot een zeer verschillende invulling door de bevoegde gezagsinstanties en zal die invulling afhangen van de concrete omstandigheden van het geval. Voor de uitvoering van het ontwerpbesluit is het van belang dat voor de betrokkenen duidelijk is welke verplichtingen in concreto voortvloeien uit deze bepaling. De Raad adviseert de zorgplichtbepaling nader te preciseren. De regering heeft het ontwerpbesluit daarop aangepast en is in de nota van toelichting ingegaan op de verplichtingen die in concreto uit uit zorgplichtbepaling kunnen voortvloeien.

Privacy / Persoonsregistraties

De Raad bekijkt ontwerp-regelgeving ook op privacy-aspecten. Hierbij valt te denken aan: nut en noodzaak

van het inzagerecht in persoonsdossiers, het bewaren van privacygevoelige gegevens, en het uitgangspunt dat de essentialia over de gegevensverwerking in de wet zelf vastgelegd zijn. In een aantal adviezen zijn opmerkingen gemaakt over dit onderwerp.

Het wetsvoorstel eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen bepaalt dat gegevens die de ketenpartners werk en inkomen nodig hebben voor hun wettelijke taken, in beginsel niet meer dan eenmaal bij burgers kunnen worden gevraagd.³⁷ De uitvoeringsorganisaties en gemeentebesturen worden verplicht naast de authentieke gegevens uit het overheidsbrede stelsel van basisregistraties, ook gegevens uit andere administraties te gebruiken.

³⁵ Advies van 9 augustus 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 232, nr. 4, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart en de Luchtvaartwet ter implementatie van Verordening (EG) nr. 2111/2005 inzake de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen met een exploitatieverbod en informatie aan luchtreizigers over de identiteit van de exploiterende luchtvaartmaatschappij en van Verordening (EG) nr. 1107/2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen en het advies van 8 oktober 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 262, nr. 4, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Warenwet in verband met de opnemng van de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang op te leggen en enkele andere wijzigingen.

³⁶ Advies van 10 september 2007, Bijvoegsel Staatscourant 8 januari 2008, nr. 5.

³⁷ Advies van 4 januari 2007, Kamerstukken II 2006/07 30 970, nr. 4.

Op den duur moet dit leiden tot een zogenaamde omgekeerde 'intake' met gebruikmaking van een digitaal klant dossier: niet de betrokken burger is dan de primaire bron van informatie, maar zo veel mogelijk de overheid zelf. Het College bescherming persoonsgegevens had geadviseerd een aantal essentiële elementen die voortvloeien uit het recht op bescherming van persoonsgegevens uit te werken op het niveau van de wet.

In paragraaf 6 van de toelichting gaf het kabinet echter te kennen dat de procedurele waarborgen niet bij of krachtens het voorstel worden geregeld omdat de Wbp daarin al voorziet, en in de Wet Suwi en de andere wetten geen wijzigingen worden opgenomen van het gesloten systeem van gegevensverstrekking. De Raad is van oordeel dat de nu voorgestelde en in de Wet Suwi op te nemen regeling van de eisen inzake gegevensverwerking te summier is. Naar het oordeel van de Raad mag het in de toelichting genoemde streven naar flexibele kaderwetgeving er niet aan afdoen dat verantwoordelijkheden inzake de gegevensverwerking en een aantal belangrijke waarborgen in de wet zelf voldoende duidelijk worden geregeld. De Raad wijst er op dat de wet zelf de belangrijkste onderdelen van een regeling dient te bevatten, zoals regels die zien op rechtsbescherming en procedurele waarborgen jegens het optreden van de overheid. De regering heeft het advies op dit punt niet overgenomen.

In het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijke handhaving volksgezondheidswetgeving wordt voor de ambtenaren van de inspectie voor de gezondheidszorg de bevoegd-

heid gecreëerd om inzage te krijgen in medische dossiers. De Raad wijst erop dat inbreuken op de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk en proportioneel dienen te zijn.³⁸ Het is de Raad niet duidelijk waarom de vaststelling van het inzagerecht ten behoeve van alle taken van de toezichtambtenaren noodzakelijk is, zoals het wetsvoorstel mogelijk maakte. De wetgever dient in elk geval per wettelijke taak af te wegen of een inzagerecht gezien het doel noodzakelijk is. Daarbij is het bovendien wenselijk het recht te beperken tot die situaties waarin effectief toezicht niet mogelijk is zonder inzage in de medische gegevens. Het advies is voor een beperkt deel opgevolgd.

De Dataretentierichtlijn³⁹ stelt regels voor telecombedrijven: zij moeten verkeersgegevens, locatiegegevens en identificerende gegevens van telecommunicatie (telefoon, e-mail en internetverkeer) voor een bepaalde tijd bewaren, zodat de overheid die kan opvragen voor de bestrijding van ernstige criminaliteit. Het wetsvoorstel bewaarplicht telecommunicatiegegevens bevat de implementatie van die richtlijn.⁴⁰ De richtlijn laat de duur van de bewaarplicht gedeeltelijk over aan de lidstaten:

³⁸ Advies van 30 januari 2007, Kamerstukken II 2006/07, 31 122, nr. 4.

³⁹ Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG, PbEU L 105.

⁴⁰ Advies van 22 juni 2007, Kamerstukken 2006/07, 31 145, nr. 5.

de bewaarplicht kan liggen tussen zes maanden en twee jaar. De regering heeft in het voorstel gekozen voor een termijn van achttien maanden. De Raad is er niet van overtuigd dat de keuze voor een termijn van achttien maanden in overeenstemming is met de proportionaliteits-eis die door artikel 8 EVRM in het geval van inbreuk op de privacy wordt vereist. Het advies om te kiezen voor een kortere termijn van 12 maanden is niet opgevolgd.

Financiële verhoudingen

Ingevolge artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet gaat het opdragen van medebewind aan provincie- en gemeentebesturen gepaard met volledige dekking van de kosten van de nieuwe activiteit. Tegen die achtergrond heeft de Raad in het advies over de Wet veiligheidsregio's opgemerkt dat het Rijk de financiële middelen zal moeten verschaffen die de regio's in staat zullen stellen deze taken te vervullen.⁴¹ Dat geldt ook voor de kosten van de informatievoorziening aan het Rijk, die in het voorstel worden voorzien. Een dergelijke financieringswijze heeft bovendien als voordeel dat wordt aangesloten bij de bekostiging van de politie.

Vervolgens wijst de Raad erop dat het in medebewindsverhoudingen (zoals hier) in beginsel niet gewenst is dat via de wijze van financiering kan worden gestuurd: verplichtingen van de decentrale overheden dienen uit de wet voort te vloeien. De Raad adviseert tot aanpassing van de wijze van financiering. In het nader rapport geeft de regering beargumenteerd aan dat is gekozen voor het handhaven van het voorgestelde financieringsmodel.

In een voorstel tot wijziging van de Financiële verhoudingswet (Fv-wet) is voorgesteld specifieke uitkeringen rechtstreeks toe te kennen aan openbare lichamen, ingesteld op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

De Raad heeft in zijn advies uiteengezet dat op grond van artikel 132, zesde lid, van de Grondwet de Fv-wet de financiële geldstromen regelt tussen het Rijk en de gemeenten en provincies.⁴² In dit voorstel wordt van deze regel afgeweken. Aangezien openbare lichamen op basis van de Wgr een rechtstreekse financiële relatie krijgen met het Rijk, is dit naar het oordeel van de Raad een principiële wijziging.⁴³ Weliswaar vindt thans financiering op basis van bijzondere wetten incidenteel plaats, maar die incidentele rechtsbasis komt juist in die wetten te vervallen.

De Raad wijst er verder op dat rechtstreekse financiering van openbare lichamen in de praktijk blijkt te leiden tot onduidelijkheid over de bevoegdheden, de verantwoordelijkheden en het afleggen van verantwoording tussen de colleges van deelnemende gemeenten aan een openbaar lichaam en het dagelijks bestuur van een openbaar

⁴¹ Advies van 9 maart 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 117, nr. 4, inzake het voorstel van wet houdende bepalingen over de brandweerzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's).

⁴² Advies van 17 oktober 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 327, nr. 4.

⁴³ De Raad erkent dat de WGR+-regio's in deze een eigensoortige positie innemen, maar dat doet niets af aan de bezwaren van de Raad.

lichaam, vooral indien bij het openbaar lichaam financiële tekorten ontstaan of uitkeringen door een minister moeten worden teruggevorderd.⁴⁴

Door in het voorstel aan een openbaar lichaam een eigen geldstroom in de vorm van specifieke uitkeringen vanwege het Rijk toe te kennen, ontstaat een algemene erkenning van deze organisatievorm als medeoverheid, naast de provincies en gemeenten. Deze erkenning miskent het karakter van deze organisatievorm, te weten verlengd lokaal bestuur, waarbij de financiering van de regeling geschiedt door de deelnemende gemeenten of provincies. De getrapte financiering doet ook recht aan de democratische legitimering van de besteding van gelden en aan het budgetrecht van de vertegenwoordigende lichamen. Gelet op het principiële karakter van de voorgestelde wijziging, adviseert de Raad openbare Wgr-lichamen niet in de Fv-wet op te nemen.

In het nader rapport merkt de regering op dat niet beoogd was een principiële wijziging in de financiële verhouding aan te brengen door openbare lichamen een structurele financiële relatie met het Rijk te geven, noch om deze organisatievorm een algemene erkenning als medeoverheid, naast provincies en gemeenten, te geven. Daarom is ervan afgezien de openbare lichamen op basis van de Wgr, in de Fv-wet op te nemen.

3 Wetstechnische toets

Bij de wetstechnische toets beoordeelt de Raad de 'technische kwaliteit' van de regeling en de daarbij behorende toelichting. De Raad let onder andere op de logische en systematische opbouw, de innerlijke

consistentie, de gebruikte terminologie en de toegankelijkheid van de regeling. De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn een belangrijk kader bij de wetgevings-technische beoordeling van de regeling.

Bevoegdheidstoedeling aan programmaministers

Bij het aantreden van het kabinet Balkenende IV hebben twee programmaministers hun intrede gedaan. De positie van de programmaminister en in het bijzonder de bevoegdheidstoedeling aan programmaministers heeft geleid tot een aantal opmerkingen in diverse adviezen. In het advies over de programmabegroting Wonen, Wijken en Integratie (WWI) voor het jaar 2008 legt de Raad de vinger bij de ondertekening van die begroting door de programmaminister, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).⁴⁵ In dat verband verwijst de Raad naar het in de Vierde Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 neergelegde uitgangspunt dat de minister voor WWI verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van WWI. In de toelichting bij de Vierde Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 is uitvoerig ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de portefeuille-

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State van 7 juni 2006 in zaak nr. 200507120/1 en in zaak nr. 200507312/1.

⁴⁵ Advies van 10 september 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XVIII, nr. 3, inzake het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaten van de programmabegroting Wonen, Wijken en Integratie (XI-B) voor het jaar 2008.

houdende ministers en de programmaministers. Er wordt vastgesteld dat de minister van VROM verantwoordelijk blijft voor het apparaatbeheer en de bedrijfsvoering van het ministerie van VROM, ook wanneer dienstonderdelen van het ministerie taken voor de minister voor WWI verrichten. In samenspraak tussen de portefeuillehoudende minister en de programmaminister zullen in het kader van te treffen mandaatregelingen zodanige afspraken moeten worden gemaakt dat de politieke verantwoordelijkheid van de onderscheiden ministers duidelijk wordt. Tegen de achtergrond van het in de Comptabiliteitswet neergelegde uitgangspunt riep de ondertekening van de begroting van WWI, mede namens de minister van VROM vraagtekens op. In het nader rapport is niet ingegaan op deze opmerking.

Ook de bevoegdheidstoedeling aan programmaministers bij het verstrekken van subsidies heeft tot opmerkingen van de Raad geleid. De in dat kader voorgestelde omschrijving van "Onze Minister" als: "Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Onze Minister wie het aangaat" acht de Raad dermate algemeen dat iedere minister binnen deze omschrijving kan vallen, terwijl niet duidelijk is of de ministers afzonderlijk dan wel slechts gezamenlijk bevoegd zijn subsidie te verstrekken op basis van genoemde wet. De Raad adviseert een specifiekere omschrijving op te nemen van de bevoegde ministers.⁴⁶

Intrekking van regelingen

In de aanhef het ontwerpbesluit tot intrekking van

diverse besluiten op het terrein van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die hun betekenis inmiddels verloren hebben, wordt verwezen naar wettelijke regelingen die al eerder waren ingetrokken en daarmee vervallen.⁴⁷ De Raad heeft erop gewezen dat intrekking van een wettelijke regeling met zich brengt dat de op die regeling gebaseerde uitvoeringsregelingen van rechtswege vervallen, tenzij voor die uitvoeringsregelingen tijdig een nieuwe wettelijke grondslag in het leven is geroepen. Nu de genoemde wettelijke regelingen al waren ingetrokken, waren daarmee ook de rechtsgronden vervallen voor intrekking van de op deze wettelijke regelingen gebaseerde algemene maatregelen van bestuur. Voor opschoning van elektronische bestanden is een dergelijke intrekking niet nodig, aangezien regelingen die van rechtswege zijn vervallen, te allen tijde zonder problemen kunnen worden verwijderd.

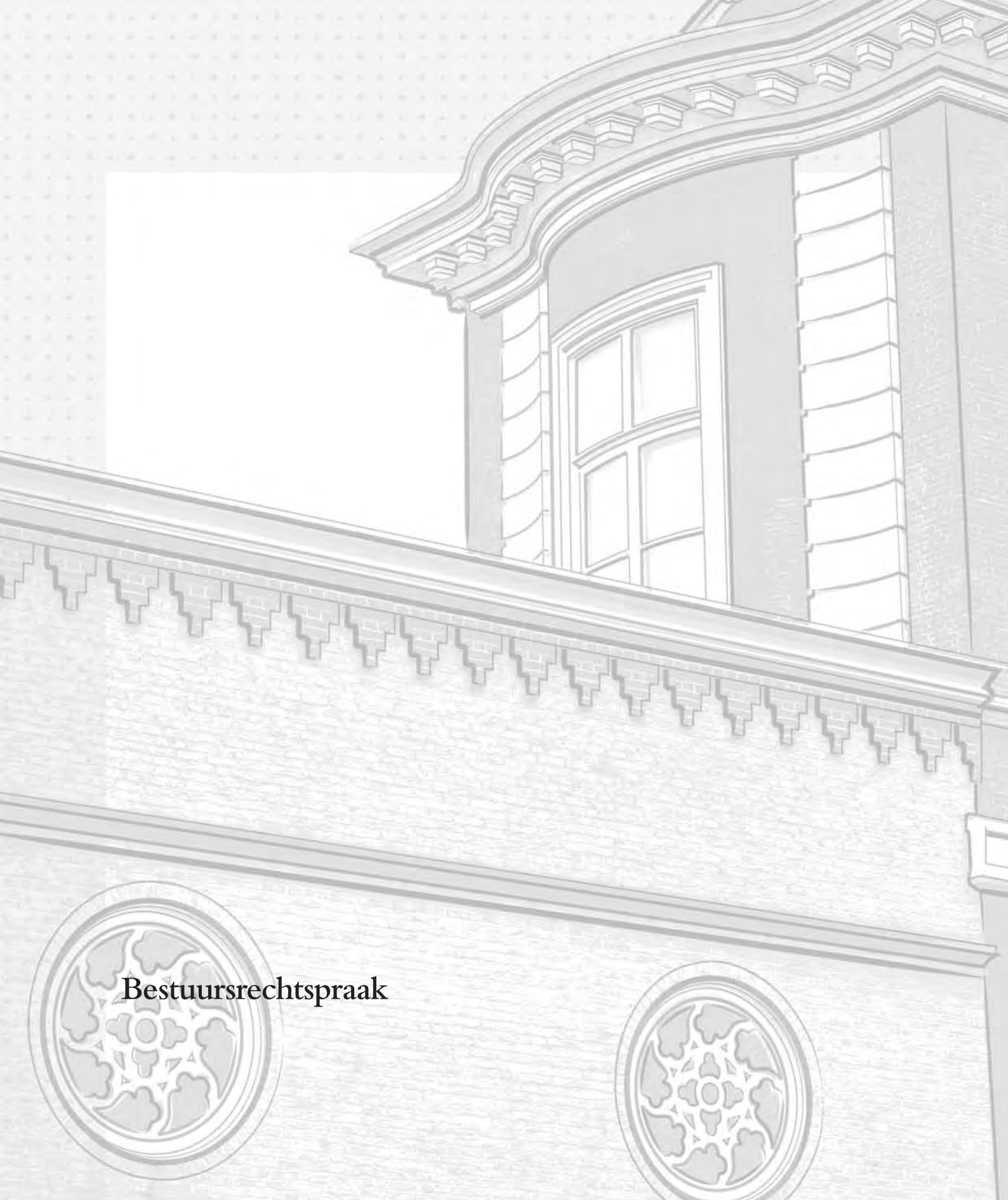
⁴⁶ Advies van 1 augustus 2007, Kamerstukken II 2006/07, 31 134, nr. 4, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en enige andere wetten in verband met kinderopvang (Verzamelwet kinderopvang). Een vergelijkbare opmerking is gemaakt in het advies van 24 augustus 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 229, nr. 4, inzake het voorstel van wet houdende wijziging van een aantal wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW-wetgeving 2008).

⁴⁷ Advies van 2 maart 2007, Bijvoegsel Staatscourant 12 juni 2007, nr. 155.

Toelichting

Ook de toelichting van een ontwerpregeling moet aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Zo kan niet worden volstaan met herhaling in de toelichting van wat al in de regeling zelf staat. In het advies over het wetsvoorstel medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs merkt de Raad op dat reeds een aantal keren is gebleken dat het voorstel over het geheel genomen onvoldoende is toegelicht.⁴⁸ Dit bezwaar geldt zowel het algemeen deel van de toelichting als de artikelsgewijze toelichting. Zo geeft het algemeen deel van de toelichting geen enkel inzicht op welke gronden en in welke mate het gebrek aan interesse van de deelnemers (leerlingen) problemen veroorzaakt bij het overleg over onderwerpen die voortaan tot het terrein van de ondernemingsraad zullen behoren. De artikelsgewijze toelichting bevat vaak niet meer dan een letterlijke herhaling van wat in het voorschrift zelf te lezen valt, of bestaat uit een parafraze van enkele, tamelijk willekeurig gekozen elementen van het voorgestelde artikel of groep artikelen. De Raad adviseert het algemeen deel van de toelichting te beperken tot een beknopte uiteenzetting van de aard van de problemen die zowel de deelnemers als het personeel ervaren met de ongedeelde medezeggenschap, aangevuld met een beschrijving van eventueel overwogen alternatieven en de gekozen oplossing. Wat betreft de artikelsgewijze toelichting beveelt de Raad een strakkere, toegespitste redactie aan en het vermijden van herhaling.

⁴⁸ Advies van 7 maart 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 266, nr. 4.



Bestuursrechtspraak

Inhoudsopgave Bestuursrechtspraak

Inhoudsopgave Bestuursrechtspraak

Algemeen	79	II Thema's uit de Afdelingsjurisprudentie	103
Jurisprudentieoverzicht	82	1 <i>Natuurbeschermingswet</i>	
I Algemeen bestuursrecht en bestuursprocesrecht	82	2 <i>Beste beschikbare technieken</i>	
1 <i>Bestuursorgaan</i>		3 <i>Bouwvergunningen en vrijstellingen als bedoeld in artikel 19 WRO</i>	
2 <i>Besluit</i>		4 <i>Wet BIBOB</i>	
3 <i>Belanghebbende</i>		5 <i>Wet op de kansspelen</i>	
4 <i>Handhaving</i>		6 <i>Betekenis van internationaal recht voor de behandeling van aanvragen om verblijfsvergunning</i>	
5 <i>Subsidie</i>		7 <i>Vreemdelingenbewaring</i>	
6 <i>Openbaarheid van bestuur</i>		8 <i>Wet arbeid vreemdelingen</i>	
7 <i>Omvang van het geding</i>		III Overige vermeldenswaardige uitspraken	124
8 <i>Horen van getuigen</i>		1 <i>Tracébesluit A4 Burgerveen - Leiden</i>	
9 <i>Openbaarmaking van uitspraken</i>		2 <i>Subsidie politieke partij SGP</i>	
10 <i>Schadevergoeding</i>		3 <i>Nimbyprocedure Schinveldse bossen</i>	
11 <i>EVRM</i>		4 <i>Rijksprojectprocedure gaswinning onder de Waddenzee</i>	
		5 <i>Aanwijzing Luchtvaartterrein Lelystad</i>	
		6 <i>Verbreding A12 Veenendaal - Ede</i>	
		7 <i>Bekendmaking Reglement Participatiefonds</i>	
		8 <i>Handhaving bij belemmering openbare weg</i>	

Algemeen

Onderzoek, finale geschillenbeslechting en motivering

In de verslagperiode heeft de Afdeling bestuursrecht-spraak bij de afdoening van de aan haar voorgelegde zaken speciale aandacht besteed aan de omvang van het onderzoek en de toetsing door de bestuursrechter van de feitenvaststelling door het bestuur, alsmede aan de wenselijkheid en mogelijkheid van finale geschillenbeslechting.

Voorts heeft de motivering van haar uitspraken de volle aandacht van de Afdeling. Deze is in hoge mate bepalend voor het gezag van haar uitspraken in de ogen van partijen en van de bestuursrechter in eerste aanleg en voor de bijdrage van de rechtspraak van de Afdeling aan de rechtsvorming en rechtseenheid.

Rechterlijke toetsing van de feitenvaststelling

Uit een onderzoek door medewerkers van de universiteit Groningen komt naar voren dat aan de Afdeling voorgelegde geschillen dikwijls mede betrekking hebben op de feiten. Duidelijkheid over de wijze waarop de bestuursrechter de vaststelling van de feiten door het bestuursorgaan onderzoekt en beoordeelt en over de mogelijkheid voor partijen om in beroep en hoger beroep nieuwe feiten aan te voeren, is zeer belangrijk voor een goed verloop van de rechterlijke procedure. Uit de tweede evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht door de Commissie Boukema en de derde evaluatie door de Commissie IJssink, alsmede uit recente wetenschappelijke publicaties, blijkt dat verschillend kan

worden gedacht over de wijze waarop de bestuursrechter de bestuurlijke feitenvaststelling dient te toetsen.

De rechtspraak kan op dit punt grotere duidelijkheid verschaffen, in het bijzonder ten behoeve van de rechtseenheid en rechtszekerheid.

Dit geldt ook voor de mate waarin feitelijke argumenten die in eerste aanleg zijn aangevoerd, in hoger beroep kunnen worden aangevuld.

Ingevolge de op hem rustende verplichting bij de voorbereiding van een besluit zorgvuldig onderzoek te doen (artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht, hierna: Awb) is het bestuursorgaan primair verantwoordelijk voor de vaststelling van de feiten. Dit uitgangspunt komt in het bijzonder tot uitdrukking, wanneer de aanvrager niet heeft voldaan aan zijn uit artikel 4:2, tweede lid, Awb voortvloeiende verplichting om de gegevens en bescheiden te verschaffen die nodig zijn voor de beslissing op zijn aanvraag en waarover hij redelijkerwijs kan beschikken. Legt de aanvrager gegevens of bescheiden voor het eerst in rechte over, dan zal de rechter geen eigen feitenvaststelling op grond van deze nieuwe gegevens of bescheiden uitvoeren.

Bij de beoordeling van de vraag of de aanvrager aan het voorschrift van artikel 4:2, tweede lid, Awb heeft voldaan, geeft hij echter aan welke onderzoeksplicht daarbij op het bestuursorgaan rustte. Het zorgvuldigheidsbeginsel strekt er immers mede toe dat het bestuursorgaan de aanvrager behulpzaam moet zijn bij het voldoen aan zijn informatieplicht door duidelijk te maken welke gegevens en welke medewerking van hem worden verwacht binnen welke termijn, en welke de

consequenties kunnen zijn wanneer hij daaraan niet voldoet. Tevens dient de aanvrager, wanneer deze niet of niet volledig aan zijn uit artikel 4:2, tweede lid, Awb voortvloeiende verplichting heeft voldaan, zo mogelijk gelegenheid tot herstel van dit gebrek te worden geboden (artikel 4:5 Awb). Ten slotte biedt, indien de aanvrager bij indiening van de aanvraag niet (volledig) aan zijn informatieplicht heeft voldaan, de bezwaarprocedure onder omstandigheden nog de gelegenheid feiten in te brengen of aan te vullen als onderdeel van de volledige heroverweging door het bestuursorgaan. Bij de beoordeling door de bestuursrechter van de feiten die door het bestuursorgaan dienen te worden verschaft, rijst de vraag of de bestuursrechter zich mag of zelfs moet beperken tot de vaststelling of het bestuursorgaan zich voldoende en voldoende zorgvuldig van zijn verplichting ter zake heeft gekweten. Als de feitelijke grondslag van het besluit gemotiveerd wordt betwist en de bestuursrechter zich vrij eenvoudig zelf een oordeel kan vormen over die feitelijke grondslag, kan hij daarover tot een inhoudelijk oordeel komen. Betreft het echter feiten die naar hun aard door de rechter moeilijk zijn vast te stellen, dan zal bij een niet kennelijk ongegronde betwisting van de feiten de rechter doorgaans moeten volstaan met een vernietiging wegens onzorgvuldige voorbereiding of ontoereikende motivering van het bestreden besluit. Soms kan er echter reden voor de rechter zijn om ter wille van finale afdoening zelf onderzoek naar de feiten in te stellen door bij partijen nadere inlichtingen of stukken op te vragen of in uitzonderlijke gevallen daartoe een deskundige te benoemen.

Ook hier geldt dat het wenselijk kan zijn dat tijdens het vooronderzoek reeds bepaalde beslissingen of stappen worden genomen.

Finale geschillenbeslechting

Naast de (primaire) functie van de bestuursrechtspraak de voorgelegde bestuursbesluiten op hun rechtmatigheid te beoordelen aan de hand van hetgeen daartegen is aangevoerd, komt steeds meer nadruk te liggen op doelmatige en doeltreffende, en daarmee ook tijdige, beslechting van het geschil door de bestuursrechter in de vorm van een finale afdoening.

De in het kader van de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht gedane aanbevelingen vormden voor de Afdeling aanleiding de mogelijkheden om te komen tot finale beslechting van aan haar voorgelegde geschillen optimaal aan te wenden. Daarbij heeft op de achtergrond ook meegespeeld dat, in geval bij vernietiging van het bestreden besluit of de aangevallen uitspraak de zaak wordt terugverwezen, de afdoening van de zaak zoveel extra tijd vergt dat dit kan leiden tot overschrijding van de redelijke termijn die bij de beslechting van geschillen als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), ingevolge die bepaling in acht moet worden genomen.

Ingevolge artikel 8:72, derde en vierde lid, Awb komt aan de bestuursrechter de bevoegdheid toe, de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien door zijn uitspraak in de

plaats te stellen van het vernietigde besluit. Tevens heeft de Afdeling de bevoegdheid om op de voet van artikel 45 Wet op de Raad van State bij vernietiging van de aangevallen uitspraak de zaak zelf af te doen. Deze bevoegdheden bieden ruimte voor finale geschillenbeslechting. De Afdeling streeft ernaar deze waar mogelijk te benutten. In stand laten van de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit ligt voor de hand, wanneer het besluit wordt vernietigd wegens formele gebreken die aan een inhoudelijk juist besluit kleven. Maar ook als er materiële gebreken aan het besluit kleven, zijn er onder omstandigheden mogelijkheden voor finale afdoening, met name indien kan worden vastgesteld hoe het nieuw te nemen besluit dient te luiden. Een voorzichtige trend om meer dan in het verleden aan finale geschillenbeslechting te doen is in de jurisprudentie van de Afdeling ook reeds zichtbaar. Uitgangspunt ten aanzien van punitieve sancties is al langer dat de Afdeling in voorkomende gevallen bij het vaststellen van de hoogte van de sanctie zelf in de zaak voorziet. Zo verlaagde de Afdeling bij uitspraak van 26 september 2007 een boete wegens overtreding van de Wav (Wet arbeid vreemdelingen) van € 40.000 tot € 20.000.¹ Iets verder gaat wellicht de uitspraak van 31 januari 2007 waarin de Voorzitter van de Afdeling overweegt dat de Voorzieningenrechter terecht geen aanleiding had gezien het handhavingsbesluit onredelijk te achten, maar zelf voorzienig verlengde zij de begunstigingstermijn tot zes maanden na de uitspraak.² Hierbij was voor de Voorzitter van belang dat partijen zelf de verlenging van de begunstigingstermijn redelijk achtten. Evenzeer vermeldenswaard is de uitspraak van de

Afdeling van 11 april 2007, waarin de Afdeling na een aanvankelijke afwijzing zelf voorzienig alsnog subsidie toekent en de hoogte daarvan vast stelt op € 464.670,72. Daarbij speelde een rol dat partijen ter zitting om finale afdoening hadden gevraagd en het bestuur had bevestigd dat de aan het bestreden besluit ten grondslag gelegde weigeringsgrond, de enige grond voor afwijzing van de aanvraag vormde.³ Ook kan nog worden gewezen op een uitspraak van 16 mei 2007 waarbij de Afdeling zelf voorzienig alsnog goedkeuring heeft verleend aan de verkoop van woningen en appartementen door een zorginstelling, waar het College sanering zorginstellingen dat juist had nagelaten.

De uitspraken laten zien dat de benadering dat zelf voorzienig alleen kan als er rechtens maar één beslissing mogelijk is, rekbaar is. Zelfs wanneer het bestuursorgaan nog enige beoordelings- of beleidsvrijheid toekomt, hoeft van finale afdoening door de rechter niet in alle gevallen te worden afgezien. Daarvoor kan bijvoorbeeld plaats zijn, wanneer het bestuursorgaan de te verrichten beoordeling en belangenafweging reeds of hangende de procedure alsnog heeft uitgevoerd, de andere partij(en) voldoende gelegenheid is geboden zich daarover uit te laten en de uitkomst de rechterlijke toets kan doorstaan. Aan een en ander kan reeds tijdens het vooronderzoek aandacht worden besteed.

¹ Uitspraak van 26 september 2007, in zaak nr. 200700849/1 (AB 2007, 401; JB 2007/208 en JV 2007/482).

² Uitspraak van 31 januari 2007, in zaak nr. 200608874/1 en 200608874/2.

³ Uitspraak van 11 april 2007, in zaak nr. 200607536/1.

Jurisprudentieoverzicht

In dit onderdeel van het jaarverslag wordt een overzicht gegeven van belangrijke ontwikkelingen in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Een aantal onderwerpen en leerstukken rond de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt centraal gesteld. Daarop volgt een selectie van thema's uit de Afdelingsjurisprudentie en een aantal vermeldenswaardige uitspraken die de Afdeling in 2007 heeft gedaan.

I Algemeen bestuursrecht en bestuursprocesrecht

1 Bestuursorgaan

Ook in 2007 is in een aantal zaken de vraag gerezen of een orgaan dat een besluit had genomen, een bestuursorgaan is. Zo oordeelde de Afdeling dat de Koningin en het Kabinet van de Koningin geen bestuursorganen zijn. Naar de tekst van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, Awb, past de positie van de Koningin op zichzelf in de omschrijving van het begrip bestuursorgaan; in het tweede lid is de Koningin voorts niet uitgezonderd. De uit artikel 42 van de Grondwet voortvloeiende constitutionele onschendbaarheid van de Koningin staat er evenwel aan in de weg dat de Koningin verantwoording aflegt. Gelet hierop kan, aldus de Afdeling, de Koningin niet als een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Awb en artikel 1a van de Wob worden aangemerkt.

Uit artikel 1 van het Besluit van 18 december 2003, houdende bepalingen over het Kabinet van de Koning (Stb. 2004, 8), volgt dat het Kabinet van de Koningin uitsluitend ondersteunende taken verricht ten dienste

Motivering van de uitspraken

De motivering vormt het kernelement van de kwaliteit van rechterlijke beslissingen. Een duidelijke en volledige motivering is van belang om aan partijen duidelijkheid te verschaffen over de uitgevoerde beoordeling van het voorgelegde geschil en om de genomen beslissing te verantwoorden. Zij draagt bij aan het gezag van de genomen beslissing, dient de voorspelbaarheid en rechts-eenheid in de rechtspraak en bevordert de rechtsvorming door de rechter.

Als hoogste algemene bestuursrechter heeft de Afdeling een bijzondere taak bij het bevorderen van de rechtseenheid en de rechtsvorming binnen het bestuursrecht. Er bestaat bij de in eerste aanleg oordelende bestuursrechter dan ook behoefte aan en verwachtingen omtrent een heldere motivering, niet alleen in geval van vernietiging maar ook in geval van bevestiging van de aangevallen uitspraak. Het rapport "Opzet en vormgeving van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak", waarvan in het verslagjaar een tweede, geheel herziene versie is verschenen en dat aan de bestuurssectoren van de rechtbanken ter beschikking is gesteld, kan aan de opbouw, volledigheid en duidelijkheid van de motivering een bijdrage leveren.

van de uitoefening van de constitutionele taken van de Koningin. Aan het Kabinet zijn geen eigen, zelfstandige taken opgedragen. Het is derhalve niet een orgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, Awb. Het opgedragen zijn van uitsluitend ondersteunende taken kan voorts niet worden aangemerkt als het bekleed zijn met openbaar gezag als bedoeld onder b van genoemd artikellid. Het Kabinet is daarom evenmin een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, Awb en artikel 1a van de Wob.⁴

De Stichting Centrum Arbeidsverhoudingen Overheids- personeel is geen bestuursorgaan en maakt geen deel uit van de overheid. De stichting moet daarom worden aangemerkt als een derde, die bedrijfs- en fabricagegegevens vertrouwelijk aan de overheid kan meedelen en die in dat geval de bescherming toekomt die artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wob beoogt te verlenen.⁵

2 Besluit

De afwijzing van een verzoek om teruggave van schilderijen en tekeningen uit de Koenigcollectie is niet een op enig publiekrechtelijk rechtsgevolg gericht besluit, noch een weigering zodanig besluit te nemen. De staatssecretaris, thans de minister, beschikt ter zake van de kunstwerken waarvan de teruggave is verzocht, niet over bijzondere, in het publiekrecht geregelde, bevoegdheden. Met name valt geen bevoegdheid aan te wijzen om een besluit te nemen waardoor voor de staat de verplichting ontstaat om de kunstvoorwerpen, voor zover de staat die onder zich heeft, af te geven of

waardoor aanspraak op zodanige afgifte ontstaat; ook aan ter zake geldende internationale normen valt een dergelijke bevoegdheid niet af te leiden, reeds omdat die normen zich over een keuze tussen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke behandeling van verzoeken om teruggave niet uitlaten. Dat na afloop van de Tweede Wereldoorlog het Besluit herstel rechtsverkeer mogelijk in zodanige verplichting heeft voorzien, leidt niet tot een ander oordeel. De bij dat besluit in het leven geroepen Stichting Nederlandsch Kunstbezit en Raad voor rechts- herstel zijn inmiddels opgeheven. Nadien is geen nieuwe regeling ter zake van rechtsherstel vastgesteld.⁶

De mededeling van de minister van Verkeer en Waterstaat aan betrokkenen dat het Rijk geen publiekrechtelijke verplichting heeft ten aanzien van het in stand houden van het pontveer bij IJpendam is een besluit. Van belang is in dit verband dat het Rijk in 1824 de publiekrechtelijke beheerstaak op zich heeft genomen erop toe te zien dat het Noord-Hollands kanaal met inbegrip van de oeververbindingen, waaronder het pontveer bij IJpendam, naar zijn openbare bestemming gebruikt kan worden. Hieraan doet niet af dat de eigendom en het onderhoud van het pontveer bij overeenkomst aan de gemeente IJpendam is overgedragen. Of met het

⁴ Uitspraak van 6 juni 2007 in zaak nr. 200608642/1 (JB 2007/145; Gst. 2007, 105).

⁵ Uitspraak van 11 juli 2007 in zaak nr. 200608102/1 (AB 2007, 273).

⁶ Uitspraak van 31 januari 2007 in zaak nr. 200605289/1 (AB 2007, 120).

overdragen van het beheer van het Noord-Hollands Kanaal in 1995 aan de provincie toen tevens de publiek-rechtelijke beheerstaak is overgegaan, is niet duidelijk geworden. Het is derhalve niet evident dat de minister in het geheel geen bevoegdheid meer toekomt, zodat voormelde mededeling als een besluit is aan te merken.⁷

De beslissing over wie toegang krijgt tot het communicatie- en alarmeringssysteem C2000, dat is ontwikkeld ten behoeve van de openbare orde- en veiligheidsdiensten, te weten de brandweer, de ambulancediensten, de politie en de Koninklijke Marechaussee, is een beheersbeslissing van publiekrechtelijke aard die moet worden aangemerkt als een besluit. De afwijzing van een verzoek om als gelieerde gebruik te mogen maken van het C2000 systeem is eveneens een besluit.⁸

Ook de goedkeuring van de verhoging van de tarieven in 2003 en 2004 voor de luchtvaartverbinding Amsterdam-Paramaribo op basis van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden van 16 oktober 1990 (Tractatenblad 1990, 163) is een besluit. Nu in de Overeenkomst aan de minister van Verkeer en Waterstaat verschillende bevoegdheden en taken zijn toegekend in het kader van de vaststelling van tarieven, is de goedkeuringsbeslissing genomen ter uitvoering van een publieke taak. Het publiekrechtelijke karakter van de goedkeuring is gelegen in de omstandigheid dat het tot de taak van de minister behoort reizigers te beschermen

tegen tarieven die voor de belangen van de luchtvaart, mede uit het oogpunt van algemeen belang bezien, schadelijk zouden kunnen zijn. De goedkeuring is daarmee te beschouwen als een publiekrechtelijke beperking van de contractsvrijheid, voor zover die in overeenstemming met de Overeenkomst aan de luchtvaartmaatschappijen naar de regels van het privaatrecht toekomt.⁹

De weigering een huurwoonwagen ter beschikking te stellen kan niet worden aangemerkt als een publiekrechtelijke rechtshandeling. Het beschikbaar stellen van huurwoonwagens kan na de intrekking van de Woonwagenwet niet langer worden aangemerkt als de uitvoering van een overheidstaak, nu hiervoor niet langer een publiekrechtelijke grondslag bestaat.¹⁰

Impliciet is aangenomen dat het besluit tot continuering tot 2009 van het Waterbeheersplan Grevelingenmeer 1999-2003, met dien verstande dat met ingang van 2005 de Brouwerssluis het gehele jaar zal zijn geopend, een besluit is in de zin van de Awb. Met dit besluit is de toe geldende zogeheten 30 dagenregeling beëindigd, welke inhield dat de Brouwerssluis gedurende bepaalde

⁷ Uitspraak van 7 februari 2007 in zaak nr. 200604275/1 (AB 2007, 112; JB 2007/57; Gst. 2007, 144).

⁸ Uitspraak van 18 juli 2007 in zaak nr. 200607483/1 (AB 2007, 244).

⁹ Uitspraak van 7 november 2007 in zaak nr. 200700461/1 (JB 2008/10).

¹⁰ Uitspraak van 25 juli 2007 in zaak nr. 200701430/1.

perioden werd gesloten ter bevordering van de vangst van paling door de beroepsvissers op het Grevelingenmeer.¹¹

Ook is impliciet als besluit aangemerkt de weigering van de afgifte van een verklaring door het College zorgverzekeringen dat de betrokkene niet is verzekerd op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, omdat hij niet voldoet aan voorwaarde dat hij ten laste van een andere EU-lidstaat in Nederland in aanmerking kan komen voor geneeskundige zorg.¹²

De beslissing van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties om, op grond van artikel 47, vierde lid, Paspoortwet, de personalia en reisdocumentgegevens van een betrokkene in het Register Paspoortsignaleringen te plaatsen, is geen besluit. De registratie leidt er slechts toe dat de bevoegde autoriteiten worden geïnformeerd over het vervallen van het paspoort van betrokkene en over de verplichting om dat paspoort in te houden. De registratie doet niets toe of af aan de reeds van rechtswege ingetreden rechtsgevolgen van de constatering van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dat betrokkene het Nederlanderschap heeft verloren en brengt ook overigens geen verandering teweeg in zijn rechtspositie.¹³

Het bestaan van een besluit werd ook niet aangenomen bij de mededeling in een brief door het College zorgverzekeringen aan de in het buitenland wonende betrokkene, in het kader van de toepassing van de Zorgverzekeringswet, dat de minister van Volksgezond-

heid, Welzijn en Sport de zogeheten "woonlandfactor" voor Frankrijk heeft vastgesteld op 0,6633. De mededeling is een herhaling van hetgeen in een bijlage van de Regeling zorgverzekeringen – een door de minister vastgesteld algemeen verbindend voorschrift – is bepaald. Het is geen besluit tot inhouding van een bijdrage op de uitkering van betrokkene als premie voor de zorgverzekering aan de hand van deze woonlandfactor. Tegen een zodanig besluit kan wel worden opgekomen, maar daarbij is de Centrale Raad van Beroep en niet de Afdeling de hoogste rechter.¹⁴

Passages in een geactualiseerd gemeentelijk verkeers- en vervoersplan bevatten geen algemene beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, Awb, maar voornemens van de raad van de gemeente, voor de uitvoering waarvan nadere besluitvorming nodig is. Aangezien er geen verplichting bestaat om deze voornemens bij vervolgschikkingen in acht te nemen, zijn zij niet op rechtsgevolg gericht. Van besluiten is derhalve geen sprake.¹⁵

¹¹ Uitspraak van 21 februari 2007 in zaak nr. 200603693/1 (AB 2007, 124).

¹² Uitspraak van 14 maart 2007 in zaak nr. 200607646/1.

¹³ Uitspraak van 7 maart 2007 in zaak nr. 200606407/1 (JV 2007/180). Zie voorts de uitspraak van 6 juni 2007 in zaak nr. 200606713/1.

¹⁴ Uitspraak van 25 april 2007 in zaak nr. 200609276/1.

¹⁵ Uitspraak van 25 juli 2007 in zaak nr. 200700226/1 (AB 2007, 292).

Een niet op wettelijke grondslag gebaseerde waarschuwing wegens overtreding van artikel 71k, vijfde lid, Mediawet is – in lijn met een uitspraak van 18 januari 2006 van de Afdeling¹⁶ – evenmin een besluit.¹⁷

De brief met de mededeling namens de Commandant Koninklijke Marechaussee aan de "Stichting Taalverdediging" dat niet zal worden voldaan aan haar verzoek om de manschappen van de Koninklijke Marechaussee de opdracht te geven de jassen met het opschrift "POLICE" niet meer in functie te dragen, is geen besluit. Niet is beoogd enig naar buiten tredend rechtsgevolg in het leven te roepen.¹⁸

De beslissing van de Dienst Wegverkeer om gegevens uit het kentekenregister te verstrekken aan derden is geen besluit, omdat niet wordt voldaan aan de in artikel 1:3, eerste lid, Awb neergelegde eis van schriftelijkheid.¹⁹

3 Belanghebbende

3.1 Rechtsbelang

Bij een op grond van artikel 40, negende lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) genomen besluit tot het verlenen van vrijstelling voor het afzagen van bomen in een deel van de Schinveldse bossen is het belang van de gemeente Onderbanken rechtstreeks betrokken, omdat de gemeente de financiële gevolgen draagt van de uit artikel 40a WRO voortvloeiende verplichting tot aanpassing van de betrokken bestemmingsplannen. De gemeente Onderbanken is daarom belanghebbende bij dat besluit.²⁰

Het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas werd daarentegen geen belanghebbende geacht bij een subsidiebesluit van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Subsidie was verleend aan het Gewest Noord-Limburg, thans Regio Noord- en Midden-Limburg. Dit gewest was belast met de aanvraag, verdeling en verantwoording van de subsidie ten behoeve van de sanering van woningen, beschikbaar gesteld in het kader van de Budgetregeling Verkeerslawaaï. Aannemelijk is dat het financiële belang van de gemeente kan worden geraakt door het subsidiebesluit, maar dit is slechts een afgeleid belang en geen rechtstreeks belang in de zin van artikel 1:2, eerste lid, Awb.²¹

Voor een natuurlijk persoon geldt dat bij hem, om als belanghebbende bij een besluit te kunnen worden aangemerkt, sprake moet zijn van een persoonlijk rechtstreeks bij dat besluit betrokken belang dat hem onderscheidt van anderen.

¹⁶ Uitspraak in zaak nr. 200409413/1 (AB 2006, 122 en JB 2006/59).

¹⁷ Uitspraak van 21 maart 2007 in zaak nr. 200605369/1 (AB 2007, 223 en JB 2007/89).

¹⁸ Uitspraak van 17 oktober 2007 in zaak nr. 200702225/1 (AB 2007, 377 en JB 2008/2).

¹⁹ Uitspraak van 2 mei 2007 in zaak nr. 200605353/1 (AB 2007, 211; JB 2007/124; Gst. 2007, 99).

²⁰ Uitspraak van 18 juli 2007 in zaak nr. 200603057/1 (JB 2007/167; Gst. 2007, 95; BR 2007, p. 953; M en R 2007/9, nr. 107; JM 2007/127).

²¹ Uitspraak van 24 januari 2007 in zaak nr. 200603382/1.

Een dergelijk belang werd niet aangenomen bij degene die opkwam tegen een vergunning verleend voor een paintballveld omdat de aanleg daarvan gevolgen zou kunnen hebben voor een nabijgelegen natuur- en recreatiegebied.²² In de reeds vermelde uitspraak Onderbanken werd ten aanzien van degenen die een werkplek hebben in een bepaalde plaats of daar hun kinderen naar school laten gaan evenmin een rechtstreeks belang aangenomen. Ook in de omstandigheid dat zij gevolgen stellen te ondervinden van de oefenvluchten van Awacs-vliegtuigen is geen grond gelegen hen als belanghebbenden aan te merken. Die gevolgen zijn niet een rechtstreeks gevolg van de uitvoering van het door de vrijstelling mogelijk gemaakte afzagen van bommen.²³

Omwonenden die, gelet op de afstand van hun woningen tot de inrichting, daarvan milieugevolgen kunnen ondervinden, zijn belanghebbenden bij een besluit tot verlening van een revisievergunning voor die inrichting. De aard van de aangevoerde gronden is daarbij niet van belang.²⁴ De ruimtelijke uitstraling van een bouwwerk kan zodanig zijn dat omwonenden, ook al wonen zij op betrekkelijk grote afstand, belanghebbende zijn bij de voor dat bouwwerk verleende bouwvergunning.²⁵ In een geval waarin de afstand van het perceel van een omwonende tot de bouwlocatie ruim meer dan 100 meter bedroeg, is de omwonende, gelet op het bouwplan dat aan de orde was - een woning en garage - geen belanghebbende bij de daarvoor verleende bouwvergunning.²⁶ Bij een beroep tegen een besluit waarbij is

²² Uitspraak van 21 maart 2007 in zaak nr. 200606885/1. In dezelfde zin de uitspraken van 25 april 2007 in zaak nr. 200605425/1 en van 29 augustus 2007 in zaak nr. 200606028/1 (Gst. 2007, 151; M en R 2007/10, nr. 116; JM 2007/162). Zie voorts de uitspraak van 5 december 2007 in zaak nr. 200700578/1, waarin het belang van betrokkene als lid van een tennisvereniging als een te ver verwijderd belang werd aangemerkt om hem belanghebbende te achten bij een besluit over de goedkeuring van een bestemmingsplan ter plaatse van het tenniscomplex.

²³ Uitspraak van 18 juli 2007 in zaak nr. 200603057/1 (JB 2007/167; Gst. 2007, 95; BR 2007, p. 953; M en R 2007/9, nr. 107; JM 2007/127).

²⁴ Uitspraak van 7 maart 2007 in zaak nr. 200602824/1 (M en R 2007/4, nr. 46). In dezelfde zin de uitspraken van 18 april 2007 in zaak nr. 200607098/1 en 5 september 2007 in zaak nr. 200607346/1. Zie voorts de uitspraak van 7 februari 2007 in zaak nr. 200605627/1 (JM 2007/55), waarin omwonenden, ook al bevonden hun woningen zich op een afstand van ongeveer 900 meter van de betrokken zendmast, als belanghebbenden bij de voor die mast verleende vergunning werden aangemerkt, omdat niet kan worden uitgesloten dat ter plaatse van de woningen elektrische veldsterktes kunnen optreden die aanleiding zouden kunnen geven tot storing in elektrische en elektronische apparatuur. Vergelijk ook de uitspraak van 29 augustus 2007 in zaak nr. 200606028/1 (Gst. 2007, 151; M en R 2007/10, nr. 116; JM 2007/162), waarin ten aanzien van een inwoonster van Schiermonnikoog werd geoordeeld dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat de gaswinning onder de Waddenzee nadelige gevolgen voor haar woonomgeving met zich kan brengen en dat zij daarom belanghebbende is bij het op die gaswinning betrekking hebbende rijksprojectbesluit en een aantal daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten.

beslist over de goedkeuring van een bestemmingsplan wordt per plandeel beoordeeld of de appellant daarbij belanghebbende is.²⁷

Huurders van een kavel met een zomerhuis zijn als belanghebbenden aangemerkt bij een besluit tot verlening van een sloopvergunning voor de sloop van die zomerhuizen en bij een besluit tot het verlenen van bouwvergunning voor de bouw van nieuwe zomerhuizen.²⁸ Een splitsingsvergunning voorziet slechts in publiekrechtelijke toestemming om de eigendom van een pand om te zetten in appartementsrechten. Voor de beoordeling of een huurder belanghebbende is bij een besluit tot het verlenen van een splitsingsvergunning is bepalend in hoeverre deze vergunning van invloed is op zijn woonsituatie. Brengt de splitsingsvergunning daarin geen wijziging, dan wordt de huurder door de verlening van de vergunning niet rechtstreeks in zijn belang getroffen.²⁹ Bij de intrekking van een milieuvergunning voor de opslag en verkoop van LPG door een LPG-tankstation heeft de leverancier van autogas voor die inrichting een afgeleid belang. Haar belang is niet rechtstreeks bij het besluit betrokken. Hoewel het belang van de leverancier door het bestreden besluit kan worden geraakt, brengt het besluit slechts gevolgen met zich via de contractuele verhouding tussen haar en de inrichtinghouder.³⁰

De Afdeling is teruggekomen op eerdere jurisprudentie, op grond waarvan een vreemdeling geen belanghebbende werd geacht bij een besluit tot afwijzing van een door

Diezelfde inwonster werd in de uitspraak van 31 januari 2007 in zaak nr. 200603579/1 geen belanghebbende geacht bij een besluit tot het verlenen van een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer voor de gaswinnings- en gasbehandelingsinstallatie in Anjum. Gelet op de afstand van haar woning tot de locatie van de inrichting van ruim 11 kilometer, is niet aannemelijk dat ter plaatse van de woning milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden. De milieugevolgen van een mogelijke winning van gas in het Waddengebied - dat onder meer in de inrichting zou kunnen worden verwerkt - behoren niet tot deze milieugevolgen. Ook in de uitspraken van 9 mei 2007 in zaak nr. 200604414/1 en 13 juni 2007 in zaak nr. 200606022/1 werd de afstand van de woningen van betrokkenen tot de inrichting te groot geacht om aan te nemen dat door de bewoners milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden.

²⁵ Vergelijk de uitspraak van 26 september 2007 in zaak nrs. 200701410/1 en 200701503/1 (TBR 2008/11, p. 49), waarin sprake was van een windturbine met een hoogte van 40 meter en rotorbladen met een diameter van 60 meter; bewoners van op een afstand van 600 tot 1200 meter gelegen woningen werden als belanghebbenden aangemerkt bij het besluit tot verlening van bouwvergunning voor de windturbine.

²⁶ Uitspraak van 13 december 2007 in zaak nrs. 200707587/1 en 200707587/2.

²⁷ Uitspraak van 28 november 2007 in zaak nr. 200701956/1.

²⁸ Uitspraak van 25 juli 2007 in zaak nr. 200607495/1.

²⁹ Uitspraak van 25 juli 2007 in zaak nr. 200608492/1 (JB 2007/170).

³⁰ Uitspraak van 1 augustus 2007 in zaak nr. 200607838/1.

de werkgever ten behoeve van die vreemdeling gedane aanvraag om een tewerkstellingsvergunning. De Afdeling is thans, gelet op de arresten van het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) in de zaken *Jurisc en Collegium Mehrerau* tegen Oostenrijk van 27 juli 2006 (zaak no. 62539/00) en *Coorplan-Jenni GmbH en Hascic* tegen Oostenrijk (zaak no. 10523/02; EHRC 2006/122), van oordeel dat in een geval waarin de werkgever en de vreemdeling het eens zijn over de tewerkstelling van de vreemdeling het belang van de desbetreffende vreemdeling op één lijn is te stellen met dat van de aanvragende werkgever. Ook die vreemdeling moet daarom als belanghebbende bij het op een zodanige aanvraag te nemen besluit worden aangemerkt.³¹

Bij weigering van een door de exploitant aangevraagde vergunning voor het houden van een kampeerterrein zijn de eigenaren van een aantal van het terrein deel uitmakende percelen, ook al zijn zij niet de aanvrager, naast de aanvrager wel belanghebbende. Door de weigering van de vergunning worden zij direct geraakt in hun belang, te weten de uitoefening van hun eigendomsrecht.³² Een eigenaar van een perceel dat grenst aan de inrichting en waar milieugevolgen van die inrichting kunnen worden ondervonden, is belanghebbende bij de vergunningverlening voor die inrichting, ongeacht of dat perceel is bebouwd.³³ De belangen van een eigenaar, niet zijnde bewoner, van een woning zullen in beginsel niet, behoudens bijzondere omstandigheden, rechtstreeks betrokken zijn bij de verlening van een machtiging op grond van artikel 3, tweede lid, Algemene

wet op het binnentreden. De eigenaar is niet reeds als zakelijk gerechtigde belanghebbende bij de verlening van de machtiging, aangezien uitsluitend het huisrecht van de bewoner wordt beschermd en niet de eigendom van het pand.³⁴

Een bedrijf dat concurrent is van een ander bedrijf kan belanghebbende zijn bij het besluit om al dan niet over te gaan tot handhavend optreden tegen het andere bedrijf indien dat bij de bedrijfsvoering voordeel behaalt uit het overtreden van bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde bepalingen. Daartoe is vereist dat beide bedrijven in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied werkzaam zijn en zich beide richten tot dezelfde klantenkring.³⁵

³¹ Uitspraak van 5 september 2007 in zaak nr. 200608727/1 (AB 2008, 4; JB 2007/194; JV 2007/495).

³² Uitspraak van 28 februari 2007 in zaak nr. 200604234/1.

³³ Uitspraak van 13 juni 2007 in zaak nr. 200608658/1.

Zie voor deze uitspraak ook de paragraaf "Toepassing van artikel 6:13 Awb".

³⁴ Uitspraak van 25 april 2007 in zaak nr. 200607736/1 (JB 2007/106).

³⁵ Uitspraak van 21 februari 2007 in zaak nr. 200606361/1.

Zie voor eenzelfde redenering de uitspraak van 7 maart 2007 in zaak nr. 200606317/1 (JB 2007/84; Gst. 2007, 59; M en R 2007/5, nr. 60; JM 2007/67). Tot een tegenovergesteld oordeel komt de Afdeling in de uitspraak van 19 september 2007 in zaak nr. 200609067/1 over de verlening van een milieuvergunning aan een concurrent. In de uitspraak van 26 september 2007

De hoedanigheid van belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, Awb is niet voorbehouden aan natuurlijke personen en rechtspersonen. Ook andere entiteiten kunnen als belanghebbende worden aangemerkt. Aan deze andere entiteiten wordt wel de eis gesteld dat zij herkenbaar zijn in het rechtsverkeer.³⁶ Een kerkgenootschap bezit ingevolge artikel 2:2, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek rechtspersoonlijkheid. De Synagoge Nidchei Israel Jechanes werd door de Afdeling als een kerkgenootschap aangemerkt en belanghebbende geacht bij een besluit tot weigering van de door hem gevraagde bouwvergunning voor het vergroten van de synagoge waarvan hij de gebruiker is.³⁷

Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen (artikel 1:2, derde lid, Awb).

Zo werd de Stichting Greenpeace, gelet op haar statuten, waarin haar doelstelling in voldoende mate is bepaald, en gelet op haar feitelijke werkzaamheden aangemerkt als belanghebbende bij de overbrenging van het afgedankte tankschip "Otapan" naar Turkije. De vakbondsorganisatie "Limter-İş", rechtspersoon naar Turks recht, die blijkens haar reglement onder meer ten doel heeft het nastreven van goede werkomstandigheden van werfarbeiders alsmede de bescherming van hun rechten en vrijheden, werd gelet op deze doelstelling niet rechtstreeks getroffen geacht in haar belang door

het besluit in te stemmen met de voorgenomen overbrenging van de "Otapan" naar Turkije.³⁸

De algemene en collectieve belangen die de Dorpsraad Zwaanshoek blijkens zijn reglement beoogt te behartigen waren onvoldoende concreet en te algemeen geformuleerd om die raad aan te merken als belanghebbende bij de vrijstellingsbesluiten voor de uitvoering van de landenschappelijke, ecologische en recreatieve inrichting van het gebied "Zwaanshoek Boseilanden" en voor het bouwrijp maken van woonkavels en het inrichten van bijbehorende voorzieningen.³⁹

in zaak nr. 200700587/1 werd niet als concurrent en belanghebbende aangemerkt de exploitant van een pand dat, evenals het pand waarvoor aan een ander bedrijf vrijstelling was verleend, geschikt is voor de uitoefening van detailhandel maar daarvoor niet werd gebruikt, terwijl er ook niet een concreet voornemen voor zodanig gebruik bestond.

³⁶ Uitspraken van 4 april 2007 in zaak nr. 200606679/1 en van 25 juli 2007 in zaak nr. 200605443/1.

³⁷ Uitspraken van 4 april 2007 in zaak nr. 200606679/1 en van 25 juli 2007 in zaak nr. 200605443/1.

³⁸ Uitspraak van 21 februari 2007 in zaak nr. 200606331/1 (JM 2007/58).

³⁹ Uitspraak van 21 februari 2007 in zaak nr. 200602139/1 (JB 2007/72 en BR 2007, p. 414). In de uitspraak van 22 augustus 2007 in zaak nr. 200700414/1 werd in gelijke zin geoordeeld ten aanzien van de "Stichting Belangengroep Oud Verlaat". De doelstelling van de Vereniging Comité Buurtbelang te Amsterdam was niet te algemeen geformuleerd: zie de uitspraak van 14 maart 2007 in zaak nr. 200603493/1.

Uit artikel 2, eerste lid, Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen volgt dat de behartiging door de cliëntenraad van de gemeenschappelijke belangen van de cliënten van de zorginstelling dient te worden geplaatst binnen het kader van de doelstellingen van de instelling. Het voeren van procedures tegen planologische ontwikkelingen in de omgeving van het zorgcentrum kan niet tot die doelstellingen worden gerekend. Een cliëntenraad is in een dergelijke procedure geen belanghebbende.⁴⁰

Twee patiëntenverenigingen werden in een zaak over een bestemmingsplan dat voorziet in het wegbestemmen van een psychiatrisch woon- en zorgcentrum geen belanghebbende geacht, omdat de zorgactiviteiten in het bestemmingsplangebied in 2005 zijn beëindigd en geen van de betrokken patiënten meer in het plangebied verblijft.⁴¹

Een belangenorganisatie die voor het belang van haar leden opkomt, komt, zo oordeelde de Afdeling in 2006, daarmee op voor een collectief belang, tenzij het tegendeel blijkt.⁴² Dit geldt ook voor de Vereniging van eigenaren.⁴³ Zij is belanghebbende bij aanwijzing van een locatie voor ondergrondse inzamelvoorzieningen van huishoudelijk afval in de nabijheid van woningen van haar leden.⁴⁴ Hetzelfde geldt voor een stichting. Zij is belanghebbende bij een besluit tot verlening van bouwvergunning voor vier windturbines in de nabijheid van woningen van eigenaren/bewoners wier belangen zij blijkens haar statuten behartigt.⁴⁵ Bij een besluit als bedoeld in de artikelen 81 en 99 van de Wet geluidhinder

om een geluidscherm aan te brengen aan de westzijde van de weg en de weg te voorzien van geluidreducerend asfalt, is het belang van een huurdersvereniging met als doel onder meer het bevorderen van het welzijn en de woon- en leefomgeving van de huurwoningen, gezien de aard en strekking van het besluit, rechtstreeks betrokken, al liggen de woningen aan de oostzijde van de weg.⁴⁶

3.2 *Procesbelang*

Soms kan het belang bij de beoordeling van een besluit blijven bestaan, hoewel de vergunde activiteiten reeds hebben plaatsgevonden. Dit was het geval bij de verlening van een ontheffing voor een boord-boord overslag van chemische stoffen vanuit een tankschip op een ligplaats in Botlek gedurende 12 uur. Op het moment waarop het besluit op bezwaar werd genomen, was de termijn waarvoor de ontheffing was verleend verstreken en hadden

⁴⁰ Uitspraak van 21 maart 2007 in zaak nr. 200604913/1 (AB 2007, 278 en JB 2007/87).

⁴¹ Uitspraak van 8 augustus 2007 in zaak nr. 200700649/1.

⁴² Uitspraak van 23 augustus 2006 in zaak nr. 200507730/1 (AB 2006, 365; JB 2006/291; Gst. 2007, 79; BR 2006, p. 1021; M en R 2006/9, nr. 96). Indien de leden van de rechtspersoon door het betrokken besluit niet in hun belang worden geraakt, is de rechtspersoon geen belanghebbende bij dat besluit: zie de uitspraak in zaak nr. 200608188/1.

⁴³ Uitspraak van 14 maart 2007 in zaak nr. 200603906/1.

⁴⁴ Uitspraak van 13 juni 2007 in zaak nr. 200608818/1.

⁴⁵ Uitspraak van 21 februari 2007 in zaak nr. 200604006/1.

⁴⁶ Uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 25 juli 2007 in zaak nr. 200703898/1.

de boord-boord overslagactiviteiten plaatsgevonden. Gelet op de verklaring van het college van burgemeester en wethouders dat soortgelijke aanvragen om ontheffingen volgens een overeenkomstige snelle procedure worden afgehandeld en regelmatig voorkomen, werd geoordeeld dat betrokkene belang bij de beoordeling van haar bezwaar heeft behouden. De Afdeling vond steun voor dit oordeel in haar uitspraak van 24 juli 2004, in zaak nr. 200308478/1. Ook met het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening kan betrokkene niet bereiken dat de activiteiten niet, dan wel onder andere voorwaarden, plaatsvinden, omdat ze snel na het aanvragen en het verlenen van de ontheffing hebben plaatsgevonden, nog daargelaten dat het waarschijnlijk enige tijd duurt voordat betrokkene van deze beschikking op de hoogte geraakt.⁴⁷

De Afdeling nam ook procesbelang aan bij een beroep inzake de weigering van een evenementenvergunning voor het organiseren van een oefenvoetbalwedstrijd, ook al was de geplande datum voor de wedstrijd voorbij. Betrokkene heeft door de weigering schade geleden, omdat voor dit jaarlijks terugkerend evenement entreegelden worden geheven.⁴⁸

4 Handhaving

4.1 Eén last, twee rechtsgangen

In een uitspraak van 18 april 2007⁴⁹ was aan de orde de oplegging van een last onder dwangsom, die enerzijds was gebaseerd op overtreding van het in artikel 40, eerste lid, Woningwet vervatte verbod te bouwen zonder

bouwvergunning en van de gebruiksvoorschriften van een bestemmingsplan en anderzijds op overtreding van bepalingen van de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer. Tegen het eerste deel van de last staat ingevolge de Awb bezwaar en vervolgens beroep bij de rechtbank open, waarna nog de mogelijkheid bestaat van hoger beroep bij de Afdeling. Tegen het tweede deel van de last staat kan wel bezwaar worden gemaakt, maar staat ingevolge artikel 87, eerste lid, van de Wet bodembescherming, gelezen in samenhang met artikel 20.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, geen beroep open bij de rechtbank.

De rechtbank was dan ook niet bevoegd te beslissen op het bij haar ingestelde beroep voor zover dit was gericht tegen het tweede deel van de last. De Afdeling vernietigde dit onderdeel van de uitspraak van de rechtbank en besliste op dit punt zelf in eerste en enige aanleg op het beroep.

Als hoger beroepsrechter besliste de Afdeling in dezelfde uitspraak over het hoger beroep dat was ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank voor zover deze zag op het eerste deel van de last.

4.2 Handhaving van inmiddels vernietigde voorwaarde

Aan een bouwvergunning was een voorwaarde verbonden die niet werd nageleefd. Het bestuursorgaan nam een handhavingsbesluit en hangende de procedure over dat besluit werd de voorwaarde vernietigd. De vraag rees of

⁴⁷ Uitspraak van 25 april 2007 in zaak nr. 200607115/1.

⁴⁸ Uitspraak van 25 april 2007 in zaak nr. 200606697/1.

⁴⁹ Zaak nrs. 200702062/1 en 200702062/2.

ze toch destijds door het bestuursorgaan kon worden afgedwongen. De Afdeling overwoog dat bij vernietiging van een besluit door de rechter de rechtsgevolgen van dat besluit in beginsel ongedaan worden gemaakt met terugwerkende kracht tot het tijdstip waarop het besluit werd genomen. De rechtbank heeft terecht en op goede gronden overwogen dat het handhavingsbesluit niet is aan te merken als een rechtsgevolg van de onderliggende bouwvergunning, zodat het niet voor vernietiging in aanmerking komt op de enkele grond dat de aan de onderliggende bouwvergunning verbonden voorwaarde is vernietigd. Aangezien ten tijde van het nemen van het handhavingsbesluit de voorwaarde rechtsgeldig aan de bouwvergunning was verbonden en de voorwaarde derhalve diende te worden nageleefd, kon het bestuursorgaan die naleving door middel van een handhavingsbesluit afdwingen.⁵⁰

4.3 Nieuw geschil in geval van nieuw handhavingsbesluit

Is eerder een last onder dwangsom opgelegd om gebruik van een perceel te staken wegens strijd met het bestemmingsplan en een bouwwerk te verwijderen en wordt nadien een nieuw handhavingsbesluit genomen, strekkende tot het staken van datzelfde gebruik en het verwijderen van datzelfde bouwwerk, dan is sprake van een nieuw geschil. De rechtskracht van de uitspraak van de Afdeling over de eerdere last strekt zich niet uit tot het geschil over het nieuwe handhavingsbesluit. De uitspraak van de rechtbank werd vernietigd, nu zij had geoordeeld dat bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het nieuwe handhavingsbesluit moet

worden uitgegaan van de juistheid van het in het eerdere dwangsombesluit vervatte standpunt. Voor de motivering van zijn uitspraak kan de rechter overigens wel verwijzen naar een in een eerdere uitspraak neergelegd rechtsoordeel over het toepasselijke recht, indien hij geen aanleiding ziet om in een nieuwe procedure anders te oordelen. In dit geval bestond daarvoor geen aanleiding, nu over het toepasselijke recht in de eerdere uitspraak geen inhoudelijk oordeel was gegeven.⁵¹

4.4 In handhavingsbeleid mogen prioriteiten worden gesteld

Naar aanleiding van een door de overtreders gedaan beroep op het gelijkheidsbeginsel, wees het optredende bestuursorgaan erop dat, gelet op de grote hoeveelheid overtredingen in het buitengebied en de beperkte capaciteit die voor handhavend optreden kan worden ingezet, er voor is gekozen als eerste op te treden tegen recente overtredingen en illegaal gebruik. De Afdeling achtte dit niet onaanvaardbaar. Zij overwoog voorts dat het college voldoende aannemelijk had gemaakt dat de thans in het geding zijnde overtredingen recent van aard waren en dat in ieder geval tegen recente overtredingen daadwerkelijk werd opgetreden.⁵²

4.5 Aanpak handel in softdrugs op basis van bestemmingsplan

Een handhavingsbesluit, strekkende tot beëindiging van het gebruik van een bovenwoning voor de verkoop van softdrugs, was gebaseerd op strijdigheid van dat gebruik

⁵⁰ Uitspraak van 6 juni 2007 in zaak nr. 200605982/1.

⁵¹ Uitspraak van 13 juni 2007 in zaak nr. 200605608/1.

⁵² Uitspraak van 7 februari 2007 in zaak nr. 200605111/1.

met de voorschriften van het bestemmingsplan. Het betoog dat dit besluit in strijd was met artikel 3:3 Awb, omdat het doel van het optreden was een einde te maken aan de handel in softdrugs, werd verworpen. De Afdeling overwoog dat het handhavingsbesluit tot doel heeft een einde te maken aan het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van de bovenwoning. Blijkens dat besluit ligt daaraan onder meer ten grondslag dat de verkoop van softdrugs een aanzienlijke verkeersaantrekkende werking heeft en daarmee nadelige ruimtelijke effecten op de omgeving. Dat beëindiging van de handel in softdrugs ook in ander dan in ruimtelijk opzicht gewenst wordt geacht, betekent niet dat de bevoegdheid tot het nemen van een handhavingsbesluit is aangewend voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.⁵³

4.6 Toezichtbevoegdheden en handhaving

De overheid kan op grond van afdeling 5.2 Awb van een particulier geen gegevens verlangen ter uitvoering van een op haar rustende verplichting. Dat is de kern van twee uitspraken over het opleggen van een last onder dwangsom wegens het weigeren om inzage te geven in LPG-doorzetgegevens van tankstations. Volgens het gemeentebestuur was die weigering in strijd met artikel 5:20 Awb. De LPG-doorzetgegevens heeft het gemeentebestuur nodig om het plaatsgebonden risico te bepalen ter uitvoering van een op hem rustende verplichting op grond van het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Afdeling 5.2 Awb inzake het toezicht op naleving, heeft, gezien de wetsgeschiedenis, echter betrekking op

toezicht op naleving van wettelijke voorschriften die tot de overheid zijn gericht. De gegevens zijn in deze gevallen niet gevraagd in verband met toezicht op naleving van de milieuvergunningen of enige andere norm die tot de exploitanten van de inrichtingen is gericht, maar in verband met de uitvoering van wettelijke voorschriften die tot het gemeentebestuur zijn gericht. Er is dus geen sprake van toezicht als bedoeld in afdeling 5.2 Awb; artikel 5:20 Awb is niet overtreden. Er bestond dus geen bevoegdheid tot het opleggen van de lasten onder dwangsom.⁵⁴

5 Subsidie

Ingevolge de Subsidieregeling ESF-3 (Stcrt. 2001, 118, zoals nadien gewijzigd) worden gelden verstrekt die afkomstig zijn uit het Europees Sociaal Fonds. Dat Fonds vindt zijn grondslag in het EG-Verdrag. Bij gebreke van een toepasselijke andere wet moet het er, aldus de Afdeling, voor worden gehouden dat de Subsidieregeling ESF-3 is gebaseerd op artikel 2, aanhef en onder a, van de Kaderwet SZW-subsidies, gelezen in verbinding met artikel 3, eerste lid, van die wet. Aldus is aan de in artikel 4:23, eerste lid, Awb neergelegde eis dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op basis van een wettelijk voorschrift, voldaan en is de staatssecretaris bevoegd om op grond van de Subsidieregeling ESF-3 subsidies te verstrekken.

⁵³ Uitspraak van 4 april 2007 in zaak nr. 200604748/1.

⁵⁴ Uitspraken van 31 januari 2007 in zaak nr. 200601111/1 en van 31 juli 2007 in zaak nr. 200700276/2.

Het ging om de vaststelling door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van een subsidieplafond voor projecten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdelen a tot en met c en e tot en met g, van de Subsidieregeling ESF-3. De bevoegdheid om een subsidieplafond vast te stellen vindt haar grondslag in artikel 5 van de Kaderwet SZW-subsidies. Het subsidieplafond strekt tot het bepalen van de werkingsfeer van reeds bestaande algemeen verbindende normen. De vaststelling daarvan is een besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift. Tegen dergelijke besluiten staat in beginsel bezwaar en beroep open. De aanvrager om subsidie in deze zaak behoorde tot de groep aanvragers die gelet op artikel 2a, eerste lid, van het ESF3-Beleidskader, gelezen in verbinding met bijlage 2 bij het ESF3-Beleidskader, een aanvraag kan indienen en ook daadwerkelijk een aanvraag heeft ingediend, zodat de aanvrager dient te worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, Awb bij het besluit tot vaststelling van het subsidieplafond. De Afdeling oordeelde dat het besluit tot het vaststellen van het subsidieplafond – en daarmee ook het daarop gegronde besluit tot afwijzing van de gevraagde subsidie – op een onjuiste rechtsgrondslag was gebaseerd, nu artikel 4, eerste lid, van de Subsidieregeling ESF-3 en artikel 2b, eerste lid, van het ESF3-Beleidskader zien op de instelling van een subsidieplafond per categorie aanvragers en projecten en geen grondslag bieden voor de instelling van een subsidieplafond voor alle categorieën aanvragers en projecten tezamen.

Op de vaststelling van een subsidieplafond zijn de algemene regels van bekendmaking van afdeling 3.6 van de Awb onverkort van toepassing. Nu in dit geval geen sprake is van de vaststelling van een subsidieplafond als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Subsidieregeling ESF-3 zijn de specifieke bekendmakingsregels van dat artikel – publicatie van de vaststelling van het subsidieplafond in een in de Staatscourant te publiceren ESF3-Beleidskader – niet van toepassing. Bepalend is daarom of het besluit tot vaststelling van het subsidieplafond vóór het tijdstip waarop de aanvrager zijn aanvragen heeft ingediend, op een andere geschikte wijze is bekendgemaakt, als bedoeld in artikel 3:42, eerste lid, Awb. Aangezien in de desbetreffende bepalingen van de Awb, de Kaderwet SZW-subsidies en de Subsidieregeling ESF-3 niet is bepaald dat het besluit tot het vaststellen van een subsidieplafond elektronisch kan worden bekendgemaakt, zijn de e-mail die aan de potentiële aanvragers is gestuurd en de plaatsing op de websites van het Agentschap SZW en het ministerie van SZW geen met dat artikel van de Awb overeenstemmende wijzen van bekendmaking. De brief aan de Tweede Kamer, de publicatie in de Staatscourant en het uitbrengen van een persbericht kunnen evenmin worden aangemerkt als een geschikte wijze van bekendmaking als bedoeld in artikel 3:42, eerste lid, Awb. Voorts is niet aannemelijk gemaakt dat de brief aan de gehele groep van potentiële aanvragers is verzonden, terwijl evenmin is gebleken dat de brieven ter post zijn bezorgd vóór de indiening van de aanvraag. Ook met deze verzending is derhalve niet voldaan aan de ingevolge artikel 3:42, eerste lid, Awb

aan de bekendmaking gestelde vereisten.

Dat de aanvrager reeds eerder op de hoogte was van het vastgestelde subsidieplafond, doet er niet aan af dat de vaststelling van dat plafond, nu de bekendmaking daarvan eerst na indiening van de aanvragen om subsidie heeft plaatsgevonden, voor die aanvragen, gelet op artikel 4:27, tweede lid, Awb, geen gevolgen kan hebben. De inwerkingtreding van besluiten is niet afhankelijk van het moment waarop belanghebbenden op de hoogte zijn geraakt van een besluit, doch van het moment waarop het besluit is bekendgemaakt overeenkomstig de in afdeling 3.6 Awb neergelegde artikelen.⁵⁵

6 Openbaarheid van bestuur

Het verstrekken van informatie ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) blijft achterwege voor zover deze persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens betreft, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. Voor de toepassing van de Wob is daarom van belang wat moet worden verstaan onder zodanige persoonsgegevens. Voorts is van belang dat de Wob aanvullende werking heeft ten opzichte van de Wet politieregisters. Het verstrekkingenregime van de Wet politieregisters heeft evenwel uitsluitend betrekking op persoonsgegevens. Voor zover een document andere dan persoonsgegevens bevat, moet toepassing worden gegeven aan de Wob. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder a, van de Wet bescherming persoonsgegevens wordt onder persoonsgegeven verstaan elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. In een uitspraak van

31 januari 2007⁵⁶ inzake de weigering door de minister van Justitie een afschrift te verstrekken van een proces-verbaal oordeelde de Afdeling dat, gelet op het element "identificeerbare" in de definitie van persoonsgegevens, het begrip persoonsgegevens zich niet beperkt tot de vermelding van personalia van – in dat geval – de gehoorde en zijn hoedanigheid. Voor zover het relaas van een verhoor gegevens bevat die herleidbaar zijn tot de gehoorde, moet dat relaas worden begrepen onder het begrip persoonsgegevens. Relazen, of delen daarvan, waaruit niet valt af te leiden wie aan het woord is, vallen buiten het begrip persoonsgegevens, zodat de openbaarmaking daarvan niet met een beroep op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wob kan worden geweigerd.

Wat betreft de verhouding tussen de Wob en de Mededingingswet is aangesloten bij de eerdere jurisprudentie, volgens welke de Wob een algemene openbaarmakingsregeling is die wijkt voor bijzondere openbaarmakingsregelingen met een uitputtend karakter, neergelegd in wetten in formele zin. De Afdeling oordeelde dat met de openbaarmakingsregeling in de Mededingingswet niet is beoogd de openbaarmaking van de in het kader van deze wet verkregen informatie uitputtend te regelen, zodat de Wob van toepassing is op verzoeken om informatie.⁵⁷

⁵⁵ Uitspraak van 3 januari 2007 in zaak nr. 200606029/1 (AB 2007/224).

⁵⁶ Zaak nr. 200600141/1.

⁵⁷ Uitspraak van 7 februari 2007 in zaak nr. 200605788/1.

Ten slotte is de verhouding tussen de Wob en de Archiefwet aan de orde geweest. Vernietiging van stukken na het verstrijken van de ingevolge de Archiefwet geldende bewaartermijn, moet in beginsel rechtmatig worden geacht. Dit is anders indien voor het verstrijken van die termijn op grond van de Wob een verzoek om openbaarmaking van die informatie is gedaan. Dan staat het het bestuursorgaan niet meer vrij de gevraagde informatie te vernietigen. Indien een dergelijk verzoek wordt gedaan na het verstrijken van de bewaartermijn, ontslaat de mogelijkheid van het in zoverre reeds vernietigd zijn van de gevraagde informatie het bestuursorgaan niet van zijn uit de Wob voortvloeiende verplichting te bezien of deze informatie (nog) voorhanden is.⁵⁸

Een verzoek om toezending van gespreksverslagen met respondenten en alle andere stukken, betrekking hebbend op een in opdracht van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verricht onderzoek betreffende de bestuurscultuur binnen de gemeente Edam-Volendam, gericht aan het college van bestuur van de Erasmus Universiteit Rotterdam, werd door dit college afgewezen. Aan zijn weigering de gevraagde informatie te verstrekken had het college ten grondslag gelegd dat de gevraagde informatie niet bij het college berust dan wel zou behoren te berusten, en dat die informatie geen betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid.

De Afdeling leidde uit de bepalingen van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek af

dat de aan een faculteit werkzame personen tevens werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van het college van bestuur en dat het college in zoverre een instantie is die de verzochte en zich aldaar bevindende informatie kan verstrekken.

De Afdeling oordeelde voorts dat de term "bestuurlijk" ruim moet worden opgevat en betrekking heeft op het openbaar bestuur in al zijn facetten (aldus ook de memorie van toelichting, Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 25). Het onderzoek waarop het verzoek om openbaarmaking betrekking heeft, is uitgevoerd door onderzoekers verbonden aan de faculteit, betrof de bestuurscultuur binnen de gemeente Edam-Volendam en werd verricht in opdracht van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in verband met zijn verantwoordelijkheid. Het geheel van deze omstandigheden maakt dat sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid. Dat het onderzoek op wetenschappelijke wijze is verricht en op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst is geschied, is daarbij niet van belang. De opvatting dat eerst sprake kan zijn van een bestuurlijke aangelegenheid indien het door de verzoeker om informatie aangezochte bestuursorgaan ten aanzien van die gelegenheid zelf beleid kan voeren, vindt geen steun in artikel 1, aanhef en onder b, van de Wob. De Afdeling vernietigde in hoger beroep alsnog de door het college in bezwaar gehandhaafde weigering om de gevraagde stukken openbaar te maken. Naar aanleiding van het betoog van het college dat de academische vrijheid in

⁵⁸ Uitspraak van 22 augustus 2007 in zaak nr. 200607673/1.

het algemeen in geding is bij openbaarmaking, wees de Afdeling op de weigeringsgronden van de artikelen 10 en 11 van de Wob, over de toepassing waarvan het college bij een nieuw te nemen besluit zal moeten beslissen.⁵⁹

7 Omvang van het geding

7.1 Toepassing van artikel 6:13 Awb

Uit artikel 6:13 Awb vloeit voort dat een belanghebbende geen beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij het niet naar voren brengen daarvan hem redelijkerwijs niet kan worden verweten.⁶⁰ Dit vereiste voor ontvankelijkheid van het beroep is naar het oordeel van de Afdeling niet in strijd met artikel 6 EVRM.⁶¹

Het niet naar voren brengen van zienswijzen inzake een besluitonderdeel kan betrokkene redelijkerwijs niet worden verweten, indien het besluit op dit onderdeel is gewijzigd ten opzichte van het ontwerp van het besluit.⁶² Of een partij zienswijzen naar voren heeft gebracht tegen het ontwerpbesluit, wordt door de Afdeling ambtshalve getoetst.⁶³

Wat als een besluitonderdeel moet worden aangemerkt, is in verschillende uitspraken aan de orde geweest. Zo worden bij besluiten inzake een milieuvergunning de beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen als besluitonderdelen aangemerkt.⁶⁴ Voorbeelden hiervan zijn: geluidhinder, luchtverontreiniging en ammoniakschade^{65 66 67}, het

doelmatig beheer van afvalstoffen⁶⁸, de bedrijfstijden⁶⁹, geurhinder⁷⁰, stankhinder en stofhinder⁷¹, de wijze waarop kadavers worden aangeboden⁷², de brandveiligheid en het risico van uitloging van stoffen naar de bodem en/of het emitteren van deze stoffen naar de lucht.⁷³ Bij besluiten op grond van de Wet bodembescherming kunnen weer andere besluitonderdelen

⁵⁹ Uitspraak van 3 oktober 2007 in zaak nr. 200701294/1.

⁶⁰ Vergelijk de uitspraak van 24 januari 2007 in zaak nr. 200602578/1.

⁶¹ Uitspraak van 18 april 2007 in zaak nr. 200606227/1 (AB 2007, 173; JB 2007/104; M en R 2007/8, nr. 94; JM 2007/95).

⁶² Uitspraak van 25 juli 2007 in zaak nr. 200700907/1.

⁶³ Uitspraak van 31 januari 2007 in zaak nr. 200605227/1.

⁶⁴ Uitspraak van 1 november 2006 in zaak nr. 200602308/1 (AB 2007, 95; JB 2007/6; M en R 2007/1, nr. 8).

⁶⁵ Uitspraak van 18 april 2007 in zaak nr. 200606227/1 (AB 2007, 173; JB 2007/104; M en R 2007/8, nr. 94; JM 2007/95). Zie voor deze uitspraak ook de paragraaf "EVRM".

⁶⁶ Uitspraak van 13 juni 2007 in zaak nr. 200607331/1.

⁶⁷ Uitspraak van 18 juli 2007 in zaak nr. 200608909/1 (M en R 2007/10, nr. 114).

⁶⁸ Uitspraak van 2 mei 2007 in zaak nr. 200604673/1.

⁶⁹ Uitspraak van 2 mei 2007 in zaak nr. 200606869/1.

⁷⁰ Uitspraak van 16 mei 2007 in zaak nr. 200606657/1.

⁷¹ Uitspraak van 13 juni 2007 in zaak nr. 200608658/1. Zie voor deze uitspraak ook de paragraaf "Belanghebbende".

⁷² Uitspraak van 11 juli 2007 in zaak nr. 200609287/1.

⁷³ Uitspraak van 29 augustus 2007 in zaak nr. 200608440/1.

worden onderscheiden.⁷⁴

Bij bouwvergunningen is in de regel geen sprake van te onderscheiden besluitonderdelen. Hebben beroepsgronden geen betrekking op een specifiek besluitonderdeel, maar zijn zij algemeen van aard, dan kan aan de appellant niet worden tegengeworpen dat hij daarover geen zienswijze naar voren heeft gebracht.⁷⁵

Voor een niet-ontvankelijkverklaring van een beroepsgrond omdat hetgeen daarin is betoogd niet in de bestuurlijke voorprocedure is aangevoerd met betrekking tot het in die procedure wèl, maar op andere gronden, bestreden besluitonderdeel, is geen plaats. Uit artikel 6:13 Awb noch overigens uit de wet of enig rechtsbeginsel vloeit voort dat gronden die niet expliciet in de bestuurlijke voorprocedure werden aangevoerd, vanwege die enkele omstandigheid buiten de inhoudelijke beoordeling van het beroep zouden moeten blijven.^{76 77}

De situatie waarin een belanghebbende geen beroep heeft ingesteld tegen het oorspronkelijke besluit op bezwaar, maar wel tegen het na vernietiging van dat besluit nieuw genomen besluit op bezwaar wordt niet gedekt door artikel 6:13 Awb. Wel is een duidelijke parallel te trekken met de daarin aangegeven beperking van het beroepsrecht. In beginsel wordt het beroep tegen het nieuwe besluit op bezwaar indien dit gelijklopend is aan het vernietigde besluit op bezwaar dan ook niet-ontvankelijk verklaard.⁷⁸ Denkbaar is dat een beroep tegen het nieuwe besluit wel ontvankelijk is indien van de betrokkene redelijkerwijs niet kon worden verwacht tegen het oorspronkelijke besluit op bezwaar op te

komen. Had van een belanghebbende mogen worden verwacht dat hij tegen het betrokken besluit beroep zou hebben ingesteld, maar heeft hij dat nagelaten, dan wordt hij niet in de gelegenheid gesteld als partij deel te nemen aan de procedure die door een ander met betrekking tot dat besluit aanhangig is gemaakt. Artikel 8:26, eerste lid, Awb strekt er niet toe dat een belanghebbende als partij kan worden toegelaten die zich niet eerder in de procedure heeft gemengd.⁷⁹

⁷⁴ Uitspraak van 14 maart 2007 in zaak nr. 200603726/1 (JB 2007/85; M en R 2007/10, nr. 112).

⁷⁵ Vergelijk de uitspraken van 7 februari 2007 in zaak nr. 200602142/1 (M en R 2007/10, nr. 111), 16 mei 2007 in zaak nr. 200604994/1 (AB 2007, 277; M en R 2007/7, nr. 82; M en R 2007/9, nr. 105; JM 2007/111), 6 juni 2007 in zaak nr. 200606063/1 (AB 2007, 276; JB 2007/161), 20 juni 2007 in zaak nr. 200607498/1 (JB 2007/162 en M en R 2007/9, nr. 104) en 15 augustus 2007 in zaak nr. 200609274/1.

⁷⁶ Uitspraak van 13 juni 2007 in zaak nr. 200606703/1.

⁷⁷ In hoger beroep mogen ten opzichte van de fase van beroep geen nieuwe gronden meer worden aangevoerd, tenzij de appellat er redelijkerwijs geen verwijt van kan worden gemaakt die gronden niet al bij de rechtbank te hebben aangevoerd. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 21 november 2007 in zaak nr. 200701534/1.

⁷⁸ Uitspraken van 24 januari 2007 in zaak nr. 200604541/1 en 27 juni 2007 in zaak nr. 200605587/1. Vergelijk ook de uitspraak van 25 april 2007 in zaak nr. 200604253/1 (JB 2007/105).

⁷⁹ Uitspraak van 27 juni 2007 in zaak nr. 200606202/1 (AB 2007, 384). Zie hiervoor ook reeds een uitspraak van 28 augustus 1997 in zaak nr. H01.96.0535.

7.2 Gezag van gewijsde en Brummenjurisprudentie

Een uitspraak van de rechtbank waarbij een besluit is vernietigd en waarin het bestuursorgaan heeft berust, is voor het bestuursorgaan bindend in die zin dat het de daarin uitdrukkelijk en zonder voorbehoud gegeven rechtsoordelen onverkort dient te volgen bij het nemen van het nieuwe besluit op bezwaar. De Afdeling liet een door de voorzieningenrechter uitgesproken vernietiging op de grond dat het bestuursorgaan bij het nieuw genomen besluit op bezwaar de eerder gegeven rechtsoordelen onvoldoende heeft geëerbiedigd, dan ook in stand.⁸⁰ Het gezag van gewijsde geldt slechts voor de uitspraak in het besliste geschil. Het bestuursorgaan heeft derhalve de mogelijkheid in andere zaken een nieuwe beoordeling te geven, waarbij de door hem gewenste redenering die het heeft gevolgd in andere besluiten in rechte ter toetsing kan worden voorgelegd.⁸¹ Aan een uitspraak hoeft door het bestuursorgaan slechts dan geen uitvoering te worden gegeven, indien deze onuitvoerbaar is.⁸² Hoewel een uitspraak die gezag van gewijsde heeft dus uitgangspunt moet zijn voor de beoordeling bij het nieuw te nemen besluit op bezwaar, sluit dit niet uit dat het bestuursorgaan bij dat nieuwe besluit rekening houdt met nieuwe feiten of omstandigheden. Het is daartoe ook gehouden. Volgens vaste rechtspraak moet een besluit op bezwaar immers worden genomen met inachtneming van de feiten en omstandigheden die ten tijde van het nemen van dat besluit bekend zijn en de op dat moment geldende rechts- en beleidsregels.⁸³

In een geval waarin de Afdeling in een eerdere uitspraak

de uitspraak van de rechtbank, waarbij is geoordeeld dat het dagelijks bestuur zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de betrokken boot geen woonboot is en in redelijkheid de gevraagde ligplaatsvergunning voor die boot heeft kunnen weigeren, heeft bevestigd, heeft die weigering formele rechtskracht gekregen. Daarmee staat in rechte vast en moet er in het handhavingsgeschil van worden uitgegaan dat de betrokken boot geen woonboot is en dat de weigering daarvoor een ligplaatsvergunning te verlenen rechtmatig is, zodat geen concreet zicht bestaat op legalisering van het gebruik als woonboot dat van de boot wordt gemaakt.⁸⁴

De klassieke Brummen-jurisprudentie ziet op de situatie waarin de rechtbank in een eerdere, onberoepen gebleven uitspraak een beroepsgrond van een appellant uitdrukkelijk en zonder voorbehoud heeft verworpen. In een vervolprocedure dient dan van de juistheid van het oordeel over die beroepsgrond te worden uitgegaan.⁸⁵

⁸⁰ Uitspraak van 29 augustus 2007 in zaak nr. 200700514/1 (JB 2007/192). Zie ook de uitspraken van 3 januari 2007 in zaak nrs. 200608562/1 en 200608562/2, 14 maart 2007 in zaak nr. 200605357/1, 20 juni 2007 in zaak nr. 200606895/1 (AB 2007, 231) en 20 juni 2007 in zaak nr. 200607352/1.

⁸¹ Uitspraak van 17 januari 2007 in zaak nr. 200605378/1 (AB 2007, 102; BR 2007, p. 418).

⁸² Uitspraak van 10 december 2004 in zaak nr. 200408738/1 (AB 2005, 99; JV 2005/58; NAV 2005/62).

⁸³ Uitspraak van 14 februari 2007 in zaak nr. 200603340/1.

⁸⁴ Uitspraak van 2 mei 2007 in zaak nr. 200606994/1.

⁸⁵ Zie voor een uitspraak uit 2007 bijvoorbeeld de uitspraak van 28 februari 2007 in zaak nr. 200605014/1.

De Brummen-jurisprudentie geldt eveneens in de situatie waarin een belanghebbende niet als partij aan het geding bij de rechtbank heeft deelgenomen, wel over de zaak is geïnformeerd en de uitspraak in die zaak heeft toegezonden gekregen, maar daartegen geen hoger beroep heeft ingesteld.⁸⁶ De door appellanten in een geschil uitgesproken vrees dat door de rechtbank niet besproken beroepsgronden in de verdere procedure niet meer naar voren kunnen worden gebracht, is ongegrond.

De Afdeling stelde nog eens nadrukkelijk vast dat de rechtbank de door appellanten aangevoerde overige gronden niet heeft besproken en derhalve evenmin uitdrukkelijk en zonder voorbehoud heeft verworpen, zodat een situatie als bedoeld in de uitspraak van 6 augustus 2003 in zaak no. 200206222/1 (AB 2003, 355), zich niet voordoet.⁸⁷

8 Horen van getuigen

De rechter dient een beslissing om getuigen niet te horen te motiveren. Artikel 8:63, tweede lid, Awb, ingevolge welke bepaling de rechter ten aanzien van het al dan niet horen van getuigen enige discretie heeft, ontslaat de rechter niet van die verplichting.⁸⁸

9 Openbaarmaking van uitspraken

Uitspraken dienen overeenkomstig artikel 8:78 Awb in het openbaar te worden uitgesproken. Naar aanleiding van een klacht van een partij dat de rechtbank haar uitspraak in strijd met deze bepaling niet in het openbaar had uitgesproken, werd die uitspraak reeds op die grond vernietigd.⁸⁹ In een tweede uitspraak overwoog de

Afdeling dat het in het openbaar uitspreken niet later mag plaatsvinden dan op de dag van bekendmaking van de uitspraak door verzending van een afschrift van de uitspraak aan partijen.⁹⁰

10 Schadevergoeding

Aan betrokkene is een tegemoetkoming in de winst-derving over de periode september 2001 tot en met december 2001 op grond van de Regeling tegemoetkoming schade ondernemingen vuurwerkramp Enschede geweigerd. De psychische klachten van betrokkene die de oorzaak van die schade waren, zijn niet onmiddellijk na de vuurwerkramp ontstaan, maar na het optreden van doorbloedingsstoornissen in de hersenen en er is geen rechtstreeks verband tussen deze stoornissen en het plaatsvinden van de ramp. De schade was daarom geen direct gevolg van de ramp.⁹¹

De Afdeling heeft de beslissing van de Ministerraad van 29 september 1995 dat het Rijk samen met de provincie Zeeland voor de realisering van de Westerschelde oeververbinding zorg zal dragen, aangemerkt als oorzaak van omrijnschade naar aanleiding van de opheffing van de

⁸⁶ Uitspraak van 21 maart 2007 in zaak nr. 200601967/1.

⁸⁷ Uitspraak van 11 april 2007 in zaak nr. 200602896/1.

⁸⁸ Uitspraak van 22 augustus 2007 in zaak nr. 200700044/1.

⁸⁹ Uitspraak van 17 oktober 2007 in zaak nr. 200701342/1 (JB 2007/225).

⁹⁰ Uitspraak van 17 oktober 2007 in zaak nr. 200703017/1 (JV 2007/535).

⁹¹ Uitspraak van 14 maart 2007 in zaak nr. 200604704/1.

openbare autoveerdienst Kruiningen-Perkpolder wegens het openstellen van de Westerscheldetunnel. Eerst vanaf dat moment bestond voldoende zekerheid dat de Westerscheldetunnel zou worden gebouwd, als gevolg waarvan de autoveerdienst zou worden opgeheven.⁹²

Onder verwijzing naar onder meer het arrest van het EHRM van 29 maart 2006, Riccardi Pizzati tegen Italië, no. 62361/00 (AB 2006, 134), overwoog de Afdeling dat bij overschrijding van de redelijke termijn voor het nemen van een besluit, behoudens bijzondere omstandigheden, spanning en frustratie als grond voor vergoeding van immateriële schade wordt verondersteld. In aanmerking genomen dat het aandeel van de minister in de overschrijding van de redelijke termijn 2,5 jaar bedroeg, achtte de Afdeling de veroordeling door de rechtbank van de staat tot vergoeding van immateriële schade ten bedrage van € 2.500,00 niet onjuist.⁹³

11 EVRM

Dat betrokkene niet in de gelegenheid was gesteld te reageren op het deskundigenbericht van de StAB voordat dit in zijn definitieve vorm aan de Afdeling werd gezonden, is naar haar oordeel niet in strijd met de uit artikel 6 EVRM voortvloeiende eisen ten aanzien van een eerlijk proces. Betrokkene is in de gelegenheid geweest effectief zijn inbreng te leveren in het kader van het onderzoek door de StAB en hij heeft op de resultaten van het onderzoek adequaat tegenspraak kunnen leveren nadat het deskundigenbericht aan de Afdeling was gezonden. De gang van zaken strookt met

het arrest van het EHRM van 18 maart 1997 in de zaak Mantovanelli tegen Frankrijk (NJ 1998, 278).⁹⁴

De weigering een verklaring omtrent het gedrag af te geven is een bestuursrechtelijk instrument met een preventief doel. Ze strekt, anders dan het vonnis van de strafrechter, niet tot het opleggen van een sanctie. Van een dubbele bestraffing in strijd met artikel 6 EVRM is derhalve geen sprake. De minister dient vanuit zijn eigen taak en verantwoordelijkheid, met behulp van zijn eigen instrumentarium, te beoordelen of er een risico voor de samenleving bestaat indien iemand het beroep van taxichauffeur wil uitoefenen en die taak en verantwoordelijkheid staan los van die van de strafrechter.⁹⁵

Overeenkomstig de Wet milieubeheer genomen besluiten kunnen alleen dan worden geacht in strijd te zijn met artikel 8 EVRM, wanneer zich omstandigheden voordoen waardoor als gevolg van deze besluiten een

⁹² Uitspraak van 27 juni 2007 in zaak nr. 200609019/1 (BR 2007, p. 877).

⁹³ Uitspraak van 6 juni 2007 in zaak nr. 200608140/1 (AB 2007, 220; JB 2007/144).

⁹⁴ Uitspraak van 9 mei 2007 in zaak nr. 200604900/1 (AB 2007, 359; JB 2007/127; M en R 2007/7, nr. 85). Zie hiervoor ook een uitspraak van 18 juli 2007 in zaak nr. 200603057/1 (JB 2007/167; Gst. 2007, 95; BR 2007, p. 953; M en R 2007/9, nr. 107; JM 2007/127). Zie voor deze laatste uitspraak ook de paragraaf "Belanghebbende".

⁹⁵ Uitspraak van 31 oktober 2007 in zaak nr. 200701874/1 (JB 2008/8).

zodanige mate van milieuhinder kan worden onder-
vonden, dat deze zou moeten worden beschouwd als
een niet-gerechtigde of disproportionele inbreuk
op de door artikel 8 EVRM beschermde rechten.⁹⁶

Artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM betekent niet
dat verwerpen in elk stadium van de procedure mogen
worden ingebracht, desnoods door het nationale recht
niet toe te passen. Een pas ter zitting bij de rechtbank
aangevoerde beroepsgrond mocht de rechtbank buiten
beschouwing laten vanwege strijd met de goede
procesorde.⁹⁷

II Thema's uit de Afdelingsjurisprudentie

1 Natuurbeschermingswet 1998

1.1 Inleiding

Op 1 oktober 2005 is de Natuurbeschermingswet 1998
(Nbw 1998) in werking getreden. Met deze wet wordt
onder meer beoogd te voorzien in de implementatie
van de gebiedsbeschermingsbepalingen uit de Vogel- en
Habitatrichtlijn. De Nbw 1998 biedt de grondslag voor
de aanwijzing van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden.
Ter bescherming van deze gebieden voorziet de Nbw
1998 in de artikelen 19d en 19j in een vergunningen-
regime voor de realisering van projecten en andere
handelingen en in een toetsings- en goedkeuringsregime
voor plannen die, kort gezegd, een verslechterend of
versturend effect kunnen hebben op de habitats en de
soorten waarvoor een Vogel- of Habitatrichtlijngebied is
aangewezen.

Dit beschermingsregime dient ter implementatie van
artikel 6, tweede, derde en vierde lid, (hierna: artikel 6)
van de Habitatrichtlijn.

1.2 Niet correcte implementatie beschermingsregime voor Habitatrichtlijngebieden

Uit de artikelen 19d en 19j van de Nbw 1998 volgt
dat het vergunningenregime voor projecten en andere
handelingen en het toetsings- en goedkeuringsregime
voor plannen van toepassing is als een Vogel- of

⁹⁶ Uitspraak van 30 mei 2007 in zaak nr. 200606372/1.

⁹⁷ Uitspraak van 20 juni 2007 in zaak nr. 200607890/1.

Habitatrichtlijngebied door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) op grond van artikel 10a van de Nbw 1998 is aangewezen, dan wel op grond van artikel 12 van de Nbw 1998 voorlopig is aangewezen. In de uitspraken van 28 februari 2007⁹⁸ en 29 augustus 2007⁹⁹ oordeelde de Afdeling dat de artikelen 19d en 19j van de Nbw 1998 niet voorzien in een implementatie van het door artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn voorgeschreven beschermingsregime voor Habitatrichtlijngebieden. Ingevolge artikel 4, vijfde lid, is artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing zodra een Habitatrichtlijngebied door de Europese Commissie op de lijst van gebieden van communautair belang¹⁰⁰ is geplaatst. Aangezien de artikelen 19d en 19j van de Nbw 1998 niet van toepassing zijn op wel op de lijst van communautair belang geplaatste maar nog niet aangewezen Habitatrichtlijngebieden is artikel 6 van de Habitatrichtlijn in zoverre incorrect geïmplementeerd.

Vervolgens kwam in verschillende zaken de vraag aan de orde of de Nbw 1998 voor de wel op de lijst van communautair belang geplaatste maar nog niet door de minister aangewezen Habitatrichtlijngebieden bepalingen bevat die richtlijnconform kunnen worden geïnterpreteerd.

In de zojuist genoemde uitspraak van 28 februari 2007 deelde de Afdeling niet het standpunt van het bevoegd gezag dat in artikel 19d van de Nbw 1998 met behulp van richtlijnconforme interpretatie een vergunningplicht kan worden ingelezen voor gebieden die op de lijst van gebieden van communautair belang zijn geplaatst maar

nog niet zijn aangewezen.

Naar het oordeel van de Afdeling kan niet worden aanvaard dat de reikwijdte en werkingsfeer van de in artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 opgenomen verbodsbepaling, die is gekoppeld aan de vergunningplicht, via interpretatie van het communautaire recht wordt uitgebreid, terwijl deze uitbreiding niet kenbaar is voor de adressanten van de verbodsnorm. Daarbij wordt mede in aanmerking genomen dat tegen overtrekking van dit voorschrift door middel van bestuursdwang handhavend kan worden opgetreden en deze overtrekking tevens ingevolge artikel 1a van de Wet op de economische delicten een economisch delict oplevert.

Als echter artikel 19d of artikel 19j van de Nbw 1998 toepassing vindt omdat een gebied is aangewezen als Vogelrichtlijngebied en dat gebied samenvalt met een gebied dat op de lijst van communautair belang staat, kunnen deze artikelen wel richtlijnconform worden geïnterpreteerd. Deze interpretatie houdt in dat bij de toepassing van de artikelen 19d en 19j zowel de instandhoudingsdoelstelling van het Vogelrichtlijngebied als die van het gebied van communautair belang moet worden betrokken¹⁰¹.

⁹⁸ Zaak nr. 200604026/1.

⁹⁹ Zaak nr. 200606081/1.

¹⁰⁰ De voor Nederland relevante Habitatrichtlijngebieden zijn door de Europese Commissie bij beschikking van 7 december 2004 op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio geplaatst.

¹⁰¹ Zie uitspraken van 29 augustus 2007 in zaak nrs. 200701498/1 en 200606081/1.

Verder is in de uitspraak van 28 februari 2007¹⁰² geoordeeld dat in het geval een gebied van communautair belang in de zin van de Habitatrichtlijn dat niet is aangewezen samenvalt met een op grond van de Nbw 1998 aangewezen beschermd natuurmonument het in artikel 16 van de Nbw 1998 opgenomen vergunningenregime voor beschermde natuurmonumenten richtlijnconform kan worden geïnterpreteerd.

1.3 Overgang artikel 6 Habitatrichtlijn naar geïmplementeerd en richtlijnconform regime

Voor de inwerkingtreding van de Nbw 1998 was artikel 6 van de Habitatrichtlijn niet geïmplementeerd en evenmin waren er in het nationaal recht algemeen verbindende voorschriften die richtlijnconform konden worden uitgelegd. Omdat wordt uitgegaan van de rechtstreekse werking van artikel 6¹⁰³, speelt toetsing aan dit artikel een rol in tal van besluiten, bijvoorbeeld bij milieuvergunningen, ontgrondingsvergunningen, bestemmingsplannen en vrijstellingsbesluiten. Met de inwerkingtreding van de Nbw 1998 wordt de doorwerking van artikel 6 bereikt door toepassing van de (richtlijnconform geïnterpreteerde) bepalingen uit de Nbw 1998. Een rechtstreeks beroep op artikel 6 van de Habitatrichtlijn kan in beginsel dan ook niet meer worden gedaan voor zover dat artikel correct is geïmplementeerd dan wel richtlijnconforme interpretatie mogelijk is. De overgang naar een geïmplementeerd regime en de gevolgen daarvan voor de toetsing van bepaalde besluiten is in het verslagjaar onder meer aan de orde geweest voor vergunningen op grond van de

Wet milieubeheer¹⁰⁴, de Ontgrondingenwet¹⁰⁵, de Visserijwet¹⁰⁶ en vrijstellingen op grond van artikel 19 van de WRO¹⁰⁷.

1.4 Artikel 19j Nbw 1998: een toetsings- en goedkeuringsregime voor plannen

Ingevolge artikel 19j, derde lid, van de Nbw 1998 dient bij de vaststelling van een plan dat kort gezegd een verslechterend of verstorend effect kan hebben op de habitats en de soorten waarvoor een Vogel- of Habitatrichtlijngebied is aangewezen, de zogenoemde habitattoets plaats te vinden die is neergelegd in de artikelen 19e tot en met 19h van de Nbw 1998. Een dergelijk plan behoeft goedkeuring van het college van gedeputeerde staten als het is vastgesteld door een bestuursorgaan van een gemeente of waterschap. In alle andere gevallen behoeft een dergelijk plan goedkeuring van de minister van LNV.

Welke plannen betreft het?

Uit de Nbw 1998 blijkt niet op welke plannen artikel 19j betrekking kan hebben. Uit de jurisprudentie uit het

¹⁰² Zaak nr. 200604026/1.

¹⁰³ Zie het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 7 september 2004 in zaak C-127/02.

¹⁰⁴ Bijvoorbeeld de uitspraak van 4 april 2007 in zaak nr. 200603436/1.

¹⁰⁵ Zie uitspraak van 4 april 2007 in zaak nr. 200605233/1.

¹⁰⁶ Zie uitspraak van 12 december 2007 in zaak nr. 200703251/1.

¹⁰⁷ Zie uitspraak van 17 oktober 2007 in zaak nr. 200701240/1.

verslagjaar blijkt dat een streekplan¹⁰⁸, een watergebiedsplan¹⁰⁹, een bestemmingsplan¹¹⁰ en een wijzigingsplan¹¹¹ plannen kunnen zijn als bedoeld in artikel 19j van de Nbw 1998.

Gevolgen van het ontbreken van de Nbw 1998 goedkeuring bij ruimtelijke plannen

Bij de behandeling van een verzoek een voorlopige voorziening te treffen ten aanzien van het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland waarbij zowel op grond van artikel 28 van de WRO als op grond van artikel 19j van de Nbw 1998 grotendeels goedkeuring was verleend aan het bestemmingsplan Westelijk Buitengebied van de gemeente Putten, werd geconstateerd dat het plan op grond van artikel 19j van de Nbw 1998 tevens goedkeuring behoeft van het college van gedeputeerde staten van Flevoland¹¹². Die goedkeuring was verzocht noch verleend. De Voorzitter overwoog dat hij ervan uitgaat dat als gevolg van het ontbreken van het vereiste besluit omtrent goedkeuring van het college van gedeputeerde staten van Flevoland het gehele plan nog niet in werking is getreden.

Iets soortgelijks speelde bij de verzoeken om het treffen van een voorlopige voorziening ten aanzien van het besluit tot vaststelling van het "Streekplan Gelderland 2005, Partiële herziening betreffende Over de Maas/West Maas en Waal". De Voorzitter overwoog dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat het streekplan op grond van artikel 19j van de Nbw 1998 ter goedkeuring is aangeboden aan de minister, maar dat deze daarop nog niet heeft beslist. Gelet op

artikel 10:25 van de Awb stelt de Voorzitter vast dat als gevolg van het ontbreken van voormeld besluit omtrent goedkeuring de in het streekplan opgenomen concrete beleidsbeslissing nog niet in werking is getreden.

Een dergelijke situatie zal zich niet voordoen als een plan op grond van de WRO en de Nbw 1998 goedkeuring behoeft van hetzelfde bestuursorgaan. De Afdeling heeft in de uitspraak van 28 maart 2007¹¹³ geoordeeld dat in een dergelijk geval gezien de verknochtheid tussen beide goedkeuringsvereisten, het goedkeuringsvereiste van de Nbw 1998 opgaat in het besluit omtrent goedkeuring op grond van de WRO.

1.5 Artikel 19d: vergunningplicht

Bevoegd gezag

Het college van gedeputeerde staten van de provincie waarin een op grond van artikel 10a aangewezen gebied geheel of grotendeels is gelegen dient te beslissen over de aanvraag om een vergunning op grond van artikel 19d. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen projecten of andere handelingen of categorieën van gebieden worden aangewezen waarvoor een vergunning wordt verleend door de minister van LNV.

¹⁰⁸ Uitspraak van de Voorzitter van 19 februari 2007 in zaak nr. 200608537/2.

¹⁰⁹ Uitspraak van 29 augustus 2007 in zaak nr. 200606081/1.

¹¹⁰ Uitspraak van de Voorzitter van 22 februari 2007 in zaak nr. 200608145/2.

¹¹¹ Uitspraak van 28 maart 2007 in zaak nr. 200602003/1.

¹¹² Uitspraak van de Voorzitter van 22 februari 2007 in zaak nr. 200608145/2.

¹¹³ Zaak nr. 200602003/1.

Het college van gedeputeerde staten van Limburg had een vergunning op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 verleend ten behoeve van onder meer het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden aan de hoofdspoorweg Budel-Weert. In het kader van de behandeling van een verzoek om voorlopige voorziening¹¹⁴ constateerde de Voorzitter dat in dit geval niet het college van gedeputeerde staten van Limburg maar de minister van LNV bevoegd is om voor de desbetreffende werkzaamheden een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, te verlenen. Activiteiten ten aanzien van provinciegrensoverschrijdende infrastructurele werken zijn in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 aangewezen als project of andere handeling waarvoor een vergunning wordt verleend door de minister.

De toepassing van artikel 2, eerste lid, van de Nbw 1998 kwam aan de orde in de uitspraak van 8 februari 2007¹¹⁵. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant wees een verzoek om handhavend op te treden tegen een agrarisch bedrijf af. Niet in geschil was dat voor het agrarisch bedrijf vanwege de ligging nabij het Vogelrichtlijngebied "Krammer-Volkerak" een vergunning op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 is vereist en dat het daarover niet beschikt. De Afdeling stelde vast dat het grootste deel van het Vogelrichtlijngebied "Krammer-Volkerak" in de provincie Zuid-Holland ligt, zodat het college van gedeputeerde staten van deze provincie bevoegd is handhavend op te treden. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant was derhalve niet bevoegd te beslissen op het verzoek om handhaving.

1.6 Natuurbeschermingsrecht overig

Reikwijdte van de zogenoemde habitattoets

Uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 7 september 2004 in de zaak C-127/02 volgt dat de eerste stap in de toetsing aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn de vraag is of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat een plan of project significante gevolgen heeft voor een Vogel- of Habitatrictlijngebied.

In de uitspraak van 28 februari 2007¹¹⁶ is onder meer de vraag aan de orde welke aspecten bij die beoordeling moeten worden betrokken als in een bestemmingsplan dezelfde bouw- en gebruiksmogelijkheden worden geregeld als in het vorige plan, maar deze bouw- en gebruiksmogelijkheden nog niet zijn benut. De Afdeling overwoog dat bij de vraag of een plan significante negatieve effecten kan hebben voor een gebied in de eerste plaats dient te worden uitgegaan van de instandhoudingsdoelstelling van het gebied en dient te worden bezien of het plan gevolgen heeft voor deze instandhoudingsdoelstelling. Of de geconstateerde gevolgen van een plan vervolgens als significant zijn aan te merken is afhankelijk van de mate waarin ten tijde van de planvaststelling aan de instandhoudingsdoelstelling wordt voldaan en van de verhouding tussen de reeds aanwezige belasting van het gebied en de bijdrage van het plan daaraan. In het aan de orde zijnde geval is

¹¹⁴ Uitspraak van 19 januari 2007 in zaak nrs. 200700186/1 en 200700186/2.

¹¹⁵ Zaak nr. 200604351/3.

¹¹⁶ Zaak nr. 200601747/1.

gebleken dat ten tijde van de vaststelling van het plan op delen van de plandelen met de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" geen bedrijfsactiviteiten plaatsvonden en dat de plandelen derhalve in zoverre voorzien in nieuwe functies ten opzichte van de huidige feitelijke situatie. Daarnaast is niet inzichtelijk geworden in hoeverre de plandelen voorzien in de vestiging van bedrijven in zwaardere categorieën dan in de huidige feitelijke situatie aanwezig zijn. Bij de beoordeling van de gevolgen van de plandelen voor het gebied "IJssel" kan een onder het vorige plan toegestane, maar niet verwezenlijkte bestemming, niet als uitgangspunt worden genomen. Aangezien in het geheel geen onderzoek is uitgevoerd naar de gevolgen van nieuwe ontwikkelingen voor het gebied "IJssel" kan niet op grond van objectieve gegevens worden uitgesloten dat het plan significante gevolgen heeft voor het gebied "IJssel".

Als op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat een plan of project significante gevolgen heeft voor een Vogel- of Habitatrichtlijngebied, dient volgens het zojuist genoemde arrest van het Hof van Justitie een passende beoordeling te worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstelling van het gebied.

In een zaak¹¹⁷ waarbij een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet voor een jaarlijks terugkerend evenement op het circuit van Assen aan de orde was, oordeelde de Afdeling dat bij de uitvoering van een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dient te worden uitgegaan van de kwalificerende waarden waarvoor een gebied is aan-

gemeld en de bij het gebied behorende instandhoudingsdoelstellingen. Nu in het aan de orde zijnde geval bij de kwalificerende waarden geen specifieke fauna is vermeld, valt het mede beoordelen van de potentiële geschiktheid van het gebied als vestigingsplaats voor soorten fauna die bij die habitats horen, buiten het kader van de passende beoordeling die in dit geval vereist is.

De Habitatrichtlijngebieden die op de lijst van gebieden van communautair belang staan, dienen op grond van artikel 10a van de Nbw 1998 door de minister van LNV te worden aangewezen. De procedure om tot aanwijzing van deze gebieden te komen is inmiddels gestart en van een aantal gebieden heeft een ontwerp aanwijzingsbesluit ter inzage gelegen.

Bij de verlening van een vergunning op grond van de Wet milieubeheer was het college van burgemeester en wethouders bij de toetsing aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn uitgegaan van het gebied zoals vermeld op de lijst van communautair belang en niet van de begrenzing van het gebied zoals aangegeven in een voorontwerp aanwijzingsbesluit. Gelet op de systematiek van de Habitatrichtlijn, zoals die volgt uit artikel 4, tweede lid, in samenhang met artikel 4, vijfde lid, moet volgens de Afdeling¹¹⁸ worden geoordeeld dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn uitsluitend geldt voor gebieden die zijn vermeld op de vastgestelde communautaire lijst als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Het college van burgemeester en wethouders

¹¹⁷ Uitspraak van 28 februari 2007 in zaak nr. 200506917/1.

¹¹⁸ Uitspraak van 29 augustus 2007 in zaak nr. 200607882/1.

diende derhalve het gebied "Kempenland", zoals vermeld op deze lijst, te betrekken bij zijn besluitvorming of de vergunning kon worden verleend. Uit hoofde van de Habitatrichtlijn was er voor het college geen grondslag om rekening te houden met het voornemen tot een andere, ruimere begrenzing van het gebied dan zoals het is vermeld op de communautaire lijst.

Verhouding Natuurbeschermingswet - bestemmingsplan

In het bestemmingsplan "Waddengebied" van de gemeente Texel is ten aanzien van de gronden met de bestemming "Waddengebied" bepaald dat het verboden is deze gronden te gebruiken voor het machinaal verzamelen c.q. winnen van pieren. Enkele vissers die voor het mechanisch winnen van pieren een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet hebben gekregen, kwamen op tegen de handhavingsmaatregelen die het college van burgemeester en wethouders van Texel op basis van overtreding van het bestemmingsplanvoorschrift aan hen had opgelegd.

Over de verhouding tussen de Natuurbeschermingswet en het bestemmingsplan overwoog de Afdeling dat de door de minister in het kader van de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet uit te voeren en uitgevoerde afweging beperkt is tot feiten en omstandigheden die in relatie staan tot het doel waarvoor in de Natuurbeschermingswet het vereiste van vergunningverlening is gesteld, zijnde het belang van natuurbescherming. Aan het bestemmingsplan ligt een afweging ten grondslag die betrekking heeft op een goede ruimtelijke ordening van de door het bestemmingsplan bestreken

gronden. De rechtbank heeft op goede gronden - met een uitvoerig beroep op de wetsgeschiedenis - geoordeeld dat onjuist is de opvatting dat met de inwerking-treding van de Natuurbeschermingswet ten aanzien van natuurgebieden die vallen onder de werking van die wet, geen plaats meer zou zijn voor een regeling op grond van de WRO. Nu blijkt de wetsgeschiedenis van de Natuurbeschermingswet uitdrukkelijk onder ogen is gezien dat de regelingen van de Natuurbeschermingswet en de WRO naast elkaar blijven bestaan, is er geen ruimte om in bepaalde gevallen daarop een uitzondering te maken. Met name valt niet in te zien dat, zoals in dit geval, in het bestemmingsplan geen specifieke vormen van gebruik kunnen worden verboden als voor dit gebruik een vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet is of kan worden verkregen.

2 Beste beschikbare technieken

Sinds de wijziging op 1 december 2005 van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren¹¹⁹ is de eis dat in een inrichting de beste beschikbare technieken worden toegepast, centraal komen te staan bij de beoordeling van vergunningaanvragen. Uit het gewijzigde artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer volgt dat de vergunningvoorschriften ter beperking of voorkoming van de nadelige gevolgen voor

¹¹⁹ Wet van 16 juli 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat), Stb. 2005, 432.

het milieu, zoals grenswaarden voor emissies naar lucht, bodem en water, moeten zijn afgestemd op de 'voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken'. Verder bevat artikel 8.10, tweede lid, een expliciete weigeringsgrond indien in de inrichting niet de beste beschikbare technieken worden toegepast.

Het bevoegd gezag heeft beoordelingsvrijheid bij het bepalen van de beste beschikbare technieken. Het is aanvaardbaar indien ter invulling daarvan aansluiting wordt gezocht bij een voorziening of techniek die in een BREF-document¹²⁰ als beste beschikbare techniek wordt genoemd.¹²¹ Bij de bepaling van de beste beschikbare technieken is ook van belang of de desbetreffende voorziening of techniek - kosten en baten in aanmerking genomen - economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast. Het gaat daarbij om de economische afweging op bedrijfstakniveau en niet op het niveau van de individuele inrichting.¹²²

Ten aanzien van stallen van intensieve veehouderijen heeft de Afdeling geoordeeld dat chemische luchtwas-systemen behoren tot algemeen gebruikte en geaccepteerde systemen en als zodanig, ondanks de nadelige neveneffecten ervan zoals het energieverbruik en het ontstaan van afvalwater, in de regel kunnen worden gerekend tot de beste beschikbare technieken.¹²³ Verder kunnen stalsystemen die niet in een BREF-document zijn opgenomen onder omstandigheden toch als beste beschikbare technieken worden aangemerkt.¹²⁴

De enkele omstandigheid dat andere stalsystemen voor-

handen zijn, waaronder één met een geur- en ammoniak-reducerende voorziening, betekent niet dat het aangevraagde en vergunde systeem, dat voor het houden van de desbetreffende dieren een gangbaar systeem is, niet kan worden aangemerkt als beste beschikbare techniek.¹²⁵

Dit geldt eveneens voor een brijvoerinstallatie: de enkele omstandigheid dat er systemen voorhanden zijn die minder stankemissie met zich brengen, betekent niet dat het aangevraagde systeem niet als beste beschikbare techniek kan worden aangemerkt.¹²⁶

Ten aanzien van de circulaire en richtlijnen die zijn genoemd in de Regeling aanwijzing BBT-documenten heeft de Afdeling geoordeeld dat indien het bevoegd gezag zich bij het stellen van voorschriften daarop baseert (in dat geval de Nederlandse emissierichtlijn lucht), er van kan worden uitgegaan dat de voorgeschreven maatregelen overeenkomen met de voor de inrichting

¹²⁰ Bat (Best available techniques) Reference document.

¹²¹ Uitspraak van 2 mei 2007 in zaak nr. 200605135/1.

¹²² Uitspraak van 27 juni 2007 in zaak nr. 200606166/1. Zo ook de uitspraak van 20 december 2006 in zaak nr. 200603702/1: De economische en technische haalbaarheid wordt uitsluitend gekoppeld aan de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort en niet aan de inrichting zelf. Het standpunt dat slechts die technieken kunnen worden geëist die binnen drie jaar op een voor de drijver van de inrichting haalbare en betaalbare wijze kunnen worden gerealiseerd, is onjuist.

¹²³ Uitspraak van 21 november 2007 in zaak nr. 200700553/1.

¹²⁴ Uitspraak van 17 januari 2007 in zaak nr. 200603909/1.

¹²⁵ Uitspraak van 18 juli 2007 in zaak nr. 200608909/1.

¹²⁶ Uitspraak van 6 juni 2007 in zaak nr. 200607833/1.

in aanmerking komende beste beschikbare technieken.¹²⁷ Het tijdstip waarop moet worden voldaan aan de eis dat de beste beschikbare technieken worden toegepast, is eveneens in 2007 onderwerp van geschil geweest. In een vergunning kan in beginsel niet worden bepaald dat eerst na een bepaalde termijn aan de eis hoeft te worden voldaan. Zo kan het bevoegd gezag niet met een beroep op een overgangstermijn in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij voor het toepassen van emissiearme stalsystemen bij bestaande stallen, vergunning verlenen voor een traditioneel stalsysteem terwijl een emissiearm stalsysteem als beste beschikbare techniek moet worden beschouwd.¹²⁸ Een beroep op bestaande rechten doorbreekt evenmin de verplichting om de beste beschikbare technieken toe te passen. Indien een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt verleend, moet de gehele inrichting, dus ook het gedeelte dat niet wordt gewijzigd, voldoen aan eis van de beste beschikbare technieken. Artikel 8.10, tweede lid, aanhef en onder a, brengt met zich dat de gevraagde revisievergunning voor een veehouderij moet worden geweigerd indien in de bestaande stallen waarop de aanvraag betrekking heeft, niet de in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.¹²⁹ Bij de verlening van een veranderingsvergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder b, kan daarentegen niet worden geëist dat ten aanzien van de activiteiten of dat deel van de inrichting waarvoor géén vergunning is aangevraagd de beste beschikbare technieken worden toegepast. De beroepsgrond dat niet is onderzocht of in

de inrichting, voor zover deze niet wordt gewijzigd, de in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast, heeft geen betrekking op de activiteiten waarop het bestreden besluit ziet en kan reeds daarom niet slagen.

Voor bestaande inrichtingen die vallen onder de IPPC-richtlijn¹³⁰, is in artikel 22.1a van de Wet milieubeheer bepaald dat deze uiterlijk op 30 oktober 2007 moeten voldoen aan de eisen die ter uitvoering van die richtlijn bij of krachtens de wet zijn gesteld, waaronder de eis dat de beste beschikbare technieken worden toegepast. Voor zover de vergunningen voor die inrichtingen van die eisen afwijken, moeten deze vóór 31 oktober 2007 zijn aangepast. In dit verband verdient het opmerking dat voor de vraag of een intensieve veehouderij valt onder de IPPC-richtlijn, het aantal te houden dieren relevant is en niet het aantal dierplaatsen in de inrichting.¹³¹

Ten slotte moeten ook de voorschriften van de algemene regels die voor categorieën van inrichtingen gelden (de amvb's als bedoeld in de artikelen 8.40, 8.41 en 8.44 van

¹²⁷ Uitspraak van 12 december 2007 in zaak nrs. 200609142/1, 200609035/1, 200609383/1.

¹²⁸ Uitspraak van 11 juli 2007 in zaak nr. 200609287/1.

¹²⁹ Uitspraak van 19 mei 2007 in zaak nr. 200608070/1.

¹³⁰ Integrated Pollution Prevention and Control; richtlijn 96/91/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 2006 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. Het betreft inrichtingen met een zogeheten gpbv-installatie, een installatie als bedoeld in bijlage 1 van de richtlijn, zie artikel 1.1 van de Wet milieubeheer.

¹³¹ Uitspraak van 12 december 2007 in zaak nr. 200701273/1.

de Wet milieubeheer), zijn gericht op een beschermingsniveau dat overeenkomt met ten minste de toepassing van de beste beschikbare technieken. Dit volgt uit de overeenkomstige toepassing van artikel 8.11, derde lid, op het stellen van die voorschriften.

Ten aanzien van een grenswaarde voor de emissie van stikstofdioxide die is opgenomen in het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A heeft de Afdeling geoordeeld dat deze minder streng is dan met toepassing van de beste beschikbare technieken zou kunnen worden bereikt. Het Besluit dient in zoverre buiten toepassing te worden gelaten en het vergunningvoorschrift dat op die grenswaarde is gebaseerd, werd vernietigd wegens strijd met artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer.¹³²

Ten aanzien van een voorschrift van het Besluit verbranden afvalstoffen waarin een grenswaarde voor zwaveldioxide is opgenomen, heeft de Afdeling uit de omstandigheid dat die grenswaarde niet valt binnen het bereik van het desbetreffende BREF-document, afgeleid dat deze niet in redelijkheid kan worden beschouwd als een uitvloeisel van ten minste de beste beschikbare technieken. Het bevoegd gezag had het Besluit verbranden afvalstoffen op dat punt buiten toepassing moeten laten en dientengevolge aan de vergunning voorschriften moeten verbinden ter beperking van de emissie van zwaveldioxide, die voldoen aan de eis van de beste beschikbare technieken.¹³³

3 Bouwvergunningen en vrijstelling als bedoeld in artikel 19 WRO

3.1 Project

Met toepassing van artikel 19 van de WRO kan geen vrijstelling worden verleend voor het verlagen van de in het geldende bestemmingsplan aan de vestiging van detailhandelseenheden gestelde eis van ten minste 1.000 m² verkoopvloeroppervlak naar 500 m² bruto-vloeroppervlak. Hoewel de wetgever het begrip 'project' niet nader heeft gedefinieerd, betekent dit niet dat iedere activiteit die in ruimtelijke zin in plaats, afmeting en functie is te begrenzen, zich leent voor de toepassing van de projectprocedure als bedoeld in artikel 19 WRO. Nu het verzoek om vrijstelling in dit geval niet was gericht op een concreet voorgenomen gebruik van de beschikbare detailhandelsruimte maar uitsluitend op een algemene regeling waarin een norm is gesteld waaraan toekomstig gebruik zal moeten voldoen, ziet de gevraagde vrijstelling niet op een concrete activiteit en daarmee niet op een project. Het gedane verzoek kan daarom slechts als een aan de gemeenteraad te richten verzoek om partiële herziening van het bestemmingsplan worden aangemerkt.¹³⁴

3.2 Specifieke verklaring van geen bezwaar

In artikel 19, tweede lid, WRO wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de door gedeputeerde staten aangewezen categorieën van gevallen waarin voor het

¹³² Uitspraak van 24 januari 2007 in zaak nr. 200602467/1.

¹³³ Uitspraak van 21 december 2007 in zaak nr. 20070098/1.

¹³⁴ Uitspraak van 2 mei 2007 in zaak nr. 200605868/1.

verlenen van vrijstelling geen verklaring van geen bezwaar nodig is, en anderzijds de binnen die categorieën door gedeputeerde staten aangewezen gevallen waarin wel een zodanige verklaring is vereist. Een besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, waarbij aan burgemeester en wethouders een zogenoemde specifieke verklaring van geen bezwaar is verleend voor alle gebruik, bouw van gebouwen en uitvoeren van werken in overeenstemming met het voorontwerp van een bestemmingsplan, is het een noch het ander. Gelet op de bewoordingen van de specifieke verklaring van geen bezwaar en de omstandigheid dat het verzoek om die verklaring is ingegeven door het beoogde project, is geen sprake van een aanwijzing van een categorie van gevallen. De verklaring heeft evenmin uitsluitend betrekking op een concreet project. Het college van burgemeester en wethouders was daarom niet bevoegd om op grond van artikel 19, tweede lid, WRO vrijstelling te verlenen.¹³⁵

3.3 Samenloop bouwvergunnings- en vrijstellingsprocedure

De inwerkingtreding op 1 juli 2005 van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb heeft onder meer wijziging gebracht in de procedure tot verlening van vrijstelling als bedoeld in artikel 19 WRO. Een dergelijk besluit wordt thans voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. In een uitspraak van 4 juli 2007¹³⁶ heeft de Afdeling geoordeeld dat een met toepassing van deze procedure voorbereide vrijstelling mede onderwerp is van het

bezwaar tegen de bouwvergunning die niet met toepassing van die procedure is voorbereid. Het bestuursorgaan dient daarom bij zijn beslissing op het bezwaar tegen de bouwvergunning ook de vrijstelling te heroverwegen en tegen de vrijstelling kunnen bezwaren worden aangevoerd, ook al zijn tegen het ontwerp van het vrijstellingsbesluit geen zienswijzen ingediend. De vraag of de bezwaren tegen het besluit waarbij de bouwvergunning is verleend, betrekking hebben op de bouwvergunning of op de vrijstelling, is niet van belang. De vraag of sprake is van wijzigingen in het bouwplan is slechts van belang ter bepaling of opnieuw de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd. Indien de wijzigingen die ten opzichte van het ter inzage gelegde ontwerp van het vrijstellingsbesluit in het project zijn aangebracht, geen ingrijpende planologische wijzigingen betreffen, bestaat voor het opnieuw volgen van die procedure geen noodzaak.

Naar aanleiding van de door het bestuursorgaan gestelde onwenselijkheid dat de vrijstelling bij de gemeente tweemaal kan worden bestreden, overwoog de Afdeling dat met toepassing van artikel 3:10, eerste lid, Awb de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor de vrijstelling én de bouwvergunning kan worden gevolgd. Op die wijze kan worden voorkomen dat andermaal in een bezwaarfase op de vrijstelling moet worden ingegaan.

Inmiddels is overigens door de Eerste Kamer op 11 september 2007 een wetsvoorstel aangenomen dat

¹³⁵ Uitspraak van 14 november 2007 in zaak nr. 200702309/1.

¹³⁶ Zaak nr. 200703198/1.

erin voorziet dat bij samenloop van een aanvraag om bouwvergunning met een verzoek om vrijstelling als bedoeld in artikel 17 of 19 WRO, de beslissing omtrent de aanvraag om bouwvergunning eveneens wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.¹³⁷

3.4 Bebouwing in Groene Hart; betekenis Nota ruimte

In een uitspraak over een bouwplan voor 74 zomerenwoningen in het Hollands-Utrechts veenweidegebied, onderdeel van het Groene Hart, was de vraag aan de orde of het bouwplan in overeenstemming kon worden geacht met de Nota ruimte.

De Nota bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de belangrijkste doelstellingen voor de komende decennia. De Nota richt zich met name op de wijze van sturing van het ruimtelijk beleid en gaat ervan uit dat de verantwoordelijkheid om het daarin weergegeven beleid uit te voeren in beginsel aan provincies en gemeenten is. De Nota sluit ruimtelijke ontwikkelingen binnen het Groene Hart niet uit, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt ("ja, mits"-regime). Deze kernkwaliteiten zijn in de Nota, evenmin als de andere daarin opgenomen beslissingen, als concrete beleidsbeslissing als bedoeld in artikel 2a, eerste lid, WRO aangewezen. Buiten zodanige beslissingen zijn burgemeester en wethouders niet gebonden aan rijksbeleid, maar dienen zij daarmee slechts rekening te houden. De Nota brengt dit zelf ook tot uitdrukking.

De Afdeling overwoog dat burgemeester en wethouders

zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de Nota niet aan verlening van vrijstelling voor het bouwplan in de weg staat. Zij hebben zich op het standpunt mogen stellen dat slechts in beperkte mate van een nieuwe ontwikkeling sprake is, omdat het recreatieterrein al ongeveer 20 jaar bestaat en als zodanig in gebruik mag zijn. Zij hebben daarbij tevens van belang kunnen achten dat ook in de bestaande situatie een groenstrook aanwezig is die het zicht op het terrein deels ontnemt en dat de landschappelijke inpassing van het terrein volgens hen wordt verbeterd door de aanleg van een dichtere en hogere groenstrook. Burgemeester en wethouders hebben voorts gewezen op het antwoord van de minister van VROM van 2 juni 2004 op vragen van A.J.W. Duyvendak (kamerstukken II 2003-2004, Aanhangsel Handelingen nr. 1659) en een advies van de inspecteur van de VROM-Inspectie, Regio Zuid-West, in welke stukken wordt geconcludeerd dat het bouwplan niet in strijd is met de Nota.

De Afdeling concludeerde dat geen grond bestond voor het oordeel dat de ruimtelijke onderbouwing van het project niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.¹³⁸

3.5 Vervanging van ondoorzichtig door doorzichtig glas vergunningvrij

Indien overeenkomstig een verleende bouwvergunning is gebouwd en vervolgens een wijziging wordt aangebracht in het gebouwde, ontbreekt voor het bestuursorgaan de bevoegdheid tot handhavend optreden indien die

¹³⁷ Zie Kamerstukken II 2006/07, 30 848, nr. 8, blz. 11-12, en nr. A.

¹³⁸ Uitspraak van 15 augustus 2007 in zaak nr. 200607728/1.

wijziging ingevolge het Besluit bouwvergunningstvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb) vergunningvrij is. Overeenkomstig de bouwvergunning was in enkele ramen van een vergund appartementencomplex melkglas aangebracht. Omwonenden hadden hierom gevraagd om inkijk te voorkomen. Na oplevering van het complex was het melkglas vervangen door helder glas. Het verzoek van de omwonenden aan burgemeester en wethouders om daartegen op te treden, strandde omdat de vervanging van het glas als een verandering van beperkte betekenis als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder c, Bblb moet worden aangemerkt waarvoor geen bouwvergunning is vereist.

Handhavend optreden was dus niet mogelijk. De vraag of de vervanging van het glas civielrechtelijk als rechtmatig kan worden aangemerkt, was in deze procedure niet aan de orde.¹³⁹

3.6 Intrekking bouwvergunning heeft terugwerkende kracht

De intrekking van een bouwvergunning op grond van artikel 59 van de Woningwet heeft terugwerkende kracht. Dit betekent dat hetgeen met gebruikmaking van die vergunning is opgericht moet worden geacht te zijn gebouwd zonder bouwvergunning, zodat verwijdering van het gebouwde kan worden gelast.¹⁴⁰

4 Wet BIBOB

4.1 Een BIBOB-advies mag niet ter inzage worden gegeven aan een bezwaaradviescommissie

Ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het

openbaar bestuur (Wet BIBOB) kunnen bestuursorganen, voor zover zij bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. De burgemeester was tot intrekking van een exploitatievergunning voor een coffeeshop overgegaan, omdat uit een BIBOB-advies was gebleken dat sprake was van ernstig gevaar dat deze vergunning zou worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten. De appellante betoogde met succes dat de burgemeester de Algemene commissie bezwaarschriften geen inzage in het BIBOB-advies had mogen geven. In artikel 28, tweede lid, van de Wet BIBOB is limitatief opgesomd aan welke personen en instanties het bestuursorgaan dat een advies ontvangt gegevens mag doorgeven. Hierbij wordt wel de rechter vermeld, doch niet een in het kader van een bezwaarprocedure optredende commissie, welke geen deel uitmaakt van het bestuursorgaan dat het BIBOB-advies heeft ontvangen. Over het betoog van de burgemeester dat een bezwaaradviescommissie die geen inzage heeft in een BIBOB-advies, in haar werkzaamheden wordt belemmerd, overwoog de Afdeling dat het aan de wetgever is om te beslissen of dit een onwenselijke situatie is waarin door middel van een wetswijziging verandering moet worden gebracht. De Afdeling vernietigde alsnog het bestreden besluit, maar zag aanleiding de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten,

¹³⁹ Uitspraak van 13 juni 2007 in zaak nr. 200607007/1.

¹⁴⁰ Uitspraak van 25 april 2007 in zaak nr. 200605888/1.

nu de omstandigheid dat de Algemene commissie bezwaarschriften inzage had gekregen in het BIBOB-advies op zichzelf niet afdeed aan de inhoud en de rechtmatigheid van dat advies en de daarin opgenomen bewijsmiddelen en de burgemeester zijn besluit op dat advies heeft kunnen baseren.¹⁴¹

4.2 Gevaar voor het plegen van strafbare feiten

In het kader van een beroep tegen een milieuvergunning voor een afvalverwerkingsbedrijf werd betoogd dat het bestuursorgaan een BIBOB-advies had moeten vragen omdat de vergunninghoudster meerdere malen eerder verleende milieuvergunningen had overtreden en de inrichting enige tijd zonder vergunning in werking is geweest. De gestelde overtredingen hadden zich inderdaad voorgedaan. Daaruit kan, zo oordeelde Afdeling, echter niet zonder meer worden afgeleid dat gevaar bestaat dat de nu verleende vergunning mede zal worden gebruikt om handelingen te plegen als bedoeld in artikel 3 van de Wet BIBOB. Het bestuursorgaan heeft dan ook mogen afzien van het vragen van een BIBOB-advies.¹⁴²

5 Wet op de kansspelen

In een uitspraak over de weigering door de minister van Justitie een vergunning te verlenen voor het organiseren van een speelcasino te Bergen op Zoom heeft de Afdeling de verbindendheid beoordeeld van artikel 27h van de Wet op de kansspelen. Daarin is bepaald dat de minister aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid voor een door hem te bepalen duur vergunning kan verlenen tot het organiseren van speelcasino's. De Afdeling

is er, in aansluiting op de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, vanuit gegaan dat het aanbieden van casinospelen een economische activiteit is en dat artikel 27h van de Wet op de kansspelen een beperking van het recht van vrije vestiging en een beperking van het vrije dienstenverkeer in de zin van het EG-verdrag inhoudt. Het reguleren en beheersen van kansspelen, met als doel het beschermen van de consument, het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit en het tegengaan van gokverslaving, kunnen worden aangemerkt als dwingende redenen van algemeen belang in de zin van de jurisprudentie van het Hof. De beperkingen van het vrije verkeer worden voorts zonder discriminatie naar nationaliteit toegepast. Het éénvergunningstelsel is verder een geschikt middel om de gestelde doelen te bereiken. Onvoldoende aannemelijk is dat de beperking die artikel 27h van de Wet op de kansspelen vormt op de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, in het licht van de stand van de jurisprudentie van het Hof niet gerechtvaardigd zou zijn, aldus de Afdeling in haar uitspraak.¹⁴³ Het besluit van de minister van Justitie tot weigering van een vergunning voor het organiseren van een zelfstandige loterij hield evenwel geen stand. De weigering was gebaseerd op het gevoerde restrictieve kansspelbeleid, inhoudend dat geen vergunningen voor nieuwe loterijen kunnen worden afgegeven.

¹⁴¹ Uitspraak van 19 september 2007 in zaak nr. 200701936/1 (AB 2007, 333).

¹⁴² Uitspraak van 14 november 2007 in zaak nr. 200702556/1.

¹⁴³ Uitspraak van 14 maart 2007 in zaak nr. 200600283/1.

De Afdeling oordeelde dat de minister niet aannemelijk heeft gemaakt dat het uitsluiten van een enkele extra aanbieder, naast de toegelaten loterijen, geschikt en proportioneel is om de greep op de markt niet te verliezen. Niettegenstaande het restrictieve beleid van de minister inzake kansspelen is aan houders van verleende vergunningen uitbreiding van het aantal trekkingen van bestaande loterijen en verhoging van het toegestane omzetbedrag toegestaan en worden door die vergunninghouders nog immer in grote mate marketingactiviteiten verricht.

Voorts werd in aanmerking genomen een geplande uitbreiding van het aanbod als gevolg van een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet en het voornemen van de minister om aan vijf organisaties die al lange tijd een jaarlijkse vergunning krijgen voor het organiseren van incidentele loterijen, een gezamenlijke (semi)permanente vergunning te verlenen. Op grond hiervan kwam de Afdeling tot het oordeel dat de minister niet aannemelijk heeft gemaakt dat het door hem gevoerde kansspelbeleid een geschikt en proportioneel middel is om de uit de weigering van de gevraagde vergunning voortvloeiende beperking van vrij verkeer van diensten te rechtvaardigen.¹⁴⁴

6 Betekenis van internationaal recht voor de behandeling van aanvragen om verblijfsvergunning

In toenemende mate wordt de betekenis van internationaal recht bij de behandeling van vreemdelingenzaken

zichtbaar. Het betreft in het jaar 2007 in het bijzonder de artikelen 3 en 8 van het EVRM en de toepassing van Verordening (EG) 343/2003 (de zogenoemde Dublinverordening), waarin belangrijke bepalingen zijn opgenomen voor de overname en terugname van vreemdelingen die toelating als asielgerechtigde willen en ten aanzien van wie een andere lidstaat op grond van het bepaalde in deze verordening verantwoordelijk is. Daarnaast gaat het om toepassing van richtlijn 2004/83/EG inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven en de inhoud van de verleende bescherming, de zogenoemde Definitierichtlijn.

6.1 Betekenis van het EVRM bij zaken over een verblijfsvergunning asiel of een verblijfsvergunning regulier

Artikel 3 van het EVRM

Voor de jurisprudentie met betrekking tot artikel 3 van het EVRM is van belang het arrest van 11 januari 2007¹⁴⁵ van het EHRM, dat in Nederland veel aandacht heeft gekregen. Het betreft een vreemdeling die, zoals is vastgesteld in dit arrest, behoort tot een minderheids-groep in een door een andere groep gedomineerde omgeving en in het verleden slachtoffer is geweest van een onmenselijke behandeling als bedoeld in artikel 3 van het EVRM waartegen hij geen bescherming kon vinden, terwijl er geen indicatie was dat deze situatie

¹⁴⁴ Uitspraak van 18 juli 2007 in zaak nr. 200607881/1.

¹⁴⁵ Arrest in zaak Salah Sheekh tegen Nederland, nr. 1948/04 (AB 2007, 76).

na gedwongen terugkeer naar Somalië anders zal zijn. In dit kader heeft het EHRM overwogen dat van de vreemdeling niet kan worden verlangd dat hij met nog meer, hem persoonlijk betreffende feiten en omstandigheden aantoonde dat voorzienbaar was dat hij bij terugkeer zal worden blootgesteld aan een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM. Uit commentaren die op dit arrest volgden, bleek dat het arrest geen volledige duidelijkheid verschaft, met name wat betreft de resterende betekenis van het zogenoemde individualiseringsvereiste, zoals dat in eerdere jurisprudentie van het EHRM¹⁴⁶ was ontwikkeld. In het bijzonder is niet duidelijk of en in welke mate aan de specifieke situatie van de klager een doorslaggevende betekenis was toegekend. Daarmee is geen concludent antwoord gegeven op de vraag of het enkele feit dat de klager behoorde tot een kwetsbare minderheidsgroep, voldoende was om een voor hem geslaagd beroep op artikel 3 van het EVRM te doen en of dat dan ook zou gelden voor de andere leden van die minderheidsgroep, zonder dat die leden zelf met die bepaling strijdige handelingen hadden ervaren. Het verzoek van de Nederlandse regering om deze zaak, vanwege de vragen die naar aanleiding van het arrest rezen, aan de zogenoemde Grand Chamber voor te leggen, is door het EHRM op 24 mei 2007 afgewezen. Ten gevolge van deze beslissing bleven bovenbedoelde vragen door het EHRM onbeantwoord. In een uitspraak van 12 oktober 2007¹⁴⁷ heeft de Afdeling overwogen dat uit dit arrest niet kan worden afgeleid dat, in afwijking van de eerdere jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot artikel 3 van het EVRM, van een vreem-

deling die zich verzet tegen uitzetting naar een land waar sprake is van ernstige mensenrechtenschendingen jegens een specifieke minderheidsgroep waartoe hij behoort, op die enkele grond niet kan worden verlangd dat deze aan de hand van hem persoonlijk betreffende feiten en omstandigheden aannemelijk maakt dat hij het risico loopt van een met artikel 3 van het EVRM strijdige behandeling. Indien een vreemdeling deel uitmaakt van een specifieke minderheidsgroep die doelwit is van ernstige mensenrechtenschendingen en sprake zou kunnen zijn van bijzondere omstandigheden als aan de orde waren in het arrest van 11 januari 2007, moet informatie over de situatie van die groep en de mate waarin die bescherming kan bieden of vinden tegen zodanige mensenrechtenschendingen, uitdrukkelijk worden meegewogen bij beantwoording van de vraag of een vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat hij bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico loopt op schending van artikel 3 EVRM en moet die informatie een groter gewicht krijgen naarmate die situatie ernstiger is gebleken. De Afdeling oordeelde dat het arrest van 11 januari 2007 in dit geval geen grond bood om ten aanzien van deze vreemdeling het individualiseringsvereiste, zoals dat uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt, niet tegen te werpen.

¹⁴⁶ Bijvoorbeeld arrest van 30 augustus 1991 inzake Vilvarajah, no. 13163/87 (RV 1991, 19).

¹⁴⁷ Uitspraak van 12 oktober 2007 in zaak nr. 200701023/1 (NAV 2007/45 met noot van T.P. Spijkerboer).

Artikel 8 van het EVRM

In een uitspraak van 9 november 2007¹⁴⁸ stond centraal de vraag of de weigering van een verblijfsvergunning regulier omdat niet was voldaan aan het vereiste dat betrokkene in het bezit moest zijn van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (het zogenoemde mvv-vereiste), in strijd was met artikel 8 van het EVRM. De Afdeling heeft in die uitspraak overwogen dat het tegenwerpen van het mvv-vereiste in voorkomende gevallen dient te worden getoetst aan artikel 8 van het EVRM. Slechts in uitzonderlijke gevallen zal het tegenwerpen van dat vereiste schending van artikel 8 van het EVRM opleveren, nu de uit het mvv-vereiste voortvloeiende verplichting Nederland te verlaten in beginsel slechts tijdelijk van aard is. Of artikel 8 van het EVRM tot vergunningverlening zou moeten nopen, is daarbij nog niet aan de orde.

6.2 Betekenis van communautair recht bij zaken betreffende een verblijfsvergunning asiel

Dublinverordening

In een aantal gevallen moest de Afdeling de vraag beantwoorden of Nederland, ook al is een zogenoemde Dublinclaim door een andere lidstaat van de Europese Unie geaccepteerd, een asielerzoek dient te behandelen. In de uitspraak van 5 februari 2007¹⁴⁹ heeft de Afdeling het oordeel van de voorzieningenrechter bevestigd dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie naar aanleiding van de door de vreemdeling overgelegde medische informatie geen nader advies aan het Bureau Medische Advisering behoeft te vragen, omdat

Nederland niet het meest aangewezen land voor de behandeling van de aandoening is en niet aannemelijk was dat appellant niet ook in Oostenrijk, welk land de Dublinclaim had aanvaard, niet een adequate, medische behandeling kon ondergaan.

In een aantal zaken was de vraag aan de orde of terugname of overdracht van een vreemdeling aan Griekenland in strijd met het recht is. In een uitspraak van 13 september 2007¹⁵⁰ heeft de Afdeling overwogen dat de informatie vermeld in een paragraaf van het rapport 'UNHCR Position on Important Aspects of Refugee protection in Greece' van november 2004, geen concrete gegevens behelst op grond waarvan moet worden aangenomen dat Griekenland de op hem uit hoofde van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM rustende verplichtingen niet eerbiedigt. Ook elders in dat rapport worden geen concrete schendingen van het refoulementverbod geconstateerd. Er bestond dan ook geen grond voor het oordeel dat de desbetreffende vreemdeling door het beroep op dat rapport met concrete feiten en omstandigheden aannemelijk had gemaakt dat Griekenland, dat het overnameverzoek had aanvaard, jegens hem niet aan die verdragsverplichtingen zou voldoen.

In een uitspraak van 7 november 2007¹⁵¹ heeft de Afdeling overwogen dat over de door de Europese

¹⁴⁸ Uitspraak van 9 november 2007 in zaak nr. 200702675/1.

¹⁴⁹ Uitspraak van 5 februari 2007 in zaak nr. 200607179/1 (JV 2007/139).

¹⁵⁰ Uitspraak van 13 september 2007 in zaak nr. 200703323/1 (JV 2007/497, met noot van H. Battjes onder nr. 496).

¹⁵¹ Uitspraak van 7 november 2007 in zaak nr. 200706021/1.

Commissie op grond van artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap ten aanzien van Griekenland gestarte inbreukprocedure met betrekking tot de uitvoering van de Dublinverordening, niet meer bekend is dan dat deze in gang is gezet. Niet is bekend waarop de zorgen van de Commissie omtrent de verenigbaarheid van de Griekse wetgeving en praktijk met die verordening die tot die procedure hebben geleid, betrekking hebben. Het enkele in gang zetten van die procedure kan niet worden aangemerkt als een zodanig concreet gegeven dat op grond daarvan moet worden geconcludeerd dat Griekenland de op hem uit hoofde van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM rustende verplichtingen niet eerbiedigt.

Definitierichtlijn

In een uitspraak van 20 juli 2007¹⁵² was de vraag aan de orde of artikel 15, aanhef en onder c, in samenhang met artikel 2, aanhef en onder c, van de zogenoemde Definitierichtlijn¹⁵³, welke richtlijn op 20 december 2006 in de Nederlandse wetgeving had moeten zijn geïmplementeerd, als een relevante wijziging van het recht moest worden beschouwd. Volgens artikel 2, aanhef en onder e, van deze richtlijn komt voor de subsidiaire beschermingsstatus in aanmerking een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, maar ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van staatloze, naar het land waar hij vroeger verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernsti-

ge schade als omschreven in artikel 15. Onderdeel c van die laatste bepaling ziet op ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict. Het begrip 'binnenlands gewapend conflict' is in de Definitierichtlijn niet nader gedefinieerd. Op grond van bepalingen van internationaal humanitair recht moet naar het oordeel van de Afdeling worden geconcludeerd dat sprake is van een binnenlands gewapend conflict, indien een georganiseerde gewapende groep met een verantwoordelijk bevel in staat is op het grondgebied van een land of een gedeelte daarvan militaire operaties uit te voeren jegens de strijdkrachten van de autoriteiten van dat land. Deze operaties dienen dan aanhoudend en samenhangend van aard te zijn, wil sprake zijn van een gewapend conflict. Ongeregeldheden en spanningen, zoals rellen, leiden niet tot de conclusie dat sprake is van een zodanig conflict. In deze zaak was niet aangetoond dat in het land van herkomst ten tijde van het nemen van de besluiten sprake was van een binnenlands conflict. Daarom moest worden geconcludeerd dat artikel 15, aanhef en onder c, van de Definitierichtlijn, indien en voor zover sprake is van wijziging van het recht, ten

¹⁵² Uitspraak van 20 juli 2007 in zaak nr. 200608939/1 (AB 2007, 271 met noot van H. Battjes; JV 2007/442 met noot van M. den Heijer; NAV 2007/38 met noot van S. Rafi).

¹⁵³ Richtlijn 2004/83/EG inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft en de inhoud van de verleende bescherming.

aanzien van de vreemdelingen geen relevante wijziging van het recht oplevert.

In een uitspraak van 12 oktober 2007¹⁵⁴ is een vraag gerezen over de uitleg die aan artikel 15, aanhef en onder c, van de Definitierichtlijn en het daarin genoemde criterium 'ernstige schade' moet worden geven. De ernstige schade waartegen onderdeel c bescherming beoogt te bieden, is niet direct te herleiden tot de tekst van artikel 3 van het EVRM. Dit sluit echter niet uit dat deze ernstige schade ook door artikel 3 van het EVRM wordt bestreken. Uitgaande van die uitleg van artikel 15, aanhef en onder c, van de Definitierichtlijn, ontleen de vreemdelingen de met deze bepaling beoogde bescherming naar nationaal recht reeds aan artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vreemdelingenwet 2000. Er is echter eveneens een uitleg van artikel 15, aanhef en onder c, van de Definitierichtlijn mogelijk, inhoudende dat deze bepaling in vergelijking met artikel 3 van het EVRM een aanvullende of andere bescherming beoogt te bieden. Daarom heeft de Afdeling aanleiding gezien tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van de Europese Gemeenschap over de ook voor het communautaire asielrecht van groot belang zijnde uitleg van artikel 15, aanhef en onder c, van de Definitierichtlijn. Voor het geval deze bepaling in vergelijking met artikel 3 van het EVRM een aanvullende of andere bescherming biedt, is gevraagd naar de criteria om te beoordelen of een persoon een reëel risico loopt op ernstige en individuele bedreiging als gevolg van willekeurig geweld als bedoeld in deze bepaling.

In een uitspraak van 12 juli 2007¹⁵⁵ heeft de Afdeling

zich uitgesproken over artikel 4, eerste lid, van de Definitierichtlijn, voor zover die bepaling al een direct toepasbare norm zou inhouden. Zij heeft geoordeeld dat de in die bepaling opgenomen samenwerkingsplicht niet verder strekt dan dat de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld om elementen ter staving van zijn asielverzoek in te dienen en de staatssecretaris, na te hebben bezien in hoeverre deze elementen relevant zijn en aanleiding geven dit verzoek in te willen, het resultaat daarvan, voordat een beslissing wordt genomen, mededeelt aan de vreemdeling, zodat deze de mogelijkheid heeft eventuele gebreken te herstellen. Nu de vreemdeling zijn asielverzoek niet of onvoldoende had gestaafd en daardoor twijfel was gerezen aan identiteit en daardoor twijfel was gerezen aan nationaliteit, was er geen grond voor het oordeel dat de staatssecretaris van Justitie gehouden zou zijn om de vreemdeling tegemoet te komen door deze een taalanalyse te laten verrichten.

In een uitspraak van eveneens 12 juli 2007¹⁵⁶ heeft de Afdeling naar aanleiding van een beroep op ditzelfde artikellid geoordeeld dat, indien documenten zijn overgelegd bij een herhaalde aanvraag om een verblijfsvergunning asiel waarvan de authenticiteit niet is aangetoond, de staatssecretaris van Justitie niet op grond

¹⁵⁴ Uitspraak van 12 oktober 2007 in zaak nr. 200702174/1 (NAV 2007/46 met noot van M. den Heijer).

¹⁵⁵ Uitspraak van 12 juli 2007 in zaak nr. 200703043/1 (AB 2007, 267 met noot van H. Battjes; JV 2007/464 met noot van M.A.H. Strik).

¹⁵⁶ Uitspraak van 12 juli 2007 in zaak nr. 200703181/1 (JV 2007/465).

van die bepaling gehouden is om de vreemdeling tegemoet te komen door een deskundige in te schakelen om de authenticiteit hiervan te onderzoeken.

7 Vreemdelingenbewaring

In een uitspraak van 16 juli 2007¹⁵⁷ heeft de Afdeling niet gevolgd het betoog in eerste aanleg van de staatssecretaris van Justitie, dat hij, ongeacht de feiten en omstandigheden, veertien dagen de tijd heeft om met de uitzettingshandelingen aan te vangen, omdat dat zich niet verdraagt met de bij iedere uitzetting vereiste voortvarendheid. Of sprake is van voldoende voortvarend handelen van de zijde van de staatssecretaris moet telkens worden beoordeeld aan de hand van de in die zaak van belang zijnde omstandigheden. Daartoe dient de staatssecretaris duidelijk te maken welke handelingen zijn verricht. Gelet op de omstandigheden in dit geval en mede in aanmerking genomen de ten tijde van de inbewaringstelling nog recente herinrichting van het vertrekproces met de oprichting van de Dienst Terugkeer en Vertrek per 1 april 2007 en de daarmee samenhangende aanloopproblemen, waardoor de beoogde versneling van de procedure nog niet in alle gevallen kon worden bereikt, bestond geen grond voor het oordeel dat de staatssecretaris onvoldoende voortvarendheid heeft betracht met de verwijdering van de vreemdeling.

In een uitspraak van 17 december 2007¹⁵⁸ is overwogen dat als een vreemdeling te kennen heeft gegeven dat hij een asielaanvraag wil indienen, dit niet afdoet aan de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris om het onderzoek, nodig voor de uitzetting, zo spoedig mogelijk

te starten, met dien verstande dat uitzettingshandelingen waarbij contact moet worden gelegd met de autoriteiten van het vermoedelijke land van herkomst, in beginsel achterwege dienen te blijven. Daarom kon van de staatssecretaris worden verlangd dat hij de vreemdeling zo spoedig mogelijk nadat deze de wil daartoe kenbaar had gemaakt, in de gelegenheid had gesteld een asielaanvraag in te dienen. Nu de vreemdeling voorafgaand aan de inbewaringstelling op 10 oktober 2007 uitdrukkelijk te kennen had gegeven een asielaanvraag te willen indienen, maar de staatssecretaris hem daartoe eerst op 2 november 2007 daadwerkelijk in de gelegenheid zou stellen en in afwachting daarvan geen uitzettingshandelingen had verricht, heeft de staatssecretaris niet met voldoende voortvarendheid aan de uitzetting van de vreemdeling gewerkt.

8 Wet arbeid vreemdelingen

In 2007 is in een vrij groot aantal zaken rechtsvragen met betrekking tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens het handelen in strijd met het bepaalde in de Wet arbeid vreemdelingen aan de orde geweest. In de zaak die aan de orde was in een uitspraak van 11 juli 2007¹⁵⁹ was een boete opgelegd aan een vennootschap onder firma. De Afdeling heeft geen grond gezien

¹⁵⁷ Uitspraak van 16 juli 2007 in zaak nr. 200703728/1 (JV 2007/417).

¹⁵⁸ Uitspraak van 17 december 2007 in zaak nr. 200707844/1.

¹⁵⁹ Uitspraak van 11 juli 2007 in zaak nr. 200607461 (AB 2007, 310 met noot van O.J.D.M.L. Jansen; JB 2007/166; JV 2007/385 met noot van M. Tjebbes).

voor het oordeel dat de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de vaststelling van beleidsregels als bedoeld in artikel 19d, derde lid, van de Wet arbeid vreemdelingen, waarbij hij een afweging heeft gemaakt ten aanzien van de vraag welke boete bij een bepaalde overtreding evenredig moet worden geacht en daarbij tot een stelsel van uniforme boetebedragen is gekomen, tot een onredelijke beleidsbepaling is gekomen dan wel discriminatoir heeft gehandeld. Dit laat onverlet dat bij de besluitvorming in het concrete geval ook wordt getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. Bij bijzondere omstandigheden die tot matiging aanleiding geven, gaat het in ieder geval om individuele omstandigheden met een uitzonderlijk karakter. Hetgeen appellante omtrent haar slechte financiële positie - naar gesteld oversteeg het boetebedrag de totale jaarwinst van haar onderneming - heeft aangevoerd, noopte niet tot matiging van de boete.

In een uitspraak van eveneens 11 juli 2007¹⁶⁰ heeft de Afdeling overwogen dat bij het volledig ontbreken van verwijtbaarheid wordt afgezien van het opleggen van een boete wegens het overtreden van de Wet arbeid vreemdelingen. Daartoe moet de overtreder aannemelijk maken dat deze de maximaal van hem te vergen zorg heeft betracht ter voorkoming van de overtreding. In dit geval deed zich die situatie niet voor.

In een uitspraak van 26 september 2007¹⁶¹ heeft de Afdeling geoordeeld dat er, met name gelet op de inspanningen die het bedrijf zich had getroost om de geconstateerde overtredingen te voorkomen, bestaande uit het controleren van de paspoorten van de desbetref-

fende vreemdelingen met behulp van een UV-lamp en het Practisch Handboek Vreemdelingen & Arbeid, waarbij afwijkingen met betrekking tot het lettertype evenwel niet zijn opgevallen, grond bestond om de opgelegde boete te matigen. De Afdeling heeft bij wijze van zelf voorzien in de zaak de opgelegde boete van € 40.000 gematigd tot € 20.000, te weten € 4.000 per gedraging in strijd met artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen.

¹⁶⁰ Uitspraak van 11 juli 2007 in zaak nr. 200700456/1 (AB 2007, 311 met noot van O.J.D.M.L. Jansen).

¹⁶¹ Uitspraak van 26 september 2007 in zaak nr. 200700849/1 (JB 2007/208; JV 2007/482).

III Overige vermeldenswaardige uitspraken

1 Tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden

Op 25 juli 2007¹⁶² heeft de Afdeling uitspraak gedaan op de beroepen van een landelijk georganiseerde milieuorganisatie en een multinational tegen het besluit over de verbreding van een deel van de A4 met een lengte van ongeveer zes kilometer.

De Afdeling heeft dit besluit vernietigd, omdat op onjuiste wijze toepassing was gegeven aan de mogelijkheid die het Besluit luchtkwaliteit 2005 biedt om een verslechtering van de luchtkwaliteit op een bepaalde plek 'weg te strepen' tegen een verbetering op een andere plek (saldering). Ook was het luchtkwaliteitsonderzoek ontoereikend.

De minister stelde zich op het standpunt dat de luchtkwaliteit weliswaar niet aan de grenswaarden zou voldoen, maar dat deze in totaliteit niet slechter zou worden. Hij heeft daarom artikel 7, derde lid, onder a, van het Besluit luchtkwaliteit 2005 toegepast. Uit het luchtkwaliteitsonderzoek van de minister bleek echter dat de luchtkwaliteit op enkele plekken niet zou verbeteren, maar juist zou verslechteren. In een eerdere uitspraak van de Afdeling was al geoordeeld dat een project in een dergelijk geval op grond van het Besluit luchtkwaliteit 2005 wel doorgang kan vinden, maar alleen als artikel 7, derde lid, onder b, van het Besluit luchtkwaliteit 2005 (salderingsregeling) wordt toegepast. De Afdeling oordeelde dat in dat geval een integrale benadering vereist is met betrekking tot alle plekken waar zich significante gevolgen voor de luchtkwaliteit

zullen voordoen, zodat kan worden beoordeeld welk gewicht toekomt aan de verslechtering op sommige plekken en de verbetering op andere plekken. Aan die eis was niet voldaan.

Verder had het luchtkwaliteitsonderzoek slechts betrekking op een band van 300 meter aan weerszijden van de weg. Niet uitgesloten was echter dat de wegverbreding ook gevolgen zou hebben voor het verkeer op het onderliggende wegennet. Die gevolgen hadden ook moeten worden onderzocht.

Het luchtkwaliteitsonderzoek was voorts beperkt tot alleen het beoogde jaar van openstelling van de verbreding, in 2012, terwijl de normen van het Besluit luchtkwaliteit 2005 ook nog daarna gelden. Hoe de luchtkwaliteit zich na de openstelling zou ontwikkelen, had ook moeten worden onderzocht.

De minister was er ten slotte van uitgegaan dat het instellen van een maximumsnelheid van 80 kilometer per uur zou leiden tot een vermindering van de emissie met 15% voor zowel stikstofdioxide als zwevende deeltjes. Op grond van de beschikbare rapporten was dit echter niet aannemelijk. De emissiereductie was namelijk ingeschat op basis van metingen en berekeningen bij de trajectcontrole bij Overschie op de A13, terwijl uit een ander rapport juist bleek dat het effect van maatregelen op de luchtkwaliteit per locatie verschilt en dat de effecten voor zwevende deeltjes in het algemeen gering waren. Bovendien kon ook volgens de minister de situatie bij Overschie niet één op één worden vertaald naar de situatie bij de A4. Volgens datzelfde rapport zou

¹⁶² Zaak nr. 200602152/1.

een maximumsnelheid van de 80 kilometer per uur bovendien op veel plekken geen effect hebben.

Volgens een ander rapport werd ten slotte verwacht dat de emissies van personenauto's in 2010 en 2015 bij 80 kilometer per uur en bij 100 kilometer per uur nauwelijks van elkaar zouden verschillen. De Afdeling was daarom van oordeel dat het gunstige effect van het instellen van een maximumsnelheid van 80 kilometer per uur onvoldoende was onderbouwd.

Gelet hierop was de Afdeling van oordeel dat de gevolgen voor de luchtkwaliteit onvoldoende waren onderzocht en dat onvoldoende duidelijk was dat aan het Besluit luchtkwaliteit 2005 zou worden voldaan.

2 Subsidie politieke partij SGP

Op 5 december 2007¹⁶³ deed de Afdeling uitspraak op het hoger beroep dat was ingesteld door de SGP tegen een uitspraak van de rechtbank, sector bestuursrecht, inzake het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot afwijzing van de aanvraag van de SGP om haar voor het jaar 2006 krachtens de Wet subsidiëring politieke partijen (Wspp) subsidie te verlenen. De minister had deze aanvraag afgewezen op de grond dat de civiele rechter hem bij uitvoerbaar bij voorraad verklaard vonnis van 7 september 2005 had bevolen bij subsidiebeslissingen ingevolge de Wspp te nemen vanaf de dag van betekening van het vonnis, artikel 2 van die wet jegens de SGP buiten toepassing te laten wegens strijd met artikel 7 van het Vrouwenverdrag, zolang vrouwen niet op gelijke voet met mannen lid kunnen worden van die partij.

De minister stelde zich op het standpunt dat weliswaar ten gevolge van het vonnis een besluit dat de wetgever ter toetsing aan de bestuursrechter heeft voorbehouden, door de civiele rechter is gedicteerd en dat de staat daarom in hoger beroep is gegaan bij het gerechtshof, maar dat de staat zich niettemin gebonden achtte aan de ondubbelzinnige beslissing in het vonnis en het hem niet vrij stond de SGP subsidie te verlenen. De Afdeling stelde op grond hiervan vast dat de door de SGP ingediende aanvraag om subsidie is afgewezen, op de grond dat subsidiëring van deze partij in strijd zou komen met artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag en dat het besluit van de minister tot afwijzing van de subsidieaanvraag is gebaseerd op het oordeel dat, in zoverre de Wspp hem dwingt tot het verlenen van de in die wet voorziene subsidie, die wet buiten toepassing moet blijven.

De Afdeling was met de rechtbank van oordeel dat de minister bij het nemen van een besluit op de subsidieaanvraag gebonden was aan het gewezen vonnis.

Die binding kan, zo overwoog de Afdeling, evenwel niet afdoen aan de mogelijkheden van de SGP zich te wenden tot de ter zake door de wetgever als bevoegd aangewezen rechter om een oordeel te verkrijgen omtrent haar aanspraken ingevolge de Wspp. Uit die wettelijke competentiebepalingen vloeit voort dat de bindende kracht van het vonnis van de civiele rechter zich niet uitstrekt tot de door de bestuursrechter te verrichten toetsing.

De Afdeling zag zich vervolgens gesteld voor de vraag

¹⁶³ Zaak nr. 200609224/1.

of artikel 7 van het Vrouwenverdrag als een een ieder verbindende bepaling als bedoeld in artikel 94 van de Grondwet moet worden aangemerkt. De Afdeling beantwoordde die vraag voor het tweede deel van de aanhef van artikel 7, tezamen met de onderdelen a en b, bevestigend. Voor zover onderdeel c van artikel 7, in verbinding met de aanhef van dat artikel, strekt tot waarborging van een voor de uitoefening van het onder a bedoelde recht ten minste vereiste toegang voor vrouwen op gelijke voet met mannen tot het lidmaatschap van politieke partijen en via dat lidmaatschap tot vertegenwoordigende functies, oordeelde de Afdeling eveneens dat sprake is van een een ieder verbindende bepaling.

De vraag of artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag noopt tot het buiten toepassing laten van de Wvpp, beantwoordde de Afdeling ontkennend. Zij overwoog daartoe dat, lettend op het doel van de Wvpp en het algemeen belang dat is betrokken bij een brede weerspiegeling in het geheel van politieke partijen van de maatschappelijke, levensbeschouwelijke, ideologische en religieuze stromingen in de samenleving met het oog waarop de in artikel 2 van die wet neergelegde subsidiebevoegdheid is toegekend, de wetgever bij het nemen van maatregelen in het licht van artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag, in aanmerking genomen de ruimte voor afweging die hem op grond van die bepalingen toekwam, geen blijk heeft gegeven van een afweging met een uitkomst waartoe hij niet in redelijkheid kon komen. Er is geen grond voor het oordeel dat sprake is van een evidente doorbreking van

de vereiste evenwichtige verhouding tussen het verbod van discriminatie en het waarborgen dat vrouwen op gelijke voet met mannen kunnen deelnemen aan het maatschappelijke en politieke leven enerzijds en het waarborgen van het adequaat functioneren van politieke partijen in het democratisch staatsbestel en de hun mede daartoe toekomende rechten anderzijds. Hierbij is mede van belang dat thans is verzekerd dat vrouwen, binnen het spectrum van politieke partijen als geheel genomen, lid kunnen worden van een politieke partij, als bedoeld in onderdeel c van artikel 7 van het Vrouwenverdrag, welke vrouwen op gelijke voet met mannen voordraagt voor vertegenwoordigende functies. Reeds daarom is het niet noodzakelijk om in het licht van artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag maatregelen te treffen die een ernstige beperking inhouden van de vrijheden en rechten van een politieke partij die het lidmaatschap voor vrouwen niet openstelt op gelijke voet met mannen en die, in het verlengde daarvan, vrouwen niet voordraagt voor vertegenwoordigende functies. Van een daadwerkelijke beperking van het passief kiesrecht van vrouwen, als bedoeld in onderdeel a van artikel 7 van het Vrouwenverdrag, is geen sprake. De Afdeling achtte daarbij tevens van belang dat zij die volledig lidmaatschap en voordracht voor vertegenwoordigende functies van vrouwen wensen van en door een politieke partij die overigens overtuigingen als die van de SGP is toegedaan, op ieder moment een zodanige partij kunnen oprichten. Onder omstandigheden kan artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag nopen tot positieve actie van de nationale autoriteiten in de vorm

van financiële en andere ondersteuning bij een dergelijke oprichting.

Anderzijds zijn, gelet op het belang van politieke partijen voor het functioneren van het democratisch staatsbestel, maatregelen die een politieke partij beperken in haar vrijheden en rechten slechts onder bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd. Ook een partij wier gedachtegoed wat betreft de gelijkheid en gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen afwijkt van heersende opvattingen en actuele rechtsontwikkelingen, dient, behoudens ieders verantwoordelijkheid ingevolge het strafrecht, onbelemmerd te kunnen deelnemen aan het publieke debat. Het uitsluiten van een dergelijke politieke partij van subsidiëring zou haar ten opzichte van de andere partijen in een aanmerkelijk nadeliger positie brengen in een context waarin alle partijen juist op gelijke voet aan het parlementaire debat moeten kunnen deelnemen. Daardoor zou de legitimiteit van de uitkomst van het debat worden ondermijnd. Het EHRM, zo overwoog de Afdeling verder, acht terughoudendheid geboden bij het beperken van politieke partijen in hun fundamentele vrijheden, nu deze partijen essentieel zijn voor het goed functioneren van een pluriforme, democratische samenleving.

Het EHRM acht ingrijpen alleen gerechtvaardigd in het geval door de nationale rechter is vastgesteld dat de desbetreffende politieke partij een concreet gevaar oplevert voor de democratische rechtsorde. Een dergelijke situatie doet zich hier niet voor.

De door de wetgever in artikel 16 van de Wspp gemaakte keuze, waarbij stopzetting van de subsidie slechts is voorzien in het geval van een strafrechtelijke veroordeling

wegens discriminatie in de zin van de in dat artikel genoemde strafbepalingen, is dan ook niet in strijd met artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag. De Afdeling kwam tot de conclusie dat de minister gehouden was aan de SGP voor het jaar 2006 subsidie te verstrekken. De Afdeling volgde de minister wel in zijn standpunt dat het niet op zijn weg lag de aanvraag van de SGP in weerwil van het vonnis van de civiele rechter in te willigen, maar was van oordeel dat die aanvraag niet mag worden afgewezen en dat de SGP subsidie krachtens de Wspp voor het jaar 2006 niet mag worden onthouden. De uitspraak van de rechtbank, waarbij het beroep van de SGP ongegrond was verklaard, werd daarom vernietigd.

3 Nimbyprocedure Schinveldse bossen

Op 18 juli 2007¹⁶⁴ heeft de Afdeling uitspraak gedaan op de beroepen tegen het besluit van de minister van VROM vrijstelling te verlenen van de bepalingen van het bestemmingsplan "Schinveld-Oost" van de gemeente Onderbanken voor het afzagen van bomen op een hoogte van ongeveer 1 meter boven de grond in een strook van 6 hectare (deelgebied A), het afzagen van te hoge bomen in een daaraan grenzend gebied van 1 hectare (deelgebied B) en in een gebied van 13 hectare (deelgebied C) en het vervolgens uitvoeren van een hakhoutbeheersplan om te voorkomen dat de bomen te hoog worden. De vrijstelling is verleend met toepassing van artikel 40 van de WRO, de zogenoemde Nimbyprocedure. Met de maatregelen wordt beoogd een obstakelvrije vliegfunnel

¹⁶⁴ Zaak nr. 200603057/1.

voor de NAVO vliegbasis Geilenkirchen te creëren. De Afdeling oordeelde dat de minister ten aanzien van deelgebied C niet bevoegd was de Nimbyprocedure te voeren, nu aannemelijk is geworden dat noch ten tijde van het inleidende verzoek, noch ten tijde van het bestreden besluit de noodzaak bestond binnen dit deelgebied op korte termijn bomen te kappen of te ringen, zodat niet is voldaan aan de voorwaarde dat de verwezenlijking van het project in de naaste toekomst noodzakelijk is.

Ten aanzien van de deelgebieden A en B oordeelde de Afdeling dat voldaan is aan de formele voorwaarden voor toepassing van de in artikel 40 van de WRO neergelegde bevoegdheden. Gezien de bestaande discrepantie tussen de feitelijke situatie en de situatie zoals deze volgens de vliegveiligheidsvoorschriften zou moeten zijn, het feit dat deze discrepantie in de naaste toekomst slechts groter wordt en het feit dat met het waarborgen van de vliegveiligheid grote belangen, onder meer van de bevolking van de regio alsmede de internationale defensie zijn gediend, kon de minister op zichzelf beschouwd het standpunt innemen dat bovengemeentelijke belangen de verwezenlijking van het project vorderen en deze verwezenlijking in de naaste toekomst is aangewezen. Nu de minister gedurende vijftien jaar veelvuldig met het gemeentebestuur heeft overlegd over de aanleg en instandhouding van de funnel maar dit bestuur iedere medewerking daaraan heeft geweigerd, kon hij voorts in redelijkheid oordelen dat de besluitvorming omtrent verwezenlijking van het project is vastgelopen. De minister heeft zich echter onvoldoende rekenschap gegeven van

de positie van de Nimbyvrijstelling binnen het proces van planologische besluitvorming. Artikel 40a van de WRO verbindt aan een met toepassing van artikel 40 verleende vrijstelling de verplichting voor de gemeenteraad het bestemmingsplan dienovereenkomstig vast te stellen of te herzien. De gemeenteraad heeft derhalve bij de vaststelling van het bestemmingsplan geen vrijheid meer om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die hij uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Gelet daarop dient in het kader van de verlening van de Nimbyvrijstelling blijk te worden gegeven van een zorgvuldig onderzoek naar de gevolgen van de beoogde maatregelen voor het gebied en voor de betrokken belangen van appellanten. Ten aanzien van een aantal af te wegen aspecten was de benodigde zorgvuldigheid niet in acht genomen.

4 Projectprocedure gaswinning onder de Waddenzee

Op 29 augustus 2007¹⁶⁵ heeft de Afdeling uitspraak gedaan op zeven beroepen tegen het rijksprojectbesluit van de minister van Economische Zaken en 32 daaraan gerelateerde uitvoeringsbesluiten om de winning van gas onder de Waddenzee vanaf drie locaties op het vaste land mogelijk te maken. De Afdeling heeft alle besluiten in stand gelaten.

Zij heeft daartoe geoordeeld dat op basis van de beste wetenschappelijke kennis is verzekerd dat de gaswinning niet tot schadelijke effecten zal leiden voor de natuurlijke kenmerken in het Waddenzeegebied en het Lauwers-

¹⁶⁵ Zaak nr. 200606028/1.

meergebied. Er zijn volgens haar voldoende onderzoeken verricht naar de gevolgen van de gaswinning en uit die onderzoeken is gebleken dat de gevolgen voor de gebieden beperkt zijn. Hoewel de wijze en mate van de bodemdaling niet met volledige zekerheid kunnen worden voorspeld en er sprake is van het bestaan van enige marge in de te verwachten gevolgen, kan naar het oordeel van de Afdeling de zekerheid worden geboden dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de gebieden zullen optreden. Daarvoor is onder meer van belang dat is voorzien in de mogelijkheid met het zogenoemde "hand aan de kraan"-principe de gevolgen van de gaswinning bij te sturen. Dit principe is een belangrijk controlemechanisme dat, gezien de lange duur van de gaswinning, naar het oordeel van de Afdeling kan dienen als een borging van de vereiste zekerheid.

De zandhonger door de bodemdaling ten gevolge van de gaswinning leidt, los van de autonome kustafslag, tot een extra kustafslag aan de noordzijde van Ameland. De daar benodigde extra zandsuppleties zijn in dit verband een preventieve maatregel om de gevolgen te neutraliseren die zonder die extra suppleties voor de kustlijn van Ameland alsmede het Natura 2000-gebied Duinen Ameland zouden ontstaan. De extra zandsuppleties veroorzaken naar het oordeel van de Afdeling geen ernstige schade aan de natuurwaarden in het gebied als de voorwaarden die zijn gesteld worden nageleefd.

Dit is de eerste uitspraak die de Afdeling heeft gedaan op beroepen tegen een rijksprojectbesluit. Een dergelijk besluit kan worden genomen door één of meer ministers, wanneer sprake is van een project van nationaal belang.

Dit is het geval bij projecten met zogenoemde boven-lokale ruimtelijke dimensies en effecten.

5 Aanwijzing luchtvaartterrein Lelystad

Op 10 oktober 2007¹⁶⁶ heeft de Afdeling uitspraak gedaan op een aantal beroepen tegen de beslissing op de bezwaren tegen het zogenoemde A-besluit en RO-besluit inzake het luchtvaartterrein Lelystad, waarbij onder meer is voorzien in een wijziging van het voorheen geldende A-besluit, in die zin dat een 35 Ke-zone is vastgesteld. Deze wijziging maakt, met gebruikmaking van de huidige baan, zwaarder luchtvaartverkeer mogelijk. De Afdeling heeft deze besluiten vernietigd omdat het milieueffectrapport dat is opgesteld ten behoeve van deze wijziging, ten onrechte geen betrekking heeft op de voorgenomen en samenhangende activiteit van de totale ontwikkeling van de luchthaven Lelystad in twee fasen tot zogenoemd business airport, inclusief een baanverlenging. Dat van de ontwikkeling in twee fasen tot business airport moet worden uitgegaan bij het opstellen van het milieueffectrapport is door de Afdeling reeds uitgemaakt in twee eerdere uitspraken. Verweerders waren van mening dat is voldaan aan deze uitspraken omdat volgens hen in één van de onderzochte alternatieven in het milieueffectrapport de maximaal mogelijke ontwikkeling in twee fasen onderzocht zou zijn. Naast dat in dit alternatief het onderzoek naar de gevolgen van de maximaal mogelijke ontwikkeling onvolledig is, oordeelde de Afdeling tevens dat in strijd met artikel 7.10, eerste lid, onder a en b, van de Wet milieubeheer de

¹⁶⁶ Zaak nr. 200606568/1.

totale ontwikkeling van de luchthaven in twee fasen slechts als alternatief is aangemerkt, terwijl dit als de voorgenomen en samenhangende activiteit dient te worden beschouwd, waarvoor in het milieueffectrapport de alternatieven moeten worden onderzocht.

Uit proceseconomisch oogpunt heeft de Afdeling het A-besluit en het RO-besluit herroepen, omdat is gebleken dat het voornemen bestaat om op korte termijn een A-besluit en RO-besluit te nemen, die voorzien in de totale ontwikkeling van luchthaven Lelystad tot business airport, inclusief baanverlenging. In dat kader dient alsnog een milieueffectrapport opgesteld te worden waarbij de voorgenomen en samenhangende activiteit van de totale ontwikkeling van de luchthaven Lelystad het uitgangspunt zal moeten zijn. Gelet op de belangen van de luchthaven is voorts een voorlopige voorziening getroffen op basis waarvan deze in werking mag zijn als ware het A-besluit niet herroepen, totdat een nieuw A-besluit is genomen.

6 Verbreding A12 Veenendaal-Ede

Op 21 februari 2007¹⁶⁷ heeft de Afdeling uitspraak gedaan op vier beroepen tegen het door de minister van Verkeer en Waterstaat op grond van de Spoedwet wegverbreding vastgestelde wegaanpassingsbesluit Plusstroken en Weefstroken A12 Veenendaal - Ede en een aantal uitvoeringsbesluiten van de colleges van burgemeester en wethouders van Ede en Veenendaal. De Afdeling heeft de beroepen ongegrond verklaard. Met het wegaanpassingsbesluit wordt voorzien in aanpassing van rijksweg A12 op het wegvak tussen kilometer

90,0 en 110,6. De aanpassing betreft het inrichten van de linker rijstrook als plusstrook en de aanleg van weefstroken. Op het wegvak wordt het aantal rijstroken gedurende een spitsperiode uitgebreid van 2x2 naar 2x3. De plusstrook kan in de desbetreffende rijrichting worden opengesteld tussen 06.00 uur en 23.00 uur bij meer dan 3.000 voertuigen per uur op het wegvak. De beroepen van drie natuurlijke personen richten zich op de ter bepaling van de gevolgen voor de geluidssituatie toegepaste doelmatigheidscriteria en de op grondslag daarvan genomen beslissing af te zien van plaatsing van geluidsschermen ter hoogte van hun woningen. De minister heeft aan de hand van criteria de financiële doelmatigheid van het plaatsen van geluidsschermen berekend. Een scherm moet voldoende hinder wegnemen in verhouding tot de daarmee gemoeide kosten. De Afdeling heeft geen aanleiding gezien de door de minister toegepaste systematiek in strijd met de Wet geluidhinder dan wel anderszins onredelijk te achten. Nu de minister in de gevallen van appellanten de plaatsing van geluidsreducerende voorzieningen in de overdracht niet doelmatig heeft kunnen achten en ook anderszins niet is gebleken van een noodzaak daartoe, heeft de minister naar het oordeel van de Afdeling toepassing kunnen geven aan het vaststellen van hogere grenswaarden.

Het beroep van een milieuorganisatie richt zich op de gevolgen van het wegaanpassingsbesluit voor de luchtkwaliteit. Naar het oordeel van de Afdeling kan een wegverbredingsproject onder omstandigheden een

¹⁶⁷ Zaak nr. 200600229/1.

verkeersaantrekkende werking hebben als de congestiekansen op het wegvak afnemen en weggebruikers die vanwege files voorheen gebruik maakten van een alternatieve route of van een andere vorm van transport, van de verbrede weg gebruik gaan maken. In het voorliggende geval heeft de Afdeling evenwel niet aannemelijk geacht dat de verkeersintensiteit ten gevolge van de uitvoering van het wegaanpassingsbesluit op het wegvak zal toenemen met het door appellante als algemeen uitgangspunt genoemde percentage van vijf tot tien. Daarbij heeft zij onder meer van belang geacht dat de wegverbreding over een beperkt traject plaatsvindt en de wegvakken die op het traject Veenendaal-Ede aansluiten niet zullen worden verbreed. In hetgeen is aangevoerd heeft de Afdeling geen grond gezien voor het oordeel dat het wegaanpassingsbesluit in strijd met het Besluit luchtkwaliteit 2005 is vastgesteld.

7 Bekendmaking Reglement Participatiefonds

Voor het schooljaar 2003-2004 heeft het participatiefonds het "Reglement Participatiefonds voor het Primair Onderwijs voor het schooljaar 2003-2004" vastgesteld. Het Reglement is in de loop van dat schooljaar gewijzigd door toevoeging van - onder meer - artikel 9, onder o, aan het Reglement.

De Afdeling zag zich gesteld voor de vraag of artikel 9, onder o, van het Reglement op de juiste wijze is bekend gemaakt. Zij overwoog in dit verband dat, gelet op artikel 184, vierde lid, Wet op het Primair Onderwijs, het Reglement moet worden aangemerkt als een regeling, houdende algemeen verbindende voorschriften.

Uit artikel 3:1, eerste lid, aanhef en onder b, Awb vloeit voort dat op besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften, de wijze van bekendmaking zoals neergelegd in artikel 3:42 van die wet niet van toepassing is. Artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van de Bekendmakingswet bepaalt dat de bekendmaking van de daar aangegeven vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, voor zover deze niet in het Staatsblad geplaatst dienen te worden, geschiedt door plaatsing in de Staatscourant. Ingevolge artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de Bekendmakingswet, kan in afwijking van artikel 4 een voorschrift als daar bedoeld, bepalen dat het wordt bekendgemaakt door plaatsing in een ander vanwege de overheid algemeen verkrijgbaar gesteld publicatieblad. Omdat het openbaar gezag waarmee het Participatiefonds is bekleed de uitvoering van een taak van het Rijk betreft, moet, aldus de Afdeling, het Reglement geacht worden vanwege het Rijk te zijn vastgesteld.

Artikel 9, onder o, van het Reglement is niet bekend gemaakt op de in artikel 4 en 5 van de Bekendmakingswet voorgeschreven wijze. Met de enkele plaatsing van dit artikelonderdeel op de website van verweerder en met de toezending van de tekst ervan aan alle schoolbesturen, is niet voldaan aan hetgeen de wetgever met artikel 5 van de Bekendmakingswet voor ogen stond. Niet aannemelijk is geworden dat de tekst van artikel 9, onder o, daadwerkelijk aan alle schoolbesturen is toegezonden. Onder deze omstandigheden kon naar het oordeel van de Afdeling, nu niet vast staat dat artikel 9, onder o, van het Reglement het appellerende schoolbestuur ten tijde

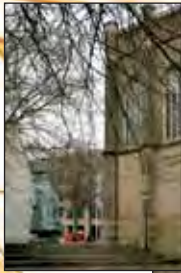
van de bestreden beslissing had bereikt, deze bepaling niet aan het schoolbestuur worden tegengeworpen.¹⁶⁸

8 Handhaving bij belemmering openbare weg

Omtrent een op artikel 16 van de Wegenwet geïnduceerde aanschrijving om een op de openbare weg geplaatst hekwerk te verwijderen, overwoog de Afdeling ambts-halve en anders dan in eerdere uitspraken dat de wettelijke grondslag voor de bevoegdheid om handhavend op te treden indien de openbaarheid van wegen wordt belemmerd, niet is gelegen in artikel 16 van de Wegenwet. Dit artikel legt op de gemeente een algemene plicht om te zorgen dat wegen in goede staat verkeren en houdt geen afdwingbaar verbod of gebod in ten aanzien van de openbaarheid van wegen. Ook elders in de Wegenwet is een dergelijk verbod of gebod niet opgenomen. De wettelijke grondslag voor de handhavende bevoegdheid is in dit geval gelegen in artikel 2.1.5.1, eerste lid, van de APV, gelezen in samenhang met artikel 125 van de Gemeentewet. De Afdeling vernietigde het bestreden besluit, nu het college van burgemeester en wethouders dit uitdrukkelijk en uitsluitend heeft gebaseerd op artikel 16 van de Wegenwet en het bepaalde in dit artikel niet de grondslag voor de uitgegane aanschrijving kan bieden.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Uitspraak van 24 januari 2007 in zaak nr. 200601431/1.

¹⁶⁹ Uitspraak van 7 februari 2007 in zaak nr. 200606192/1.



Europa

Europa

1 Inleiding

In het Jaarverslag 2005 heeft de Raad van State aandacht gevraagd voor de rol die de nationale staatsinstellingen vervullen in het EU-besluitvormingsproces. De Raad constateerde in dat verslag dat de instellingen zich onvoldoende bewust zijn van hun Europese rol en dat het Nederlandse besluitvormingsproces onvoldoende is toegesneden op het EU-besluitvormingsproces.

Sinds 2005 hebben regering en parlement verschillende initiatieven ontplooid om hierin verandering te brengen.

In dit jaarverslag wordt aan de hand van de legisprudentie en de jurisprudentie van de Raad uit het jaar 2007 teruggeblikt op een aantal van deze initiatieven en de consequenties ervan voor het werk van de Raad van State.

2 Bestuur

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad inzake de gevolgen van de Europese arrangementen voor de nationale staatsinstellingen¹ zijn binnen het bestuur verschillende maatregelen getroffen om tot een betere afstemming op het EU-besluitvormingsproces te komen. Deze hebben betrekking op de interne processen om te bewerkstelligen dat de eigen standpuntbepaling in de Europese gremia wordt verbeterd, op het tijdig en adequaat informeren van de Staten-Generaal en op de communicatie met de burger.²

Om genoemde maatregelen succesvol te laten zijn, is het essentieel dat binnen de ministeries voldoende capaciteit aanwezig is om de Europese context van

de werkzaamheden te behandelen. De Raad vindt het zorgelijk dat de Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving in haar verslag "Met recht verbonden" van maart 2007 heeft moeten constateren dat bij verschillende ministeries voor de juridische functie niet aan deze voorwaarde wordt voldaan.³ Naar het oordeel van de Raad komt de overheid zichzelf tegen als de kwaliteit van de wetgevingsfunctie niet aan de maat is. Ditzelfde geldt in relatie tot het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (Hof van Justitie EG). Dit Hof heeft in de ontwikkeling van het acquis in de afgelopen vijftig jaar een belangrijke rol gespeeld. Ook nu nog zijn ontwikkelingen in de rechtspraak, zoals met betrekking tot het vrije verkeer, het burgerschap van de Unie en het Europese mededingingsrecht en de (nationale) publieke dienstverlening, van groot belang voor de verdere ontwikkeling van de Unie en de richting daarvan.⁴ Vooral de prejudiciële procedure speelt hierbij een belangrijke rol. Nederland dient dan ook de moge-

¹ Advies van 15 september 2005, Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 22.

² Zie voor een overzicht: Kamerstukken II 2007/08, 21 109.

³ Zie hierover ook de rubriek 'Complexe regelgeving en vereenvoudiging van vergunningverlening' in dit jaarverslag.

⁴ Zie in dit verband bijvoorbeeld de door de Afdeling bestuursrechtspraak aan het Hof van Justitie EG voorgelegde vraag over het DAEB-karakter (DAEB = dienst van algemeen economisch belang) van de werkzaamheden van de nationale woningbouwcorporaties; uitspraak van 19 december 2007 in zaak nr. 200604981/1.

lijkheid van interventies in de procedures bij het Hof van Justitie EG optimaal te benutten. Die interventies zijn immers de manier om het Nederlandse standpunt ten aanzien van jurisprudentiële ontwikkelingen van Europeesrechtelijke leerstukken onder de aandacht van het Hof van Justitie EG te brengen.⁵

Naast voldoende capaciteit om de Europese context van de werkzaamheden te behandelen, zijn coördinatie tussen departementen en politieke regie eveneens van groot belang om tot een goede afstemming tussen de Europese en nationale rechtsorde te komen. In zijn advies over de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties heeft de Raad opgemerkt dat de implementatie van EU-wetgeving afstemming vereist tussen departementen om verschillen in uitleg en omzetting van deze wetgeving te voorkomen.⁶

Overigens geldt de noodzaak van afstemming niet alleen in de fase van implementatie; afstemming is noodzakelijk in alle fasen van de communautaire wetgevingsketen, van initiatief tot uitvoering. Zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak het niet in overeenstemming met EG-recht dat de minister, belast met toepassing van artikel 10 van de Huisvestingswet, weigerde huursubsidie toe te kennen aan het familielid van een EU-onderdaan op grond van het argument dat deze onrechtmatig in Nederland zou verblijven. De minister had in overleg met de staatssecretaris van Justitie genoegzaam moeten onderzoeken of betrokkene aan het gemeenschapsrecht een verblijfsrecht kon ontleen. De minister had daartoe

niet mogen volstaan met het opvragen van een verblijfs-titelcode en het telefonisch bij de IND informeren of deze code correct is.⁷

3 Parlement

Ook het parlement heeft de afgelopen periode verschillende initiatieven ontplooid om zijn betrokkenheid bij het EU-besluitvormingsproces te verbeteren.⁸ Zo hebben de Eerste en Tweede Kamer een Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets ingesteld die vooraf geselecteerde EU-wetgevingsvoorstellen toetst aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit,⁹ nemen de Kamers vaker het initiatief om Europa-debatten te agenderen,¹⁰ zijn de vaste kamercommissies intensiever betrokken bij de voor hen relevante EU-onderwerpen en treedt de regering jaarlijks in debat met de Kamer over het EU-wetgevingsprogramma.¹¹

⁵ Zie het advies van de Franse Raad van State, Rapport Public 2007, L'Administration Française et l'union européenne: Quelles influences? Quelles strategies? Études & Documents no. 58.

⁶ Advies van 26 februari 2007, Kamerstukken II 2006/07, 31 059, nr. 4.

⁷ Uitspraak van 14 november 2007 in zaak nr. 200702780/1.

⁸ Zie het advies 'Parlement aan zet. Voorstellen ter versterking van de parlementaire betrokkenheid bij Europa' (2006) en het boekje 'De Eerste Kamer en Europa' (2007).

⁹ Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 389, nr. 1.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2006/07, 21 501-20, nrs. 344 en 356.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2006/07, 22 112, nr. 480.

Dat het parlement zoekt naar instrumenten om zijn betrokkenheid bij het EU-besluitvormingsproces te intensiveren, heeft de Raad van State het afgelopen jaar ook kunnen waarnemen in de wetgevingsadvisering. Er bereikten hem twee adviesaanvragen met het oogmerk de rol van het parlement als controleur en medewetgever bij de totstandkoming van EU-wetgeving te versterken.

De eerste adviesaanvraag betrof een initiatiefvoorstel tot wijziging van de Grondwet, met als doel een vereiste van tweederde meerderheid in te voeren voor de goedkeuring van EU-wijzigingsverdragen.¹² In zijn advies over dit voorstel onderschreef de Raad de opvatting van de initiatiefnemer dat de grote invloed van de Europese Unie op de Nederlandse rechtsorde een actieve bemoeienis van het parlement noodzakelijk maakt met het Nederlandse beleid inzake de EU en met wijze waarop Nederland in de EU onderhandelt over voorgenomen regelgeving. De Raad was echter van oordeel dat het door de initiatiefnemer voorgestelde instrument, een vereiste van tweederde meerderheid bij goedkeuring van EU-wijzigingsverdragen, niet alleen onvoldoende onderscheid maakt tussen wijzigingen met constitutionele betekenis en andere wijzigingen, maar ook niet het meest geschikte instrument is om tot een actieve bemoeienis van het parlement te komen, omdat dit de betrokkenheid op een te laat moment mobiliseert, namelijk na afloop van de onderhandelingen op EU-niveau.

De tweede adviesaanvraag zag op een motie uit 2005 over de deelname van de door de Nederlandse kiezers gekozen leden van het Europees Parlement aan debatten in de Tweede Kamer.¹³ In zijn advies over deze motie heeft de Raad, alvorens in te gaan op de grondwettelijke aspecten van deelname van Europarlementariërs aan debatten in de Tweede Kamer, opgemerkt dat deze deelname een nuttige methode kan zijn om informatie uit te wisselen tussen Europarlementariërs en nationale parlementariërs en dat zij kan bijdragen aan de oordeelsvorming over voorstellen van de Europese Commissie voor Europese wetgeving door de Nederlandse regering en het Nederlandse parlement.¹⁴

4 Rechter

De nationale rechter handhaaft het EU-recht, zo nodig in samenwerking met het Hof van Justitie EG via de prejudiciële procedure. Binnen de rechterlijke macht zijn de afgelopen jaren verschillende maatregelen getroffen om de nationale rechter beter op deze rol voor te bereiden. Zo is veel gedaan aan educatie op het gebied van het EU-recht. Voorts is een intranet voor de rechterlijke macht inzake EU-recht geïntroduceerd (Porta Europea), is een nationaal netwerk opgericht

¹² Advies van 7 februari 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30 874 (R 1818), nr. 5. Zie hierover ook de rubriek 'Constitutionele zaken' in dit jaarverslag.

¹³ Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 303, nr. 19.

¹⁴ Advies van 19 juli 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 202, nr. 4. Zie hierover ook de rubriek 'Constitutionele zaken' in dit jaarverslag.

van specialisten op het gebied van EU-recht die bij de verschillende gerechten zijn aangesteld (netwerk van Gerechtscoördinatoren Europees Recht) en zijn Europese netwerken tot stand gebracht waarbinnen informatie wordt uitgewisseld (bijvoorbeeld de Vereniging van Raden van State en de hoogste bestuursrechtelijke rechtscolleges van de landen van de Europese Unie en het European Network for Councils of the Judiciary).¹⁵

De Raad juicht deze initiatieven toe, maar merkt tegelijkertijd ook in zijn dagelijkse werkzaamheden van de Afdeling bestuursrechtspraak dat deze initiatieven onvoldoende zijn om aan de toenemende vraag naar 'Europese' rechtsbescherming te voldoen. Hiertoe zal nog een aantal extra maatregelen moeten worden genomen. De Raad, en in het bijzonder de Afdeling bestuursrechtspraak, heeft het afgelopen jaar de volgende initiatieven daartoe ontplooid.

Om de toepassing en uitlegging van het EG-recht te vergemakkelijken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het afgelopen jaar voor het eerst gebruik gemaakt van de mogelijkheid de Europese Commissie om inlichtingen te vragen in een concrete zaak. In het mededingingsrecht is dit reeds gebruikelijk; de Europese Commissie is op grond van Verordening 1/2003 bevoegd als *amicus curiae* op te treden in nationale gerechtelijke procedures in mededingingszaken. In andere zaken is een soortgelijke samenwerkingsprocedure minder gebruikelijk. In de zaak over Vliegveld Eelde heeft de Afdeling bestuursrechtspraak desalniettemin besloten onder verwijzing naar

de Bekendmaking van de Commissie van 1995,¹⁶ de Europese Commissie om inlichtingen te vragen aangaande een onderwerp van staatssteun.

Een ander onderwerp waarover de Raad zich in 2007 heeft gebogen in het kader van de Europeanisering van de rechtspraak, is de duur van de prejudiciële procedure. Deze was in de loop der jaren als gevolg van de vergroting van de werklast van het Hof van Justitie EG door onder meer de uitbreiding van de Europese Unie en de verbreding van het werkgebied van de Unie, toegenomen tot 25,5 maanden in 2003.¹⁷ Het Hof heeft in de afgelopen jaren een aantal (interne) maatregelen getroffen die de duur van de procedure hebben bekort tot 19,8 maanden in 2006.¹⁸ Voorts is in 2007 besloten tot invoering van een speciale spoedprocedure voor zaken die betrekking hebben op de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (titel VI van het EU-Verdrag en titel IV van het derde deel van het

¹⁵ Zie S. Prechal en R.H. van Ooik, De 'Europeanisering' van het recht: gevolgen voor de Nederlandse rechtspraak, in: Raad voor de Rechtspraak, Europa en de Nederlandse rechtspraak: de praktische gevolgen, Rechtstreek 2006, nr. 1, blz. 12-20.

¹⁶ Bekendmaking van de Commissie van 1995 betreffende de samenwerking tussen nationale rechterlijke instanties en de Commissie op het gebied van steunmaatregelen van de staten, Pb. 1995, C 312/7.

¹⁷ Zie het Jaarverslag 2006 van het Hof van Justitie EG, statistiek 8.

¹⁸ Zie het Jaarverslag 2006 van het Hof van Justitie EG, statistiek 8.

EG-Verdrag) en die wegens hun spoedeisendheid snel antwoord vergen van het Hof.¹⁹

Ondanks deze maatregelen blijft de vraag actueel wat het Hof van Justitie EG en de nationale rechter kunnen doen om de duur van de prejudiciële procedure verder te bekorten. In mei 2007 is op voorstel van de Nederlandse Raad van State door de Vereniging van Raden van State en de hoogste bestuursrechtelijke rechtscolleges van de landen van de Europese Unie een werkgroep ingesteld die zich buigt over dit onderwerp. In december 2007 is deze werkgroep in Den Haag bijeengekomen om aan de hand van een werkdocument verschillende praktische oplossingen te bespreken. De nadruk lag daarbij op oplossingen die men op nationaal niveau kan doorvoeren, zoals het formuleren van conceptantwoorden in prejudiciële verwijzingsuitspraken of het voegen van zaken ingeval van vergelijkbare prejudiciële verwijzingen. In 2008 zal de discussie hierover binnen de vereniging worden voortgezet.

5 Tot slot

Zoals uit het voorgaande blijkt, hebben de staatsinstellingen in de periode 2005–2007 de nodige initiatieven ontplooid om de invloed op het EU-besluitvormingsproces te vergroten. Er is echter nog sprake van werk in uitvoering. Uit de legisprudentie en jurisprudentie van de Raad van State komt naar voren dat de samenwerking tussen de instellingen, zowel horizontaal (binnen Nederland) als verticaal (verhouding Nederland – Europa), in een aantal gevallen nog moeizaam verloopt. Daarom zullen de komende jaren extra inspanningen moeten

worden verricht op dit vlak om de samenwerking te verbeteren.

In 2009 zal naar verwachting het Verdrag van Lissabon in werking treden. Dit verdrag wijzigt op een aantal punten de institutionele structuur van de Europese Unie. Zo versterkt het verdrag de positie van de Europese Raad door deze te verheffen tot een officiële instelling van de Europese Unie met een vaste voorzitter, vergroot het de invloed van het Europees Parlement door de codecisieprocedure tot de reguliere besluitvormingsprocedure te maken en beïnvloedt het de rol van de Europese Commissie door hieraan een andere (kleinere) samenstelling te geven. Tevens kent het verdrag (na verloop van een overgangperiode) volledige rechtsmacht toe aan het Hof van Justitie EG met betrekking tot de bepalingen over politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (huidige titel VI van het EU-Verdrag) en vergroot het verdrag de rol van de nationale parlementen in het democratische bestel van de Unie door een zogeheten 'oranje kaartprocedure'²⁰ toe te voegen aan het Protocol over de subsidiariteit.

¹⁹ Zie Wijzigingen van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, Pb. 2008, L 24/39.

²⁰ De oranje kaartprocedure houdt in dat de Europese Commissie een ontwerperegeling, waarvan de meerderheid van de nationale parlementen van oordeel is dat deze in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel, slechts ongewijzigd mag handhaven nadat zij is voorgelegd aan de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Als de Raad met een meerderheid van 55% van de

De noodzaak van samenwerking tussen de nationale instellingen en van deze met de EU-instellingen wordt door deze wijzigingen in de institutionele structuur vergroot, terwijl de noodzaak van verkorting van de prejudiciële procedure klemmender wordt. Nederland zal zich tijdig hierop moeten voorbereiden. Het gewijzigde krachtenveld tussen de EU-instellingen en het complexere besluitvormingsproces binnen de Europese Unie vragen om een meer proactieve en op een resultaatgerichte aanpak van de nationale instellingen. Efficiëntie en effectiviteit zijn daarbij sleutelwoorden. Zo is het van belang dat de instellingen:

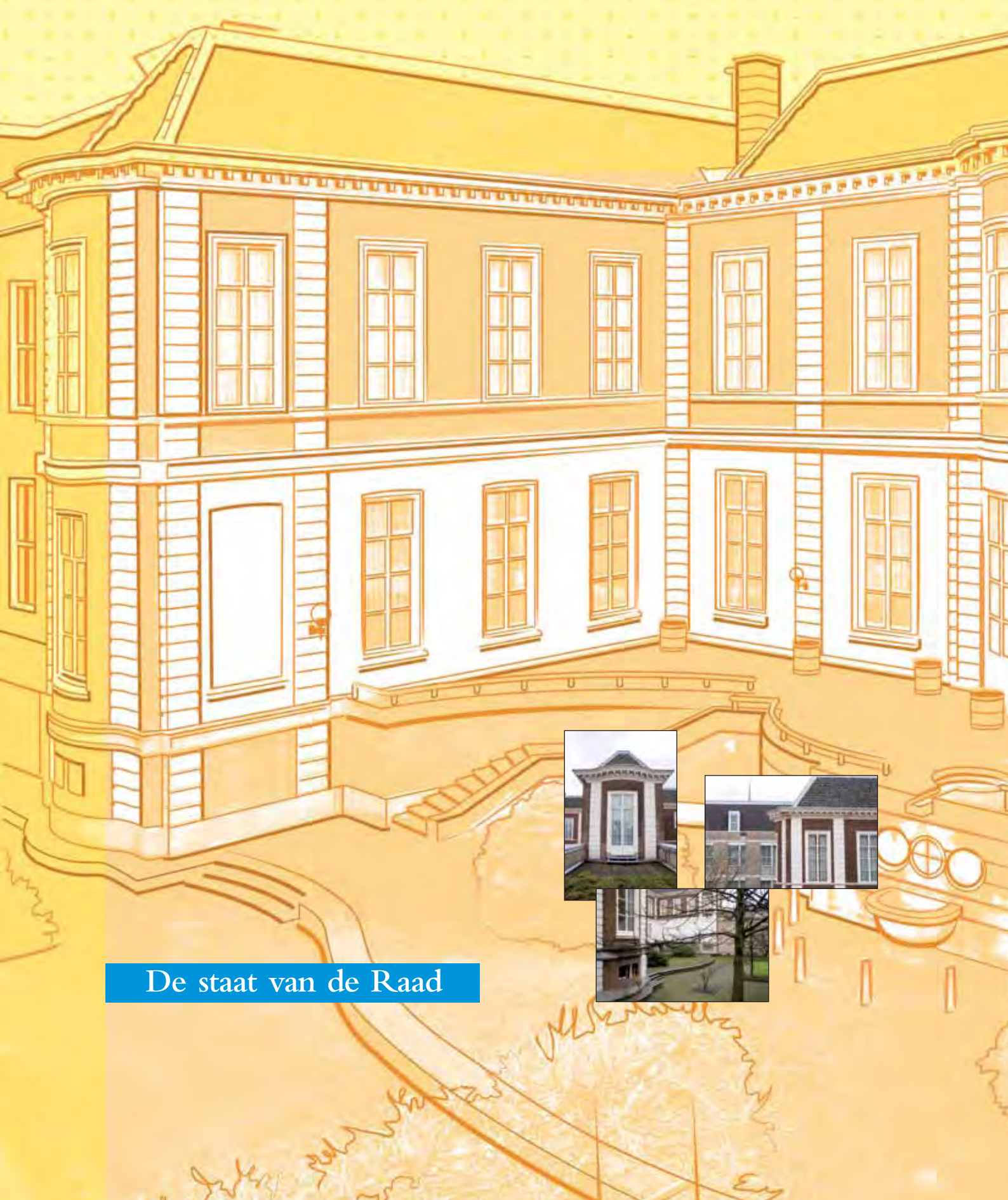
- hun aandacht richten op alle EU-instellingen betrokken bij het EU-besluitvormingsproces, en niet alleen op de Europese Commissie of de Raad;
- oog hebben voor de rechtsvormende rol van het Hof van Justitie EG;
- allianties aangaan met de instellingen van andere lidstaten om zo de effectiviteit van hun interventies op EU-niveau te vergroten;
- investeren in het versterken van de 'verbindingen' tussen de nationale organen en de EU-instellingen, bijvoorbeeld door het detacheren van ambtenaren in Brussel;
- de samenwerking met decentrale overheden, uitvoeringsorganisaties en het maatschappelijk middenveld versterken, bijvoorbeeld door het instellen van ad hoc werkgroepen bij de voorbereiding van de Nederlandse positie ten aanzien van belangrijke EU-wetgevingsinitiatieven waarin deze actoren vertegenwoordigd zijn;

- onderling tot werkafspraken en taakverdelingen komen aangaande de beïnvloeding van het EU-besluitvormingsproces. Zo zouden de Eerste en Tweede Kamer er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen met het oog op de korte tijd die hen wordt gegund om EU-wetgevingsinitiatieven te toetsen, om de werkzaamheden te verdelen in plaats van te dupliceren;²¹
- de effectiviteit van hun interventies evalueren.

Ook de Raad van State kan bijdragen aan een meer proactief en daadkrachtig optreden van de nationale instellingen in EU-verband. De Raad kan hiertoe verschillende instrumenten benutten. Hij kan de ervaringen van de Afdeling bestuursrechtspraak met de toepassing van het EU-recht terugkoppelen naar het bestuur, hij kan het bestuur voorlichten over juridische consequenties van nieuwe EU-wetgevingsinitiatieven, hij kan in zijn adviseringswerkzaamheden wijzen op het belang van een goede aansluiting van nationale wetgeving op EU-wetgeving en hij kan binnen de Vereniging van Raden van State en de hoogste bestuursrechtelijke rechtscolleges van de landen van de Europese Unie werken aan voorstellen om de door het Hof van Justitie EG en de nationale rechter geboden rechtsbescherming te optimaliseren.

stemmen of het Europees Parlement met een gewone meerderheid van uitgebrachte stemmen het oordeel van de nationale parlementen overneemt, wordt het voorstel buiten verdere behandeling gelaten.

²¹ Zie hierover ook de brief van de voorzitter van de Eerste Kamer in het kader van de evaluatie van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets, Kamerstukken II 2007/08, 30 953, E, blz. 3-4.



De staat van de Raad

De staat van de Raad

1 De kennisorganisatie van de Raad

Kennisbeleid

In het vorige jaarverslag is ingegaan op de betekenis van kennis voor een goede uitvoering van de beide taken van de Raad van State als adviseur voor wetgeving en bestuur en als hoogste algemene bestuursrechter.

Bij de uitwerking van zijn kennisbeleid maakt de Raad van State onderscheid tussen twee vormen van kennis:

- reproduceerbare kennis die ervoor moet zorgen dat consistent, voorspelbaar en kenbaar wordt geadviseerd en rechtgesproken en
- creatieve kennis, die het mogelijk maakt om nieuw opkomende vragen en problemen te beantwoorden en op te lossen in het belang van een goede rechtsontwikkeling en advisering.

Beide vormen dragen bij aan rechtszekerheid, continuïteit, samenhang en ontwikkeling in wetgevingsadvisering en bestuursrechtspraak.

Dit beleid rust op vier pijlers:

- 1 Personeelbeleid: juiste werving en selectie van staatsraden en medewerkers en het scheppen van een werkomgeving gericht op bevordering van kennis;
- 2 Ontwikkelen en beheren van kennis;
- 3 Ontwikkeling van op de organisatie gerichte ondersteuning en beheer van het kennisbeleid;
- 4 Ontwikkeling van adequate documentaire en technische informatievoorziening.

In het personeelsbeleid (pijler 1) van de Raad wordt steeds meer expliciet aandacht besteed aan het feit dat werken bij de Raad werken met kennis betekent.

Bij de werving van juristen wordt hier nadrukkelijk rekening mee gehouden. Vóór indiensttreding worden analytische en methodische vaardigheden getest, evenals het vermogen zich schriftelijk goed uit te drukken. Het testen van methodische vaardigheden heeft meer accent gekregen, omdat daardoor zichtbaar wordt hoe een kandidaat kennis gebruikt bij het oplossen van een juridisch vraagstuk. Na indiensttreding volgt een intensief opleidingsprogramma dat zich, met name bij bestuursrechtspraak, over een aantal jaren uitstrekt.

Met betrekking tot pijler 2 is in 2007 een begin gemaakt met de ontwikkeling van kennisdomeinen. Een kennisdomein is een verzameling van voor het werk van de Raad relevante kennis over de democratische rechtsstaat, Europa, de interbestuurlijke verhoudingen en het Koninkrijk. Voor de opbouw van de kennisdomeinen worden themagewijs de belangrijkste - nationale én internationale - kennisbronnen gesignaleerd, geselecteerd, geanalyseerd en/of verrijkt. Daarnaast wordt per domein steeds het laatste nieuws over dat domein gesignaleerd. Waar nodig verricht de Raad zelf onderzoek, zoals over de Grondwet (zie hoofdstuk 2.1).

Wat betreft de pijlers 3 en 4 is in 2007 gewerkt aan de versterking van de infrastructuur die het mogelijk maakt de reproduceerbare kennis, zowel van de Raad zelf als van andere instituties, op een logische en snelle wijze te raadplegen.

Deze infrastructuur bestaat uit twee componenten:

- De organisatie die de kennis vergaart, beheert en beschikbaar stelt;
- Informatiesystemen waarin deze kennis wordt ontsloten.

De organisatie van kennis

Binnen de Raad bestaat niet zo iets als een formele kennisorganisatie, die als dienstverlenend organisatie-onderdeel in de organisatiestructuur een plek heeft. Er bestaat weliswaar een afdeling die kennis als taakgebied heeft (de afdeling Kennis en Onderzoek), maar ook binnen andere onderdelen van de Raad wordt aan en met kennis gewerkt. Staatsraden, juristen en documentalisten zijn betrokken bij het vastleggen van jurisprudentie, legisprudentie en het werken aan handboeken, zowel op het terrein van bestuursrechtspraak als van de wetgevingsadvisering. De bibliotheek zorgt voor de aanschaf en het beheer van bronmateriaal. De afdeling Informatisering en Automatisering houdt systemen technisch op orde en beschikbaar.

In dit perspectief is de "kennisorganisatie" een conglomeraat van samenwerkingsverbanden en projectgroepen,

waarin staatsraden en medewerkers in wisselende samenstelling participeren.

Naar verwachting zal dit in de toekomst niet anders worden. Het is dan ook zaak dit conglomeraat zo te organiseren en zo te faciliteren, dat het als een samenhangend geheel kan functioneren met als doel kennis bruikbaar te maken voor de advisering en bestuursrechtspraak.

Daarbij is het van belang te onderkennen dat het werk van de Raad deels een cyclisch proces is, waarin de Raad adviseert en uitspraken doet met behulp van kennis die de organisatie levert in de vorm van jurisprudentie, legisprudentie, resultaten van eigen onderzoek, handboeken en interne besluiten. De adviezen en uitspraken dragen zelf weer bij aan de actualisering en verdere ontwikkeling van de kennis die de organisatie nodig heeft.

Daarnaast levert de kennisorganisatie specifieke hulpmiddelen om het werken met kennis effectief en efficiënt te laten verlopen. Hulpmiddelen zijn bijvoorbeeld werkinstructies, kwaliteitsnormen, modellen, of opleidingsprogramma's.

Tot slot zorgt de kennisorganisatie voor de beschikbaarheid van "bronnen". Bronnen zijn documentverzamelingen van de Raad zelf (nota's, uitspraken, adviezen, evaluaties) of documentverzamelingen van derden waartoe toegang wordt gegeven (externe databanken en bibliotheekcollecties).

Ontwikkelen en beheren

Bij de ontwikkeling van kennis en hulpmiddelen is een centrale rol weggelegd voor de afdeling Kennis en Onderzoek. De afdeling Bibliotheek en Archief op haar beurt stelt bronnen beschikbaar, waaronder ook de bronnen van de Raad zelf, uit de eigen archieven.

Het dagelijkse onderhoud van de kennis is een essentieel kenmerk van een consequent uitgevoerd kennisbeleid. Het is daarom van belang zo vroeg mogelijk te signaleren of een uitspraak, advies of daaraan gerelateerde documenten elementen bevatten die toegevoegde waarde hebben en deze vervolgens snel te verwerken. Aangezien de auteur, op het moment dat hij met een juridisch, wetstechnisch of beleidsmatig probleem wordt geconfronteerd en daarvoor een oplossing bedenkt, het beste weet welke toegevoegde waarde zijn oplossing voor de kennis van de organisatie kan hebben en hoe deze oplossing moet worden beschreven, vergt het onderhoud van de kennis actieve betrokkenheid van staatsraden, juristen en raadgevers.

Raster

Het ontwikkelen, organiseren en beheren van kennis is niet meer mogelijk zonder ICT-voorzieningen. Dit geldt ook voor de zaaksadministratie en het werken met elektronische dossiers.

Om daar op een geordende manier mee om te gaan is een informatieplan opgesteld, waarin deze zaken in onderlinge samenhang zijn gebracht en een richting is uitgezet voor de toekomst van de informatievoorziening.

Om het informatieplan uit te voeren is een programmastrategie ontwikkeld. In 2007 is met de uitvoering van de programmastrategie gestart. Dat zal leiden tot één geïntegreerd informatiesysteem voor de taken van de Raad, dat de naam Raster heeft gekregen.

In het afgelopen jaar is veel voortgang geboekt. Voor het ondersteunen van het kennisbeleid zijn de consequenties voor ICT-systemen en de organisatie in kaart gebracht en worden deze verder uitgewerkt. Ook is daarbij onderzocht, hoe door kenmerken aan bepaalde soorten kennis te koppelen (metadatering) de ontsluiting van deze kennis kan worden gefaciliteerd.

Voor de modernisering van de zaakadministratie is een applicatiearchitectuur opgesteld. Ook is een model van een gebruikersinterface gemaakt, die de medewerkers meer inzage biedt in het onderhanden werk en de prioritering van de werkzaamheden. Op basis hiervan is een proefmigratie van een complex deel van de zaaksadministratie gestart. Doel is vast te stellen of de gekozen uitgangspunten valide zijn en hoe het beste de migratie kan worden uitgevoerd. Daarbij wordt voor het realiseren van de zaaksadministratie uitgegaan van de beproefde fundamenten van het huidige Rebes-systeem, dat zijn waarde al vele jaren in de praktijk heeft bewezen. Gedurende de migratie zal de structuur van de zaaksgegevens niet worden aangepast. Wel wordt, uitgaande van moderne technologie, de toegang tot deze gegevens gemoderniseerd. Dit biedt tevens de mogelijkheid om het inzicht in status en voortgang van een zaak voor de medewerkers te vergroten, zodat de sturing op doorlooptijden verder kan worden gefaciliteerd.

Ook is een pilot voor elektronische dossiers uitgevoerd. Dit heeft geleid tot twee zittingen van de Afdeling bestuursrechtspraak, waarbij de zaken elektronisch zijn behandeld. De resultaten hiervan zullen mede bepalend zijn voor de vraag, op welke wijze het werken met elektronische dossiers vorm kan krijgen.

2 Productie

2.1 De contexten

In 2007 is de afdeling Kennis en Onderzoek begonnen met het ontsluiten van externe kennis over beginselen en grenzen van de democratische rechtsstaat, Europa, de interbestuurlijke verhoudingen en het Koninkrijk (de contexten) door middel van zogenoemde kennis-domeinen. Het is bedoeling dat elke context een eigen kennisdomein krijgt. Het kennisdomein voor Europa is inmiddels operationeel.

Daarin zijn onder andere 'regelgeving' (van de Europese Unie) en 'rechtspraak' (van het Hof van Justitie EG en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) opgenomen, maar ook thema's als "staatssteun".

In voorkomende gevallen wordt bovendien relevante, intern gegenereerde kennis opgenomen. Tevens bevat elk kennisdomein een thematisch ingerichte databank van externe deskundigen en een overzicht van interessante opleidingen, symposia, lezingen, studiedagen en dergelijke.

Bij het uitwerken van de contexten kreeg in 2007 een intern project naar de betekenis van de Grondwet prioriteit. Aan het project is langs twee lijnen gewerkt. In het eerste deel staat de bescherming van grondrechten centraal. In het tweede deel wordt onderzoek gedaan naar de wijze waarop en de mate waarin de Grondwet, maar ook het ongeschreven constitutionele recht invulling geven aan een heldere en duurzame ordening van de staatsorganisatie en naar de vraag, in hoeverre deze helderheid en duurzaamheid ook flexibiliteit kennen om binnen de door met name de Grondwet gegeven kaders

een zo goed mogelijke ontwikkeling van de staatsorganisatie mogelijk te maken.

Het eerste deel van het Grondwetproject is in 2007 vrijwel afgerond, het tweede deel zal in de eerste helft van 2008 worden voltooid.

Binnen de context van de democratische rechtsstaat is in 2007 ook onderzoek verricht naar de rol en taak van de bestuursrechter. Hierop wordt in het verslag van de Afdeling bestuursrechtspraak nader ingegaan.

De activiteiten van de Raad met betrekking tot Europa zijn beschreven in hoofdstuk 3.3.

In hoofdstuk 3.4 is toegelicht wat de belangrijkste activiteiten van de Raad zijn geweest in relatie tot de ontwikkelingen binnen het Koninkrijk.

Met betrekking tot de interbestuurlijke verhoudingen hebben er in 2007 geen bijzondere activiteiten plaatsgevonden.

2.2 Advisering

Instroom en verwerking van zaken

Lag in 2006 het aantal ingekomen zaken onder het langjarig gemiddelde van ongeveer 600 zaken, in 2007 was de instroom nog lager. Het aantal ingekomen zaken bleef steken onder de 500. Voor de cijfers wordt verwezen naar bijlage 3 van dit jaarverslag. De geringe instroom hangt onder meer samen met het feit, dat het na de kabinetsformatie nog geruime tijd heeft geduurd

voor het nieuwe kabinet de eerste adviesaanvragen bij de Raad aanhangig maakte.

Doorlooptijden

De doorlooptijd van de zaken, van ontvangst van de aanvraag tot verzending van het advies, is in het verslagjaar aanmerkelijk korter dan in 2006. Een vergelijkend en gespecificeerd overzicht van de doorlooptijden over de afgelopen vier jaar is opgenomen in bijlage 3E.

In 2007 werd ruim tweederde van de adviezen binnen één maand afgedaan (70%; in 2006 was dit 54%).

Het aantal adviezen, dat meer dan drie maanden vergde, bedroeg 7 ofwel 1,4% (in 2006 was dat 5,4%).

Bijzondere adviesaanvragen

Twee categorieën adviezen uit 2007 verdienen bijzondere aandacht: de adviezen over nota's van wijziging en de onverplicht gevraagde adviezen.

Adviezen over nota's van wijziging

Indien nota's van wijziging ingrijpend zijn, is het uitgangspunt dat de Raad van State over die nota's van wijziging wordt gehoord.¹ In het verslagjaar is over vier nota's van wijziging advies gevraagd aan de Raad. Het ging om:

- het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet rijonderricht motorrijtuigen

¹ Zie aanwijzing 277, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

1993 ter implementatie van richtlijn nr. 2003/59/EG (vakbekwaamheid bestuurders);²

- het voorstel van wet houdende enige wijzigingen in de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en enige andere wetten;³
- het voorstel van wet houdende regels voor een inkomensvoorziening voor oudere werklozen (Wet inkomensvoorziening oudere werklozen)⁴ en
- het voorstel van wet van de leden Depla en Blok houdende wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en van enige andere wetten inzake fiscale facilitering banksparen ten behoeve van pensioenopbouw of aflossing eigenwoningsschuld.⁵

De laatstgenoemde zaak is opmerkelijk aangezien het een nota van wijziging betreft op een initiatiefwetsvoorstel. Het komt vrij weinig voor dat de Raad van State daarover om advies wordt gevraagd.⁶

Onverplicht gevraagde adviezen

Naast het jaarlijks terugkerende onverplichte advies over de Miljoenennota is in 2007 over de volgende onderwerpen onverplicht advies gevraagd:

- over deelname van leden van het Europees Parlement aan debatten in de Tweede Kamer;⁷
- over het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;⁸
- over enkele amendementen en nota's van wijziging bij

het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State;⁹

- over de concept-kabinetsreactie op het rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving "Met recht verbonden".¹⁰

Openbaarmaking

De laatste jaren komt het nogal eens voor, dat een advies over een ontwerp algemene maatregel van bestuur ten onrechte wordt aangemerkt als een instemmend advies en dientengevolge op grond van artikel 25a, vierde lid, van de Wet op de Raad van State (Wet RvS) niet open-

² Advies van 24 januari 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30 827, nr. 10, inzake de tweede nota van wijziging (nr. 9).

³ Advies van 25 oktober 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 226, nr. 11, inzake de tweede nota van wijziging (nr. 10).

⁴ Advies van 20 december 2007, Kamerstukken II 2007/08, 30 819, nr. 9, inzake de nota van wijziging (nr. 8).

⁵ Advies van 13 juni 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30 432, nr. 15, inzake de nota van wijziging (nr. 10 herdruk) en tweede nota van wijziging (nr. 12).

⁶ Aanhangig gemaakt door de Tweede Kamer op grond van artikel 15a, tweede lid, Wet RvS.

⁷ Advies van 19 juli 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 202, nr. 4.

⁸ Advies van 12 september 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4.

⁹ Advies van 2 oktober 2007, nr. W04.07.0230/II/B, nog niet gepubliceerd.

¹⁰ Advies van 6 december 2007, nr. W02.07.0254/III/B, nog niet gepubliceerd.

baar wordt gemaakt. Een correcte toepassing van artikel 25a van de Wet RvS is van belang in het wetgevingsproces en draagt tevens bij aan een goed begrip van de desbetreffende regeling.

In 2007 is de via de website van de Raad van State te raadplegen adviezen databank¹¹ uitgebreid met alle in 2000 en 2001 uitgebrachte en openbaar gemaakte adviezen. Er zal niet verder worden teruggewerkt. Naast de vanaf 2000 uitgebrachte en openbaar gemaakte adviezen is via de website ook de oorspronkelijke aan de Raad van State voorgelegde tekst van de ontwerpregel met memorie van toelichting te bezien van alle vanaf 1 januari 2006 uitgebrachte inhoudelijke adviezen. Dit komt in die gevallen waarin de wettekst nadien is gewijzigd, de begrijpelijkheid van het advies van de Raad ten goede.

Voorlichting over EU-regels

In 2001 is gestart met een project waarbij door afdelingen van de Raad van State op grond van artikel 18, tweede lid, Wet RvS voorlichting wordt gegeven over ontwerp-EU-regelgeving.¹² Geconstateerd moet worden, dat hier tot heden weinig gebruik van wordt gemaakt. Was er in 2006 nog sprake van drie verzoeken, in het verslagjaar werd geen enkel verzoek ingediend.

2.3 Bestuursrechtspraak

In 2007 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een aantal maatregelen getroffen om de kwaliteit van de uitspraken te waarborgen en, waar nodig, verder te verhogen en zijn

de banden met de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken verder aangehaald.

Uitvoeringsmaatregelen in het kader van de kwaliteit van de uitspraken

Om de eenheid van de rechtspraak te bewaken en de rechtsontwikkeling op het terrein dat tot haar bevoegdheid behoort, te bevorderen, kent de Afdeling bestuursrechtspraak enkele coördinerende commissies en werkgroepen: de commissie bestuurs(proces)recht, de commissie vormgeving van uitspraken, de schadecommissie en de commissie Europees recht.

Twee van deze commissies hebben in 2007 een aantal maatregelen voorbereid. Een daarvan betreft een beschrijving van het werkproces. Daarbij is vooral aandacht besteed aan het vraagstuk van de vaststelling van de feiten, mede met het oog op het streven naar een goede invulling van de mogelijkheden van finale geschillenbeslechting. Daarnaast is een aangepaste versie van het "Rapport opzet en vormgeving van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak" tot stand gekomen. Dit rapport moet de eenduidigheid van de uitspraken bevorderen.

Op verzoek van de Raad van State is door een team van de Universiteit Groningen, bestaande uit mr. dr. A. T. Marseille, mr. K.J. de Graaf en mr. A.J.H. Smit, onderzoek verricht naar de rechtsvormende taak van de

¹¹ Zie Jaarverslag 2005, blz. 157.

¹² Zie Jaarverslag 2001, blz. 108-109.

Afdeling binnen het kader van de geschillenbeslechting. De resultaten zijn vervat in de bij Boom Juridische uitgevers verschenen publicatie "Ruimte voor rechtsvorming".

Daarnaast is op verzoek van de Raad van State door een team van de Universiteit Tilburg, bestaande uit prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels en prof. mr. B.W.N. de Waard, onderzoek verricht naar de rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties. Onder de gelijknamige titel zijn de resultaten van dit onderzoek eveneens gepubliceerd bij Boom Juridische uitgevers.

Aanhalen van de banden met de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken

Als appelrechter hecht de Afdeling aan een goede relatie met de rechtspraak in de eerste lijn, zonder daarbij de wederzijdse rolverdeling en onafhankelijkheid uit het oog te verliezen. Daarbij past een open gedachte-uitwisseling over de taken en bevoegdheden van de bestuursrechter. In dat kader heeft de Voorzitter van de Afdeling in het verslagjaar, vergezeld door de voorzitter van de Vreemdelingenkamer en de directeur Bestuursrechtspraak, op locatie gesproken met de presidenten van de afzonderlijke rechtbanken en vertegenwoordigers uit de sectoren bestuursrecht. Daarnaast heeft het dagelijks bestuur van het Landelijk overleg sectorvoorzitters bestuursrecht een vijftal rondetafelgesprekken tussen een vertegenwoordiging van de Afdeling en rechters uit deze sectoren georganiseerd. Deze contacten zijn aan beide zijden als positief ervaren en zullen in enigerlei

vorm worden vervolgd. Het "Rapport opzet en vormgeving van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak" is ter beschikking gesteld aan de sectoren bestuursrecht.

E-mail service voor uitspraken

In juli 2007 is de Afdeling bestuursrechtspraak gestart met een e-mail service om belangstellenden ervan op de hoogte te houden, wanneer zij uitspraak doet in een bepaalde zaak. Door het e-mailadres en het zaaknummer in te vullen krijgen de aanvragers de maandag vóór de openbaarmaking op woensdag een e-mail toegestuurd met de aankondiging van de openbaarmaking van de uitspraak. De e-mail service werkt niet voor zaken die buiten zitting worden afgedaan, voorlopige voorzieningen, verzetszaken en hoofdzaken van Kamer 4 (Hoger Beroep Vreemdelingenzaken).

Organisatie

Afgestemd op de hoofdcategorieën van door haar te behandelde zaken bestaat de Afdeling uit vier Kamers: Kamer 1 voor ruimtelijke ordeningszaken, Kamer 2 voor milieuzaken, Kamer 3 voor algemeen hoger beroep en Kamer 4 voor het hoger beroep in vreemdelingenzaken. De samenstelling van de Kamers, zoals deze was aan het eind van het verslagjaar, is terug te vinden in bijlage 4 van dit jaarverslag.

Instroom en verwerking van zaken

De daling van de instroom, die zich 2006 heeft voorgedaan, heeft zich in het verslagjaar gestabiliseerd. Dat geldt eveneens voor de hoger beroepen in vreemde-

lingenzaken. De uitstroom was ongeveer gelijk aan de instroom. Voor de cijfers wordt verwezen naar bijlage 5 van dit jaarverslag.

Het is nog steeds niet goed mogelijk tijdig een trend in de instroomcijfers vast te stellen, omdat deze mede afhankelijk is van ontwikkelingen in de regelgeving, zoals de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. Die wet zal naar verwachting per 1 juli 2008 in werking treden. Deze inwerkingtreding brengt onder meer de invoering van het digitale bestemmingsplan als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht met zich. Gelet hierop bereidt de Afdeling zich erop voor, dat in de procedure gewerkt zal worden met digitale stukken. Bij deze voorbereiding maakt de Afdeling gebruik van de ervaringen, die sinds 2004 zijn opgedaan met het werken met gedigitaliseerde stukken, geordend in een digitaal dossier, in het kader van de samenwerking met het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba. Met inachtneming van deze ervaringen is in 2007 voor Kamer 1 in samenspraak met de eindgebruikers het werkproces voor het werken met gedigitaliseerde stukken bij wijze van pilot beproefd, is een digitaal dossier ingericht, ook met het oog op de behandeling ter terechtzitting en zijn twee zittingen met digitale dossiers gehouden. De opgedane ervaringen zullen worden gebruikt om het werkproces en het digitale dossier definitief in te richten.

In het kader van de hiervoor reeds vermelde samenwerking met het Gemeenschappelijk Hof heeft er in het voorjaar en in het najaar van 2007 een zittingsronde in de Nederlandse Antillen en in Aruba plaatsgevonden, waarbij twee leden van de Afdeling bestuursrechtspraak zitting hadden in de desbetreffende hoger beroep kamer. Er is in 2007 in 48 zaken uitspraak gedaan.

Doorlooptijden

In de afgelopen twee jaar is in kamer 1 de duur van de doorlooptijden toegenomen door de inzet van medewerkers voor een aantal grote en complexe reconstructiewetzensaken. Die situatie was aan het einde van het verslagjaar nog niet volledig teruggebracht naar het reguliere niveau. De laatste van deze zaken zijn aan het einde van verslagjaar afgedaan. De gemiddelde doorlooptijd met 36 weken blijft overigens ruim onder de streeftermijn van 52 weken.

In Kamer 2 is de gemiddelde doorlooptijd kort gebleven: 26 weken. Mede gelet op de wettelijke termijnen voor de verschillende processtappen is een nog kortere doorlooptijd voor deze zaken nauwelijks haalbaar.

In Kamer 3 is de doorlooptijd na het oplopen van die termijn in 2005 (29 weken) en in 2006 (30 weken) in 2007 op het niveau van 27 weken terechtgekomen. Ook hier geldt dat, mede gelet op de wettelijke termijnen voor de verschillende processtappen, een kortere doorlooptijd nauwelijks haalbaar is. Het aantal overschrijdingen van de absolute doorlooptijd is sterk teruggebracht.

Voor Kamer 4 geldt een normdoorlooptijd van 23 weken. De gemiddelde doorlooptijd is ten opzichte van 2006 iets gedaald, van negen naar zeven weken.

Mediation

In 2007 is bij alle in Kamer 2 ingekomen zaken beoordeeld, of deze geschikt zijn voor mediation. Sinds medio 2007 vindt een dergelijke beoordeling bij wijze van proef ook plaats bij de in Kamer 1 ingekomen zaken.

In een klein aantal van de voor mediation geschikt geachte zaken is het aanbod daartoe door partijen geaccepteerd. In een enkel geval heeft dit vervolgens ook tot een geslaagde mediation geleid. Wel leert de ervaring dat, ook indien het aanbod niet is geaccepteerd, betrokkenen naar aanleiding van het aanbod dikwijls weer met elkaar in gesprek gaan. In een aantal gevallen heeft dit tot intrekking van het beroep geleid.

Klachtregeling

Ingevolge de artikelen 32 e.v. van de Wet RvS is het mogelijk te klagen bij de Vice-President over de wijze waarop een lid van de Afdeling zich bij deelneming aan de werkzaamheden van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft gedragen, tenzij de klacht een rechterlijke beslissing betreft. Tot "rechterlijke beslissing" worden ook gerekend beslissingen van procedurele aard, die in het kader van de totstandkoming van een rechterlijke beslissing worden genomen en beslissingen aangaande de orde op de zitting. Voorts is klagen over de inhoud van uitspraken niet mogelijk, omdat daarvoor een systeem van algemene

en bijzondere rechtsmiddelen bestaat. De behandeling van een klacht kan dat systeem niet doorkruisen.

Dit betekent, dat in de meeste gevallen de onvermijdelijke boodschap aan de briefschrijver is, dat klachten over een rechterlijke beslissing niet in behandeling kunnen worden genomen. Deze boodschap is voor leken soms moeilijk te begrijpen en onbevredigend. De Raad van State streeft ernaar in de beantwoording een duidelijke uitleg te geven. De brieven vormen ook altijd voorwerp van interne bespreking en vormen soms een reden de werkwijzen aan te passen.

In 2007 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak ongeveer 9.500 uitspraken gedaan. Er zijn bij de Raad van State in 2007 45 brieven ontvangen, waarin ongenoegen werd geuit over zaaksgerelateerde onderwerpen. Geen van deze brieven is aangemerkt als klacht in de zin van bovengenoemde artikelen. Het grootste deel van de in de brieven neergelegde klachten betrof inhoudelijke kritiek op beslissingen van de Afdeling. Dit ziet niet alleen op uitspraken, maar ook op beslissingen van procedurele aard die in het kader van de totstandkoming van een rechterlijke beslissing worden genomen en beslissingen over de orde op de zitting. Een aantal brieven had betrekking op het naar de mening van klager niet of onvoldoende gevolg geven aan de uitspraak van de Afdeling.

In het Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State is in artikel 45, eerste lid, een nieuwe

bepaling opgenomen met betrekking tot het klachtrecht. Ingevolge dit artikel stelt de Afdeling bestuursrechtspraak een regeling vast voor de afhandeling van klachten. De Voorzitter zal deze regeling zodanig tijdig vaststellen, dat deze bij de inwerkingtreding van de gewijzigde Wet op de Raad van State kan ingaan.

3 Externe betrekkingen

3.1 Tweede Kamer

In de eerste maanden van 2007 is een vijftal kennis-makingsbijeenkomsten gehouden met de verschillende vaste commissies van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in hun nieuwe samenstelling na de verkiezingen van 22 november 2006.

Deze bijeenkomsten hadden ten doel om – vooral de nieuw aangetreden – Kamerleden de gelegenheid te geven uit de eerste hand kennis te maken met de Raad en zijn werk, waarvan in het bijzonder de advisering voor hen van direct nut kan zijn.

In de bijeenkomsten werd dan ook vooral ingegaan op de advisering door de Raad, waarbij zoveel mogelijk aandacht werd gegeven aan de advisering op het specifieke werkterrein van de diverse Kamercommissies. Vaste onderdelen van de bijeenkomsten waren een uiteenzetting over de betekenis van de Raad als Hoog College van Staat, het toetsingskader van de Raad en de advisering over Europa.

In sommige bijeenkomsten kwam ook de bestuursrechtspraak aan de orde, waarbij in het bijzonder werd ingegaan op de betekenis van de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens inzake Sacilor-Lormines voor de Nederlandse Raad van State.

Op 12 december 2007 is een tweede bijeenkomst gehouden met de vaste Commissies voor BZK en Justitie als vervolg op de kennismakingsbijeenkomst van het begin van het jaar. In deze bijeenkomst werden onder

meer de volgende onderwerpen uitgediept: de beleids-analytische toets, de advisering door de Raad over initiatiefvoorstellen, raamwetgeving, problemen bij de uitvoering van wetten en de lange termijnvisie van de Raad op de bestuursrechtspraak.

Het ligt in de bedoeling dat in 2008 voor de vaste commissies die daarvoor belangstelling hebben, eveneens een vervolgbijeenkomst wordt gehouden, waarbij vooral zal worden gesproken over de ervaring die de leden van deze commissies inmiddels hebben opgedaan met de wetgevingsadviesing door de Raad.

3.2 Eerste Kamer

Een ontmoeting van de Raad van State met de Eerste Kamer der Staten-Generaal in de nieuwe samenstelling na de verkiezingen van 22 mei 2007 vindt plaats in januari 2008.

3.3 Vereniging van Raden van State en de hoogste bestuursrechtelijke rechtscolleges van de landen van de Europese Unie

Op 1 januari 2007 konden het Hoogste Bestuursrechtshof van Bulgarije en het Hoog Hof van Cassatie en de Wetgevende Raad van Roemenie worden verwelkomd als nieuwe leden van de Vereniging van Raden van State en de hoogste bestuursrechtelijke rechtscolleges van de landen van de Europese Unie.

Tijdens de Algemene Vergadering van de Vereniging, die op 14 mei 2007 te Warschau werd gehouden, werd op

voorstel van de Franse Raad van State besloten om begin 2008 een seminar te organiseren te Brussel over de rol van de bestuursrechtspraak op het gebied van het milieurecht. Dit seminar is in het bijzonder gericht op politici en medewerkers van de Europese instellingen die te Brussel zijn gevestigd.

Op voorstel van Nederland werd een werkgroep ingesteld die zich moet beraden op voorstellen ten einde de prejudiciële procedure voor het Hof van Justitie te versnellen. Deze werkgroep is in december 2007 in Den Haag bijeen geweest en verwacht haar rapport uit te kunnen brengen vóór de volgende algemene vergadering van de Vereniging op 13 en 14 mei 2008. Op verzoek van de Vereniging nemen ook enige vertegenwoordigers van het Netwerk van Presidenten van de hoogste niet-bestuursrechtelijke rechtscolleges deel aan de werkgroep.

In samenwerking met de Mission de Recherche Droit et Justice heeft de Vereniging een tweetalige publicatie uitgegeven over de organisatie van de bestuursrechtspraak in de landen van de Europese Unie¹³.

Uit deze publicatie blijkt dat in de meerderheid van de landen van de Europese Unie de bestuursrechtspraak in een aparte kolom is ondergebracht, naast de burgerlijke en strafrechtspraak. In 15 van de 27 landen van de Europese Unie bestaat náást een hoogste rechtscollege voor burgerlijke en stafzaken een aparte hoogste rechterlijke instantie voor de bestuursrechtelijke zaken. In vijf andere landen bestaat weliswaar formeel één hoogste

¹³ La Justice administrative en Europe, Presses Universitaires de France, Paris 2007.

rechterlijke instantie voor alle drie de categorieën van zaken, maar is binnen dat college voorzien in een aparte kamer die zich uitsluitend bezighoudt met bestuurszaken. Slechts in zeven landen is ook van een dergelijke specialisatie geen sprake. Het betreft de groep common-law landen - het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Cyprus en Malta - en drie landen die niet tot die groep behoren: Denemarken, Slovenië en Roemenie.

Deze publicatie werd gepresenteerd in de marge van een door de Franse Raad van State in het kader van de Vereniging belegd seminar te Parijs op 15 en 16 maart 2007. Tijdens dit seminar werd onder meer ook gesproken over de wijze waarop de bestuursrechtspraak een rol kan spelen in de opbouw van een "Europa van gerechtigheid".

In september 2007 werd te Brno (Tsjechië) de jaarlijkse bijeenkomst gehouden van de onderzoek- en documentatieafdelingen van de leden van de Vereniging. In deze bijeenkomst werd de werking van de informatie- en documentatiesystemen van de Vereniging geëvalueerd.

De website van de Vereniging, waarin alle relevante informatie over de activiteiten van de Vereniging en haar publieke documentatiesystemen zijn opgenomen, is op eenvoudige wijze te benaderen via de website van de Raad van State. Langs deze weg zijn ook de websites van alle bij de Vereniging aangesloten leden te benaderen.

3.4 Nederlandse Antillen en Aruba

De Raad van State, die tevens Koninkrijksorgaan is, kent een bijzondere belangstelling voor de betrekkingen tussen Aruba, de Nederlandse Antillen en Nederland. In het jaarverslag over 2006 besteedde de Raad daaraan al extra aandacht.

Als adviseur van de Koninkrijksregering heeft de Raad medio 2007 geadviseerd over een voorstel voor een Algemene Maatregel van Rijksbestuur voor het tijdelijke financiële toezicht op de drie kleinste Nederlands-Antilliaanse eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die als openbaar lichaam onderdeel van het Nederlandse staatsbestel zullen gaan uitmaken.

Het wegvallen van het land Nederlandse Antillen heeft gevolgen voor de wijze waarop het Koninkrijk als geheel functioneert en raakt zo ook Aruba en Nederland.

In 2007 heeft de Raad de daarbij van belang zijnde elementen geïnventariseerd. Deze zullen ten behoeve van de advisering in 2008 nader worden uitgewerkt en geconcretiseerd.

Voor inzicht in de Koninkrijksrelaties is het kunnen beschikken over kennis van de praktijk belangrijk. Daartoe heeft de Raad in 2007 een aantal overzeese delegaties ontvangen en zijn ook gesprekken gevoerd met betrokkenen in Nederland. De Vice-President heeft in mei 2007 een bezoek gebracht aan Aruba, Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba. Daar is niet alleen met bestuurders en politici gesproken, maar ook met burgers, studenten en professionele uitvoerders van gedachten

gewisseld: groepen die vaak minder duidelijk worden gehoord.

Per 12 september 2007 is prof. mr. M.W.J.M. Ellis tot staatsraad van het Koninkrijk voor de Nederlandse Antillen benoemd.

Onderdeel van de reguliere samenwerking met de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen en de Raad van Advies van Aruba is het tweejaarlijkse tripartiete overleg tussen de drie raden. Dat overleg vond in januari 2007 op Curaçao plaats en leidde tot afspraken over een verdere intensivering van de samenwerking en uitwisseling voor de komende periode, die juist voor de wetgevingskwaliteit en (dus) wetgevingsadvisering in het Koninkrijk van belang zal zijn.

Vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak is de samenwerking met het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba het afgelopen jaar voortgezet.

Het bestuurscollege van het eilandgebied Sint Maarten heeft het afgelopen jaar opnieuw gebruik kunnen maken van de deskundigheid van een ter plaatse gedetacheerde wetgevingsjurist van de Raad.

4 Bedrijfsvoering

4.1 Bezuinigingen

Het kabinet streeft ernaar de arbeidsproductiviteit van het rijksoverheidsapparaat te vergroten. In dat kader is de Raad een 5% taakstelling opgelegd in budget en menskracht over een periode van vier jaar. Deze taakstelling heeft de Raad voor de komende jaren ingevuld.

Daarnaast beoogt het kabinet door concentratie van taken, onder andere via P-Direkt en het oprichten van expertisecentra, de overhead bij de rijksdienst te verkleinen en de kwaliteit van de dienstverlening te vergroten. Hoewel de vernieuwing van de rijksdienst wordt ingezet met als adagium 'kleiner en beter', doet zich hier het tegenovergestelde voor: grotere organisaties, langere lijnen, dus een grotere kans op minder dienstverlening. Voor de Raad betekent dit hogere uitgaven over een breed front.

Zo zijn de jaarlijkse uitgaven voor P-Direkt, ook na aftrek van de besparingen, hoger dan voorheen. De verplichte deelname aan het Expertise Centrum AMC kost de Raad uitsluitend geld, zonder dat daar ook maar één bate tegenover staat. Het Expertisecentrum waar het bedrijfsmaatschappelijk werk is ondergebracht heeft onlangs zijn tarieven verhoogd met 23%. Ook overheidsorganisaties kunnen kennelijk monopolistengedrag gaan vertonen. De Haagse Ring, het Rijksweb en de digitale Staatscourant zorgen voor snellere informatieverstrekking. Of zich dat in kwaliteitsverbetering laat vertalen is overigens nog de vraag.

Voor de Raad leiden al deze ontwikkelingen tot extra

kosten, zonder extra baten. Echt verwonderlijk is dit alles niet. Het is al lang bekend dat schaalvergroting alleen succesvol kan zijn als het gebeurt in relatie tot de soort van dienstverlening. Als twee of drie departementen gezamenlijk zouden gaan inkopen of hun beveiliging gezamenlijk zouden opzetten, kan dat zonder twijfel efficiencyvoordelen opleveren. Maar als dat voor de hele rijksoverheid moet gebeuren, leidt dat onvermijdelijk tot extra bureaucratie, dus tot datgene wat het kabinet nu juist beoogt te bestrijden.

4.2 Personeelszaken

Reorganisatie afdeling Personele en Financiële Zaken (PFZ)

De afdeling PFZ is verantwoordelijk voor de dienstverlening op financieel en personeel gebied. In 2007 is onderkend, dat interne en externe ontwikkelingen een herschikking van functies en taken nodig maakten. Tot de externe ontwikkelingen behoort onder andere de noodzakelijke voorbereiding op aansluiting van de Raad bij de gebundelde personeels- en salarisadministratie van de Rijksoverheid (P-direkt), met de daarbij behorende uniforme inrichting van personeelsprocessen. Ook de binnen de Rijksoverheid zichtbare groei van voorschriften op het vlak van financieel beheer heeft geroepen tot de aanschaf van systemen en herinrichting van financiële processen, functies en taken. Vanaf 2008 leidt de reorganisatie PFZ via een herinrichting van de taakverdeling en -differentiatie op personeel en financieel terrein, naar een logische concentratie van personele en financiële taken en functies en gewijzigde werkprocessen met een daarop passend organisatiemodel.

Tot de verandering van de personele werkprocessen behoort de invoer van de zogenoemde zelfbediening. Het uitgangspunt is, dat leidinggevend en medewerkers zelf de meeste – standaard – personeelsaanvragen, bijvoorbeeld een verlofaanvraag of een beloningsvoorstel, vastleggen in het personeelssysteem. Als regel zijn zij zelf de bron van de aanvraag. Invoer aan de bron en eenmalige vastlegging van gegevens zijn de twee belangrijkste uitgangspunten van zelfbediening. In 2007 heeft de invoer van zelfbediening binnen de Raad geleid tot een afname van de beheersfunctie binnen PFZ. Tegelijkertijd is tijdens de reorganisatie van PFZ onderkend dat de behoefte aan advisering over personeelsaanvragen zal toenemen.

Een tweede aspect van verandering van de personele werkprocessen betreft de harmonisatie van de regelgeving op het vlak van de ambtelijke rechtspositie. Waar dat mogelijk en gewenst was, heeft de Raad de afgelopen jaren de eigen rechtspositieregelingen in lijn gebracht met de Rijksbreed geldende regelingen.

Genoemde twee aspecten (zelfbediening en harmonisatie van de ambtelijke rechtspositie) gelden als voorwaarden voor de aansluiting van de Raad bij de door het kabinet beoogde gemeenschappelijke personeels- en salarisadministratie van het Rijk.

4.3 Huisvesting

Achtergrond en aanleiding

Begin 2000 is tot gedeeltelijke nieuwbouw en gedeeltelijke vernieuwing van de huisvesting van de Raad besloten. Groot onderhoud was noodzakelijk en ook de veiligheid van het gebouw schoot te kort door de verspreide ligging van de zittingzalen en de voor publiek toegankelijke ruimtes. Belangrijk is ook dat de wijze van werken de afgelopen jaren is veranderd.

In verband met de wettelijk voorgeschreven procedures, de toedeling van verantwoordelijkheden en een doelmatige afhandeling van de zaken is een hechte, dagelijkse samenwerking tussen staatsraden en medewerkers noodzakelijk. Deze werkwijze vereist een aanpassing van de gebouwen en concentratie van staatsraden en medewerkers zoveel mogelijk op één locatie, in nabijheid van elkaar.

Fase 1

De nieuwbouw en renovatie worden in twee fasen gerealiseerd. De bouwwerkzaamheden van fase 1, die zijn gestart in 2005, zullen in het voorjaar van 2008 worden afgerond. De nieuwbouw aan de Parkstraat/Oranjestraat wordt dan opgeleverd.

De oplevering van fase 1 vindt later plaats dan bij de aanvang van de nieuwbouw was voorzien. In het laatste half jaar van 2007 is achterstand opgetreden, onder meer als gevolg van geconstateerde tekortkomingen in de afwerking van de panden. Deze correctie vraagt capaciteit die schaars is. Na het aantrekken van de bouwmarkt is de voor de nieuwbouw van de Raad beschikbare

personeelscapaciteit deels verspreid over andere projecten, zodat ook hierdoor in de loop van dit jaar een achterstand is ontstaan.

Fase 2

In 2007 werd het definitieve ontwerp voor fase 2 van de vernieuwing van het bestaande gebouwencomplex gepresenteerd en goedgekeurd. Dit ontwerp heeft betrekking op het Witte Paleisje aan de Kneuterdijk, de naastgelegen monumentale panden (huis "Van der Mijle" en huis "Van Oldenbarneveldt") en het door Wegener-Sleeswijk ontworpen gebouwdeel uit eind jaren zeventig van de vorige eeuw.

Fase 2 omvat een aantal functionele aanpassingen in deze gebouwen. Een groot deel van de installaties moet worden vernieuwd na ruim 25 jaar gebruik. Om te voldoen aan de huidige (arbo-)eisen van kantoorhuisvesting is eveneens een aantal aanpassingen noodzakelijk. De herindeling van de ruimten is gericht op een efficiënter gebruik van het beschikbare vloeroppervlak, waardoor meer kantoorruimte ontstaat.

Zittingzalen bevinden zich nu voor een belangrijk deel in de monumentale gedeelten. Door een concentratie van de zittingzalen op de begane grond in het zogenoemde Sleeswijkcomplex ontstaat een eenduidige en heldere functionaliteit en een sterke verkorting van de looproutes. De veiligheid van medewerkers, procespartijen en bezoekers wordt hierdoor verbeterd. Om die reden zijn ook andere noodzakelijke maatregelen getroffen, zoals een gecontroleerde toegang en een

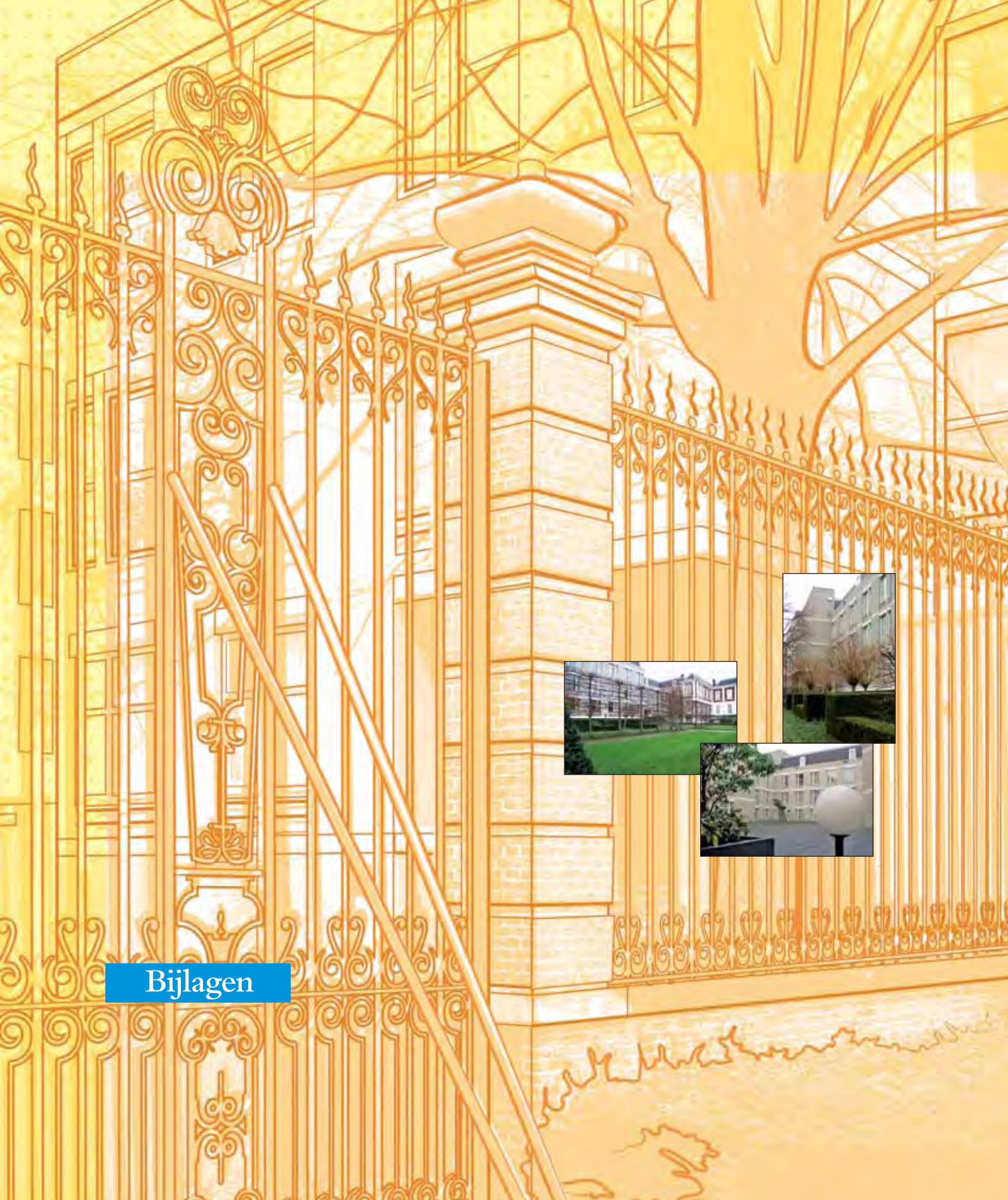
scheiding tussen een openbaar (voor publiek toegankelijk) en een besloten werkgedeelte.

De Rijksgebouwendienst is eind 2007 gestart met de voorbereiding van de Europese aanbesteding voor de bouwwerkzaamheden van fase 2. Belangrijke factoren (naast de aanneemsom) vormen de kwaliteit van de uitvoering en de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel. Indien de procedure succesvol wordt afgerond, kan vervolgens gestart worden met de bouw en renovatie. Tussen fase 1 en fase 2 bestaat een sterke onderlinge samenhang. Daardoor, en door de lange duur van de Europese aanbesteding, is nu reeds voorzienbaar dat de start van de bouwwerkzaamheden van fase 2 pas in de loop van 2008 zal kunnen plaatsvinden.

Tijdelijke situatie

De bouw en de renovatie zullen waarschijnlijk tot eind 2010 duren, waarna het pand (zes maanden later dan oorspronkelijk gepland) begin 2011 betrokken kan worden. Tot dat moment zal de Raad in verschillende gebouwen zijn gehuisvest: Binnenhof 1, Lange Vijverberg 3, Lange Voorhout 3, Paleisstraat 9 en de nieuwbouw aan de Parkstraat/Oranjestraat.

Het pand Lange Voorhout 3 is in 2007 geschikt gemaakt om de zittingen van de Afdeling bestuursrechtspraak gedurende fase 2 doorgang te laten vinden en het publiek dat de Raad van State bezoekt, te kunnen blijven ontvangen.



Bijlagen



Bijlage 1

Samenstelling van de Raad van State en van de Raad van State van het Koninkrijk per 31 december 2007

Voorzitter:	Hare Majesteit de Koningin
Leden van het Koninklijk Huis die in de Raad zitting hebben:	Z.K.H. de Prins van Oranje H.K.H. Prinses Máxima der Nederlanden
Vice-President:	mr. H.D. Tjeenk Willink
Staatsraden:	mr. P. van Dijk, mevrouw mr. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, dr. J.C.K.W. Bartel, mr. J.M. Boll, mr. R.J. Hoekstra, mr. A. Kosto, mr. R.W.L. Loeb, mr. dr. M. Oosting, mevrouw mr. J.H.B. van der Meer, mr. P.A. Offers, mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens, mr. J.G.C. Wiebenga, mr. Th.G. Drupsteen, drs. H. Borstlap, mevrouw mr. S.F.M. Wortmann, dr. mr. C.J.M. Schuyt, dr. K.J.M. Mortelmans, mevrouw mr. W. Sorgdrager, mevrouw mr. dr. H.G. Sevenster*
Staatsraad van het Koninkrijk voor de Nederlandse Antillen:	mr. M.J.W.M. Ellis
Staatsraad van het Koninkrijk voor Aruba:	mr. ing. H.C. Maduro
Staatsraden in buitengewone dienst:	mr. W. Konijnenbelt, mr. R.H. Lauwaars, mevrouw mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, mr. J.R. Schaafsma, mr. B. van Wagtenonk, mr. P.J.J. van Buuren, mr. F.P. Zwart, mr. K. Brink, dr. ir. J.J.C. Voorhoeve, mr. R.R. Winter**, mevrouw mr. M. Vlasblom, mevrouw mr. H. Troostwijk, mevrouw mr. M.G.J. Parkins-de Vin, mevrouw mr. J.A.W. Scholten-Hinlopen, mr. W. van den Brink, mr. H.G. Lubberdink, mr. T.M.A. Claessens, mr. J.E.M. Polak, mr. D.A.C. Slump, mr. A.W.M. Bijloos, mr. J.G. Treffers**, mr. O. de Savornin Lohman**, mr. Ch.W. Mouton, mevrouw mr. C.H.M. van Altena, mr. R. van der Spoel, mevrouw mr. W.D.M. van Diepenbeek, mevrouw mr. M.W.L. Simons-Vinckx, mr. J.H. van Kreveld, mr. D. Roemers, mr. G.J. van Muijen, mevrouw mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt, mevrouw mr. M.A.A. Mondt-Schouten, mevrouw mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen en mr. G.N. Roes

* Bij koninklijk besluit van 26 september 2007 is per 1 januari 2008 benoemd tot staatsraad drs. W.J. Deetman.

** Niet aangewezen voor het vervullen van een vaste deeltaak.

Bijlage 1

In dienst staatsraad:	mevrouw mr. dr. H.G. Sevenster per 1 juni 2007
In dienst staatsraad van het Koninkrijk voor de Nederlandse Antillen:	mr. M.J.W.M. Ellis per 12 september 2007
In dienst staatsraden in buitengewone dienst:	mevrouw mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen per 1 januari 2007 mr. W. Konijnenbelt per 1 april 2007 mr. J.R. Schaafsma per 1 april 2007 mr. G.N. Roes per 15 juni 2007
Eervol ontslag staatsraad van het Koninkrijk voor de Nederlandse Antillen:	ir. G.R. Wawoe per 1 april 2007
Eervol ontslag staatsraad:	mr. W. Konijnenbelt per 1 april 2007 mr. J.R. Schaafsma per 1 april 2007
Eervol ontslag staatsraad in buitengewone dienst:	mr. B.J. van Ettekoven per 1 september 2007
Overleden:	Oud-staatsraad in buitengewone dienst prof. dr. S.A. de Lange op 6 juni 2007 Oud-staatsraad in buitengewone dienst dr. C.L. Patijn op 7 september 2007 Oud-staatsraad en oud-Voorzitter van de Afdeling bestuursrecht- spraak mr. P.J. Boukema op 15 oktober 2007

Bijlage 2

Samenstelling van de afdelingen van de Volle Raad

Aan het eind van het verslagjaar waren de afdelingen als volgt samengesteld:

AFDELING I	
Algemene Zaken/Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/ Volksgezondheid, Welzijn en Sport	mr. R.J. Hoekstra (voorzitter) mr. dr. M. Oosting, mw. mr. J.H.B. van der Meer, mr. J.G.C. Wiebenga, drs. H. Borstlap, dr. mr. C.J.M. Schuyt, dr. K.J.M. Mortelmans, mr. P. van Dijk, mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens
AFDELING II	
Buitenlandse Zaken/Justitie/Defensie	mr. J.M. Boll (voorzitter), mr. A. Kosto, mr. R.W.L. Loeb, mw. mr. S.F.M. Wortmann, mw. mr. W. Sorgdrager, dr. ir. J.J.C. Voorhoeve, mw. mr. dr. H.G. Sevenster, mw. mr. C.M. Ligtelijn, mr. P.A. Offers
AFDELING III	
Financiën/Economische Zaken/ Sociale Zaken en Werkgelegenheid	mr. dr. M. Oosting (voorzitter), dr. J.C.K.W. Bartel, mr. R.J. Hoekstra, mw. mr. J.H.B. van der Meer, drs. H. Borstlap, mw. mr. S.F.M. Wortmann, dr. mr. C.J.M. Schuyt, dr. ir. J.J.C. Voorhoeve, mr. R.H. Lauwaars, mw. mr. dr. H.G. Sevenster
AFDELING IV	
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/Verkeer en Waterstaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	mr. J.G.C. Wiebenga (voorzitter), mr. A. Kosto, dr. J.C.K.W. Bartel, mr. J.M. Boll, mr. R.W.L. Loeb, dr. K.J.M. Mortelmans, mw. mr. W. Sorgdrager, mr. Th.G. Drupsteen

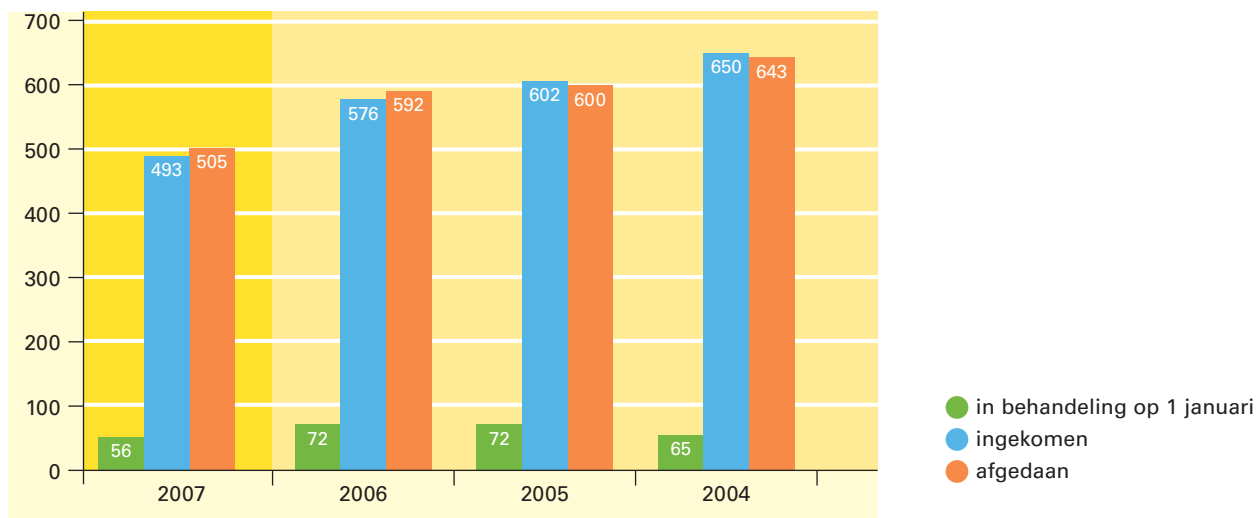
De staatsraad van het Koninkrijk voor de Nederlandse Antillen
mr. M.J.W.M. Ellis en de staatsraad van het Koninkrijk voor Aruba
mr. ing. H.C. Maduro maken deel uit van alle afdelingen.

Bijlage 3

A Ingekomen en afgedane zaken, advisering wetgeving totaal

	2007	2006	2005	2004
In behandeling op 1 januari	56	72	72	65
Ingekomen*	493	576	602	650
Ongevraagde adviezen	-	-	1	1
	549	648	675	716
Afgedaan	505	592	600	643
Ingetrokken	3	-	3	1
Per 31 december in behandeling	41	56	72	72

* Onder het aantal ingekomen zaken in 2007 zijn begrepen 35 zaken van de Raad van State van het Koninkrijk. In de voorgaande jaren waren dat 31 (2006), 21 (2005) en 38 (2004) zaken.



Bijlage 3

B Categorieën van ingekomen en afgedane zaken

	2007		2006		2005		2004	
	in	uit	in	uit	in	uit	in	uit
Voorstellen van (rijks)wet	163	157	191	204	229	224	207	202
Nota's van wijziging	2	3	1	-	4	7	12	9
Initiatief(rijks)wetsvoorstellen (artikel 15a Wet op de Raad van State)	10	15	23	22	9	6	10	9
Ontwerpbesluiten:								
• Ontwerp-algemene maatregelen van (rijks)bestuur	211	218	250	260	242	241	287	289
• Onteigeningen	50	53	54	53	71	72	55	55
• Naturalisaties	5	5	3	3	2	2	1	1
• Overige	-	-	-	-	-	1	2	1
(Rijks)verdragen (ter stilzwijgende goedkeuring)	39	43	41	34	33	39	67	66
Zaken waarin de Kroon het horen van de Raad van State nodig oordeelde (artikel 15, tweede lid, Wet op de Raad van State)	6	5	8	9	5	3	4	5
Bestuursgeschillen (artikel 136 GW juncto artikel 15c Wet op de Raad van State)	5	4	1	1	4	2	2	2
Voorlichting door een Afdeling (artikel 18, tweede lid, Wet op de Raad van State)	2	2	4	6	3	2	3	3
Ongevraagde adviezen (artikel 16 Wet op de Raad van State)		-		-		1		1
Totaal	493	505	576	592	602	600	650	643

Bijlage 3

C Ingekomen adviesaanvragen wetgeving per ministerie

	2007	2006	2005	2004
1 Algemene Zaken	2	6	7	7
2 Buitenlandse Zaken	18	16	10	23
3 Justitie	74	87	68	95
4 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	40	56	67	49
5 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	29	45	53	49
6 Financiën	42	55	44	57
7 Defensie	10	5	6	5
8 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ¹	78	75	94	89
9 Verkeer en Waterstaat ²	54	82	75	99
10 Economische Zaken	28	38	40	38
11 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ³	23	13	27	19
12 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	47	54	67	55
13 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	48	44	44	65
Totaal	493	576	602	650
¹ Waarvan onteigeningen	30	28	37	29
² Waarvan onteigeningen	20	26	32	25
³ Waarvan onteigeningen	-	-	2	1
Totaal onteigeningen	50	54	71	55

Bijlage 3

D Uitsplitsing uitgebrachte adviezen per ministerie in 2007

	Adviezen							
	totaal	conform	inhoudelijk	negatief dictum	gemiddeld adviesduur in dagen			
1 Algemene Zaken	6	2 33%	4 67%	- 0%	45			
2 Buitenlandse Zaken	19	12 63%	7 37%	- 0%	19			
3 Justitie	73	46 63%	27 37%	5 7%	28			
4 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	42	27 64%	15 36%	5 12%	27			
5 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	31	16 52%	15 48%	2 6%	32			
6 Financiën	38	16 42%	22 58%	2 5%	16			
7 Defensie	9	4 44%	5 56%	- 0%	26			
8 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	77	44 57%	33 43%	1 1%	23			
9 Verkeer en Waterstaat	58	45 78%	13 22%	1 2%	23			
10 Economische Zaken	31	15 48%	16 52%	1 3%	31			
11 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	25	17 68%	8 32%	1 4%	27			
12 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	48	28 58%	20 42%	2 4%	18			
13 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	48	24 50%	24 50%	4 8%	25			
Totaal	505	296 59%	209 41%	24 5%	25			

Bijlage 3

E Doorlooptijden adviesaanvragen

	2007		2006		2005		2004	
tot 1 maand	354	70,1%	318	53,7%	339	56,5%	303	47,1%
1-2 maanden	123	24,3%	178	30,1%	166	27,6%	231	35,9%
2-3 maanden	21	4,2%	64	10,8%	67	11,2%	74	11,5%
3-6 maanden	7	1,4%	30	5,1%	28	4,7%	35	5,5%
> 6 maanden			2	0,3%				
Totaal	505		592		600		643	

Bijlage 3

F Advisering over de implementatie van EG/EU-besluiten

	totaal	inhoudelijk
1 Algemene Zaken	-	-
2 Buitenlandse Zaken	-	-
3 Justitie	9	3
4 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	-	-
5 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	-	-
6 Financiën	8	5
7 Defensie	-	-
8 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	14	6
9 Verkeer en Waterstaat	13	4
10 Economische Zaken	6	5
11 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	5	3
12 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1	-
13 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	7	-
Totaal	63	26

Bijlage 3

G Vergaderingen (Volle Raad)

	2007	2006	2005	2004
Vergaderingen Raad van State	52	52	52	49
Vergaderingen Raad van State van het Koninkrijk	18	13	13	18
Buitengewone vergaderingen	-	-	-	1
Buitengewone vergaderingen van het Koninkrijk	-	-	-	2

Bijlage 4

Samenstelling van de Kamers van de Afdeling bestuursrechtspraak

Voorzitter van de Afdeling:	mr. P. van Dijk	
KAMER 1	Ruimtelijke Ordening (units R1 en R2)	
Kamervoorzitter:	mr. P.J.J. van Buuren	
Plaatsvervangend kamervoorzitter:	mw. mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen	
Leden	dr. J.C.K.W. Bartel	mr. R.J. Hoekstra
	mr. A. Kosto	mr. J.R. Schaafsma
	mr. dr. M. Oosting	mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens
	mr. J.G.C. Wiebenga	mw. mr. M.W.L. Simons-Vinckx
	mw. mr. M.A.A. Mondt-Schouten	dr. K.J.M. Mortelmans
	mr. G.N. Roes	
Plaatsvervangende leden	mr. P. van Dijk	mr. R.W.L. Loeb
	mr. R.H. Lauwaars	mr. Th.G. Drupsteen
	mr. K. Brink	mw. mr. H. Troostwijk
	mw. mr. M.G.J. Parkins-de Vin	mr. J.E.M. Polak
	mr. D.A.C. Slump	mr. O. de Savornin Lohman
	drs. H. Borstlap	mr. R. van der Spoel
	mw. mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt	
	mw. mr. dr. H.G. Sevenster	
Leden voor schorsingen/voorlopige voorzieningen	mr. P. van Dijk	mr. P.J.J. van Buuren
	mw. mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen	dr. J.C.K.W. Bartel
	mr. R.H. Lauwaars	mr. R.J. Hoekstra
	mr. A. Kosto	mr. dr. M. Oosting
	mw. mr. M.G.J. Parkins-de Vin	mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens

Bijlage 4

KAMER 2	Milieuzaken (units M1 en M3)	
Kamervoorzitter:	mr. Th.G. Drupsteen	
Plaatsvervangend kamervoorzitter:	mr. K. Brink	
Plaatsvervangend kamervoorzitter:	mr. J.H. van Kreveld	
Leden	mr. J.M. Boll	
	mw. mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd	
	mr. J.R. Schaafsma	mr. dr. M. Oosting
	mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens	mr. J.G.C. Wiebenga
	mr. Ch.W. Mouton	drs. H. Borstlap
	mw. mr. W.D.M. van Diepenbeek	mw. mr. M.W.L. Simons-Vinckx
	mw. mr. W. Sorgdrager	mr. G.N. Roes
	mw. mr. dr. H.G. Sevenster	
Plaatsvervangende leden	mr. P. van Dijk	dr. J.C.K.W. Bartel
	mr. R.H. Lauwaars	mr. A. Kosto
	mr. P.J.J. van Buuren	mr. F.P. Zwart
	mw. mr. M. Vlasblom	mw. mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen
	mr. J.E.M. Polak	mr. A.W.M. Bijloos
	mw. mr. S.F.M. Wortmann	
Leden voor schorsingen/voorlopige voorzieningen	mr. P. van Dijk	mr. Th.G. Drupsteen
	mr. K. Brink	mr. J.H. van Kreveld
	mr. J.M. Bol	
	mw. mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd	
	mr. dr. M. Oosting	

Bijlage 4

KAMER 3	Hoger beroep en overige zaken (units H1, H2 en H3)	
Kamervoorzitter:	mr. J.E.M. Polak	
Plaatsvervangend kamervoorzitter:	mw. mr. M. Vlasblom	
Plaatsvervangend kamervoorzitter:	mr. D.A.C. Slump	
Leden	mw. mr. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek	
	mr. R.W.L. Loeb	mw. mr. J.H.B. van der Meer
	mr. W. Konijnenbelt	mr. B. van Wagtenonk
	mr. F.P. Zwart	mr. W. van den Brink
	mr. Ch.W. Mouton	mw. mr. C.H.M. van Alena
	mw. mr. W.D.M. van Diepenbeek	mw. mr. S.F.M. Wortmann
	mr. G.J. van Muijen	dr. K.J.M. Mortelmans
Plaatsvervangende leden	mr. P. van Dijk	dr. J.C.K.W. Bartel
	mr. J.M. Boll	mr. Th.G. Drupsteen
	mr. P.J.J. van Buuren	mr. R. Winter
	mw. mr. H. Troostwijk	mw. mr. M.G.J. Parkins-de Vin
	mr. P.A. Offers	mw. mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen
	mr. H.G. Lubberdink	mr. T.M.A. Claessens
	mr. A.W.M. Bijloos	mr. J.G. Treffers
	mr. O. de Savornin Lohman	mr. R. van der Spoel
	mr. J.H. van Kreveld	mr. D. Roemers
	mw. mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt	
	dr. mr. C.J.M. Schuyt	
	mw. mr. P.B.J.M. van der Beek-Gillessen	
	Incidenteel/EG-recht: mr. R.H. Lauwaars	

Bijlage 4

Leden voor schorsingen/voorlopige voorzieningen

mr. P. van Dijk

mw. mr. M. Vlasblom

mw. mr. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek

mr. R.W.L. Loeb

dr. J.C.K.W. Bartel

mr. P.A. Offers

mr. H.G. Lubberdink

mr. D. Roemers

mr. J.E.M. Polak

mr. D.A.C. Slump

mw. mr. J.H.B. van der Meer

mw. mr. H. Troostwijk

mr. W. van den Brink

mr. T.M.A. Claessens

Bijlage 4

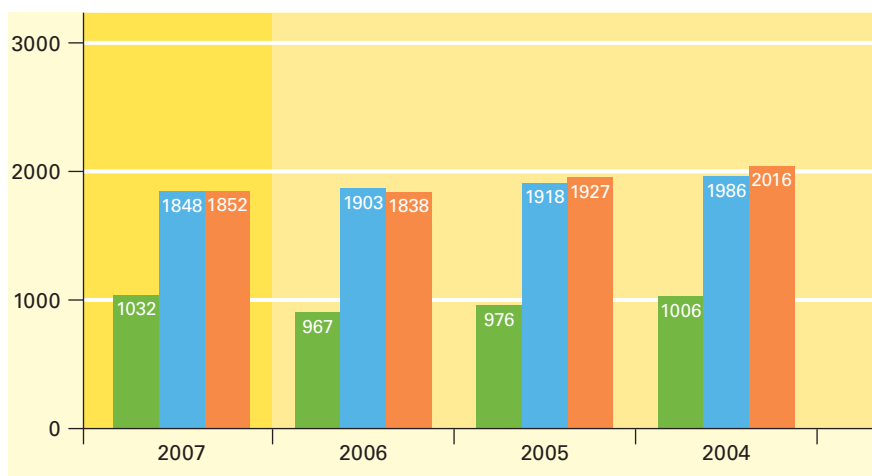
KAMER 4	Hoger beroep Vreemdelingenzaken (units V1, V2, V3 en V4)	
Kamervoorzitter:	mr. H.G. Lubberdink	
Plaatsvervangend kamervoorzitter:	mw. mr. H. Troostwijk	
Plaatsvervangend kamervoorzitter:	mw. mr. M.G.J. Parkins-de Vin	
Plaatsvervangend kamervoorzitter:	mr. T.M.A. Claessens	
Leden	mr. P.A. Offers	mr. A.W.M. Bijloos
	mw. mr. C.H.M. van Altena	mr. R. van der Spoel
	mr. D. Roemers	
	mw. mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt	
	mw. mr. M.A.A. Mondt-Schouten	mr.dr. C.J.M. Schuyt
	mw. mr. P.B.J.M. van der Beek-Gillessen	
	mw. mr. dr. H.G. Sevenster	
Plaatsvervangende leden	mr. P. van Dijk	mr. R.W.L. Loeb
	mr. F.P. Zwart	mw. mr. M. Vlasblom
	mr. J.E.M. Polak	mr. J.H. van Kreveld
Leden voor schorsingen/voorlopige voorzieningen	mr. P. van Dijk	mw. mr. H. Troostwijk
	mw. mr. M.G.J. Parkins-de Vin	mr. H.G. Lubberdink
	mr. T.M.A. Claessens	mr. B. van Wagendonk
	mw. mr. M. Vlasblom	mr. A.W.M. Bijloos
	mr. R. van der Spoel	mr. D. Roemers

Bijlage 5

A Afdeling bestuursrechtspraak

Beroepen krachtens speciale wetten, behandeling in eerste en enige instantie

Hoofdzaken	2007	2006	2005	2004
In behandeling op 1 januari	1032	967	976	1006
Ingekomen	1848	1903	1918	1986
Afgedaan*	2880	2870	2894	2992
	1852	1838	1927	2016
Per 31 december in behandeling	1028	1032	967	976
* waarvan				
Met zitting	1185	1037	1058	1100
Buiten zitting	290	402	419	473
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	377	399	450	443



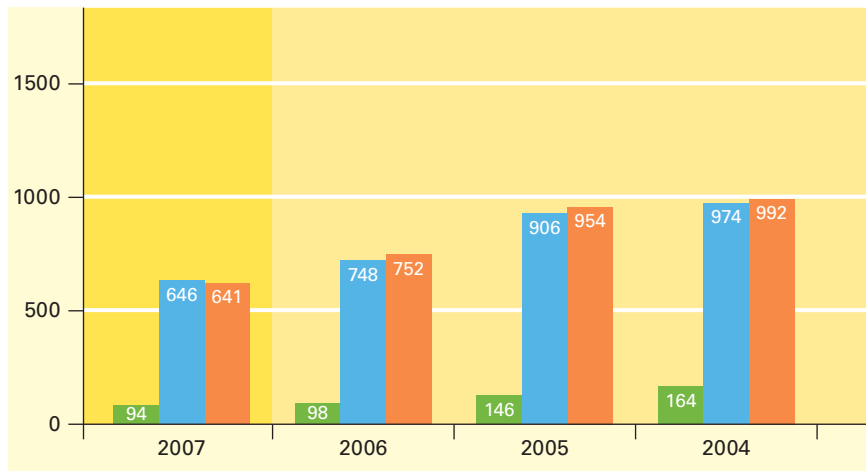
● in behandeling op 1 januari
● ingekomen
● afgedaan

Bijlage 5

B Afdeling bestuursrechtspraak

Verzoeken om voorlopige voorziening/schorsing in zaken aanhangig in eerste en enige instantie

Hoofdzaken	2007	2006	2005	2004
In behandeling op 1 januari	94	98	146	164
Ingekomen	646	748	906	974
Afgedaan*	740	846	1052	1138
Per 31 december in behandeling	99	94	98	146
* waarvan				
Met zitting	437	483	587	584
Buiten zitting	81	93	138	212
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	123	176	229	196



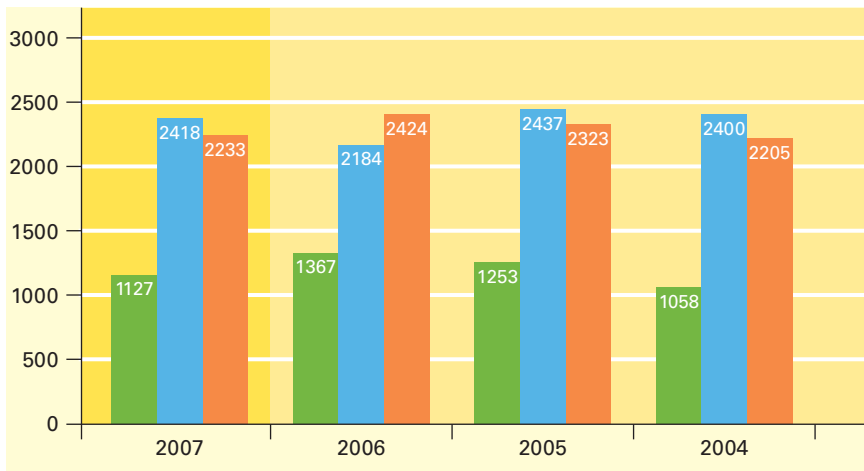
● in behandeling op 1 januari
● ingekomen
● afgedaan

Bijlage 5

C Afdeling bestuursrechtspraak

Hoger-beroepszaken krachtens de Algemene wet bestuursrecht

Hoofdzaken	2007	2006	2005	2004
In behandeling op 1 januari	1127	1367	1253	1058
Ingekomen	2418	2184	2437	2400
Afgedaan*	3545	3551	3690	3458
Per 31 december in behandeling	1312	1127	1367	1253
* waarvan				
Met zitting	1647	1733	1576	1492
Buiten zitting	253	264	346	328
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	333	427	401	385



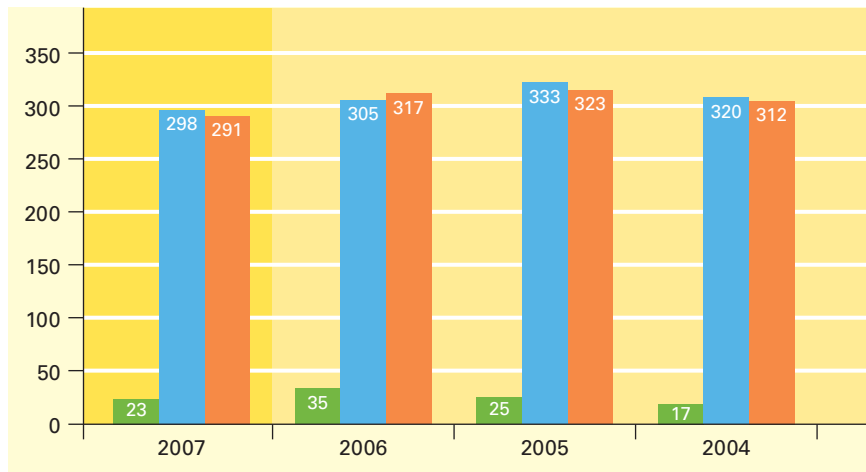
● in behandeling op 1 januari
● ingekomen
● afgedaan

Bijlage 5

D Afdeling bestuursrechtspraak

Verzoeken om schorsing en/of voorlopige voorziening in hoger-beroepszaken

	2007	2006	2005	2004
In behandeling op 1 januari	23	35	25	17
Ingekomen	298	305	333	320
Afgedaan*	321	340	358	337
Per 31 december in behandeling	30	23	35	25
* waarvan				
Met zitting	193	203	183	206
Buiten zitting	48	40	47	48
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	50	74	93	58



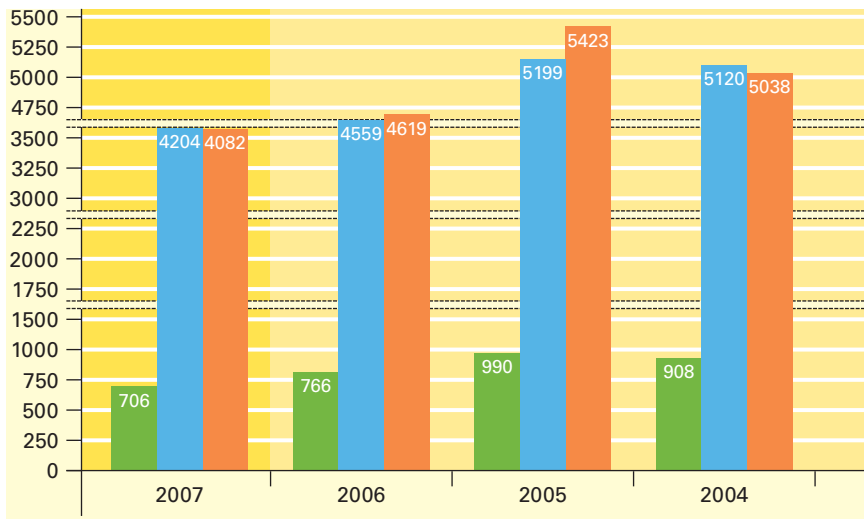
● in behandeling op 1 januari
 ● ingekomen
 ● afgedaan

Bijlage 5

E Afdeling bestuursrechtspraak

Hoger-beroepszaken krachtens de Vreemdelingenwet 2000

Hoofdzaken	2007	2006	2005	2004
In behandeling op 1 januari	706	766	990	908
Ingekomen	4204	4559	5199	5120
Afgedaan*	4910	5325	6189	6028
	4082	4619	5423	5038
Per 31 december in behandeling	828	706	766	990
* waarvan				
Met zitting	92	93	95	122
Zonder zitting	3825	4444	5177	4722
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	165	82	151	194

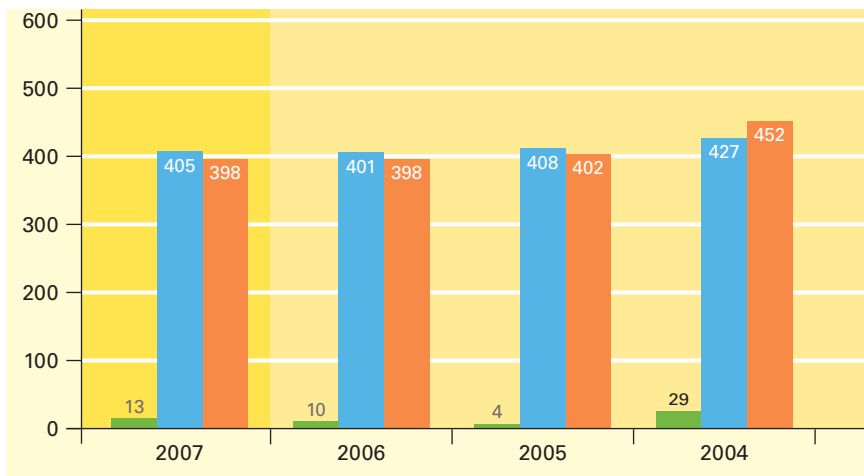


- in behandeling op 1 januari
- ingekomen
- afgedaan

Bijlage 5

F Afdeling bestuursrechtspraak Verzoeken om voorlopige voorziening/schorsing in hoger-beroepszaken krachtens de Vreemdelingenwet 2000

Hoofdzaken	2007	2006	2005	2004
In behandeling op 1 januari	13	10	4	29
Ingekomen	405	401	408	427
Afgedaan*	418	411	412	456
	398	398	402	452
Per 31 december in behandeling	20	13	10	4
* waarvan				
Met zitting	47	14	31	49
Zonder zitting	331	364	367	403
Anders afgedaan	20	20	4	0

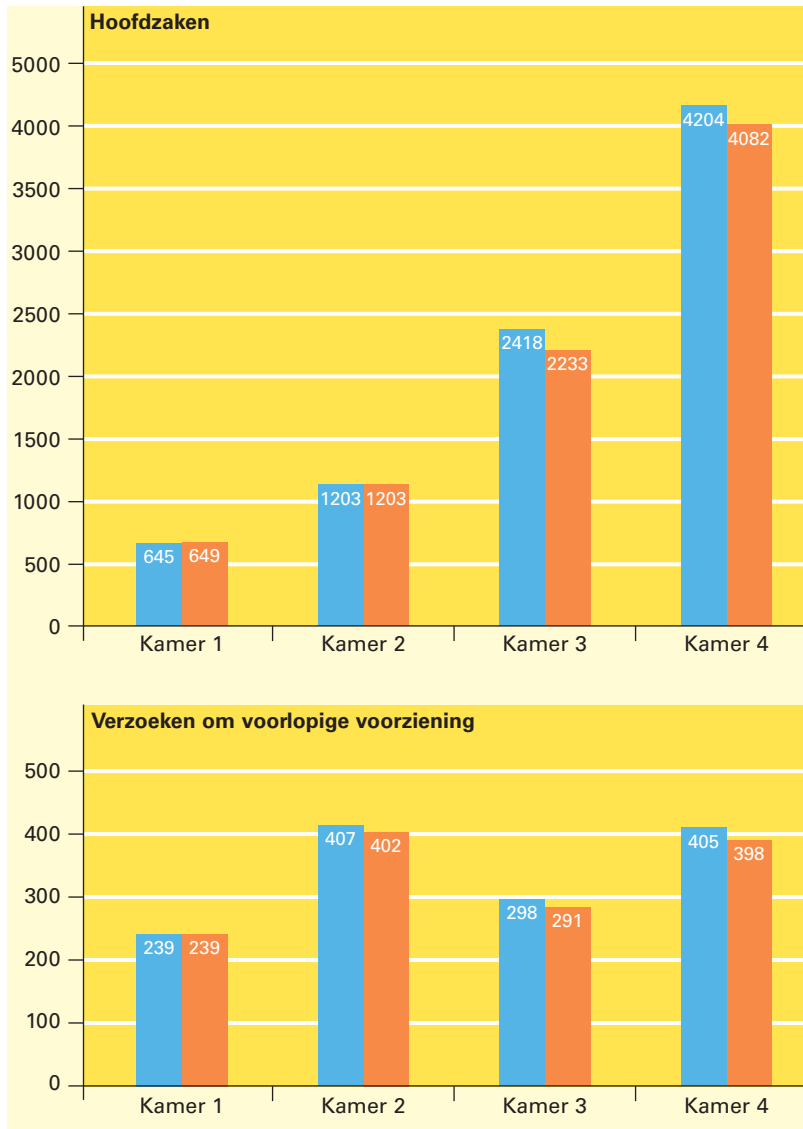


● in behandeling op 1 januari
● ingekomen
● afgedaan

Bijlage 5

G Afdeling bestuursrechtspraak

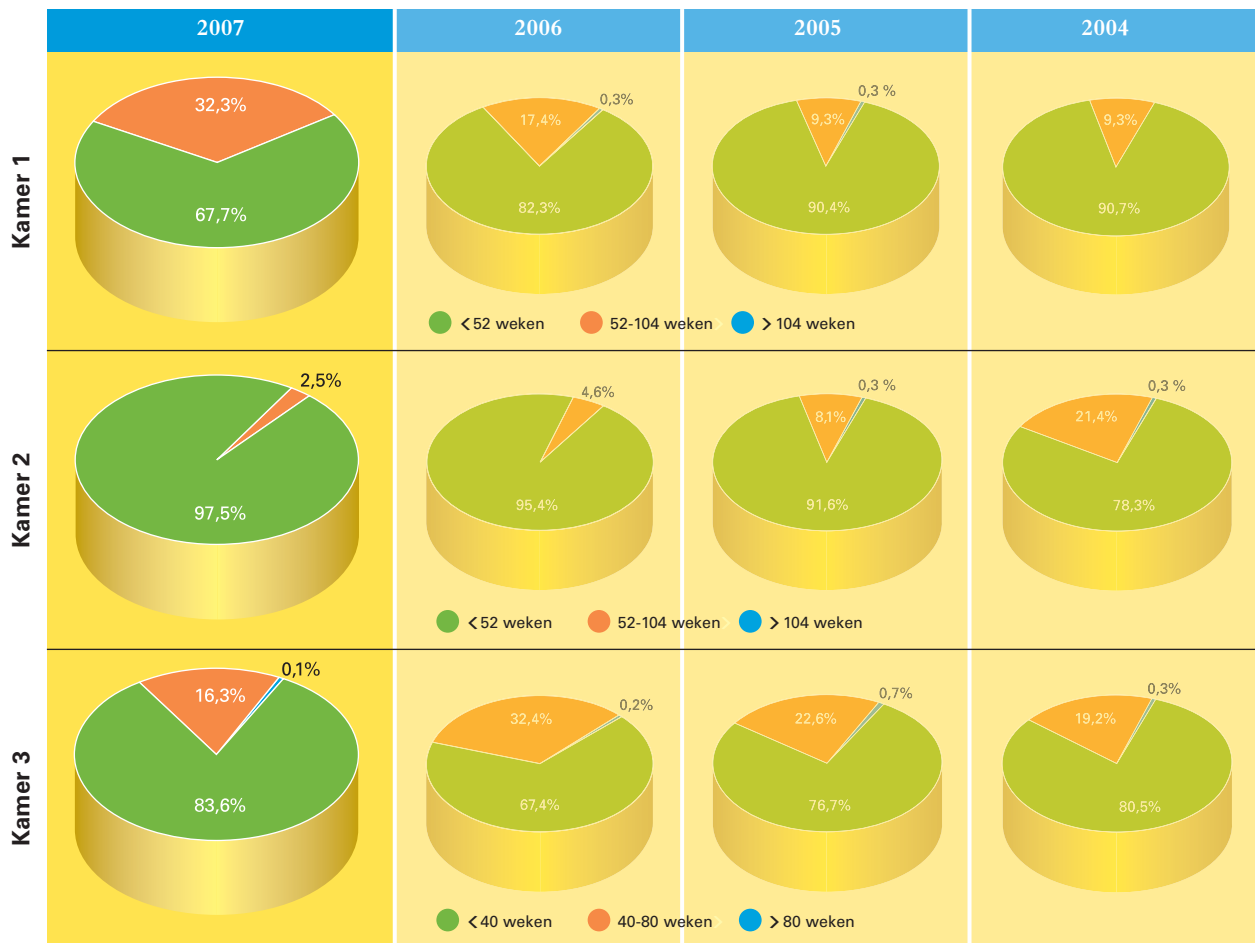
In onderstaande kolomdiagrammen is per Kamer de in- en uitstroom van zaken in 2007 weergegeven



Bijlage 5

H Afdeling bestuursrechtspraak Doorlooptijden van hoofd zaken met zitting

In onderstaande cirkeldiagrammen is per Kamer te zien welke percentages van hoofd zaken met zitting voldoen aan de normen van 52 weken voor de Kamers 1 en 2 en van 40 weken voor Kamer 3.



Bijlage 5

In onderstaand overzicht is de gemiddelde doorlooptijd van uitspraken van hoofdzaken met zitting weergegeven.

	2007	2006	2005	2004
Kamer 1	45 weken	42 weken	38 weken	37 weken
Kamer 2	37 weken	34 weken	35 weken	39 weken
Kamer 3	32 weken	36 weken	34 weken	33 weken
Kamer 4*	59 dagen	63 dagen	98 dagen	91 dagen

* Kamer 4 is inclusief uitspraken zonder zitting en vreemdelingen aanverwante zaken

Ten behoeve van de vergelijking met de rechterlijke organisatie zijn hieronder de doorlooptijden van alle hoofdzaken (met inbegrip van zaken buiten zitting of anders afgedaan, bijvoorbeeld door intrekking) opgenomen.

	2007	2006	2005	2004
Kamer 1	36 weken	32 weken	30 weken	31 weken
Kamer 2	26 weken	25 weken	25 weken	27 weken
Kamer 3	27 weken	30 weken	29 weken	26 weken
Kamer 4	59 dagen	63 dagen	98 dagen	91 dagen

Bijlage 6

Personeelsgegevens (formatie en bezetting)

Bij de totstandkoming van deze gegevens zijn de uitzendkrachten, stagiaires en staatsraden buiten beschouwing gelaten.

Op 31 december 2007 waren er 569 personen in dienst van de Raad van State.

Formatie en bezetting

Afdeling/Directie	Formatie 2007 FTE (gemiddeld)	Bezetting 2007 FTE (gemiddeld)
Secretaris	45	43
Directie Wetgeving	37	36
Directie Bestuursrechtspraak	296	303
Directie Bedrijfsondersteuning	187	152
Totaal	565	534

Leeftijdopbouw

Leeftijd	mannen	vrouwen	totaal	percentage
15-24	5	7	12	2
25-34	49	86	135	24
35-44	80	74	154	27
45-54	92	84	176	31
55-64	61	31	92	16
Totaal	287	282	569	100

Bijlage 6

Schaalopbouw

Salarisschaal	mannen	vrouwen	totaal	percentage
01-03	1	4	5	1
04-06	69	41	110	19
07-09	65	82	147	26
10-12	79	118	197	34
13-15	69	37	106	19
16 en hoger	4	0	4	1
Totaal	287	282	569	100

In dit overzicht is weergegeven hoe de medewerkers zijn verdeeld over de salarisschalen, onderverdeeld naar geslacht.

Deeltijd

Leeftijd	mannen	vrouwen	totaal	percentage
20-30	4	7	11	7
31-40	8	37	45	28
41-50	19	58	77	48
51 en ouder	9	18	27	17
Totaal	40	120	160	100

Dit overzicht geeft het aantal deeltijdwerkers, onderverdeeld naar geslacht en leeftijd.

Ziekteverzuim

Jaar	percentage
2007	5,1%
2006	5,3%
2005	6,0%
2004	5,5%
2003	5,7%

In-/uitdienst

	aantal
Indiensttreding	42
Uitdiensttreding	65

Man/vrouw

	percentage
Mannen	50,4%
Vrouwen	49,6%

Bijlage 7

Financieel verslag

In de tabel op de volgende bladzijde worden de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten vergeleken met de meest recente raming van de begroting (stand Najaarsnota). Ter vergelijking zijn de cijfers van de begroting en realisatie van 2006 toegevoegd.

Uitgaven

Hoger Beroep Vreemdelingenzaken (HBV)

Het realisatiebedrag van HBV is op basis van interne nacalculatie vastgesteld. Bij gelegenheid van de Najaarsnota is reeds een meevaller in de uitgaven aan het ministerie van Financiën gemeld.

Personele uitgaven

De uitgaven aan salarissen zijn vrijwel conform de bij Najaarsnota gemaakte raming.

Huisvesting

Het budget voor huisvesting is overschreden als gevolg van uitgaven ten behoeve van de nieuwbouw van de Raad van State. De overschrijding is gecompenseerd door onderuitputting op het budget investeringen.

Overig materieel

Onder andere als gevolg van de inhuur van specialistisch advies is de realisatie van de post 'overig materieel' hoger dan geraamd. Ook deze overschrijding is gecompenseerd door onderuitputting op het budget investeringen.

Ontvangsten

De gerealiseerde ontvangsten zijn als gevolg van enkele incidentele baten per saldo iets hoger dan de begroting. De ontvangen griffierechten zijn vrijwel conform de raming.

Bijlage 7

Overzicht ontvangsten en uitgaven 2007

UITGAVEN bedragen x 1000	Begroting 2007	Realisatie 2007	Begroting 2006	Realisatie 2006
Personeel	26.732	26.783	27.962	26.118
Huisvesting	1.172	2.283	1.417	1.321
Diensten Logistiek	1.174	1.393	1.333	1.447
Automatisering	1.203	1.381	1.033	1.128
Overige Diensten	776	732	1.082	1.085
Externe Voorzieningen	107	179	105	125
Investerings	3.839	1.358	1.533	1.875
Overig Materieel	706	2.398	601	912
Hoger Beroep Vreemdelingszaken	13.615	12.681	12.426	12.729
Totaal Uitgaven	49.324	49.190	47.492	46.740
ONTVANGSTEN bedragen x 1000	Begroting 2007	Realisatie 2007	Begroting 2006	Realisatie 2006
Zaken (griffierecht)	1.481	1.469	1.626	1.410
Overige ontvangsten	362	406	173	454
Totaal Ontvangsten	1.843	1.875	1.799	1.864

Bijlage 8

Organisatieschema per 31 december 2007

