

Raad vanState

Jaarverslag 2000

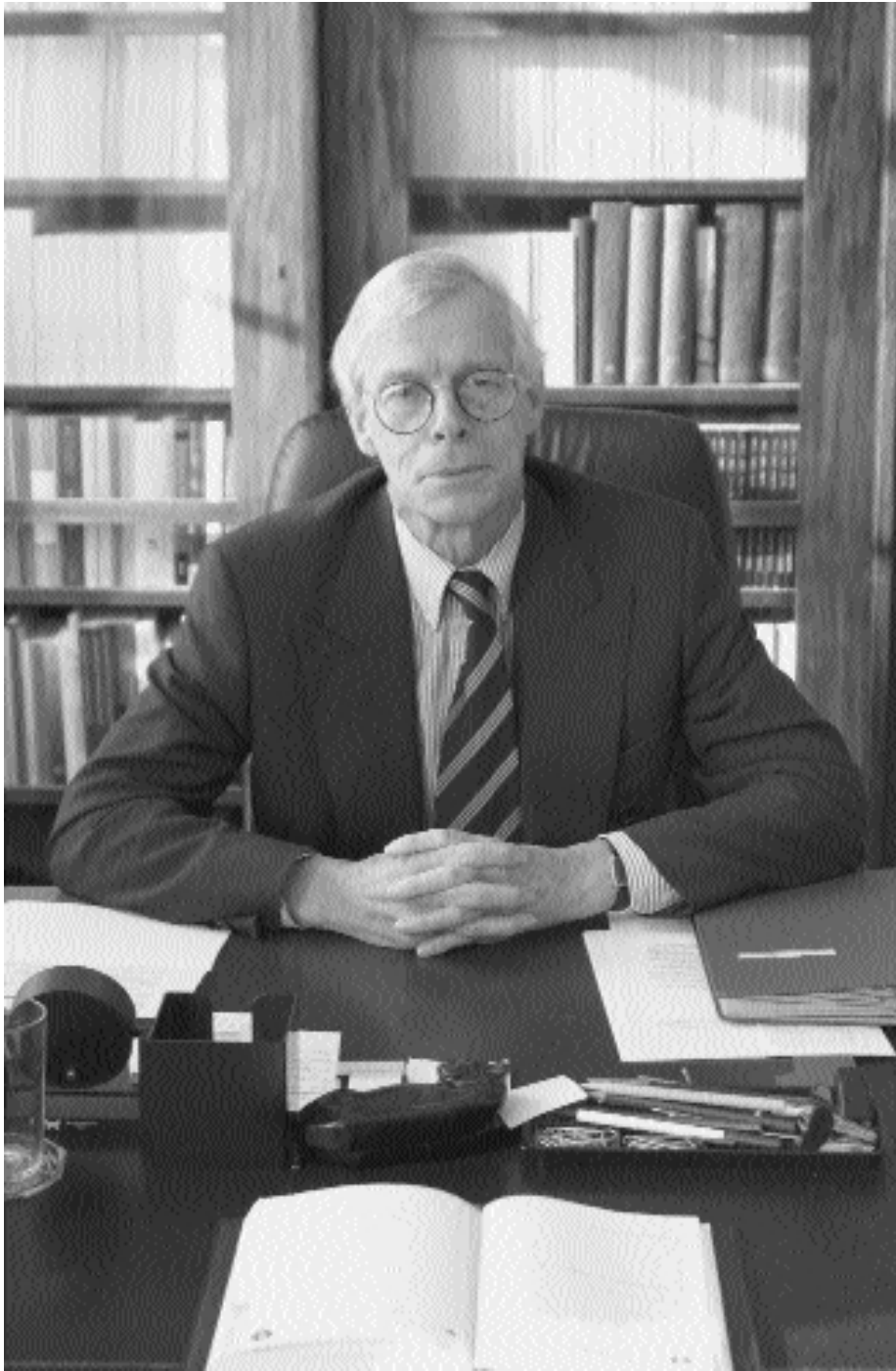


Inhoudsopgave

Voorwoord	9
I. Algemene beschouwingen	13
1. De Raad in de staat	15
2. Eén Raad, twee functies	20
3. De staat van de Raad	26
4. Externe contacten	29
II. Wetgevingsadvisering	31
1. Algemeen	33
2. Legisprudentieoverzicht	34
3. Adviestaak implementatie EG-regelgeving	55
4. Advisering per afdeling van de Volle Raad	59
III. Bestuursrechtspraak	77
1. Algemeen	79
2. Jurisprudentie	80
3. Uit de Kamers	95
IV. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter en adviseur	99
1. Inleiding	101
2. Objectieve onafhankelijkheid en onpartijdigheid	101
3. Procola en de Raad van State	102
4. De Afdeling bestuursrechtspraak als rechterlijk college binnen de Raad van State	105
5. De door de Afdeling vastgestelde handelwijze	106
V. Bedrijfsvoering	107
1. Algemeen	109
2. Directie wetgeving	112
3. Directie bestuursrechtspraak	113
4. Directie Financieel-economische Zaken en Ondersteunende Diensten	115
5. Personeelszaken en Organisatie-ontwikkeling	116
6. Voorlichting	116
VI. Bijlagen	119
1. Samenstelling Raad van State en Raad van State van het Koninkrijk	121
2. Samenstelling afdelingen Volle Raad	124
3. Advisering in cijfers	125
4. Samenstelling kamers Afdeling bestuursrechtspraak	129
5. Beroepszaken in cijfers	131
6. Personeelsgegevens in cijfers	135
7. Overzicht ontvangsten en uitgaven	136
8. Organisationschema per 31 december 1999	138
9. Stellingen van het symposium "Rechter en wetgever"	139



Voorwoord



*Mr. P.J. Boukema, benoemd tot staatsraad per 1 juni 1976, Voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State per 1 april 1990 en Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State per 1 januari 1994 tot de datum van zijn ontslag per 1 april 2000.
Benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst per 1 april 2000.*

Voorwoord

Voor u ligt het verslag van de Raad van State over het jaar 2000. Een jaar waarin de Raad zich nadrukkelijk voor de vraag zag gesteld: hoe te voldoen aan de kwaliteitseisen die hij voor zichzelf heeft geformuleerd: duidelijkheid en deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid, toegankelijkheid en snelheid.

De belangstelling van buiten voor deze kwaliteitseisen neemt toe. Dat geldt voor zowel de advisering als de bestuursrechtspraak.

De Raad probeert op verschillende manieren die vraag te beantwoorden.

Door zich rekenschap te geven van de omgeving waarin hij werkt. Dit jaarverslag opent met een beschouwing over de positie van de overheid en de mogelijke verbeteringen daarin; over de kwaliteit van de wetgeving en de eigen aard van de bestuursrechtspraak. Door regelmatig - in het jaarverslag - verantwoording af te leggen voor de lijn die hij volgt bij advisering (legisprudentieoverzicht) en bestuursrechtspraak (jurisprudentieoverzicht).

Door bewaking van de eigen onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Het thematische deel van dit jaarverslag is aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechter en adviseur gewijd.

Door verbetering van de communicatie extern en intern. Daarvoor werd in het verslagjaar een beleid ontwikkeld waarop in dit verslag nader wordt ingegaan.

Door aanpassingen in organisatie en werkwijzen zowel op staatsradenniveau als op ambtelijk niveau. De nieuwe werkwijze binnen de Afdeling bestuursrechtspraak en de reorganisatie van de Directie bestuursrechtspraak zijn daarvan niet de enige maar wel de meest in het oog springende voorbeelden in 2000. Ze komen in dit verslag terug.

In het proces van veranderingen dat werd ingezet wordt permanent de spanning gevoeld tussen de behoefte de noodzakelijke verbeteringen snel te realiseren en het besef dat niet alles tegelijk kan; tussen het uitzetten van een langere termijnkoers en het oplossen van de problemen van elke dag; tussen de beslissing om het anders te gaan doen en de neiging het vertrouwde patroon te blijven volgen.

Die spanningen doen zich ook elders in de overheidsorganisatie en in de rechterlijke macht voor. Het is één van de redenen waarom bij betrokkenen de ambitie om thans veel energie te steken in een ingrijpende derde fase herziening rechterlijke organisatie ontbreekt. Wat is het concrete probleem dat thans om een oplossing vraagt en dat zonder die derde fase niet kan worden opgelost? Tijdens een onlangs door betrokkenen gevoerde brede discussie bleek op die vraag geen concreet antwoord te geven. Een derde fase nu zal de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van de rechtspraak, waarvan snelheid een element is, zeker niet ten goede komen. Naast meer inhoudelijke overwegingen, waarover verschillend kan worden gedacht en waarop in dit verslag wordt ingegaan, bepaalt die zekerheid de opstelling van de Raad.

Het jaar 2000 was ook een jaar van personele verandering. Na bijna 24 jaar lidmaatschap van de Raad werd afscheid genomen van Staatsraad mr P.J. Boukema, de eerste Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak die in 1994 werd gevormd door samenvoeging van de Afdeling voor de geschillen van bestuur en de Afdeling rechtspraak. Als Voorzitter heeft hij in meerdere opzichten zijn stempel op de Afdeling gedrukt. Zo werden onder zijn leiding de eerste lijnen uitgezet nodig om de Afdeling haar dubbeltaak, rechter in eerste en enige aanleg en rechter in hoger beroep, goed te laten vervullen; kwam jurisprudentie tot ontwikkeling rond het besluitbegrip; werd ook de jurisprudentie inzake

het zelfstandig schadebegrip ontwikkeld en kwam in milieuzaken een omslag in de wijze van toetsing tot stand.

Omdat zijn juridisch gezag buiten discussie stond, was Staatsraad Boukema in staat het evenwicht te bewaren tussen eenheid van rechtspraak en ruimte voor bijzondere aspecten in afzonderlijke zaken; tussen een bevredigende oplossing van het aan de rechter voorgelegde geschil en de voorspelbaarheid van rechterlijke uitspraken. In het Jaarverslag 1999 is aan dat evenwicht aandacht besteed.

Bij zijn afscheid werd een symposium gehouden onder de titel "Rechter en wetgever", twee taken die Staatsraad Boukema voortreffelijk wist te combineren. Een bundel van de voordrachten gehouden op dit symposium zal binnenkort verschijnen. De stellingen die tijdens het symposium werden behandeld zijn opgenomen in bijlage 9 van dit jaarverslag. De Raad prijst zich gelukkig dat mr Boukema als staatsraad i.b.d. aan de Raad verbonden blijft.

Wegens het bereiken van de wettelijk gestelde leeftijdsgrens moest afscheid genomen worden van de Staatsraden mevrouw mr W.M.G. Eekhof-de Vries per 1 augustus en mr J.H.B. Hulshof per 1 oktober. De Raad mist bij zijn wetgevingsadvisering en bij de bestuursrechtspraak hun grote ervaring en juridisch inzicht.

Op haar verzoek werd aan mevrouw mr W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd per 1 september eervol ontslag verleend als lid van de Raad. Zij werd - tot vreugde van de Raad - met ingang van dezelfde datum benoemd tot staatsraad i.b.d.

In 2000 konden 3 nieuwe staatsraden worden verwelkomd. Mevrouw mr J.H.B. van der Meer trad per 15 mei uit de gelederen van de staatsraden i.b.d. toe tot die der staatsraden. Per 1 november werden dr E.M.H. Hirsch Ballin, voormalig Minister van Justitie en lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, en per 1 december mr P.A. Offers, president van de Arrondissementsrechtbank te Zutphen, tot staatsraad benoemd.

In mr H.D. van der Griendt begroette de Raad in juni de eerste staatsraad voor Aruba in de Raad van State van het Koninkrijk. De heer Van der Griendt was tot zijn benoeming rechter oudste in rang van benoeming bij het gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba en belast met de dagelijkse leiding van het gerecht in eerste aanleg van Aruba.

Behalve van de staatsraad i.b.d. mevrouw mr J.H.B. van der Meer die staatsraad werd, nam de Raad afscheid van staatsraad i.b.d. mr J.H. Grosheide. De Raad zal zijn deskundigheid, grote bestuurlijke ervaring en bezonnen oordeel missen. Als nieuwe staatsraad i.b.d. naast mr Boukema en mevrouw mr Hammerstein-Schoonderwoerd werden begroet mr E.A. Alkema, mevrouw mr M. Schreuder-Vlasblom, mevrouw mr H. Troostwijk, mevrouw mr M.G.J. Parkins-de Vin en mevrouw mr J.A.W. Scholten-Hinlopen (per 1 januari 2001). Zij vormen de kwartiermakers voor de nieuwe kamer 4, hoger beroep Vreemdelingen, die per 1 april 2001 van start gaat. Daarvoor werden in het verslagjaar ook de eerste nieuwe medewerkers aangetrokken.

Per saldo kwamen in 2000 53 nieuwe medewerkers de Raad versterken en vertrokken 45 medewerkers.

Ook in het jaar 2000 moest de Raad definitief afscheid nemen van een aantal van zijn oud-leden.

Op 30 januari overleed mr Nol Hagen, achtereenvolgens secretaris van de Raad, staatsraad en staatsraad i.b.d. tot 1 augustus 1986. Een scherpzinnig jurist met grote betrokkenheid bij mens en maatschappij en duidelijke opvattingen over de taak van de overheid “die hulp verschaft aan hem die geen helper heeft”.

Mr Carel Koning staatsraad i.b.d. van 2 juli 1979 tot 1 april 1991, overleed op 1 februari. Oud-voorzitter van de Centrale Raad van Beroep, rechter in hart en nieren, met veel liefde voor het vak, maar ook met aandacht en begrip voor de rechtzoekende. Iemand die zichzelf bleef onder alle omstandigheden en tegenover iedereen.

Mr Majel Custers staatsraad i.b.d. van 1 juni 1985 tot 1 november 1990 overleed op 2 juni. Als lid van de Afdeling rechtspraak deed hij zijn werk op de hem eigen nauwkeurige wijze met een rustige, menselijke benadering van de problemen.

Op 30 oktober overleed oud-staatsraad i.b.d. dr Louis Stuyt. Hij was staatsraad i.b.d. in de periode van 2 juni 1980 tot 1 juli 1984. In de Afdeling voor de geschillen van bestuur was hij door zijn grote algemene ervaring, zijn bestuurlijke deskundigheid, zijn specifieke medische kennis en zijn vele talenten breed inzetbaar. Eerlijk, charmant, deskundig en maatschappelijk zeer betrokken.

Met veel droefheid nam de Raad op 8 oktober afscheid van mr Maarten van Wolferen, staatsraad van 1 september 1985 tot 30 november 1994. Als geen ander wist hij uit ervaring hoe iedere organisatie haar eigen cultuur heeft. Deze cultuur is het die het handelen van mensen beïnvloedt en die ook bepalend is voor het resultaat. Een man met warme belangstelling voor de medemens, en met een bezonnen en wijs oordeel over mensen en zaken.

Vlak voor het ter perse gaan van dit jaarverslag bereikte ons het bericht van het overlijden op 19 februari 2001 van mr Jo van der Hoeven, die vanaf 1 juli 1976, het moment van de inwerkingtreding van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, tot 1982 de eerste Voorzitter van de Afdeling rechtspraak was. Dienaar van het recht die onafhankelijkheid van oordeel toonde en eiste; die noch in zijn wetenschappelijk werk noch in zijn veelzijdig maatschappelijk functioneren ooit heeft willen uitgaan van een vooropgezet “weten”, maar steeds “tot begrip wilde komen” om een vrije en humane samenleving te dienen. De Raad is Jo van der Hoeven veel dank verschuldigd.

Ook dit jaarverslag is een momentopname, een weergave van hetgeen in 12 maanden werd verricht, de verbinding tussen hetgeen een jaar eerder werd ingezet en hetgeen in het komende jaar moet worden bereikt. In het proces van verandering, dat ook een proces van cultuurverandering is, spelen mensen, medewerkers en staatsraden (i.b.d.), een hoofdrol.

Ik dank eenieder die heeft geholpen dat moeilijke proces in het jaar 2000 weer een stap verder te brengen.

Tjeenk Willink

I



**Algemene
beschouwingen**

1.... De Raad in de staat

De taak van de Raad van State is drieledig: wetgevingsadviseur van regering en Staten-Generaal, adviseur van het centrale bestuur en hoogste bestuursrechter. De (grond)wetgever heeft de Raad vrijgelaten in de wijze waarop hij zijn taak invult. De Raad vat zijn taak traditiegetrouw op als hoeder van de democratische rechtsstaat. Die staat verandert.

1.1. Kwetsbaarheid van overheid

“Met de veranderingen in de maatschappij veranderen ook de plaats en functie van de staat (...)

Die veranderingen leveren tegengestelde beelden op. De staat moet terugtreden, maar wordt ook verantwoordelijk gehouden voor de (onvoorziene) risico's die burgers of bedrijven lopen. Hij moet terugtreden en aantreden.

De staat moet bedrijfsmatig werken, hetgeen het nemen van risico's met zich brengt, maar mag toch geen fouten maken, hij moet alle regels strikt toepassen.

Publieke diensten waarmee burgers direct te maken hebben (moeten) worden verzelfstandigd, liefst geprivatiseerd, maar de staat moet wel garant blijven staan voor kwaliteit, toegankelijkheid, samenhang en controlebaarheid van die diensten en hun producten.

De burger wordt als klant beschouwd, maar tegelijkertijd klinkt de klacht dat de calculerende burger een probleem voor de staat vormt.

Het kost politici, bestuurders, ambtenaren en burgers duidelijk moeite met deze tegengestelde beelden om te gaan.”¹

Dat maakt hen kwetsbaar. Hoe kwetsbaar is ook het afgelopen jaar bij rampen gebleken.

Er wordt gepleit voor strengere regels, meer coördinatie, betere controle en handhaving en als ultimatum remedium strafbaarstelling van de overheid zelf. Zal daardoor de kwetsbaarheid verminderen en de kwaliteit van de overheid verbeteren? En waarom werd niet eerder ingegrepen?

Een antwoord op de laatste vraag ligt besloten in de neiging het falen van de overheid vooral als incident te beschouwen waarvoor schuldigen moeten en kunnen worden aangewezen en zo mogelijk "gestraft". Daarna verslapt de aandacht. Nieuwe problemen dienen zich aan. Andere belangen laten zich gelden. En ... heel veel gaat er ook goed. Onvoldoende wordt daardoor beseft dat het falen ook een uiting is van meer structurele problemen waarmee de overheid in haar functioneren worstelt. Toch tekenen zich vaak vergelijkbare patronen af. Dat was al zo na de eerste drie enquêtes: Rijn-Schelde-Verolme (1985), Bouwsubsidies (1988), Paspoortproject (1988).

In een kleine studie uitgevoerd in 1989 naar de gemeenschappelijke problemen uit die drie enquêtes² (en hun mogelijke oplossing) kwamen de volgende vijf categorieën problemen naar voren. Zij hebben sedertdien niet aan actualiteit ingeboet.

- *De politieke regie door ministers, ministerraad, en parlement.* In het overheidsbestuur geldt het "primaat van de politiek", dat wil zeggen dat in het bijzonder parlement en

¹ *Algemene Beschouwingen Jaarverslag 1999 blz. 13*

² *H.D. Tjeenk Willink, De kwaliteit van de overheid. Een bijdrage aan het hernieuwde politieke debat. Den Haag 1989, ISBN 9034620662 (alleen nog in kopie verkrijgbaar).*

ministers zich bezighouden met de belangrijkste maatschappelijke problemen en dat parlement en ministers daadwerkelijk greep houden op de taken die door de overheid worden verricht of moeten worden verricht. Steeds duidelijker wordt dat dit primaat niet wordt waargemaakt. Kan het anders?

- *De factor tijd.* De overheid beweegt zich in een gespleten tijdsorde, dat wil zeggen de tijd die politici krijgen toegemeten, stemt niet overeen met de tijd waarin de ambtelijke organisatie zich beweegt, en ook niet met de tijd waarin maatschappelijke processen zich voltrekken. De zwakke politieke regie en de gespleten tijdsorde vergroten de invloed van de ambtelijke organisatie. Willen we dat?
- *De afweging van eisen, aspecten en belangen is gebrekkig.* De overheid moet in zijn optreden voldoen aan verschillende eisen waaronder maatschappelijke aanvaardbaarheid, functionaliteit en legaliteit. De meeste maatschappelijke problemen die aan de orde zijn, zijn ingewikkeld. Tegelijkertijd moet met verschillende aspecten rekening worden gehouden. Er spelen verschillende belangen; maatschappelijke, politieke en ambtelijke. Dat draagt er toe bij dat ook op zichzelf heldere problemen toch niet worden opgelost. Kan dat beter?
- *De ambtelijke organisatie vertoont gebreken.* Het topmanagement is vooral gericht op de beleidsvorming en vaak niet bij machte verkokering te doorbreken, koppeling te bewerkstelligen tussen beleid, uitvoerbaarheid en uitvoering en een evenwicht te handhaven tussen politieke leiding en ambtelijke organisatie. In die organisatie spelen ambtenaren vaak verschillende rollen en wordt onvoldoende gebruikgemaakt van deskundigheid die bij andere dan de eigen dienst beschikbaar is. Informatie die niet in het beleid past, wordt zelden gezocht en gemakkelijk genegeerd.
- *De spelregels binnen de overheid zijn onduidelijk.* Dat geldt voor de verhouding tussen overheid en maatschappij, tussen politici en ambtenaren, en onder politici en ambtenaren.

Hoewel de afgelopen jaren in het functioneren van afzonderlijke diensten en in het beheer van de overheidsorganisatie de nodige verbeteringen zijn aangebracht, zijn deze gemeenschappelijke problemen nauwelijks aangepakt. Ze worden niet automatisch opgelost door het pleidooi voor strengere regels, meer coördinatie, betere controle en handhaving en strafbaarstelling van de overheid.

1.2. Geen eenheid

Verbetering in de kwaliteit van de overheid is alleen bereikbaar als de eigen aard van de overheid als uitgangspunt wordt genomen.

Dat houdt allereerst in de erkenning dat de overheid géén eenheid is. De overheid is een gedifferentieerd en geled samenspel van organisaties, posities en verhoudingen. De differentiatie komt tot uiting in de verdeling van taken over verschillende ministeries en diensten. De geleiding komt tot uiting in het politieke, ambtelijke en publieke karakter van de overheid met ieder hun eigen rationaliteit en tijdsperspectief.

Omdat de overheid geen eenheid is en kan zijn, zijn onderlinge afstemming en coördinatie nodig om keuzes te doen en prioriteiten te stellen.

Coördinatie is op zichzelf een leeg begrip (zoals kwaliteit een leeg begrip is). Het zegt niets over het inhoudelijke antwoord dat de overheid moet geven op vragen die vanuit de maatschappij worden gesteld. Coördinatie van wat met wat, waartoe en hoe?

Er zijn verschillende redenen waarom coördinatie een probleem kan zijn³. Allereerst omdat de deelnemers aan het beleidsproces het gemeenschappelijke doel (bijvoorbeeld veiligheid) niet kennen.

Daarnaast het probleem dat de deelnemers het gemeenschappelijke doel wel kennen, maar niet weten welke bijdrage aan dat gemeenschappelijke doel van hen wordt verwacht.

Ten derde kan het probleem zijn dat de deelnemers wel weten wat er van hen wordt verwacht als bijdrage aan het gemeenschappelijke doel maar dat zij niet bereid zijn om die bijdrage te leveren en hun eigen actieruimte daarmee in te perken.

In deze drie probleemsituaties zijn bijzondere activiteiten nodig om:

- hetzij de deelnemers aan het beleidsproces in te lichten over het doel dat zij gemeenschappelijk hebben;
- hetzij te bepalen wat hun bijdrage aan dat doel dient te zijn;
- hetzij hun bereidheid tot harmonisatie van beleidsdoelstellingen te vergroten.

Alle commissies die zich in de jaren '70 en '80 met beleidscoördinatie bij de overheid hebben beziggehouden hadden het over dit soort coördinatie. Verbetering van deze coördinatie is een kwestie van organiseren: meer bevoegdheden voor een minister of ambtelijke dienst, betere controle of nieuwe coördinatiestructuren.

Er is echter een vierde reden waarom coördinatie een probleem kan zijn. Die reden is dat er helemaal geen gemeenschappelijke doelstelling is, maar dat de deelnemers aan het beleidsproces eigen doelstellingen nastreven, en moeten nastreven, die onderling strijdig zijn. Deze situatie verschilt fundamenteel van de drie eerdergenoemde. Ze vereist een andere benadering en andere vaardigheden. In het geval van conflict over doelstellingen zullen onderhandelen en conflictregulering centraal moeten staan. Verbetering van coördinatiestructuren alléén biedt geen perspectief als de verhouding tussen de deelnemers aan het beleidsproces door fundamentele belangentegenstellingen wordt bepaald. Die structuren leveren uiteindelijk vaak niet meer op dan de bevestiging van de bestaande (interdepartementale) machtsverhoudingen. In deze gevallen gaat het om onderhandelen en conflictregulering tussen sectoren, tussen politici en ambtenaren, tussen overheid en maatschappij. De overheid is ook een onderhandelingsorganisatie. Voorwaarde voor goed onderhandelen is te weten wat andermans problemen en belangen zijn om vervolgens te kijken of de oplossing daarvan kan stroken met de oplossing van de eigen belangen en de eigen problemen. Dat betekent dat de belangrijkste coördinatievraag is: wat is het probleem zo concreet mogelijk gedefinieerd en wie heeft dat probleem zo concreet mogelijk geduid?

Het is overigens opmerkelijk dat wat in de jaren '70 en '80 als voornaamste probleem van de overheid werd gezien ("verkokering") in de jaren '80 en '90 als een oplossing werd gepresenteerd (verzelfstandiging). Het paste in het beleid van de laatste bijna 20 jaar waarin veel problemen binnen de overheid niet werden opgelost maar "uitgeplaatst". Daarmee werd in dit geval het probleem verergerd. Niet de verkokering bij de beleidsvorming aan de top maar de vele loketten bij de uitvoering voor de burger vormden en vormen immers het voornaamste probleem.

Omdat de overheid geen eenheid is, zal elk beleid - als het goed is - het resultaat zijn van de afweging van verschillende visies, aspecten en belangen. Of dat resultaat werkbaar

³ Aldus reeds Baestlein, A/Kanukiewitz, M "Die Schwierigkeit der Koordination" in: Mayntz, R: *Implementation Politischer Programme*, 1980.

is, hangt af van de uitvoering van het beleid. Daarom is controle op die uitvoering en op de onderlinge afstemming van die uitvoering zo belangrijk.

1.3. Controle verwaarloosd

Controle is geen eenduidig begrip. Er zijn binnen de overheidsorganisatie ten minste 4 vormen van controle die elkaars randvoorwaarde zijn: publieke, politieke, bestuurlijke en ambtelijke controle. Alleen tezamen sorteren zij effect.

Controle is immers niet alleen achteraf vaststellen wat er verkeerd is gegaan maar ook erop toezien dat het in de toekomst anders gebeurt. Als de publieke controle, die vooral in het publieke debat en via de media wordt uitgeoefend, ontbreekt, loopt de politieke controle het risico te verzanden; als de politieke controle door parlement of gemeenteraad op de verantwoordelijke bestuurder niet goed functioneert, verzwakt zijn controle op het ambtelijk apparaat; als de bestuurlijke controle niet werkt of de resultaten van die controle niet openbaar behoeven te worden gemaakt, levert de ambtelijke controle weinig op.

Met andere woorden als ieder vertrouwt dat de ander zal controleren, wordt er *niet* gecontroleerd. Maar ook het omgekeerde komt voor. De sterke, vaak tijdelijke, gerichtheid van bijvoorbeeld de publieke controle op één aspect dwingt ook politici, bestuurders en ambtenaren daaraan veel aandacht te besteden. Daarmee raakt de controle op andere aspecten letterlijk “uit het zicht”. Daarom komen de Staten-Generaal in parlementaire enquêtes ook altijd zichzelf tegen. Gebreken in één vorm van controle (bijvoorbeeld politieke controle) poogt men vaak op te lossen door een andere vorm (meestal ambtelijke controle) te versterken. Dat is echter meer van hetzelfde. Het werkt niet.

Traditioneel zijn de publieke en politieke controle op de uitvoering zwak. De nadruk ligt sterk op de beleidsvorming en de “onderhandelingen” die gevoerd moeten worden om een acceptabel compromis te bereiken. Ambtelijke controlemechanismen kunnen die zwakte niet opvangen. Daarin ligt ook een belangrijke verklaring voor het feit dat rapportages over gebrekkig toezicht op de uitvoering blijven liggen. Inspecties zijn vaak buiten Den Haag gevestigd respectievelijk op afstand gezet. Hun relatie met de beleidsvorming is gering. Door kostenbesparingen is hun kwetsbaarheid soms vergroot. Bedrijfsmatig werken betekent ook risico nemen.

Ook bij de regelgeving wordt te weinig aandacht aan de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de regels – afzonderlijk en gezamenlijk – besteed. In de onderhandelingen die door en in de overheidsorganisatie moeten worden gevoerd om tot oplossingen voor maatschappelijke problemen te komen, hebben deze organisaties (bijvoorbeeld de ministeries maar *mutatis mutandis* geldt hetzelfde voor Brusselse Directoraten-Generaal of gemeentelijke diensten) ieder hun eigen vaste onderhandelingspartners: adviescolleges, maatschappelijke organisaties, belangengroepen, bedrijfsleven. Soms meer, soms minder representatief; soms meer, soms minder deskundig; soms meer, soms minder invloedrijk; soms meer, soms minder geprofessionaliseerd en geïnstitutionaliseerd.

De overheidsorganisaties en hun onderhandelingspartners gaan steeds meer op elkaar lijken, de wereld met dezelfde bril bekijken, dezelfde taal spreken. Professionalisering en bureaucratisering gaan vaak hand in hand. De problemen die moeten worden opgelost, worden daaraan aangepast. Dat kan op verschillende manieren. Eén mogelijkheid is de specifieke problemen onder één algemene noemer te brengen. Alloctonenbeleid is een voorbeeld; veiligheid een ander. Ook het omgekeerde komt voor: grote complexe problemen worden opgeknipt in beter behapbare brokken. Aldus ontstaat een ander beeld

van de werkelijkheid dan waarmee de burgers dagelijks te maken hebben. Er is bijna onvermijdelijk een afstand tussen beleidsmakers en de praktijk van alledag. Door die afstand komen niet alleen de burgers maar ook de uitvoerders van het beleid in de problemen. Ervaringen uit de uitvoeringspraktijk dringen echter vaak moeizaam tot het beleidsniveau door. Dat was altijd al zo. Dat is in de afgelopen jaren nog versterkt door de terugtred van de overheid, die in de praktijk vaak een terugtred van de politiek inhield, door het op afstand zetten van de uitvoering en door het weglekken van deskundigheid uit de overheidsorganisaties. Drie verschijnselen die niet losstaan van elkaar. Zij tasten de eigen positie van de overheid nog verder aan.

Tegelijkertijd is in die jaren de wederzijdse afhankelijkheid gegroeid van politici, bestuurders en ambtenaren; van wetgeving, uitvoering en rechtspraak; van Europese, nationale en lokale overheden; van overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. Steeds meer moet in beleidsketens en processen worden gedacht. Oorzaken en gevolgen raken verstrengeld. Verantwoordelijkheden lopen in elkaar over. De overheid als medespeler en onderhandelingspartner verdringt de overheid als hoeder van het algemeen belang en arbiter. Wie is nog aanspreekbaar voor wat?

1.4. Strafrechtelijke immuniteit

Waar de controle hapert, verantwoordelijkheden onduidelijk zijn en de kwaliteit van het overheidsoptreden te wensen overlaat, groeit de neiging de rechter te hulp te roepen; de bestuursrechter, de civiele rechter en zelfs de strafrechter. Er moet toch iemand schuldig zijn. Het zoeken naar één schuldige is een miskenning van de maatschappelijke complexiteit waarmee ook de overheid te maken heeft en van de complexe organisatie die de overheid onvermijdelijk is. Het is ook de ontkenning van het verschil tussen (bestuurlijke) verantwoordelijkheid en (persoonlijke) schuld. Het is immers een misverstand te menen dat, omdat meerderen fouten hebben gemaakt, "schuldig" zijn, uiteindelijk niemand verantwoordelijk is.

In zijn advies van 15 september 1999 bij de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2000 en in zijn jaarverslag over 1999 is de Raad op de betekenis van de (ministeriële) verantwoordelijkheid ingegaan. Als "risicoaansprakelijkheid" dient de ministeriële verantwoordelijkheid te worden onderscheiden van verwijtbaarheid van mistanden en de daaraan eventueel te verbinden gevolgen. Ministeriële verantwoordelijkheid kan leiden tot opstappen. Maar opstappen is niet het bewijs van ministeriële verantwoordelijkheid. Evenzo moet ministeriële verantwoordelijkheid worden onderscheiden van de vertrouwensregel; de regel dat een minister of staatssecretaris die niet langer het vertrouwen heeft van de meerderheid in de Staten-Generaal niet kan aanblijven. Een minister of staatssecretaris kan dat vertrouwen verliezen ook los van zijn (huidige) verantwoordelijkheid. Juist in complexe situaties dient hetgeen onder verantwoordelijkheid wordt verstaan en wie waarvoor verantwoordelijk is, duidelijk te zijn. Die duidelijkheid ontbreekt vaak.

Het inschakelen van de strafrechter zal de oorzaken van de hiervoor gesignaleerde problemen niet wegnemen en nieuwe problemen oproepen, omdat het eigen karakter van de overheid wordt ontkend. In zijn advies van 28 april 1999 (Kamerstukken 25 294) is de Raad op de verschillende aspecten van de strafrechtelijke immuniteit van de overheid ingegaan.

Eigen aan de overheid is de bevoegdheid en het vermogen om burgers lasten en verplichtingen op te leggen en regels voor te schrijven en deze te effectueren zonder hun

instemming en zo nodig tegen hun wil. Het is deze publiekrechtelijke functie, die de grondslag vormt waarop de onderscheiden organen van de overheid aan het maatschappelijk verkeer deelnemen. Zij nemen daar niet in de eerste plaats aan deel als rechtspersoon maar als ambt. Daarbij handelen zij op grond van een wettelijke taak en met toepassing van met het oog daarop verleende bevoegdheden. Niet *eigen* doelen en belangen beheersen dat handelen, maar het algemeen belang dat daarmee inhoud en “handen en voeten” krijgt. Openbare lichamen hebben niet, als andere (rechts)personen de vrijheid om hun taak en hun handelen naar eigen inzicht behoudens wettelijk - al dan niet strafrechtelijk gesanctioneerd - verbod, te bepalen. Hun functioneren wordt beheerst door wettelijke regels en geboden, die in de wet neergelegde functie en de regels van besluitvorming.

Het krachtens de wet behartigen van het “algemeen belang” maakt de positie van de overheid tot een wezenlijk andere dan die van andere (rechts)personen. Vandaar ook dat - nog afgezien van andere overwegingen van principiële en praktische aard - er voor strafrechtelijke aansprakelijkstelling van de overheid als *zodanig* geen reden is.

Daarbij sluit de Raad de ogen niet voor de ernst van het verschijnsel dat soms onder de dekmantel van de overheid strafbare handelingen voorkomen. Waar dit het geval is, dient daartegen te worden opgetreden. Uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat biedt daarvoor echter geen aanvullende mogelijkheden. Er zijn andere, meer gerichte oplossingen. Als het er om gaat vast te stellen of de overheid de (straf)wet heeft overtreden, is er nu al de mogelijkheid om een declaratoir oordeel te vragen van de civiele rechter. Indien zich op bepaalde terreinen specifieke problemen voordoen, valt te denken aan de uitbreiding van bestaande ambtsdelicten of de invoering van nieuwe. Indien zich een specifiek probleem voordoet op het punt van de aansprakelijkheid van de bestuurlijke of ambtelijke top van openbare lichamen, ware de oplossing te zoeken in uitbreiding van de (mede)aansprakelijkheid of medeplichtigheid van de bestuurlijke en ambtelijke top bij ambtsdelicten. Zonder de realiteit van de problemen te miskennen zou de algemene toepassing van het strafrecht als oplossing juist het specifieke karakter van die problemen miskennen en bovendien zodanige beperkingen en bijzondere voorzieningen in het strafrecht vergen dat het strafrecht daardoor zijn specifieke functie dreigt te verliezen.

Dit standpunt van de Raad betekent dus allerminst dat de overheid “boven de wet” staat. Integendeel zelfs. Haar functioneren in de waarneming van het algemeen belang wordt juist beheerst door wet en recht. De controle op het juiste en rechtsconforme functioneren van de overheid door het bestuur en het definiëren en waarnemen van het “algemeen belang” is opgedragen aan de democratisch gekozen organen en voor wat betreft het aspect van de rechtmatigheid van het handelen van de overheid aan de rechter, in het bijzonder de bestuursrechter, die in de uitoefening van zijn functie de eigen (grond)wettelijke taak van de overheid dient te respecteren. Wetgeving en bestuursrechtspraak, het zijn twee taken van de overheid waarmee de Raad dagelijks te maken heeft.

2.... Eén Raad, twee functies

De Raad van State kan door zijn combinatie van functies, adviseur van wetgever en centraal bestuur enerzijds en bestuursrechter belast met bestuursrechtspraak op het gebied

van het “ordenend” bestuursrecht anderzijds, een positieve rol vervullen zowel bij de verhoging van de kwaliteit van wetgeving, bestuur en rechtspraak, als bij het zoeken naar evenwichtige verhoudingen tussen die drie “staatsmachten”.

Voor een doeltreffende en kwalitatief hoogstaande wetgevingsadvisering is het van belang dat de wetgevingsadviseur niet losstaat van maatschappelijke ontwikkelingen zoals die ook in bestuur en rechtspraak tot uiting komen. De koppeling van de advisering aan bestuursrechtspraak en de deelname van de staatsraden aan beide taken is een, zij het niet het enige, middel om dit te voorkomen.

Zoals elke tak van rechtspraak vereist ook de bestuursrechtspraak vertrouwdschap van de rechter met het werkkterrein, in casu het openbaar bestuur, en de maatschappelijke verhoudingen daaromheen. De koppeling aan de wetgevingsadvisering en de deelname van leden van de Afdeling bestuursrechtspraak daaraan is een, zij het niet het enige, middel om aan dat vereiste te voldoen.

2.1. Kwaliteit en regelgeving

Handhaving van de democratische rechtsstaat begint bij de kwaliteit van de regelgeving. Op verzoek van de Minister van Justitie bracht de Raad op 30 juni 2000 advies uit over de Nota wetgevingskwaliteitsbeleid en over het rapport van de Visitatiecommissie wetgeving.

In zijn advies stelt de Raad 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. Zij 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 verschillen van inzicht in het heden. Zij is bedoeld om òn de burger bescherming te bieden, òn een duidelijke instructie te verschaffen aan de uitvoering, òn voldoende houvast te bieden bij handhaving en controle. Wat kwaliteitsverbetering lijkt in één opzicht, kan heel wel een aantasting zijn van kwaliteit in andere opzichten.

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 hun context*.

Ten slotte 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 wegging van problemen. In een democratie zal de wet vaak de resultante zijn van conflicterende belangen en uiteenlopende gezichtspunten, die zich maar beperkt laten passen in het keurslijf van juridisch-technische aanwijzingen en regels.

Het begrip “kwaliteit van wetgeving” zal als gevolg van deze aspecten altijd moeilijk te

definiëren blijven. Er is ongetwijfeld zoets als goede wetgeving; dat blijkt onmiddellijk bij gebrek daaraan. Gebrekkige wetgeving schiet doorgaans niet tekort door gebrek aan goede bedoelingen maar door onvoldoende onderkenning van de minder goede bedoelingen van anderen, de inadequate vertaling van wat bedoeld is en de onbedoelde neven-effecten die niet zijn voorzien.

Wetgevingskwaliteit vereist duidelijkheid omtrent de functies die bij de bepaling van de kwaliteit van belang worden geacht en omtrent wat als kwaliteitsgebrek wordt gezien. Anders dreigt het beleid te verworden tot een voortgaand opeenstapelen van maatregelen en criteria, die uit steeds weer een andere invalshoek verschijnselen moeten tegengaan die een gebrek lijken. Gegeven de plaats en betekenis van wetgeving kan dat op den duur de kwaliteit van het overheidsoptreden zelf ernstig schaden. 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.

Maar zelfs als de kwaliteit van afzonderlijke wetten zodanig is dat de regels op zichzelf handhaafbaar zijn, dan nog zal er voor de uitvoering en handhaving daarvan nagenoeg altijd een afweging door het verantwoordelijk bestuur moeten plaatsvinden. Overal en altijd alle regels toepassen is niet alleen onmogelijk, het is niet zelden contraproductief. Vermindering van risico in één sector kan vergroting van risico's in andere sectoren inhouden. Wat op één moment als oorbaar wordt gezien wordt in een ander situatie als onoorbaar beschouwd en omgekeerd. Niet voor niets bestaat voor het openbaar ministerie het opportuniteitsbeginsel. In een democratische rechtstaat is niet het gedogen zelf het probleem. Een probleem ontstaat als de eigen afweging - wel of niet uitvoeren; wel of niet handhaven - niet meer wordt gemaakt of gemaakt kan worden door gebrek aan mensen, geld, deskundigheid, tijd.

Juist in complexe situaties voldoen regels vaak niet. Door gebrek aan coördinatie vindt juist dan stapeling van regels plaats. Juist dan kan stiptheid averechts uitpakken. De brandweer stelt de hoogste eisen vanuit haar specialisme; andere diensten hun eigen eisen op hun terrein. Die afzonderlijke regels zijn vaak op uiterste omstandigheden toegespitst ("géén risico"). Degene die met de regels wordt geconfronteerd, calculeert omdat niet gelijktijdig aan alle regels is te voldoen en de kans dat het risico zich voordoet laag wordt ingeschat. Dat geldt zeker in een tijd dat de economisch-financiële invalshoek dominant is. De instanties met handhaving belast worden daarmee geconfronteerd. Het bestuur aarzelt met direct ingrijpen, als het de bevoegdheid en de middelen daartoe nog heeft. Beroep op de (bestuurs)rechter dreigt. Dat beroep heeft weliswaar formeel geen schorsende werking maar in de praktijk wel. Dat kost tijd.

De neiging om voor grote en kleine missers bij de overheid "schuldigen" aan te wijzen, zal de behoefte kunnen doen toenemen om voor de toekomst, meer nog dan voorheen, op "zeker" te spelen en dus de regels nog gedetailleerder te maken, nog meer toe te snijden op het *ernstigste* geval en zich bij de toepassing van die regels nog meer in te dekken. Dit zal het paradoxale gevolg kunnen hebben dat de kwaliteit van wetgeving en bestuur niet alleen niet wordt bevorderd, maar juist verminderd, en dat een (verdere) spiraal van juridisering binnen de overheid wordt ingezet. De kwetsbaarheid van zowel de overheid als de burger wordt dan niet kleiner, maar juist groter.

De regellast van de overheid zal moeten worden aangepast aan de tijd, de mensen en het

geld dat voor uitvoering en handhaving daarvan beschikbaar is en aan de verantwoordelijkheid (en dus de risico's) die de burgers in een "risicomaatschappij" zelf willen en kunnen dragen. Het één niet zonder het ander.

2.2. Bestuursrechtspraak apart?

Meer dan de afgelopen 20 jaar zal, naar het zich nu laat aanzien in de komende jaren de eigen rol van de overheid weer centraal staan. Waarom is de overheid juist géén bedrijf? Opnieuw zal daardoor ook het eigen karakter van het bestuursrecht en de eigen functie en taakopvatting van de bestuursrechter naar voren komen. Geen wonder dat over de volledige organisatorische integratie van alle rechtsgebieden in één rechterlijke macht thans genuanceerder moet worden gedacht.

Eigen aard

De diverse takken van rechtspraak hebben een aantal belangrijke kenmerken gemeenschappelijk, zoals de vereisten van onafhankelijkheid, onpartijdigheid, hoor en wederhoor, en openbaarheid. De verschillen in taak tussen de strafrechter, de burgerlijke rechter en de bestuursrechter hebben zowel in Nederland als in andere landen ertoe geleid dat hun werk is georganiseerd in verschillende kaders, met een eigen procesrecht en de daarbijbehorende werkwijzen. Tussen bestuursrechtspraak en burgerlijke rechtspraak bestaan bijvoorbeeld verschillen die terug te voeren zijn op de onderscheiden aard van de geschillen en de uiteenlopende benadering die dit van de rechter vergt.

In civielrechtelijke zaken staan de partijen principieel in een gelijke verhouding tot elkaar. Zij kunnen hun rechtsbetrekking binnen de grenzen van de wet bij wederzijds goedvinden bepalen. In geval van geschillen heeft de rechter als taak, vast te stellen welke rechtsbetrekking tussen partijen bestaat en zo nodig na afweging van hun wederzijdse belangen de knoop door te hakken.

In het bestuursrecht ligt dit anders. Daar is het primair een bevoegdheid van de overheid de rechtsbetrekking met de burger vast te stellen en moet de rechter in geval van geschillen beoordelen of het bestuursorgaan die bevoegdheid in overeenstemming met het recht heeft uitgeoefend. Hierbij gaat het weliswaar om méér dan de beoordeling van de wetmatigheid, maar niet om een vervanging van de bestuurlijke belangenafweging door een rechterlijke belangenafweging.

Sterker dan andere rechtsgebieden wordt het bestuursrecht in verband met de werking van de wet beheerst door precedentwerking en de kracht van het gelijkheidsbeginsel. In het bestuursrecht is in beginsel geen geval uniek. Elk geval moet veralgemeend worden tot "gevallen als dit", om te trachten de implicaties van de te nemen beslissing te overzien. Miskent de rechter het gelijke in zijn zoektocht naar het unieke in elke zaak, dan maakt hij het voor het bestuur al spoedig onmogelijk om beleid te voeren en zijn bevoegdheden op stelselmatige wijze uit te oefenen. Als de rechter in bestuursrechtelijke zaken de rechtsbetrekking tussen bestuursorgaan en burger nader moet vaststellen, moet hij zich vaak - namelijk in alle gevallen waarin het bestuursorgaan beleidsvrijheid heeft - beperken tot een negatief oordeel.

Karakteristieke "dicta" in de bestuursrechtspraak zijn dan ook - in geval van gegrondheid van het door een burger ingestelde beroep - dat het bestuursorgaan zó niet mocht beslissen, en nu met inachtneming van de uitspraak zelf een nieuwe beslissing moet nemen, of - in geval van ongegrondheid - dat het bestuursorgaan binnen de door het recht getrokken grenzen geen ongemotiveerd, onzorgvuldig of onevenredig gebruik van zijn bevoegdheid heeft gemaakt.

Deze taakopvatting van de rechter vloeit voort uit de beginselen van de democratische rechtsstaat. Binnen de door het recht bepaalde kaders behoeft het overheidshandelen een politieke legitimatie die de rechter uiteraard ontbeert. Bestuursrechtspraak vergt dan ook van de rechter dat hij zich weet te beperken tot zijn taak: controle aan de grenzen van de bevoegdheid van het bestuur. Het bestuur voert de wet uit, de rechter toetst de uitvoering. Soms is de ruimte binnen die grenzen groot, soms is zij beperkt, maar steeds is de bestuursrechter grensrechter, geen scheidsrechter.

Alle takken van rechtspraak vereisen vertrouwdschap met het werkkterrein en de maatschappelijke verhoudingen waarop zij betrekking hebben. Dat is voor de rechtspraak in familierechtelijke zaken evenzeer het geval als voor de bestuursrechtspraak. Bij de samenstelling en werkwijze van rechterlijke colleges kan dus niet worden uitgegaan van een onbeperkte uitwisselbaarheid van rechters. Voor de manier waarop de bestuursrechter zijn taak kan vervullen om de mede, soms zelfs in hoge mate door overwegingen van beleid bepaalde beslissingen te toetsen aan de eisen van het recht, is het belangrijk dat de rechter - naast zijn strikt rechterlijke kwalificaties - voldoende vertrouwd is met de werking van bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Dat kan op verschillende manieren worden gerealiseerd; rechtstelsels en rechterlijke colleges hebben hierin elk hun eigen tradities. Het feit dat de Raad van State zijn rechterlijke taak vervult naast die van onafhankelijk hoogste adviesorgaan in zaken van wetgeving, maakt het mogelijk in twee richtingen gebruik te maken van deze combinatie van juridische, algemeen-bestuurlijke en specialistische kwalificaties: zowel bij de vormgeving van het beleid in wetten als bij de juridische toetsing van de uitvoering daarvan. De ervaringskennis die aldus wordt opgedaan blijkt bij beide soorten taken van bijzondere waarde, ook al hoeft dit niet te betekenen dat alle staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst voortdurend bij beide taken gelijkelijk betrokken zijn. Voor toekomstige ontwikkelingen in de inrichting van de bestuursrechtspraak is het van belang dat de beproefde verbinding van juridische en bestuurlijke expertise een rol kan blijven spelen.

Kwaliteit, snelheid en rechtseenheid

Het vakmanschap van de bestuursrechter, gebaseerd op ruime ervaring met de specifieke materie waarmee hij is belast, vormt een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteit van de bestuursrechtspraak. Snelheid is daarenboven zeker in de bestuursrechtspraak een bijzonder aspect van kwaliteit. Bestuursrechtspraak die (te) lange doorlooptijden kent, belet het bestuur immers een slagvaardig beleid te voeren. Het is dan ook terecht dat de bestuursrechters in ons land voor dit aspect van hun werk in toenemende mate aandacht hebben, en in de beide Kamers der Staten-Generaal hiervoor ook grote belangstelling bestaat.

De eis van snelheid vormt ook een van de redenen waarom de "kolom" van de bestuursrechtspraak in ons land rechtspraak in ten hoogste twee - feitelijke - instanties kent. Een vermeerdering van instanties zou de slagvaardigheid van het bestuur immers in de waagschaal stellen.

De organisatie van de bestuursrechtspraak vertoont een gevarieerder beeld dan die van de burgerlijke en strafrechtspraak die in hiërarchische opbouw is opgedragen aan de rechtbanken, de hoven en de Hoge Raad.

Binnen de "kolom" van de bestuursrechtspraak is de rechtspraak in eerste instantie, afgezien van de gevallen waarin slechts rechtspraak in één enkele instantie bestaat, opgedra-

gen aan de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken.

Bij de bestuursrechtspraak in tweede instantie is sprake van concentratie en specialisatie naar rechtsgebied. Deze vindt haar oorzaak in de uitgebreidheid en complexiteit van het rechtsgebied en het werkterrein op zich en de hiervoor genoemde kwaliteitseis van ruime en diepgaande ervaring met de materie. Door deze concentratie en specialisatie is het mogelijk dat in het bestuursrecht met rechtspraak in twee instanties wordt volstaan. De rechtspraak terzake van het sociaal en financieel bestuursrecht is opgedragen aan de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en die terzake van het “ordenend” bestuursrecht aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met uitzondering van het “ordenend” bestuursrecht op sociaal-economisch gebied dat is opgedragen aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB).

Buiten de “kolom” van de bestuursrechtspraak berust de belastingrechtspraak bij de hoven en de Hoge Raad, en is de “Mulderrechtspraak” opgedragen aan de kantonrechters en in hoger beroep aan het Hof te Leeuwarden.

Door deze gevarieerdheid kan de rechtseenheid binnen de “kolom” en tussen de “kolom” en de gewone rechtspraak in gevaar komen in die zin dat *onnodige* verschillen in jurisprudentie optreden. De nadruk moet hier worden gelegd op het woord *onnodige*, omdat verschillen die voortvloeien uit de aard van een specifieke tak van bestuursrechtspraak onontkoombaar zijn, en vanuit een oogpunt van rechtseenheid ook niet als ongewenst kunnen worden beschouwd.

Tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de CRvB en het CBB wordt inmiddels op diverse terreinen en op diverse niveaus samengewerkt. Zo vindt regelmatig overleg plaats tussen de voorzitters en wordt de coördinatie van de jurisprudentie bijvoorbeeld bevorderd door het bestaan van personele unies tussen de drie colleges. Zo zijn de presidenten van de CRvB en het CBB als staatsraad i.b.d. benoemd in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en is de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op zijn beurt als raadsheer-plaatsvervanger verbonden aan zowel de CRvB als het CBB. In die gevallen waarin zich bij één van de colleges een zaak voordoet die van groot belang is voor de rechtseenheid tussen de drie colleges, kan die zaak met het oog op het gezag van de uitspraak derhalve worden behandeld door één kamer. Besloten is de samenwerking tussen de drie colleges in de toekomst uit te breiden in het bijzonder door uitwisseling van informatie en documentatie en samenwerking op het gebied van onderzoek.

Daarenboven worden binnen de drie colleges thans mogelijkheid en wenselijkheid onderzocht van de vorming van een gemeenschappelijke rechtseenheidskamer, samengesteld uit de voorzitters van de drie colleges of hun plaatsvervangers. Die kamer zou dan kunnen beslissen op door één der colleges voorgelegde prejudiciële vragen betreffende de interpretatie van rechtsregels die van belang zijn voor de rechtseenheid op het gebied van het algemeen bestuursrecht. Een dergelijke rechtseenheidskamer zou desgewenst kunnen worden verbreed met de president van de belastingkamer van de Hoge Raad der Nederlanden en de president van het Hof te Leeuwarden. Zo zou voor de gehele bestuursrechtspraak in ons land een formele rechtseenheidsvoorziening zijn geschapen.

Voorwaarde voor de goede werking van het huidige systeem van beroep in twee feitelijke instanties waarin meer dan één hoger beroepsrechter optreedt is dat ieder van die rechters een duidelijk afgebakend terrein heeft. Dat is voor de eenheid van jurispruden-

tie van belang en verhoogt de transparantie van het rechtssysteem. In verband hiermee is een beperkte “herverkaveling” wenselijk. Daaraan wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak, de CRvB en het CBB thans gewerkt.

Rechtseenheid met andere rechtsgebieden

Ofschoon de eigen aard van het bestuursrecht met zich brengt dat er in de praktijk weinig vragen spelen die gelijk zijn of gerelateerd zijn aan vragen die spelen op het terrein van het burgerlijk recht en het strafrecht, zijn de raakvlakken tussen de rechtsgebieden en werkterreinen de laatste jaren toegenomen, waardoor toch steeds meer vragen aan de orde zijn die coördinatie van jurisprudentie wenselijk maken tussen de colleges die belast zijn met het hoger beroep in bestuursrechtspraak enerzijds en de Hoge Raad der Nederlanden, belast met de cassatie in burgerlijke, strafrechtelijke en fiscale zaken, anderzijds. Door verschuivingen welke de wetgever aanbrengt in bevoegdheidstoewijzingen, zal de behoefte aan coördinatie stellig verder toenemen. Daarbij zal de bestuursrechter ook zelf kritisch in de gaten moeten houden de wijze waarop hij met deze raakvlakken tussen rechtsgebieden omgaat.

Van zowel de bestuursrechter als de “gewone” rechter mag worden verwacht dat deze zich in voorkomende gevallen, richt naar de jurisprudentie van de meest gereede rechter. Indien geen jurisprudentie voorhanden is zal overleg met de Hoge Raad een oplossing kunnen bieden. Mede daarom is de Hoge Raad reeds nu bij het zogenaamde externe Voorzittersoverleg betrokken. In dit verband is tevens van belang erop te wijzen dat als trait d’union tussen de Afdeling bestuursrechtspraak en de Hoge Raad een lid van de Hoge Raad als staatsraad i.b.d. aan de Afdeling bestuursrechtspraak is verbonden. Een verder ontwikkeling op dit punt zou de vorming van een rechtseenheidskamer kunnen zijn naar het model zoals hiervoor aangegeven.

De derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie

In hun brief van 20 september 2000 hebben de Minister en de Staatssecretaris van Justitie een uiteenzetting gegeven over het beleid dat hun voor ogen staat met betrekking tot de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Daarbij gaven zij aan dat het hen niet gaat om een discussie op hoog abstract niveau en in termen van organisatieschema’s, maar om een stelsel van bestuursrechtspraak dat aan de maatschappelijke behoeften voldoet. Het gaat dan om zaken als kwalitatief hoogwaardige rechtspraak, rechtspraak op maat, rechtseenheid, toegankelijkheid voor de burger, aanvaardbare doorlooptijden, doelmatigheid en evenwicht tussen een adequate rechtsbescherming enerzijds en een slagvaardig bestuur anderzijds, en pas in tweede instantie om organisatieschema’s.

De Raad is het daarmee eens. Allereerst is van belang te analyseren welke problemen zich waar binnen de bestuursrechtspraak voordoen, en te bezien of deze binnen de bestaande constellatie door betrokkenen zelf kunnen worden opgelost. Eerst als dat niet mogelijk blijkt te zijn kan er behoefte zijn aan verder ingrijpende maatregelen.

3.... De staat van de Raad

3.1. Structuur en werkwijze

In het Jaarverslag 1999 is melding gemaakt van een commissie uit de Raad met de taak omvang, structuur en werkwijze van de Raad te ijken aan de nieuwe eisen en verwach-

tingen. De opdracht aan de commissie wordt begrensd door twee uitgangspunten: wetgevingsadvisering moet geen geïsoleerde bezigheid worden en in de bestuursrechtspraak is, naast rechterlijke ervaring en inhoudelijke kennis, bestuurlijke ervaring zeer gewenst. In het verslagjaar heeft de commissie haar rapport uitgebracht.

In het rapport zijn voorstellen opgenomen om binnen de bestaande structuur de taken die de Raad verricht of in de nabije toekomst moet gaan verrichten beter, en vooral ook evenwichtiger te vervullen. De voorstellen betreffen: een duidelijke procedure voor de werving en selectie van staatsraden, betere procedures en werkwijzen binnen de Raad, en een doeltreffender en doelmatiger inzet van menskracht.

Na een eerste bespreking van het rapport in de Volle Raad en in de kring van de staatsraden i.b.d. is de behandeling ervan aangehouden in afwachting van de resultaten van een door de commissie gestart onderzoek naar de capaciteit en de werkbelasting van staatsraden, en naar de voornaamste knelpunten die een doeltreffender en doelmatiger inzet van menskracht belemmeren.

De bevindingen van de commissie zullen in de loop van dit voorjaar (2001) gereed zijn. Daarna zal de bespreking van de voorstellen in de Volle Raad worden hervat.

3.2. Wetgeving

In het kader van de verdere ontwikkeling van de relaties tussen de afdelingen van de Volle Raad en de ministeries is in het afgelopen jaar overleg gevoerd met de Ministers en Staatssecretarissen van Economische Zaken; Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen; Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Financiën; Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Verkeer en Waterstaat en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. In dit overleg kwamen aan de orde: inhoud en tempo van de advisering, kwaliteit van de departementale wetgeving en planning van wetgevingsadvisering voor het volgend jaar.

In zijn brief van 7 september 2000 heeft de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties positief gereageerd op de wens van de Raad van State om eerder betrokken te worden bij de voorbereiding van in het bijzonder basisrichtlijnen van de Raad van de Europese Unie of van de Raad en het Europees Parlement. Afsproken is dat de Raad van State bij wijze van proef en in beginsel op verzoek van de betrokken minister op voet van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State (Wet RvS) "voorlichting" zal geven over 3 basisrichtlijnen per jaar. Bij de toetsing zal vooral worden gelet op aard en omvang van de implementatie van de richtlijn in het Nederlandse recht en de gevolgen daarvan voor het systeem van de Nederlandse wetgeving. Op die manier kunnen mogelijke implementatieproblemen vroegtijdig worden gesignaleerd en worden meegenomen in de onderhandelingen in Brussel.

Aanvankelijk zou de proef na een periode van 2 jaar worden geëvalueerd. Op verzoek van de algemene commissie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft de staatssecretaris na overleg met de Raad van State toegezegd dat, wanneer in het kader van de proef de Raad driemaal voorlichting zal hebben gegeven, wordt gezien hoe de proef verloopt en of de betrokkenheid van de Raad meerwaarde heeft. Als blijkt dat dat het geval is, zal ook de Tweede Kamer kunnen beschikken over de voorlichting die de Raad aan de minister geeft.

3.3. Bestuursrechtspraak

Per 1 november 2000 is een nieuwe structuur ingevoerd van de Afdeling bestuursrecht-

spraak. In de nieuwe structuur zijn de drie Kamers van de Afdeling onderverdeeld in ieder drie eenheden (units). Deze eenheden hebben een eigen voorzitter en een vast bestand van staatsraden, en worden ook ondersteund door een vaste staf van medewerkers.

Deze relatief kleine eenheden zijn op hun werkterrein belast met de afhandeling van alle zaken (voorlopige voorzieningen, hoofdzaken en afdoening buiten zitting). Waar mogelijk zijn de werkterreinen van de eenheden bepaald aan de hand van inhoudelijke criteria. Waar dat niet mogelijk is, is gekozen voor een indeling gebaseerd op de herkomst van zaken per regio.

Doel van de reorganisatie is dat in zaken waarin de Afdeling uitspraak doet in eerste en enige aanleg deze uitspraak, vanaf 1 januari 2003 maximaal na één jaar wordt gedaan en de uitspraken in hoger beroepszaken maximaal na 9 maanden.

De totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 (Stb. 495) betekent dat per 1 april 2001 het hoger beroep in vreemdelingenzaken zal zijn opgedragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit hoger beroep zal worden ondergebracht in een vierde Kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak. Voor deze zaken geldt wettelijk een maximale doorlooptijd van 23 weken.

In het verslagjaar is gewerkt aan de voorbereiding van de werkwijze van de nieuwe Kamer en is een aanvang gemaakt met de bezetting van de Kamer.

In de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 is onder meer voorzien in een verhoging van deeltijdaanstelling voor staatsraden i.b.d. van 3/5 naar 4/5 van de taak van een staatsraad. Deze voorziening is getroffen in het licht van de grotere behoefte aan staatsradencapaciteit die vooral wordt veroorzaakt door de komst van de vreemdelingenzaken. Per 1 april 2001 wordt de taakomvang van vijf staatsraden i.b.d. verhoogd tot 4/5.

3.4. Communicatiebeleid

In het verslagjaar is een onderzoek ingesteld naar de externe communicatie van de Raad. In het rapport dat naar aanleiding hiervan is uitgebracht worden tal van maatregelen bepleit waarvan de belangrijkste zijn:

- versterking van de woordvoering mede gelet op de komst van het hoger beroep vreemdelingen;
- verbetering van de ondersteuning op de terreinen van interne communicatie, arbeidsmarktcommunicatie, externe betrekkingen en nieuwe media;
- ontwikkeling van een internetsite die aansluit bij de standaard die wordt ontwikkeld voor andere gerechtelijke organisaties.

De verwezenlijking van het advies zal in de komende jaren stapsgewijs ter hand worden genomen, waarbij prioriteit zal worden gegeven aan versterking van de woordvoering en het aantrekken van een communicatiemedewerker die tot taak krijgt het communicatiebeleid verder uit te werken onder meer in een jaarplan. Voorts zal de presentatie van de Raad op Internet, die sedert 1 november 2000 een feit is, worden verbeterd tot het in het advies bepleite niveau.

4.... Externe contacten

4.1. Overleg met de Eerste Kamer

Op 7 november 2000 heeft naar aanleiding van het Jaarverslag 1999 overleg plaats gehad van de Raad van State met de Vaste Commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Eerste Kamer der Staten Generaal.

Aan de orde kwamen de koppeling van wetgevingsadvisering en bestuursrechtspraak bij de Raad, de gevolgen van de Vreemdelingenwet 2000 voor de Raad en de toetsingscriteria die door de Raad bij de wetgevingsadvisering worden gehanteerd, de advisering door de Raad met betrekking tot ontwerp-EG-regelgeving en de mogelijkheid dat de Eerste Kamer advies aan de Raad zou vragen over ingrijpend gewijzigde wetsvoorstellen.

De bespreking van de toetsingscriteria werd toegelicht aan de hand van de adviezen die de Raad heeft uitgebracht inzake de Wijziging van de Gemeentewet houdende opening van de bevoegdheid van de burgemeester om woningen etc. te sluiten bij verstoring van de openbare orde als gevolg van gebruik van en handel in drugs (wetsvoorstel 24 699), en de remigratiewet (wetsvoorstel 25 741).

4.2. Overleg met de Tweede Kamer

Op 5 september 2000 is tijdens een werkbezoek van de leden en plaatsvervangend leden van de Vaste Commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan de Raad van State naar aanleiding van het Jaarverslag 1999 van gedachten gewisseld over een aantal onderwerpen.

Op de agenda stonden de invoering van het hoger beroep in vreemdelingenzaken en vreemdelingenbewaringszaken, de organisatie van de Afdeling bestuursrechtspraak, de Raad en de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, het thema van het jaarverslag "Gemeenschapsrecht en nationaal recht", en de wenselijkheid van advisering door de Raad bij implementatie van EG-wetgeving.

Bij de bespreking over het thema van het jaarverslag werd ook de sterk toenemende werklast van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG) aan de orde gesteld, die zeer ernstige gevolgen voor de rechtspleging in alle landen van de Europese Unie zou kunnen krijgen indien niet tijdig maatregelen ter verlichting van de problemen worden genomen.

Met betrekking tot de wenselijkheid van advisering door de Raad van EG-regelgeving werd een notitie behandeld die in geactualiseerde vorm is opgenomen in onderdeel II, onder 4, van dit jaarverslag.

4.3. Overleg van de Raad van State en de Hoge Raad der Nederlanden met de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken

Op 25 september 2000 heeft een overleg plaatsgevonden van de Raad van State en de Hoge Raad der Nederlanden met de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Aanleiding voor dit overleg was de zorg die bij beide colleges bestaat over de ontwikkeling van de werklast bij het HvJ EG te Luxemburg en de gevolgen die dat zal hebben voor de rechtspleging hier te lande.

In het overleg kwamen aan de orde: mogelijkheden om prejudiciële procedures te beperken, onder meer door verhoging van de deskundigheid van de rechters en inrichting van een kenniscentrum ten behoeve van de rechterlijke macht; mogelijkheden voor versneling van de prejudiciële procedures bij het HvJ EG zelf; de uitbreiding van de competen-

tie van het gerecht in eerste aanleg; filtrage van vreemdelingenzaken gelet op de tijds-klem die op de procedure in ons land berust; het in de toekomst communautair maken van de rechtsbescherming in vreemdelingenzaken, en ten slotte uitbreiding van de mid-delen van het HvJ EG.

4.4. Internationale contacten

Een delegatie van de Raad van State bestaande uit de Vice-President en de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft van 7 tot en met 10 mei 2000 te Wenen deelgeno-men aan het zeventiende colloquium van de Colloquia van de Raden van State en de hoogste administratiefrechtelijke colleges van de Europese gemeenschappen.

Onderwerp van het colloquium was de invloed van artikel 6 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens op de procedures van de bestuursrechters in Europa.

Over dit onderwerp heeft de Raad van State een rapport opgesteld en voorgelegd aan het colloquium.

Tijdens het colloquium is ook de Vereniging van Raden van State en Hoogste Administratiefrechtelijke Colleges van de lidstaten van de Europese Unie opgericht. Het doel van de Vereniging is onder meer het bevorderen van de uitwisseling van inzichten en informatie betreffende jurisprudentie, organisatie en functioneren van de leden in de uitoefening van hun rechterlijke en adviserende taken in het bijzonder met betrekking tot het gemeenschapsrecht. De Vereniging is in dit verband ook belast met het organise-ren van de tweejaarlijkse colloquia.

Tijdens het colloquium werd de Vice-President gekozen tot één van de twee vice-presi-denten van de Vereniging en staatsraad mr dr M. Oosting tot penningmeester.

Op 30 maart werd door een delegatie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een bezoek gebracht aan de Raad van State. Het bezoek had een oriën-terend karakter.

II



Wetgevings- advisering

1.... Algemeen

In het verslagjaar stelde de Raad iets minder adviezen vast dan in 1999 (2000: 607, 1999: 658). Van de inhoudelijke adviezen over wetsvoorstellen was 22 procent (27 zaken) voorzien van een negatief dictum, van de inhoudelijke adviezen over ontwerp-algemene maatregelen van bestuur had 16 procent (22 zaken) een negatief dictum.

In 2000 werden de Raad 623 zaken voorgelegd, 24 minder dan in 1999. Ook in 2000 bleven de afdoeningstermijnen grotendeels binnen de driemaandsnorm die de Raad hanteert. In ruim 79 procent van de gevallen verscheen het advies binnen 2 maanden. Veertien procent van de zaken werd na 2 tot 3 maanden afgedaan. Bij slechts 6 procent (36 zaken) bedroeg de adviestermijn 3 tot 6 maanden. Dit was in 1999 nog in 9 procent van de zaken (55 zaken) het geval. In geen enkel geval werd de maximale termijn van 6 maanden overschreden.

In 1999 was dat nog in 5 zaken het geval.

In de loop van 2000 maakten de regering en de Raad afspraken over de inbreng vanuit de Raad bij voorstellen van Europese richtlijnen. Die inbreng zal betrekking hebben op voorstellen van basisrichtlijnen van de Raad van de Europese Unie of van de Raad en het Europees Parlement, te selecteren in samenspraak tussen de regering en de Raad. De aandacht zal door de Raad vooral gericht worden op het implementatieperspectief, de inpassing van de regeling in de geldende Nederlandse regelgeving. Na een proef zal geëvalueerd worden en zal, indien de evaluatie positief wordt beoordeeld, de voorlichting die de Raad geeft, ook aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

Ook in 2000 was er sprake van een aantal onverplichte adviesaanvragen, traditioneel over de Miljoenennota en daarnaast over:

- de Nota wetgevingskwaliteitsbeleid;
- het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de interdepartementale werkgroep experimenteerbepalingen "Het proberen waard";
- het kabinetsstandpunt bij het eindrapport van de Visitatiecommissie wetgeving;
- een aantal amendementen op het voorstel van rijkswet houdende wijziging van de Rijksoctrooiwet, de Rijksoctrooiwet 1995 en de Zaaizaad- en Plantgoedwet;
- twee amendementen op het voorstel van wet houdende regels omtrent het transport en de levering van aardgas (Gaswet).

Opvallend aan de laatste 2 adviesaanvragen, betreffende de octrooieerbaarheid van biotechnische uitvindingen en de juridische kwaliteit van enkele amendementen op het voorstel voor een Gaswet, was dat zij voortkwamen uit gebrek aan overeenstemming tussen regering en parlement. Bijzonderheid bij de Gaswet was dat het een al totstandgekomen wet betrof. De omstandigheid dat het om een verschil van inzicht binnen "de" wetgever ging, bracht de Raad ertoe zijn advies te beperken tot een strikt juridisch beredeerde opinie.

In het verslagjaar werd ook weer een aantal malen gebruikgemaakt van de mogelijkheid de afdelingen van de Raad bepaalde vragen voor te leggen (artikel 18 Wet RvS). Het betrof:

- het Europees Handvest inzake grondrechten;
- de mogelijkheid van tariefdifferentiaties in de onroerendzaakbelastingen;
- de juridische houdbaarheid van het verhandelbaar maken van NOx-emissierechten.

De Raad nam in 2000 in 3 gevallen het initiatief tot een overleg met de betrokken bewindspersonen over een bij de Raad aanhangige zaak, als voorzien in artikel 22 Wet RvS. Het betrof:

- de Nota wetgevingskwaliteitsbeleid en het kabinetsstandpunt bij het eindrapport van de Visitatiecommissie wetgeving;
- de overgangswet elektriciteitsproductiesector (“bakstenen”);
- het wetsvoorstel bereikbaarheid en mobiliteit.

De ervaring leert dat dit overleg een goed middel vormt om over en weer helderheid te krijgen over belangrijke problemen waarvoor de ontwerpregeling een oplossing wil bieden, de mogelijke bezwaren daartegen en de alternatieven daarvoor.

2.... Legisprudentieoverzicht

Evenals vorige jaren bevat dit jaarverslag een overzicht van de legisprudentie: een weergave van de lijnen die de Raad bij zijn advisering in het verslagjaar bij de toepassing van het toetsingskader heeft getrokken. De indeling van het overzicht is eveneens conform de onderverdeling van het toetsingskader: beleidstoetsing, juridische toetsing en wets-technische toetsing.

In het overzicht verduidelijkt de Raad een aantal van zijn adviezen, naar aanleiding van de reactie van regeringszijde in de nadere rapporten. Ten overvloede zij erop gewezen dat de Raad hiermee niet beoogt met de regering in discussie te treden of alsnog zijn gelijk te halen. Deze (nieuwe) werkwijze strekt ertoe het toetsingskader van de Raad op onderdelen waar mogelijk onduidelijkheden bestaan, nader in te vullen en te expliciteren. Dat is ook de reden dat slechts op enkele nadere rapporten wordt ingegaan.

1. Beleidstoetsing

Inleiding

Bij de advisering over een nieuwe regeling probeert de Raad eerst zicht te krijgen op het aan de regeling ten grondslag liggende beleid. Gekeken wordt welk probleem de wetgever op wil lossen met de regeling. Beoordeeld wordt of het gesignaleerde probleem inderdaad bestaat en, als dat aannemelijk is, of de voorgestelde oplossing de meest passende is. Problemen hoeven immers niet noodzakelijkerwijs te worden aangepakt met (nieuwe) wetgeving. Ook praktische vragen zoals de vraag of een regeling uitvoerbaar en handhaafbaar is, vormen onderdeel van de zogenaamde beleidstoetsing.

In dit onderdeel worden enkele voorbeelden besproken van adviezen uit het verslagjaar waarin deze aspecten door de Raad aan de orde zijn gesteld.

Overbodigheid

Alvorens tot wetgeving wordt overgegaan, dient te worden gezien of het (vermeende) probleem ook daadwerkelijk met wetgeving moet worden aangepakt; soms is wetgeving of zijn gedeelten daarvan overbodig. Deze vraag speelde bijvoorbeeld bij het wetsvoorstel toezicht Europese subsidies. In zijn advies twijfelt de Raad aan de noodzaak om een stelsel van preventief toezicht op decentrale overheden in te voeren met betrekking tot de nakoming van bepaalde uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen. In het wetsvoorstel was een dergelijk stelsel opgenomen, met informatieverplichtingen voor de decentrale overheden en een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister. De Raad onderschrijft weliswaar het uitgangspunt dat decentrale overheden een eigen verantwoordelijk-

heid hebben om binnen het kader van de eigen taken en bevoegdheden de nakoming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, maar meent dat er vooralsnog geen aanleiding is om specifiek met betrekking tot de nakoming van bepaalde uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen een uitzondering te maken op de huidige staatsrechtelijke en bestuurlijke verhoudingen door de invoering van een stelsel van preventief toezicht op decentrale overheden. De Raad stelt zich op het standpunt dat de benodigde informatie binnen de bestaande bestuurlijke verhoudingen zonder nadere regeling kan worden verkregen⁴. De regering meent evenwel dat informatieverstopping alleen onvoldoende is en dat de minister de mogelijkheid moet hebben in te grijpen als decentrale overheden hun Europese verplichtingen niet goed nakomen, om een (verdere) schending van het gemeenschapsrecht te voorkomen. In dit verband wordt er met nadruk op gewezen dat de staat uiteindelijk voor de schending van het gemeenschapsrecht aansprakelijk zal worden gesteld door de Europese instellingen. De regering stelt bovendien dat niet zonder meer gezegd kan worden dat het stelsel, en dan in het bijzonder de aanwijzingsbevoegdheid, niet past in de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Een dergelijke bevoegdheid komt ook op andere terreinen voor.

Rechts(on)zekerheid

Soms is het niet zozeer de vraag of het noodzakelijk is een wettelijke voorziening te treffen, maar rijst de vraag of het verstandig is dat te doen. Die vraag rees bijvoorbeeld in het kader van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Hierin is een groot aantal grondrechten, zowel klassieke als sociale, opgenomen. De regering vroeg de Raad haar op de voet van artikel 18 Wet RvS van voorlichting te dienen over het ontwerp-Handvest. Daarbij werd de bijzondere aandacht van de Raad gevraagd voor de verhouding van het Handvest tot de Nederlandse wet- en regelgeving. Tevens werd de vraag gesteld of het Handvest ook betekenis als rechtsbron kan krijgen als het niet juridisch bindend zou zijn. De Raad stelt zich op het standpunt dat zowel de inhoud en de strekking als de status van de in het ontwerp-Handvest opgenomen grondrechten onvoldoende duidelijk waren. Hij ontraadt dan ook een juridisch bindend karakter aan het Handvest mee te geven. Overigens onderkent de Raad dat het Handvest, ook wanneer het niet bindend zou worden, geleidelijk toch als rechtsbron betekenis zal krijgen. De Raad acht het, gelet op de mogelijke consequenties van de verschillende bepalingen, niettemin nodig die ontwikkeling te kanaliseren en adviseert bij de aanvaarding van het Handvest te verklaren dat dit Handvest in het totale proces van herziening en herschikking van de verdragen als basis zal dienen voor de formulering van grondrechten die wel bindend in de communautaire rechtsorde kunnen worden opgenomen⁵. Tijdens de Europese top van begin december 2000 in Nice hebben de Europese Raad, het Europees Parlement en de Commissie het Handvest gezamenlijk afgekondigd. Over het vraagstuk van de reikwijdte van het Handvest zal later worden beslist.

Afweging van voor- en nadelen

Een ander voorbeeld biedt het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in verband met de mogelijkheid om de bezwaarschriftprocedure met wederzijds goedvinden buiten toepassing te laten (rechtstreeks beroep). De Raad stelt zich in zijn advies op het standpunt dat te weinig onderzoek is gedaan naar de wenselijkheid en de effecten van het voorstel. De Raad relativeert enerzijds de in de toelichting genoemde voordelen van het voorstel, zoals de te behalen tijdwinst, anderzijds wijst

⁴ *Advies van 19 september 2000, Kamerstukken II 2000/01, 27 572, A.*

⁵ *Voorlichting van 4 oktober 2000, Kamerstukken II 2000/01, 21 501-20.*

hij op de ernstige nadelen die naar zijn oordeel aan het voorstel zijn verbonden, zoals het risico dat de bezwaarfase wordt overgeslagen in zaken die niet geschikt zijn voor een rechtstreekse beoordeling door de rechter. In die gevallen moet de zaak worden teruggestuurd, met alle tijdsverlies van dien. De Raad komt tot de conclusie dat het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen biedt voor een uitsluitend goed gebruik van het instrument en bovendien zoveel nadelen oplevert, dat het rendement ervan niet tegen de nadelen opweegt en adviseert het wetsvoorstel niet in te dienen⁶. Dit advies is niet overgenomen door de regering. Zij meent dat er wel degelijk belangrijke voordelen aan het voorstel zijn verbonden. Als belangrijk winstpunt noemt zij dat één van de reguliere zes-weken-termijnen zou worden geëcarteerd. Ook schat zij het risico op oneigenlijk gebruik van de maatregel lager in dan de Raad. Daarmee kende de regering echter een andere waarde toe aan de in het verleden met een facultatieve bezwaarschriftenprocedure opgedane ervaring. Deze ervaring heeft uitgewezen dat onder een facultatief regime meer beroep wordt ingesteld en dat de rechter meer onvoldoende voorbereide zaken krijgt voorgelegd. In zijn advies heeft de Raad verwezen naar de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie waarin, na 6 jaar experimenteren met een facultatieve procedure, de bezwaarschriftprocedure in 1992 algemeen verplicht werd gesteld, omdat de met de bezwaarschriftprocedure beoogde doeleinden in onvoldoende mate werden verwezenlijkt en de werkbelasting van de rechter aanzienlijk was toegenomen⁷. Tevens heeft het college erop gewezen dat recent, op dit thema toegespitst, wetenschappelijk onderzoek bevestigt dat de zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure - ongeacht het type besluit en het type geschil - buitengewoon groot is en dat de procedure bijdraagt aan de duidelijkheid en de uitgewerktheid van een zaak⁸. Het college is dan ook van mening dat dit wetsvoorstel, nog afgezien van de ingewikkeldheid ervan, de positieve invloed die van de bezwaarschriftprocedure uitgaat op de totale doorlooptijd van bestuursrechtelijke procedures, nadelig zal beïnvloeden.

Motivering

Uit de toelichting op wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten moet blijken welke uitgangspunten, belangen en afwegingen daaraan ten grondslag hebben gelegen. Slechts dan kan immers worden beoordeeld of de voorgestelde regeling daadwerkelijk nodig, wenselijk en toereikend is. Ontwerp-regelingen die materieel uitsluitend of voornamelijk steunen op in een regeerakkoord gemaakte afspraken, worden door de Raad kritisch bezien, omdat dat alleen niet een voldoende motivering vormt om tot wetgeving over te gaan, en de eis van voldoende motivering een essentiële eis voor goede wetgeving is. In het advies over de ontwerp-Spoorwegwet heeft de Raad een opmerking gemaakt over de onduidelijke motivering. Met dit ontwerp wordt een belangrijke vervolgstap in de richting van een algehele herziening van de spoorwegwetgeving gezet. Het wetsvoorstel regelt de ontvlechting van beheer en exploitatie van de spoorweginfrastructuur ener-

⁶ *Advies van 21 juli 2000, Kamerstukken II 2000/01, 27 552, A.*

⁷ *Memorie van toelichting Algemeen, onder 1.3, op het voorstel dat heeft geleid tot de wet van 4 juni 1992 (Stb. 279).*

⁸ *Zie K.H. Sanders, De heroverweging getoetst, Deventer, 1998, blz. 147-149; 159-161. Verder blijkt uit het verslag over de periode 1996-1999 van de Bezwaarschriftencommissie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Den Haag, 2000, blz. 21, dat sinds de bezwaarschriftprocedure van toepassing is geworden op onderwijszaken, in nog slechts weinig zaken beroep wordt ingesteld: bij een gegroundverklaring van tussen de 10% en 15% van de bezwaarschriften, varieert het percentage ingestelde beroepen naar aanleiding van de beslissingen op het bezwaarschrift tussen de 5 en 15.*

zijds en het daarop verrichte vervoer anderzijds. De Raad constateert echter dat een integrale en duidelijke uiteenzetting van doel, strekking en uitgangspunten van het optreden van de wetgever op dit terrein en van de door hem gemaakte keuzen ontbreekt in de memorie van toelichting. De Raad acht dit, zeker waar het gaat om een zeer fundamenteel voorstel als het onderhavige, een ernstige tekortkoming⁹. Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn in de toelichting zowel het doel en de strekking als de uitgangspunten van de voorgestelde wet verduidelijkt.

Een ander voorbeeld biedt het wetsvoorstel inzake handelingen met geslachtscellen en embryo's. De Raad meent dat in de memorie van toelichting onvoldoende uit de verf komt welke uitgangspunten, belangen en afwegingen aan de regeling ten grondslag hebben gelegen. In de toelichting wordt vooral benadrukt dat de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de regeling aan een aantal organisaties is voorgelegd. De Raad wijst in zijn advies op de eigen verantwoordelijkheid van de wetgever om keuzen te maken ten aanzien van het beleid en de regelgeving. Overheidsbeleid kan immers niet worden gevoerd door of gebaseerd zijn op de opvatting van maatschappelijke organisaties alleen¹⁰. De regering onderschrijft het uitgangspunt dat de wetgever primair verantwoordelijk is, maar merkt op de maatschappelijke aanvaardbaarheid van het wetsvoorstel van groot belang te achten, zeker waar het gaat om ethische vraagstukken waaraan niet door iedereen hetzelfde gewicht wordt toegekend. De regering heeft naar aanleiding van het advies van de Raad in de toelichting de gemaakte afwegingen verduidelijkt.

Handhaafbaarheid

Wetgeving moet handhaafbaar zijn. Soms is een regeling zodanig opgezet dat al bij voorbaat voorzienbaar is dat de handhaafbaarheid problematisch zal zijn. Dit deed zich bijvoorbeeld voor bij de Concessiewet personenvervoer per trein. De Raad constateert in zijn advies dat de in het wetsvoorstel gekozen vorm van marktwerking (concurrentie om, en niet op het spoor) resulteert in een situatie waarin noch het toezicht van de overheid noch de tucht van de markt volop kunnen werken. Dat kan zich wreken wanneer de concessieverlener de concessie wegens slechte vervoersprestaties van de spoorvervoerder wil intrekken. Bij gebrek aan een alternatief zal hij dat dan onder omstandigheden nalaten. Tegen die achtergrond mist de Raad van State een uiteenzetting over de handhaving van de voorgestelde regeling. Daarbij zou in het bijzonder moeten worden ingegaan op de verenigbaarheid van handhaving door middel van een boete of een dwangsom met het ingevolge een toepasselijke EG-verordening noodzakelijke consensuele karakter van de concessie, alsmede op het vraagstuk van handhaving van concessievoorschriften en het risico van een negatieve spiraal, waarbij de boetes voor gebrekkige dienstverlening op de consument worden afgewenteld door middel van tariefverhoging.¹¹ Aan deze punten is naar aanleiding van het advies van de Raad in de memorie van toelichting aandacht besteed. De Raad constateert echter dat er sprake blijft van een dilemma, dat in feite wordt doorgeschoven naar de concessieverlenende overheid.

⁹ *Advies van 16 juni 2000, Kamerstukken II 2000/01, 27 482, A.*

¹⁰ *Advies van 11 april 2000, Kamerstukken II 2000/01, 27 423, A.*

¹¹ *Advies van 16 juni 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 216, A.*

2. Juridische toetsing

Inleiding

Wetgeving behoort rechtmatig te zijn en dus te voldoen aan de eisen van het geschreven en ongeschreven recht. Zoals reeds is opgemerkt in eerdere jaarverslagen van de Raad, kunnen onrechtmatig gestelde regels niet alleen leiden tot sancties van bijvoorbeeld de EU, maar ook tot acties tot schadevergoeding door particulieren en bedrijven. Daarom wordt bij de toetsing van voorgestelde regelgeving veel aandacht besteed aan de juridische kwaliteit. Getoetst wordt aan de (mensenrechten)verdragen, het gemeenschapsrecht, het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwet (GW) en algemene wetten waarvan in beginsel niet zou moeten worden afgeweken in bijzondere wetten. De toetsing van voorstellen van wet in formele zin aan de GW acht de Raad in het bijzonder van belang. Artikel 120 GW sluit immers uit dat een dergelijke toetsing van in werking getreden wetten wordt verricht door de rechter. Ook wordt getoetst aan ongeschreven rechtsbeginselen. In dit verband moet onder meer worden gedacht aan het beginsel van rechtszekerheid. De rechtszekerheid komt onder druk te staan als wetten te weinig houvast bieden en geen “rustig bezit” zijn. De rechtszekerheid is ook in het geding indien, in het kader van het overgangsrecht, terugwerkende kracht aan een regeling wordt verleend. In het kader van de toetsing aan ongeschreven recht wordt ook getoetst aan het legaliteitsbeginsel. Dit is het beginsel dat alle algemeen verbindende voorschriften te herleiden moeten zijn tot een wet in formele zin. Waar het gaat om de toetsing aan ongeschreven recht kan, ten slotte, worden genoemd het beginsel dat regelgeving zorgvuldig dient te worden voorbereid. Dit beginsel brengt mee dat bepaalde, ingrijpende regelgeving, wordt voorgelegd aan adviescolleges en maatschappelijke instanties.

a. Toetsing aan hoger recht

Mensenrechtenverdragen

De toetsing van voorstellen aan de mensenrechtenverdragen leidt niet per definitie tot een opmerking van de Raad van State. Als de memorie of nota van toelichting naar het oordeel van de Raad voldoende adequaat argumenteert waarom een eventuele beperking van een mensenrecht gerechtvaardigd is, zal de Raad dit oordeel doorgaans niet expliciet uitspreken. Indien de memorie van toelichting onvoldoende, of zelfs in het geheel geen aandacht schenkt aan bepalingen uit de verdragen die gelet op het onderwerp van de regeling relevant zijn, wordt hierop wel gewezen in de adviezen van de Raad. Een voorbeeld biedt het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de identificatieplicht van prostituees. Dit voorstel behelst een beperking van het in artikel 8 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) neergelegde grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Niettemin werd in de aan de Raad voorgelegde memorie van toelichting niet expliciet ingegaan op de vraag hoe deze beperking kon worden gerechtvaardigd. In zijn advies beveelt de Raad aan dit alsnog te doen.¹² In de aan de Tweede Kamer aangeboden memorie van toelichting is inderdaad alsnog uitvoerig ingegaan op de rechtvaardigingsgronden.¹³

¹² *Advies van 25 mei 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 174, B.*

¹³ *Zie voor een ander voorbeeld het advies van de Raad van 20 september 1995, Kamerstukken II 1995/96, 24 575, A (Wijziging van de Ambtenarenwet c.a. in verband met het verrichten van nevenwerkzaamheden).*

Indien de Raad twijfelt aan de toelaatbaarheid van een beperking van een verdragsbepaling, zal dat in zijn advies tot uitdrukking worden gebracht. In adviezen van het verslagjaar kwamen onder meer aan de orde de artikelen 5 en 8 EVRM.

Artikel 5, eerste lid, EVRM bepaalt dat eenieder recht heeft op vrijheid en veiligheid van zijn persoon en dat niemand zijn vrijheid mag worden benomen, behalve in een aantal limitatief opgesomde gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure. Dit artikellid kwam ter sprake in het advies over een wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering (WvSv) met het oog op het herstel van vormfouten bij vorderingen tot verlenging van de terbeschikkingstelling (TBS) of van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. In het wetsvoorstel wordt een bepaling aan het WvSv toegevoegd die moet voorkomen dat bij het te laat indienen van een verzoek tot verlenging van TBS de officier van justitie niet-ontvankelijk wordt verklaard en de ter beschikking gestelde in vrijheid zal moeten worden gesteld: een vordering die later dan één maand voor het tijdstip waarop de TBS door tijdsverloop zal eindigen is ingediend, is niettemin ontvankelijk indien er "bijzondere omstandigheden zijn, waardoor de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen, de verlenging van de TBS eisen". De Raad merkt in zijn advies op dat de termijn waarbinnen de vordering tot verlenging kan worden gedaan, aldus niet begrensd is. Dit kan volgens de Raad, gelet op de uitspraak van het EHRM van 2 september 1998 in de zaak Erkalo tegen Nederland,¹⁴ leiden tot een schending van artikel 5, eerste lid, EVRM. Om het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met het EVRM zou moeten worden bepaald dat de vordering, om toewijsbaar te zijn, in elk geval binnen een redelijke termijn moet zijn gedaan.¹⁵ De regering meent echter dat dit niet nodig is, aangezien de vraag welke termijn in het concrete geval redelijk is, niet los kan worden gezien van de overige omstandigheden waar de rechter in het kader van de belangenafweging acht op zal moeten slaan. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de mate van termijnoverschrijding, alsmede de reden daarvan, belangrijke factoren zijn in de belangenafweging die de rechter in het concrete geval dient te maken. De mate van termijnoverschrijding en de reden daarvan zullen in deze belangenafweging een rol spelen in de omstandigheden van het concrete geval. In zoverre is de termijnoverschrijding niet onbegrensd. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de toelichting op dit punt aangepast.

Een bijzonder geval, ten slotte, is het Vreemdelingenbesluit 2000. In dit besluit zijn bepalingen opgenomen die onder het oude vreemdelingenrecht nog waren opgenomen in beleidsregels, zoals de Vreemdelingencirculaire. In de Vreemdelingencirculaire was ten aanzien van een aantal bepalingen uitdrukkelijk opgemerkt dat daarvan wordt afgeweken (inherente afwijkingsbevoegdheid) indien de toepassing van die bepalingen in strijd zou zijn met, bijvoorbeeld, artikel 8 EVRM. Het verheffen van een beleidsregel tot algemeen verbindend voorschrift heeft onder meer tot gevolg dat daarvan niet langer meer kan worden afgeweken. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of de bewuste bepalingen niet op gespannen voet staan met (artikel 8 van) het EVRM. De Raad meent echter dat het ontwerpbesluit, waarin ook een vrij algemeen geformuleerde hardheidsclausule was opgenomen, voldoende mogelijkheden biedt om in voorkomende gevallen een verdrags-

¹⁴ *ECHR Reports 1998-VI, blz. 2464, NJ 1999/624.*

¹⁵ *Advies van 6 juni 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 258, B.*

conforme toepassing aan het Vreemdelingenbesluit 2000 te geven en heeft over dit onderwerp dan ook geen opmerking gemaakt in zijn advies.¹⁶

Gemeenschapsrecht

Het gemeenschapsrecht, en dan in het bijzonder de rol van de Raad van State bij de beoordeling van regelgeving ter implementatie daarvan, was aan de orde in het in het verslagjaar gehouden periodieke overleg tussen de Raad van State en de Vaste Commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Tweede Kamer. Bij de beoordeling van deze regelgeving beziet de Raad allereerst of de te implementeren communautaire regeling volledig is omgezet. Ook wordt getoetst of de implementatie correct is, in die zin dat voldoende recht wordt gedaan aan de eisen en bedoelingen van de te implementeren regeling. Een derde toetsingspunt betreft de wijze waarop de regeling wordt ingepast in de Nederlandse rechtsorde, bijvoorbeeld door middel van verwijzing. Ook wordt bezien of de regeling tijdig is geïmplementeerd, waarbij ook het overgangsrecht een belangrijke rol speelt. Naar aanleiding van vragen van enkele leden van de Tweede Kamer over dit onderwerp,¹⁷ heeft de Raad een notitie opgesteld waarin onder meer wordt ingegaan op de inhoud van de adviezen over implementatieregeling. Uit deze notitie blijkt dat de advisering van de Raad een duidelijke meerwaarde heeft; over ongeveer 75 procent van de aan de Raad voorgelegde implementatieregelingen wordt een inhoudelijk advies uitgebracht. Zoals uit dit jaarverslag en de verslagen van de afgelopen jaren blijkt, is de verhouding tussen inhoudelijke adviezen en blanco adviezen over de gehele linie steeds ongeveer 50 procent-50 procent.¹⁸ Dat over implementatieregelingen relatief vaak een inhoudelijk advies wordt uitgebracht, is niet onlogisch. De eigen aard en de beperkingen van het gemeenschapsrecht brengen met zich dat het omzetten van dat gemeenschapsrecht niet altijd eenvoudig is.¹⁹ Een aantal voorbeelden uit de advisering over implementatieregelingen zal hier worden uitgewerkt. Voor het overige zij verwezen naar de notitie, die aan de beide Kamers der Staten-Generaal is gezonden en, geactualiseerd en enigszins bewerkt, in onderdeel 3 van dit hoofdstuk van het jaarverslag is opgenomen.

Tijdige implementatie

Om met het overgangsrecht te beginnen: in een ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit homeopathische farmaceutische producten wordt voorgesteld de in dat besluit opgenomen overgangstermijnen, waarvan de laatste afloopt op 31 december 2000, te verlengen. Het besluit strekt ter implementatie van een richtlijn die uiterlijk op 31 december 1993 had moeten zijn geïmplementeerd. De Raad stelt zich in zijn advies op het standpunt dat de verlenging van de overgangstermijn in strijd is met de verplichtingen van het gemeenschapsrecht, in het bijzonder met die van de richtlijn.²⁰ De Raad hanteert daarbij het uitgangspunt dat het opnemen van overgangstermijnen in implementatieregelingen slechts mogelijk is indien de te implementeren richtlijn daarin expliciet voorziet, of indien de uiterste uitvoeringsdatum van de richtlijn nog niet is verstre-

¹⁶ *Advies van 26 oktober 2000, Bijvoegsel Start 9 januari 2001, 6.*

¹⁷ *Kamerstukken II 1999/2000, 26 800, VI, nr 59, blz. 4 en 8; voor het antwoord van de Minister van Justitie zie Kamerstukken II 1999/2000, 26 800, VI, nr 79, blz. 2-3.*

¹⁸ *Zie bijvoorbeeld het Jaarverslag 1999, blz. 106.*

¹⁹ *Zie in dit verband ook hoofdstuk IV van het Jaarverslag 1999.*

²⁰ *Advies van 26 mei 2000, Bijvoegsel Start 12 december 2000, 241.*

ken.²¹ Dit standpunt heeft de Raad niet steeds zo expliciet gehuldigd. In eerdere adviezen heeft de Raad enkele malen een verdergaande overgangstermijn hetzij impliciet,²² hetzij expliciet²³ aanvaard. De Raad is echter bij nader inzien van oordeel dat de thans door hem verwoorde restrictieve uitleg voortvloeit uit het gemeenschapsrecht. Niettemin is de regering niet overtuigd door de argumentatie van de Raad. Onder verwijzing naar eerdere adviezen van de Raad waarin een minder restrictieve uitleg werd geaccepteerd, heeft de regering besloten het advies niet over te nemen en het ontwerpbesluit op dit punt ongewijzigd te laten. In dat verband beroept de regering zich tevens op het feit dat aan het bedrijfsleven reeds was toegezegd dat de overgangstermijnen zouden worden verlengd.

Hoewel de Raad respect heeft voor trouw aan het gegeven woord, wijst het college erop dat dergelijke toezeggingen slechts mogen worden gedaan binnen de gemeenschapsrechtelijke kaders. Ook communautaire rechtsbeginselen kunnen geen rechtvaardiging bieden voor de nationale wetgever om zelfstandig de gelding van een richtlijn uit te stellen.

Meer in het algemeen signaleert de Raad eventuele termijnoverschrijdingen bij de implementatie. In het verleden werd geadviseerd in te gaan op de *oorzaken* van dergelijke termijnoverschrijdingen.²⁴ Sinds ongeveer een jaar vraagt de Raad echter om aandacht te besteden aan de *gevolgen* daarvan voor de praktijk.²⁵

Correcte implementatie

De Raad is op de voet van artikel 15, tweede lid, Wet RvS gevraagd advies uit te brengen over een aantal amendementen op het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijksoctrooiwet, de Rijksoctrooiwet 1995 en de Zaaizaad- en Plantgoedwet. Dit wetsvoorstel strekt ter implementatie van richtlijn nr 98/44/EG. Nederland heeft als enige lidstaat tegen deze richtlijn gestemd. Niettemin is de richtlijn aangenomen en dient zij te worden geïmplementeerd in de Nederlandse rechtsorde. De amendementen strekken ertoe tegemoet te komen aan de belangrijkste, ook in de Tweede Kamer levende, bezwaren tegen de richtlijn. Zo wordt voorgesteld de groep van uitvindingen die niet octrooierbaar zijn, uit te breiden met onder meer planten en dieren en het gebruik van menselijke embryo's. De Staatssecretaris van Economische Zaken stelt zich op het standpunt dat deze amendementen onverenigbaar zijn met de richtlijn. De Raad stelt in zijn advies voorop dat de richtlijn het betrokken onderwerp totaal harmoniseert en dat door de lidstaten dus slechts aanvullende regels mogen worden gesteld, wanneer de richtlijn daarin voorziet. Die regels mogen bovendien geen afbreuk doen aan doel en strekking van de richtlijn. De in de richtlijn opgenomen excepties (openbare orde en goede zeden) moeten als onderdeel van de richtlijn in de context van de richtlijn worden uitgelegd. Tegen deze achtergrond komt de Raad tot de conclusie dat een belangrijk deel van de voorgestelde amendementen inderdaad niet verenigbaar is met de richtlijn en dan ook zou moeten worden heroverwogen.²⁶ Het is met andere woorden niet mogelijk de Europese besluitvorming, ook al was Nederland het daarmee niet eens, "bij te stellen" door bij de implementatie van het Europese besluit de gevolgen daarvan in de wetgeving te mitigeren.

²¹ Zie in dit verband ook het advies van 26 oktober 1995, *Kamerstukken II 1995/96*, 24 477, B.

²² *Advies van 17 januari 1996, Bijvoegsel Start 11 juni 1996*, 109.

²³ *Advies van 28 maart 1994, Bijvoegsel Start 9 november 1994*, 215.

²⁴ Zie bijvoorbeeld het advies van 6 december 1999, *Bijvoegsel Start 8 februari 2000*, 27.

²⁵ Zie bijvoorbeeld het advies van 30 december 1999 en twee adviezen van 28 januari 2000, alle gepubliceerd in het *Bijvoegsel Start 9 mei 2000*, 89.

²⁶ *Advies van 2 oktober 2000, Kamerstukken II 2000/01*, 26 568 (R1638), C.

Inpassing in de Nederlandse rechtsorde

Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt ook gezien hoe de te implementeren regeling wordt ingepast in de Nederlandse rechtsorde. Soms zal zich de situatie voordoen dat de terminologie van de communautaire regeling niet aansluit bij die in bestaande Nederlandse regelgeving. Dit deed zich bijvoorbeeld voor bij de implementatie van richtlijn nr 98/6/EG. Deze richtlijn vervangt een aantal oudere richtlijnen die zien op prijsaanduidingen en geeft een geheel nieuw stelsel waarbij een nieuwe systematiek en terminologie is gehanteerd. In het ontwerpbesluit ter implementatie van deze richtlijn wordt er evenwel voor gekozen de bestaande regelgeving aan te passen. De Raad wijst erop dat deze gekozen methode van implementatie het risico met zich brengt dat de nationale regelgeving afwijkt van de richtlijn, dat door verschillen in systematiek en terminologie onzekerheid ontstaat over de uitleg en toepassing van de nationale regelgeving, en dat hierdoor de inzichtelijkheid van de implementatie niet wordt bevorderd.²⁷ De regering is het met de Raad eens dat het omwille van de consistentie en de doorzichtigheid wenselijk is de terminologie en de systematiek aan die van de richtlijn aan te passen. Daarvoor moet echter eerst nog een formele wet worden gewijzigd. De regering geeft aan dat het in de rede ligt om bij die gelegenheid het besluit in zijn geheel te vervangen door een nieuw besluit.

Als bij implementatie wordt gekozen voor het verwijzen naar de communautaire regeling beziet de Raad of dit niet ten koste gaat van de duidelijkheid en de inzichtelijkheid van een regeling. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (hierna: Bmw) (implementatie biocidenrichtlijn) wordt heel in het algemeen verwezen naar een "communautaire maatregel". De Raad van State merkt in zijn advies op dat deze globale verwijzing niet ten goede komt aan de kenbaarheid van de regeling, tot onduidelijkheden leidt en een incorrecte implementatie tot gevolg kan hebben. De Raad adviseert daarom de materiële inhoud van de desbetreffende EG-richtlijnen in het wetsvoorstel over te nemen en in ieder geval in het wetsvoorstel de verwijzingen te beperken tot die communautaire maatregelen die in het kader van de specifiek aangeduide richtlijnen tot stand zullen komen.²⁸ Dit advies is niet overgenomen. De regering meent dat een verwijzing naar niet met name genoemde verordeningen, richtlijnen of beschikkingen noodzakelijk is omdat ook in andere verordeningen, richtlijnen of beschikkingen die niet hun grondslag hebben in de specifiek aangeduide richtlijnen, bepalingen blijven voorkomen die hun weerslag hebben op de nationale regelgeving op het gebied van bestrijdingsmiddelen. Met het oog op de rechtszekerheid en de kenbaarheid van de communautaire maatregelen zal van deze besluiten ingevolge artikel 1, zesde lid, Bmw mededeling worden gedaan in de Staatscourant. Daarbij zal worden vermeld op welke artikelen van de Bmw waarin sprake is van een dergelijke maatregel, deze betrekking hebben. De Raad van State acht deze methode ondoelmatig, omdat zij geen wezenlijke verbetering oplevert van kenbaarheid en toegankelijkheid.

Statuut voor het Koninkrijk

De Raad toetst ook aan het Statuut voor het Koninkrijk. Deze toetsing komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het advies over het voorstel van wet, houdende regels met betrekking tot de productie en keuring van uitrusting voor zeeschepen. De Raad stelt zich hierin op het standpunt dat regels die verband houden met veiligheidseisen die gel-

²⁷ *Advies van 30 november 1999, Bijvoegsel Start 11 april 2000, 72.*

²⁸ *Advies van 30 augustus 1999, Kamerstukken II 1999/2000, 27 085, A.*

den op grond van de artikelen 91 en 94 van het VN-Zeerechtverdrag²⁹ voor de 3 landen van het Koninkrijk gelijk moeten zijn, op hetzelfde moment in werking dienen te treden en bij rijkswet moeten worden geregeld. Het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid van zeeschepen betreft een aangelegenheid van het Koninkrijk in de zin van artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van het Statuut.³⁰ De regering daarentegen meent dat het wetsvoorstel, dat betrekking heeft op de fabricage en keuring van scheepsuitrusting, geen regels bevat die rechtstreeks verband houden met de veiligheid van schepen en om die reden geen aangelegenheid voor het Koninkrijk betreft. Het nader rapport bestrijdt voorts de noodzaak van uniforme regeling op grond van het Zeerechtverdrag. Volgens de regering staat het verdrag er niet aan in de weg dat de voorgeschreven wezenlijke band tussen zeeschip en vlaggenstaat per vlaggenstaat, maar in beginsel ook per categorie schepen of zelfs per schip verschillend kan worden ingevuld. De Raad meent echter dat zelfs indien aan de juridische noodzaak van een uniforme regeling, in de vorm van een rijkswet, wordt getwijfeld, het uit beleidsmatig oogpunt onwenselijk is als voor zeeschepen onder dezelfde vlag verschillende veiligheidsregimes gelden.

Grondwet

Bij de toetsing aan de GW stond dit verslagjaar artikel 91 GW centraal. In dit artikel is bepaald dat het Koninkrijk niet wordt gebonden aan verdragen zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. Indien een verdrag bepalingen bevat die afwijken van de GW, dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen (derde lid).

Over de interpretatie van dit artikel bestaat al enkele jaren verschil van mening tussen de regering en de Raad. In 1998 adviseerde de Raad de procedure van artikel 91, derde lid, GW toe te passen bij de goedkeuring van het verdrag tussen het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en het Koninkrijk der Nederlanden strekkend tot de oprichting van een Schots Hof zetelend in Nederland (het zogenaamde Lockerbie-verdrag).³¹ De regering nam dit advies niet over; zij stelde dat geen sprake was van een afwijking van de GW, en meer in het bijzonder van de artikelen 15 en 17 GW. Het eerste lid van artikel 15 bepaalt dat buiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen. Het tweede lid verleent degene aan wie anders dan op rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen, de mogelijkheid om bij de rechter om invrijheidstelling te verzoeken. Artikel 17 ten slotte bepaalt dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Volgens de regering is van afwijking van deze bepalingen geen sprake, aangezien de Nederlandse uitleveringsrechter zal kunnen beoordelen of de overdrachtshandeling door Nederland aan de Schotse rechter in overeenstemming is met de in Nederland geldende rechtsregelen. In dit opzicht blijven de opgeëiste personen de rechtsbescherming deels achtig die iedere persoon in de Nederlandse rechtssfeer geniet, wanneer een vreemde mogendheid om zijn uitlevering vraagt.

Bij het Statuut inzake het Internationaal Strafhof speelt dezelfde vraag. Vooruitlopend op de adviesaanvraag over de goedkeuring van dit Statuut, legde de regering in het verslag-

²⁹ *Het te Montego-Bay op 10 december 1982 totstandgekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee* (Tib. 1983, 83).

³⁰ *Advies van 6 mei 1999, Kamerstukken II 1999/2000, 26 878, B.*

³¹ *Advies van 18 september 1998, Kamerstukken II 1998/99, 26 221, A-B.*

jaar aan de Raad meer in het algemeen de vraag voor hoe het derde lid van artikel 91 GW moet worden uitgelegd. Meer in het bijzonder heeft de Raad zich gebogen over de vraag van de regering of het in artikel 91, derde lid, GW gaat om afwijking van specifieke bepalingen van de GW. Op basis van de wetsgeschiedenis komt de Raad tot de slotsom dat artikel 91, derde lid, GW slechts toepassing behoeft, indien verdragsbepalingen afwijken van specifieke bepalingen van de GW of daartoe noodzaken. Dit standpunt heeft de Raad al eerder, in 1983, ingenomen in het kader van zijn advies over de plaatsing van kruisvluchtwapens in Nederland.³² De Raad meent dat de rechtszekerheid in het geding is als artikel 91, derde lid, ook van toepassing zou zijn ingeval verdragsbepalingen afwijken van bijvoorbeeld de geest, strekking of systematiek van de GW, dan wel van aan de GW ten grondslag liggende beginselen, zonder dat van afwijking van specifieke bepalingen sprake is. Genoemde begrippen zijn naar het oordeel van de Raad te onbepaald om daaraan te kunnen toetsen. Naar het oordeel van de Raad ziet artikel 91, derde lid, GW derhalve alleen op afwijking van concrete grondwettelijke bepalingen en niet mede op afwijking van ongeschreven beginselen.³³ De regering deelt dit oordeel. Vervolgens is aan de Raad voorgelegd het wetsvoorstel tot goedkeuring van het hiervoor al genoemde Statuut inzake het Internationaal Strafhof. In de memorie van toelichting stelt de regering zich op het standpunt dat ten aanzien van dit Statuut artikel 91, derde lid, GW buiten toepassing kan blijven. De Raad deelt dat oordeel echter niet. Hij meent dat het Statuut wel degelijk afwijkt van concrete grondwettelijke bepalingen, namelijk de artikelen 15, tweede lid, en 71 GW.

Verwijzend naar zijn advies over het Lockerbie-verdrag, stelt de Raad dat in artikel 15, tweede lid, de toegang tot de Nederlandse rechter is gegarandeerd. Die toegang wordt naar het oordeel van de Raad door het Statuut niet gegarandeerd. Een gearresteerde persoon kan zich weliswaar wenden tot de rechter van de staat van bewaring. Is hij eenmaal ter beschikking gesteld van het Hof, dan lijkt uit het Statuut te volgen, dat een procedure tot invrijheidstelling voor de Nederlandse rechter niet langer mogelijk is. Anders dan de Raad is de regering echter van oordeel dat het begrip rechter in artikel 15 GW niet uitsluitend op de Nederlandse rechter ziet maar dat het ook een internationale rechter kan zijn. Tekst noch geschiedenis van artikel 15 verzetten zich er naar het oordeel van de regering tegen dat de rechtsbescherming wordt geboden door een internationale rechter. Bij de in het Statuut voorziene procedure is de toegang tot de rechter verzekerd. De regering is dan ook van oordeel dat het Statuut niet leidt tot afwijking van artikel 15 GW.

Artikel 27, eerste lid, van het Statuut bepaalt dat aan staatshoofden geen immuniteit toekomt. In de memorie van toelichting wordt slechts gesteld dat van een afwijking van artikel 42, tweede lid, GW (onschendbaarheid van de Koning) geen sprake is omdat die bepaling ziet op "het functioneren van de Koning in de Nederlandse constitutionele rechtsorde". De Raad leest hierin dat de volkenrechtelijke immuniteit van de persoon van de Koning naar het oordeel van de regering niet is begrepen in artikel 42, tweede lid, GW en beveelt in zijn advies aan dit uitdrukkelijk in de toelichting te vermelden. Er is naar zijn mening een duidelijker motivering nodig waarom er geen sprake is van een spanning tussen artikel 27 van het Statuut en artikel 42 GW.

In het nader rapport geeft de regering aan dat van een afwijking van de GW sprake zou

³² *Advies van 23 december 1983, Kamerstukken II 1983/84, 17 980, A-B.*

³³ *Advies van 19 november 1999, Kamerstukken II 1999/2000, 26 800, VI, A.*

zijn indien de Koning politiek staatshoofd zou zijn. In ons staatsbestel is de Koning echter representatief staatshoofd, de handelingen van de Koning worden volledig afgedekt door de ministeriële verantwoordelijkheid, weshalve de Koning de op grond van het Statuut strafbare misdrijven niet zou kunnen begaan.

Aangezien echter op grond van het Statuut eenieder, ongeacht zijn formele hoedanigheid, kan worden vervolgd op verdenking van het plegen van de bij het statuut strafbaar gestelde misdrijven, werd er door de regering voor gekozen, teneinde iedere twijfel voor het buitenland uit te sluiten, bij artikel 42 de procedure van artikel 91, derde lid, GW te volgen.

Artikel 71 GW verleent de leden van de Staten-Generaal, de ministers, de staatssecretarissen en andere personen die deelnemen aan de beraadslagingen immuniteit voor hetgeen zij in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies daaruit hebben gezegd of aan deze schriftelijk hebben overgelegd. Het Statuut bepaalt evenwel dat hun geen immuniteit toekomt en maakt onder meer strafbaar het aanzetten tot genocide of oorlogsmisdaden, hetgeen ook in bedoelde beraadslagingen of schriftelijke stukken zou kunnen gebeuren. In de memorie van toelichting wordt op dit punt geen strijd tussen Statuut en GW aanwezig geacht. De immuniteit van artikel 71 GW zou, gezien de in de Reglementen van Orde van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal voorziene sanctiemogelijkheden en de in artikel 119 GW voorziene berechting van ambtsmisdrijven, niet absoluut zijn. Deze redenering onderschrijft de Raad niet. De genoemde sanctiemogelijkheden vormen geen uitzondering op het niet in rechte kunnen worden vervolgd, en ook de in artikel 119 GW voorziene vervolging van "ambtsmisdrijven" doorbreekt de in artikel 71 GW verleende immuniteit naar het oordeel van de Raad niet, terwijl de in het Statuut voorziene vervolging dat wel doet. Derhalve is naar het oordeel van de Raad sprake van afwijking van een specifieke bepaling van de GW.³⁴ Ten aanzien van artikel 71 GW is de regering in haar nader rapport minder stellig dan ten aanzien van artikel 15 GW. Toegegeven wordt dat ten minste gerede twijfel kan bestaan of het Statuut afwijkt van de GW. Daarom wordt besloten toch de procedure van artikel 91, derde lid, GW te volgen.

Artikel 91 GW speelde het afgelopen jaar ook in een ander opzicht een rol in de advisering door de Raad van State. Zoals gezegd is in dit artikel bepaald dat het Koninkrijk niet wordt gebonden aan verdragen zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. De vraag rijst dan hoe moet worden geoordeeld over verdragen waarin is bepaald dat wijzigingen van die verdragen voor alle verdragspartijen in werking treden indien de wijzigingen door een deel (bijvoorbeeld tweederde) van de partijen zijn geratificeerd. Deze vraag speelde in het verslagjaar niet alleen bij het hiervoor reeds genoemde Statuut, maar ook bij een wijziging van het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter goedkeuring van het Statuut stelt de regering zich op het standpunt dat indien een wijziging van het Statuut in werking zou treden voordat het Koninkrijk die heeft geratificeerd, de wijziging geacht moet worden als een besluit van een volkenrechtelijke organisatie tot stand te zijn gekomen. Dergelijke besluiten hoeven niet te worden goedgekeurd (artikel 93 GW). Zowel in zijn advies over het Statuut als in zijn advies over het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten neemt de Raad een ander standpunt in. De Raad betoogt dat onder de hiervoor genoemde omstandigheden - inwerkingtreding

³⁴ *Advies van 15 juni 2000, Kamerstukken II 2000/01, 27 484, A.*

door ratificatie door een deel van de partijen, niet door een meerderheidsbesluit in een door het desbetreffende verdrag in het leven geroepen orgaan - niet kan worden gesproken van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie in de zin van artikel 93 GW, zodat op grond van artikel 91 GW strikt genomen wel degelijk goedkeuring (achteraf) vereist is. Een dergelijke goedkeuring achteraf acht de Raad echter onwenselijk, aangezien zij volkenrechtelijk geen gevolg heeft. De Raad adviseert daarom bij de goedkeuringswet, met toepassing van artikel 7, aanhef en onder a, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, te bepalen dat verdragswijzigingen, indien de ratificatie door het in het verdrag voorgeschreven aantal verdragspartijen (niet zijnde het Koninkrijk) is gedaan, geen goedkeuring meer behoeven.³⁵ Het advies is met betrekking tot de wijziging van het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten zonder meer gevolgd. Ook in het wetsvoorstel ter goedkeuring van het Statuut is de suggestie van de Raad gevolgd, zij het dat de regering niet overtuigd is van de noodzaak hiertoe voor wijzigingen van het Statuut waarbij de in het Statuut opgerichte "Vergadering van Partijen" betrokken is geweest; dergelijke verdragswijzigingen kunnen naar het oordeel van de regering wel worden aangemerkt als besluiten van een volkenrechtelijke organisatie. De Raad heeft zich echter laten leiden door de gedachte dat doorslaggevend dient te zijn de vraag door wie de inwerkingtreding is bewerkstelligd: door een orgaan dan wel door een meerderheid van de partijen.

Behalve artikel 91 GW kwamen ook de bepalingen over de rechtspraak in de GW (en dan in het bijzonder de artikelen 116 en 117) in de advisering van de Raad aan de orde. De regering heeft de Raad in het kader van de adviesaanvraag over het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten een aantal specifieke vragen voorgelegd over de verenigbaarheid van enkele voorgestelde bepalingen met die bepalingen. Allereerst vraagt zij of de GW het toelaat dat – gelet op de tijdelijke benoeming als bestuurder – de voorzitter van het bestuur van een gerecht (nieuwe stijl), tevens rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast, bevoegd is tot het opleggen van een schriftelijke waarschuwing aan en het buiten functie stellen van een rechterlijke ambtenaar met rechtspraak belast bij dat gerecht. Met een beroep op de totstandkomingsgeschiedenis van de GW beantwoordt de Raad de vraag met betrekking tot het geven van de waarschuwing bevestigend, en de vraag met betrekking tot de buitenfunctiestelling ontkennend. De regeling van de buitenfunctiestelling is als gevolg hiervan door de regering aangepast. Ook werd de vraag gesteld of de GW het toelaat dat zittende presidenten die voor het leven zijn benoemd door middel van een wettelijke overgangsregeling voor het leven benoemd worden tot coördinerend senior-vice-president van hetzelfde gerecht alsmede tijdelijk benoemd tot voorzitter van het bestuur van hetzelfde gerecht. Deze vraag beantwoordt de Raad, verwijzend naar artikel 117 GW ("de leden van de rechterlijke macht (...) worden (...) voor het leven benoemd"), bevestigend. Ook de vraag of de voorgestelde medezeggenschapsregeling toelaatbaar is, wordt door de Raad positief beantwoord.³⁶ Naar aanleiding van het advies van de Raad heeft de regering de regeling met betrekking tot de buitenfunctiestelling gewijzigd. De overige voorstellen, die de Raad niet problematisch acht, zijn gehandhaafd.

³⁵ *Adviezen van 15 juni 2000; Kamerstukken II 2000/01, 27 484 en van 23 maart 2000, Kamerstukken II 2000/01, 27 506, A. In deze adviezen wordt verwezen naar een aantal oudere adviezen van de Raad waarin een vergelijkbaar standpunt is ingenomen: advies van 12 april 1999, Kamerstukken II 1998/99, 26 599 (R1639) (Verdrag tot oprichting van de Associatie van Caraïbische Staten) en advies van 6 november 1995, Kamerstukken II 1995/96, 24 577 (R1562).*

³⁶ *Advies van 1 mei 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 181, A.*

De betekenis van artikel 42 GW kwam aan de orde in het advies over de beschouwing over het koningschap, die als bijlage bij de toelichting op de begroting van het Ministerie van Algemene Zaken zou worden gevoegd. De Raad geeft in zijn advies een aanvulling op deze beschouwing.³⁷ Met zijn aanvulling, die vooral betrekking heeft op inhoud en vormgeving van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en de andere leden van het Koninklijk Huis, beoogt de Raad bij te dragen aan de eenheid van opvatting over dit onderwerp.

De Raad deelt het standpunt van de regering dat op grond van artikel 42 GW volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor handelen en nalaten van de Koning. Het college meent dat vermeden moet worden dat een publiek debat over het koningschap wel in de media maar buiten het gemeen overleg tussen minister-president en de Staten-Generaal wordt gevoerd.

De ministeriële verantwoordelijkheid omvat het gehele koninklijk optreden, ook privé-aangelegenheden. Zij houdt in dat niet alleen desgevraagd, maar ook uit eigen beweging door of namens de minister-president tekst en uitleg wordt gegeven over de functie en het functioneren van het koningschap in Nederland; over de functie van de Koning als deel van de regering, over de bevoegdheden die daaraan verbonden zijn (advies, aansporing en vermaan) en over de rol van de Koning bij kabinetsformaties.

De Raad acht het staatsrechtelijk verantwoord dat in de praktijk van de ministeriële verantwoordelijkheid onderscheid wordt gemaakt tussen de leden van het Koninklijk Huis die in het bijzonder bij de uitoefening van de koninklijke functie zijn betrokken (de echtgenoot van de Koning, de vermoedelijke opvolger en diens echtgenoot) en de overige leden van het Koninklijk Huis. De minister-president draagt verantwoordelijkheid voor het optreden van de eerste 3 genoemde personen tenzij naar zijn mening het openbaar belang door dat optreden niet wordt geraakt ("ja tenzij ..."). Voor het doen en laten van de overige leden geldt dat slechts ministeriële verantwoordelijkheid bestaat als het openbaar belang daardoor wordt geraakt ("nee tenzij ...").

Ook het onderwijsartikel, 23 GW, kwam in het verslagjaar aan de orde in een advies van de Raad over de wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de overgangsregeling voor de kosten voor administratie, beheer en bestuur (ABB) bij verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. De Raad constateert daarin dat gemeenten voor het openbaar onderwijs thans aanmerkelijk hogere kosten maken voor ABB dan zij en bijzondere scholen vergoed krijgen. Anderzijds is het kennelijk heel moeilijk de ABB-kosten zuiver in de gemeente-administratie aan te geven. Niettemin zijn de door de gemeente gedragen kosten voor ABB in het openbaar onderwijs zoveel hoger dan de vergoeding in het bijzonder onderwijs - namelijk 2 tot 5 keer zoveel - dat de materiële financiële gelijkstelling, zoals neergelegd in artikel 23, zevende lid, GW naar het oordeel van de Raad onder druk staat. De voorgestelde regeling moet zowel in tijd als in geld duidelijk beperkt worden om een structurele oplossing niet te belemmeren en een verdere spanning met de materiële financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs weg te nemen. Door de regeling het karakter te geven van een regulier bekostigingsvoorschrift, ook al wordt de toepassing daarvan beperkt tot een periode van 6 jaar, wordt de ongelijke behandeling wettelijk gesanctioneerd, hetgeen in strijd is met artikel 23, zevende lid, GW.³⁸

³⁷ W01.00.0347/I; Kamerstukken II 1999/2000, 27 409, nr 1 en Kamerstukken II 2000/01, 27 400 III, A.

³⁸ Advies van 13 september 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 291, A.

De regering deelt niet de opvatting van de Raad dat sprake is van een structureel te lage vergoeding, maar onderschrijft wel de opvatting van de Raad dat deze regeling, op grond waarvan te verzelfstandigen scholen een hogere vergoeding krijgen, zowel in tijd als in geld duidelijk beperkt moet worden. Naar haar mening gaat het hier om een tijdelijk probleem dat door deze voorziening kan worden opgelost. Omdat er geen sprake is van een spanning met de materiële financiële gelijkstelling is het wegnemen van een verdere spanning met de materiële financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs dan ook niet aan de orde. Volgens de regering is de voorgestelde regeling niet in strijd met artikel 23, zevende lid, GW.

Toetsing van algemene maatregel van bestuur aan wet

In het verslagjaar is een aantal malen de vraag aan de orde geweest of, indien de wet in formele zin een bevoegdheid attribueert aan een bestuursorgaan, in een algemene maatregel van bestuur mag worden bepaald dat die bevoegdheid namens dat bestuursorgaan wordt uitgeoefend door een ander bestuursorgaan. Al in 1998 heeft de Raad zich op het standpunt gesteld dat een dergelijke constructie zich niet verdraagt met de regeling van de mandaatsfiguur in de Awb, meer in het bijzonder met artikel 10:8. In laatstgenoemd voorschrift is bepaald dat mandaat te allen tijde kan worden ingetrokken. Van deze in de wet geregelde bevoegdheid kan naar het oordeel van de Raad niet bij algemene maatregel van bestuur worden afgeweken.³⁹

Dit advies is destijds niet gevolgd. In het nader rapport neemt de regering het standpunt in dat geen sprake is van strijd met artikel 10:8 Awb, aangezien het mandaat te allen tijde kan worden ingetrokken. Daaraan doet naar het oordeel van de regering niet af dat daarvoor in dit geval een bijzondere procedure in de vorm van een wetwijziging geboden zou zijn. De Raad was door deze argumentatie niet overtuigd en heeft zijn standpunt opnieuw naar voren gebracht in zijn advies over het ontwerp -Vreemdelingenbesluit 2000.⁴⁰ Blijkens het nader rapport naar aanleiding van dit advies is thans ook de regering van mening dat de gekozen constructie moet worden vermeden. De Raad heeft zijn standpunt herhaald in zijn recente advies over het Besluit subsidie bewindvoerder schuldsanering.⁴¹

b. Toetsing aan ongeschreven recht

Behoorlijke wetgeving; rechtszekerheid

Wetgeving behoort duidelijkheid te bieden. Dat betekent onder meer dat moet worden vermeden wetgeving te vaak achter elkaar te wijzigen. In het verslagjaar passeerde een aantal opmerkelijke voorbeelden de revue, waarin van dit uitgangspunt werd afgeweken. In juli 2000 wordt een ontwerpbesluit tot wijziging van artikel 52a van het Vreemdelingenbesluit aan de Raad voorgelegd. In dit artikel is bepaald welke categorieën vreemdelingen zijn vrijgesteld van het vereiste van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Op het moment waarop deze wijziging bij de Raad aanhangig werd gemaakt, was reeds een volgende wijziging van de regeling omtrent de mvv in de Staatscourant voorgepubliceerd. Deze wijziging week op een aantal punten af van de aan de Raad voorgelegde wijziging. De Raad acht deze gang van zaken in strijd met de beginselen van behoorlijke wetgeving. De Raad merkt op dat zo al behoefte bestaat aan

³⁹ *Advies van 17 juli 1998, Bijvoegsel Start 10 november 1998, 215.*

⁴⁰ *Advies van 26 oktober 2000, Bijvoegsel Start 9 januari 2001, 6.*

⁴¹ *Advies van 8 december 2000, Bijvoegsel Start 13 maart 2001, 51.*

een wijziging van de bestaande regeling van het mvv-vereiste voor de korte tijd die reesteert tot de inwerkingtreding van de voorgepubliceerde regeling (op te nemen in het Vreemdelingenbesluit 2000), die wijziging naar het oordeel van de Raad in ieder geval in overeenstemming zou moeten worden gebracht met die voorgepubliceerde regeling.⁴² Naar aanleiding hiervan heeft de regering ervan afgezien de tussentijdse wijziging van de regeling van het mvv-vereiste door te zetten.

Iets vergelijkbaars deed zich voor bij het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit personenvervoer in verband met de deregulering van het taxivervoer. De Raad merkt in zijn advies over deze wijziging op dat enkele maanden eerder ook al een ontwerpbesluit tot wijziging van dezelfde artikelen aan de Raad van State was voorgelegd en dat die eerder voorgestelde wijziging nu weer ongedaan werd gemaakt dan wel opnieuw werd gewijzigd. De Raad heeft uit een oogpunt van wetgevingskwaliteit bezwaren tegen een zo spoedig wijzigen van regels. Daardoor wordt immers het gezag van de wet aangetast. Het binnen korte tijd wijzigen van wijzigingen leidt ook tot slecht toegankelijke regelgeving.⁴³ Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de wijziging van één van de bepalingen komen te vervallen.

In dit verband wijst de Raad ook op het wetsvoorstel dat ertoe strekte in artikel 131 GW te bepalen dat de wijze van aanstellen van de commissarissen van de Koning en van de burgemeesters door de wet wordt geregeld. De Raad merkt in zijn advies op dat het voorstel inhoudelijk niet verschilde van een enige tijd daarvoor ingediend wetsvoorstel (Kamerstukken 25 620), dat op het moment waarop het latere wetsvoorstel aan de Raad werd voorgelegd nog bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal aanhangig was. Wetsvoorstel 25 620 strekte tot het schrappen van artikel 131 GW en dus tot deconstitucionalisering van de aanstellingswijze zonder meer. De Raad meent dat het niet nodig is wetsvoorstel 25 620 te vervangen door het nieuwe wetsvoorstel.⁴⁴ Dit advies is echter niet overgenomen. De regering meent dat een expliciete grondwettelijke opdracht aan de formele wetgever te verkiezen is boven één die impliciet, namelijk uit het stelsel van de GW, voortvloeit, aangezien daarmee meer recht wordt gedaan aan de betekenis van de betrokken ambten voor het decentrale bestuur.

Delegatie van bevoegdheden (legaliteitsbeginsel)

Het legaliteitsbeginsel houdt in dat algemeen verbindende voorschriften te herleiden moeten zijn tot een wet in formele zin. Dit beginsel zou zijn functie verliezen wanneer bevoegdheden tot wetgeving zo massaal worden gedelegeerd dat in wezen de gehele wetgeving op nadere regels berust. In het wetsvoorstel met betrekking tot de herziening van de spoorwegwetgeving, zoals dat aan de Raad is voorgelegd, waren de hoofdlijnen van materiële normstelling zeer beperkt. Op vrijwel het gehele terrein van de wetgeving werd het mogelijk gemaakt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen, waarbij veelal weer kon worden afgeweken van wat de wet zelf aan normstelling kent. De Raad is van oordeel dat het legaliteitsbeginsel op deze manier onder druk komt te staan. Zeker waar het gaat om de invoering van een geliberaliseerd spoorweg-systeem is het van belang dat oriëntatie geboden wordt ten aanzien van het kader, de lijnen van ontwikkeling en de fundamentele normen, terwijl de toelichting de

⁴² *Advies van 17 augustus 2000, Bijvoegsel Strt 13 maart 2001, 51.*

⁴³ *Advies van 11 oktober 1999, Bijvoegsel Strt 11 januari 2000, 7.*

⁴⁴ *Advies van 27 juli 2000, Kamerstukken II 2000/01, 27 551, A.*

verantwoording moet bevatten van de keuzen die daarbij gemaakt worden.⁴⁵ Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn de verschillende delegatiebepalingen in dit opzicht nader geanalyseerd en in aanzienlijke mate beperkt; het wetsvoorstel is daarbij evenredig uitgebreid: een aantal bepalingen die in de oorspronkelijke opzet bij algemene maatregel van bestuur zou worden vastgesteld, is thans geheel of gedeeltelijk in het wetsvoorstel opgenomen. Aldus is een verschuiving bewerkstelligd van het oorspronkelijk voorgestelde niveau van de algemene maatregel van bestuur naar dat van de formele wet. Voorzover in het aldus uitgebreide wetsvoorstel toch nog wordt gedelegeerd, wordt daarmee tegemoetgekomen aan de wens om de wetgeving tijdig af te kunnen stemmen op de technische vooruitgang, internationale en communautaire voorschriften, alsmede gewijzigde maatschappelijke behoeften en gewijzigde politieke inzichten.

Ook in het kader van de voorgestelde herziening van het tuchtrecht voor octrooigemachtigden waarschuwt de Raad voor een uitholling van het legaliteitsbeginsel. In de oorspronkelijke toelichting bij deze herziening werd gesteld, dat de procedurele bepalingen omtrent het tuchtrecht beter bij algemene maatregel van bestuur gegeven kunnen worden, omdat opnemings van allerlei procedurele artikelen in de wet zelf deze onnodig omvangrijk zou maken. De Raad meent dat niet van alle procedurele onderwerpen kan worden gesteld dat delegatie zonder meer wenselijk is. Het enkele feit dat de wet te omvangrijk zou worden, is onvoldoende reden om een zo algemeen en ruim omschreven delegatiebepaling in de wet op te nemen. In ieder geval de in aanwijzing 24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) genoemde onderwerpen zouden in de formele wet moeten worden opgenomen. Ook dit advies is overgenomen. Daarbij is gekeken naar de wijze waarop het tuchtrecht is geregeld in de Advocatenwet en de Wet op het notarisambt.

Niet overgenomen is het advies van de Raad over een wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 c.a. in verband met de maatregelen aangaande het loon 2000. In dat wetsvoorstel wordt de minister ten aanzien van buitenlandse sporters die in verband met een grensoverschrijdend evenement in Nederland actief zijn, de bevoegdheid verleend het geldende forfaitaire tarief van 20 procent te verlagen tot ten minste 15 procent, teneinde een uniforme heffing voor dat evenement te bereiken. De Raad van State is van oordeel dat deze delegatiebevoegdheid geschrapt dient te worden. Het tarief als één van de bepalende elementen van een belasting dient bij wet te worden vastgesteld en verdraagt geen ministeriële afwijkingsbevoegdheid.⁴⁷ De regering is het er mee eens dat het uitgangspunt moet zijn dat belastingtarieven bij wet worden aangepast en niet bij lagere regelgeving, maar wijst vervolgens op de waarborgen die in dit verband gelden en op het bijzondere karakter van deze bij grensoverschrijdende evenementen gewenste afstemming.

Meer in het algemeen geldt overigens dat slechts in bijzondere gevallen bij lagere regeling kan worden afgeweken van een hogere regeling. Ook over dit aspect van het legaliteitsbeginsel heeft de Raad het afgelopen jaar een aantal opmerkingen gemaakt. In het Bekostigingsbesluit WPO wordt voor de jaren 2001 en 2002 een overgangsregeling opgenomen voor de bekostiging van scholen. De nieuwe methode voor formatiebereke-

⁴⁵ *Advies van 16 juni 2000, Kamerstukken II 2000/01, 27 482, A.*

⁴⁶ *Advies van 11 november 1999, Kamerstukken II 1999/2000, 27 193 (R1658), B.*

⁴⁷ *Advies van 21 oktober 1999, Kamerstukken II 1999/2000, 26 941, A.*

ning wordt echter reeds per 1 augustus 2000 ingevoerd. Vanaf die datum tot en met 31 december 2000 wordt bij ministeriële regeling een overgangsregeling getroffen voor de voorzieningen waarop het Bekostigingsbesluit WPO ziet. Hoewel een ministeriële regeling bij aangelegenheden van zeer tijdelijke aard in afwijking van een algemene maatregel van bestuur kan worden gerechtvaardigd, heeft de Raad van State daar in dit geval bezwaar tegen; opnemng van een overgangsregeling met hetzelfde onderwerp in een ministeriële regeling voor de eerste overgangsperiode en in een algemene maatregel van bestuur voor de beide overige periodes is uit een oogpunt van inzichtelijkheid van regelgeving niet wenselijk.⁴⁸ Naar aanleiding hiervan is de overgangsregeling alsnog in de algemene maatregel van bestuur opgenomen.

In een ander ontwerpbesluit was de mogelijkheid gecreëerd om bij ministeriële regeling, in afwijking van het besluit, voor daarvoor aan te wijzen groepen de bijdragen voor een bepaalde periode vast te stellen op lagere bedragen. De Raad van State plaatst ook hierbij kanttekeningen. De Raad merkt overigens op dat indien de wetgever in de hoofdregeling zelf in concrete gevallen de mogelijkheid van afwijking voorziet en de voorwaarden daarvoor regelt, dit naar zijn oordeel in bijzondere gevallen voor een beperkte tijd aanvaardbaar kan zijn. Het ontwerpbesluit zelf geeft echter geen aanwijzingen terzake. Derhalve voldoet het voorstel niet aan deze criteria.⁴⁹ Het advies om de tijdelijke maatregel alsnog op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te regelen is opgevolgd.

Overgangsrecht

De Raad besteedt in de beoordeling van voorstellen ook aandacht aan de regeling van het overgangsrecht. Als geen overgangsrecht is opgenomen, beziet de Raad of hieraan niettemin behoefte bestaat. Zonder overgangsrechtelijke voorzieningen heeft een regeling immers onmiddellijke werking. Soms kan echter behoefte bestaan aan een uitgestelde of eerbiedigende werking. In zijn advies over een wijziging van het Besluit veiligheid attractie- en speeltoestellen merkt de Raad op dat daaraan in het bijzonder behoefte kan bestaan als sprake is van voor de betrokkenen belastende regels.⁵⁰

Zijn wel overgangsbepalingen opgenomen, dan beoordeelt de Raad of die aan de eisen voldoen. Zeker waar het gaat om bepalingen waarin aan een regeling terugwerkende kracht wordt verleend, worden strenge eisen gesteld. Zoals de Raad al bij eerdere gelegenheden tot uitdrukking heeft gebracht, is het verlenen van terugwerkende kracht aan fiscale maatregelen slechts mogelijk tot het moment waarop voldoende kenbaar is dat de maatregel wordt ingevoerd.⁵¹ Gedacht kan worden aan de datum waarop een wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer. In lijn met deze eerdere adviezen, adviseert de Raad de regeling van het overgangsrecht in het wetsvoorstel ondernemerspakket 2001 te herzien.⁵² Dit advies is overgenomen.

Het instrument van de terugwerkende kracht kan, zoals de Raad opmerkt in zijn advies over een wijziging van het Besluit Raad voor milieu- en natuuronderzoek, overigens niet worden gebruikt om een reeds vervallen regeling te doen herleven.⁵³

⁴⁸ *Advies van 17 februari 2000, Bijvoegsel Start 13 juni 2000, 111.*

⁴⁹ *Advies van 15 oktober 1999, Bijvoegsel Start 11 januari 2000, 7.*

⁵⁰ *Advies van 28 januari 2000, Bijvoegsel Start 9 mei 2000, 89.*

⁵¹ *Zie bijvoorbeeld het advies van 20 augustus 1987, Kamerstukken II 1987/88, 20 316, A en het advies van 23 augustus 1990, Kamerstukken II 1990/91, 21 842, B.*

⁵² *Advies van 7 juni 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 209, A.*

⁵³ *Advies van 19 juli 2000, Bijvoegsel Start 9 januari 2001, 6.*

Trias politica

In ons staatsbestel is sprake van een onderscheiding tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Deze onderscheiding wordt in de wetgeving gewaarborgd. Bij een herschikking van de positie van één of meer van de machten, rijst automatisch de vraag op welke wijze de nieuwe verhoudingen moeten worden genormeerd. Toen dit verslagjaar het wetsvoorstel dat strekt tot de instelling van een Raad voor de rechtspraak aan de Raad werd voorgelegd, stond de Raad dan ook voor de vraag of de daarin opgenomen voorzieningen voldoende waarborgen bevatten tegen een vermenging van de verschillende machten. Meer in het bijzonder rees de vraag hoe de bevoegdheden van de Minister van Justitie ten opzichte van de Raad voor de rechtspraak begrensd waren. In het voorstel wordt bepaald dat de minister algemene aanwijzingen mag geven aan de Raad voor de rechtspraak "voorzover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie". Verder wordt voorgescreven dat de minister bij de uitvoering van zijn bevoegdheden niet treedt "in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken". De Raad merkt op dat uit de memorie van toelichting onvoldoende duidelijk blijkt wat precies moet worden verstaan onder het door de minister te respecteren terrein van "rechterlijk beleid" en adviseert een meer uitgebreide opsomming te geven van soorten beslissingen, die "in elk geval" geacht moeten worden betrekking te hebben op de procesrechtelijke behandeling van "categorieën van zaken", waarin de minister niet mag treden.⁵⁴ Aangezien bepaalde onderdelen van de bedrijfsvoering directe raakvlakken hebben met het rechterlijke beleid, adviseert de Raad meer in het bijzonder in de toelichting tot uitdrukking te brengen dat beslissingen inzake de bedrijfsvoering die onverbreekelijk samenhangen met het rechterlijk beleid, geacht moeten worden betrekking te hebben op de procesrechtelijke behandeling van categorieën van zaken, waarin de minister niet mag treden. De regering merkt naar aanleiding hiervan op dat onder rechterlijk beleid wordt verstaan het beleid dat rechters kunnen vormen inzake de uitoefening van de processuele bevoegdheden die de wet aan rechters attribueert. Overeenkomstig het advies is hierop nader ingegaan in de memorie van toelichting. De regering neemt de laatste suggestie van de Raad niet over. Het door de Raad voorgestelde criterium zal naar de regering verwacht leiden tot aanzienlijke interpretatieproblemen. In de praktijk zal moeilijk kunnen worden vastgesteld welke aspecten van de bedrijfsvoering "onverbreekelijk samenhangen" met de uitoefening van procesrechtelijke bevoegdheden. De regering meent overigens dat het door de Raad beoogde resultaat op een andere wijze al wordt bereikt. Het wettelijk verbod om te treden in de procesrechtelijke behandeling van zaken betekent dat beslissingen inzake de bedrijfsvoering slechts genomen mogen worden met inachtneming van het in dat verbod omschreven rechterlijk domein. De bedrijfsvoering is in dezen volgend. In de specifieke gevallen waar raakvlakken bestaan met de uitoefening van rechterlijke bevoegdheden, wordt derhalve de beleidsvrijheid van de minister door het wetsvoorstel beperkt.

Ook rees de vraag of voor de oplossing van mogelijke geschillen tussen de Minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak zou moeten worden voorzien in een beroepsregeling of dat volstaan kan worden met de binnen het huidige Nederlandse constitutionele bestel bestaande mogelijkheden, in het bijzonder de mogelijkheid van parlementaire controle. De Raad stelt zich in zijn advies op het standpunt dat voorzover geschillen tussen de minister en de Raad voor de rechtspraak betrekking zouden hebben op begro-

⁵⁴ *Advies van 1 mei 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 182, A.*

tingsaangelegenheden of daarmee samenhangende kwesties op het terrein van de bedrijfsvoering controle door de Staten-Generaal als medebegrotingswetgever de meest passende oplossing is. Mogelijke geschillen tussen de Raad voor de rechtspraak en de minister of tussen de gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak over de vraag of de minister dan wel de Raad voor de rechtspraak de hiervoor genoemde "onthoudingsgeboden" hebben overtreden, lenen zich naar de mening van de Raad gelet op hun aard en op de positie van partijen evenmin voor beslechting in een rechterlijke procedure. Deze opvatting wordt door de regering onderschreven.

De Raad meent voorts dat zou moeten worden voorzien in de bevoegdheid van de minister om bij grove taakverwaarlozing van de Raad voor de rechtspraak "maatregelen" of "voorzieningen" te treffen. Ook zou het initiatief bij het vaststellen van regels met betrekking tot de financiering van de rechtspraak, die volgens het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, naar het oordeel van de Raad moeten liggen bij de Raad voor de rechtspraak. Het verbinden van voorschriften aan de toekenning van een budget (waartoe volgens het voorstel de minister bevoegd is) zou naar het oordeel van de Raad bovendien slechts mogelijk moeten zijn als de Raad voor de rechtspraak daartoe een voorstel doet. De regering meent dat de in het wetsvoorstel al opgenomen bevoegdheden van de minister toereikend zijn om zijn verantwoordelijkheid te effectueren; zij wijst er daarbij op dat reeds is voorzien in de bevoegdheid van de minister om tijdelijke bewindvoerders aan te stellen indien leden van de Raad voor de rechtspraak zijn geschorst of ontslagen. De verantwoordelijkheid voor het inrichten van een stelsel van financiering van de rechtspraak berust naar het oordeel van de regering bij de formele wetgever. Daarom is het advies van de Raad om het initiatief voor de vaststelling van dit stelsel bij de rechterlijke macht te leggen niet overgenomen. Wel is, naar aanleiding van het advies van de Raad, bepaald dat het verbinden van voorschriften aan de toekenning van een budget slechts mogelijk is op voorstel van de Raad voor de rechtspraak.

3. Wetstechnische toetsing

Inleiding

In het kader van de wetstechnische toetsing wordt uiteraard getoetst aan de Ar en aan de overige aanwijzingen die het gereedschap vormen van de wetgevingsjurist. Eventuele opmerkingen van de Raad worden over het algemeen opgenomen in de redactionele bijlagen bij de adviezen of worden langs ambtelijke weg aan de ministeries doorgegeven. Aan een aantal aspecten van wetstechnische aard is echter in de adviezen zelf aandacht besteed.

Overzichtelijkheid van de regelgeving

Zo benadrukt de Raad onder meer het belang van overzichtelijkheid van de regelgeving. Een voorbeeld biedt de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure. Volgens het wetsvoorstel heeft deze nieuwe procedure geen betrekking op ruimtelijke investeringsprojecten waarop de Tracéwet of de Wet luchtverkeer van toepassing is, nu deze wetten reeds een besluitvormingsprocedure onder regie van het Rijk bevatten. Deze aanpak (verschillende procedures voor verschillende sectoren) heeft volgens de Raad het bezwaar dat een lappendeken van wettelijke regelingen ontstaat die afbreuk doet aan de overzichtelijkheid van het ruimtelijke ordeningsrecht. De opzet wekt verwarring in de hand en kan fouten

in de verschillende procedures tot gevolg hebben.⁵⁵ Hoewel de suggestie van de Raad om de besluitvormingsprocedures verdergaand te integreren vooralsnog niet is overgenomen door de regering, heeft zij aangegeven op langere termijn niettemin te willen overwegen de besluitvorming over alle projecten, ongeacht het beleidsterrein, in één wettelijke regeling onder te brengen.

Zelfs binnen één regeling kan de overzichtelijkheid onder druk staan. In een ontwerpbesluit dat ertoe strekte regels te stellen over de invoer van producten van dierlijke oorsprong uit derde landen was enerzijds een verbod opgenomen dierlijke producten in te voeren uit door de minister aan te wijzen landen, en was anderzijds een bepaling opgenomen waarin aan de minister de bevoegdheid werd verleend landen aan te wijzen waarvan de desbetreffende producten wel konden worden ingevoerd. Naar het oordeel van de Raad leidt het naast elkaar bestaan van beide systemen tot onduidelijkheid, aangezien de beide systemen door elkaar kunnen gaan lopen.⁵⁶ Naar aanleiding van dit advies is het ontwerp aangepast.

Overzichtelijkheid van de Ar

Hiervoor is al gewezen op het belang van de Ar voor het dagelijkse werk van de wetgevingsjurist. De Ar bevatten een groot aantal aandachtspunten voor de vormgeving van wetsvoorstellen. In de loop der jaren zijn de Ar enkele malen gewijzigd. In het verslagjaar is de vierde wijziging aan de Raad voorgelegd. Deze wijziging betekent een aanzienlijke uitbreiding van de Ar. Voor het eerst wordt bovendien voorgesteld een beleidsstuk als bijlage aan de Ar toe te voegen. De Raad wijst in zijn advies in algemene zin op het belang van de hanteerbaarheid van de Ar in het dagelijks gebruik. Hoe omvangrijker deze worden, des te minder zijn ze naar het oordeel van de Raad geschikt voor dagelijks gebruik. Ook meent de Raad dat het gezag van de Ar gevaar loopt indien ze te uitgebreid worden en als ze (beleids)onderdelen gaan omvatten die onvoldoende algemeen zijn aanvaard.⁵⁷ Naar aanleiding van dit advies is besloten het bewuste beleidsstuk niet langer als bijlage op te nemen, maar het in de Staatscourant te publiceren en daarnaar in de Ar slechts te verwijzen.

Tabelwetgeving

Binnen het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bestaat de wens om het Bouwbesluit beter hanteerbaar en eenvoudiger leesbaar te maken voor de gebruikers. Hierbij wordt vooral gedacht aan het hanteren van tabellen om op een overzichtelijker wijze de relevante voorschriften te presenteren. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft in het verslagjaar afdeling V van de Raad verzocht hem hierover van voorlichting te dienen op de voet van artikel 18 Wet RvS. De afdeling merkt op dat er geen principieel bezwaar bestaat tegen het gebruik van tabelwetgeving als zodanig. Ook aanwijzing 102 Ar verzet zich er niet tegen. In diverse bestaande wettelijke regelingen wordt de figuur reeds toegepast; dit is onder meer het geval in de belastingwetgeving en in rechtspositieregelingen; ook in communautaire richtlijnen wordt de techniek vaak gebruikt, waarnaar vervolgens in Nederlandse wetgeving wordt verwezen. Voorzover tabelwetgeving leidt tot grotere dui-

⁵⁵ *Advies van 12 november 1999, Kamerstukken II 1999/2000, 27 178, A.*

⁵⁶ *Advies van 12 juli 1999, Bijvoegsel Start 14 maart 2000, 52.*

⁵⁷ *Advies van 26 januari 2000, Bijvoegsel Start 14 november 2000, 221.*

delijkheid en toegankelijkheid is ze volgens de afdeling een nuttig instrument. Wel moet ook worden voldaan aan de overige eisen die voor wettelijke regelingen gelden, zoals die van ondubbelzinnigheid (dat kan een sterke troef zijn van deugdelijke tabelwetgeving) en van handhaafbaarheid. Voorts ligt een probleem besloten in het feit dat bij tabelwetgeving de bepaling vaak mede besloten ligt in de plaats binnen de tabel en de ingevulde velden. Dit kan bij handhaving moeilijkheden geven bij de aanduiding van de overtreden regel of norm. Bij het opstellen van de tabellen dient bijzondere aandacht te worden besteed aan dit aspect van handhaafbaarheid.⁵⁸

Een bijzondere vorm van tabelwetgeving is opgenomen in de aanpassingswetgeving in verband met de invoering van de euro. Het gaat hier om een grote hoeveelheid relatief eenvoudige wijzigingen (bedragen in guldens worden omgezet in bedragen in euro's), waardoor deze aanpassingen zich, ook naar het oordeel van de Raad, goed lenen voor opnemingsvorm. Daar komt bij dat vooraf uitgebreid in beleidsbrieven is ingegaan op de meer beleidsmatige aspecten die zijn verbonden aan deze aanpassingswetgeving.⁵⁹

Regelingsopdracht aan de wetgever

In het oorspronkelijke wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten was een bepaling opgenomen waarin werd verwezen naar onderwerpen die "bij de wet" zullen worden geregeld. In eerdere adviezen heeft de Raad al opgemerkt dat deze constructie zou moeten worden vermeden. Ons staatsrecht kent immers niet de figuur van de (organieke) wet die boven de gewone wet staat.⁶⁰ Daarom meent de Raad dat de genoemde bepaling (die zou worden opgenomen in de Wet op de rechterlijke organisatie) zou moeten vervallen.⁶¹ Hieraan heeft de regering gehoor gegeven.

3.... Adviestaak implementatie EG-regelgeving

1. Inleiding

In het verslagjaar is in de Tweede Kamer de suggestie gedaan de Raad niet langer te laten adviseren over regelgeving ter implementatie van EG-regelgeving.⁶² De Minister van Justitie volgt deze suggestie niet. Hij wijst er in de eerste plaats op dat de termijn waarbinnen de Raad over dergelijke regelgeving adviseert kort is. Bovendien acht hij de advisering door de Raad des te meer van belang bij implementatieregelgeving, nu als gevolg van de "stroomlijning" van de wetgevingsprocedure bij implementatieregelgeving (titel 1.2 Awb) andere (externe) waarborgen voor de kwaliteit van de wetgeving veelal ontbreken.⁶³

In dit onderdeel van het jaarverslag wordt ingegaan op de kwantitatieve en de kwalitatieve aspecten van de advisering door de Raad over implementatieregelgeving.

⁵⁸ Voorlichting van 10 november 1999.

⁵⁹ Over de aanpassingswet euro heeft de Raad dan ook een advies-conform uitgebracht, Kamerstukken II 2000/01, 27 472.

⁶⁰ Advies van 28 januari 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, B (Tijdelijke referendumwet); zie ook het advies van 24 april 1998, Kamerstukken II 1998/99, 26 219, A (Mijnbouwwet).

⁶¹ Advies van 1 mei 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 181, A.

⁶² Kamerstukken II 1999/2000, 26 800, VI, nr 59, blz. 4 en 8.

⁶³ Kamerstukken II 1999/2000, 26 800, VI, nr 79, blz. 2-3.

2. Gemiddelde adviesduur implementatieregelgeving

De Raad streeft ernaar de adviestermijnen zo kort mogelijk te houden. Dit geldt zeker voor de adviezen over implementatieregelgeving. Sinds 1 januari 1996 heeft de Raad geadviseerd over in totaal 231 wetten en algemene maatregelen van bestuur ter implementatie van EG-regelgeving. De gemiddelde adviesduur bedroeg 58 dagen. In het hierna volgende schema is gespecificeerd welk percentage van deze adviezen binnen één respectievelijk 2 en 3 maanden is uitgebracht.

	Adviesduur implementatie regelgeving 1996-2000	Adviesduur 2000 (algemeen)
< 1 maand	29%	53%
1 - 2 maanden	32%	27%
2 - 3 maanden	24%	14%
> 3 maanden	15%	6%

3. Percentage inhoudelijke adviezen over implementatieregelgeving

Voor de beoordeling van de meerwaarde van de advisering over de implementatieregelgeving door de Raad is het van belang inzicht te verkrijgen in het aantal inhoudelijke adviezen. Van de 231 adviezen die de Raad tussen 1 januari 1996 en 31 december 2000 heeft uitgebracht, zijn er 170 inhoudelijk. Dit betekent dat de Raad in 74% van de gevallen inhoudelijk heeft geadviseerd. Ter vergelijking: in 1999 was de verhouding inhoudelijk advies/conform advies over de hele linie 50%-50%.

jaar	aantal adviezen	inhoudelijke adviezen
1996	24	18
1997	68	55
1998	45	29
1999	54	40
2000	40	28

4. Extra argumenten pro handhaving advisering

Het zal niet altijd eenvoudig zijn om vast te stellen of sprake is van een regeling die - in de terminologie van artikel 1:7, eerste lid, Awb - "uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen". De ervaring leert dat niet altijd duidelijk is of slechts sprake is van "kale" implementatie (aanwijzing 337 Ar) of dat daarnaast nog "extra" nationaal beleid wordt meegenomen bij de implementatie van EG-regelgeving in nationale regelgeving. Onduidelijkheid hierover bestond bijvoorbeeld bij een recente wijziging van het Besluit prijsaanduiding goederen 1980. Het is dan ook de vraag of het mogelijk is een sluitende uitzondering op artikel 15 Wet RvS te formuleren. In dit verband zij opgemerkt dat om die reden enkele jaren geleden is afgezien van het maken van een uitzondering op de adviesplicht voor "gebonden" implementatie.⁶⁶

⁶⁴ Zie Jaarverslag 1999, blz. 106.

⁶⁵ Wijziging van het Besluit prijsaanduiding goederen 1980 (implementatie richtlijn nr 98/6/EG).

⁶⁶ Kamerstukken II 1991/92, 22 008, nr 5.

Daar komt bij dat “kale” implementatie, zelfs als het gaat om de implementatie van richtlijnbepalingen die de lidstaten weinig of geen beleidsvrijheid laten, niet per definitie eenvoudig is. Mede als gevolg van de wijze van totstandkoming, is de kwaliteit van deze bepalingen niet altijd dezelfde als die van de nationale regelgeving. De eigen aard en de beperkingen van het gemeenschapsrecht enerzijds, en die van het nationale recht anderzijds, compliceren de implementatie daarvan.⁶⁷

5. Voorbeelden uit de advisering

Vervolgens rijst de vraag naar de inhoud van de door de Raad uitgebrachte inhoudelijke adviezen. Hierna volgt een aantal voorbeelden, gerangschikt naar thema.

5.1. Verwijzingstechniek

Het is van groot belang dat een regeling duidelijk en inzichtelijk is. Als gevolg van (globale) verwijzing naar richtlijnen schort het daar bij implementatieregelingen nog wel eens aan. Sommige richtlijnen, of bijlagen daarvan, laten de lidstaten nog bepaalde keuzen, bijvoorbeeld tussen verschillende systemen of tussen verschillende toepassingsdata. In dergelijke gevallen kan niet zonder meer worden verwezen naar de (bijlage van de) richtlijn, maar zal in de implementatieregeling daadwerkelijk een keuze moeten worden gemaakt.⁶⁸

5.2. Overgangsrecht

Sommige EG-richtlijnen voorzien naast een uiterste implementatiedatum in een uiterste toepassingsdatum, die bijvoorbeeld bedoeld is om producenten in de gelegenheid te stellen hun handelsvoorraad die wel aan de oude eisen, maar niet meer aan de nieuwe richtlijn voldoet, te verkopen. Implementatieregelingen bieden soms een langere overgangperiode dan de richtlijn, bijvoorbeeld omdat de implementatie niet tijdig heeft plaatsgevonden. Het gunnen van een autonome overgangperiode is echter volgens de Raad in strijd met het communautaire recht.⁶⁹

5.3. Onvolledige implementatie

Een zeer veel voorkomend probleem is dat de te implementeren richtlijn niet volledig wordt omgezet. In sommige gevallen worden één of meer bepalingen “vergeten”. Dit kan vervelende consequenties hebben. Als uit een richtlijn verplichtingen voortvloeien voor burgers, kunnen die niet aan hen worden tegengeworpen als die verplichtingen niet zijn omgezet in nationale bepalingen. De lidstaat kan hier vervolgens weer op worden

⁶⁷ Zie in dit verband ook het Jaarverslag 1999 van de Raad, blz. 77-86.

⁶⁸ Advies van 16 maart 1998 over het Voertuigreglement (W09.97.0814; Bijvoegsel Start 1998, 150). Zie voor enkele andere voorbeelden van adviezen met betrekking tot de verwijzingstechniek het advies van 12 juli 1999 over het Besluit invoer producten van dierlijke oorsprong uit derde landen (W13.99.0291/III; Bijvoegsel Start 14 maart 2000, 52), het advies van 4 augustus 1997 over het Besluit uitvoering EG-kader-richtlijn luchtkwaliteit (W08.97.0335; Bijvoegsel Start 9 juni 1998, nr 105) en het advies van 11 november 1999 over het Warenwetbesluit cosmetische producten (W13.99.0489/III; Bijvoegsel Start 14 maart 2000, 52).

⁶⁹ Advies van 26 mei 2000 over het Besluit homeopathische farmaceutische producten (W13.00.0111/III; Bijvoegsel Start 12 december 2000, nr 241). Zie ook het advies van 17 januari 1996 over het Warenwetbesluit drukverpakkingen (W13.95.0470; Bijvoegsel Start 11 juni 1996, nr 109).

aangesproken, met alle mogelijke gevolgen van dien.⁷⁰ In weer andere gevallen worden richtlijnbevestigingen bewust niet geïmplementeerd, bijvoorbeeld omdat zij niet uitvoerbaar zouden zijn. Ook dit acht de Raad niet toegestaan.⁷¹

5.4. Implementatie via verkeerde instrument

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat richtlijnen dienen te worden geïmplementeerd door middel van verbindende voorschriften. Deze jurisprudentiële regel wordt nog wel eens veronachtzaamd en wordt in toelichtingen opgemerkt dat de bestaande praktijk of de (vaste) jurisprudentie al in overeenstemming is met de te implementeren richtlijn.⁷² Ook wordt implementatie wel eens, ten onrechte, overgelaten aan de markt zelf (zelfregulering).⁷³

5.5. Verkeerde implementatie

Het is niet altijd eenvoudig bepalingen van EG-richtlijnen in te passen in het Nederlandse stelsel van wetgeving. Er wordt met zekere regelmaat gekozen voor een afwijking van de terminologie van de richtlijnbevestigingen om aan te sluiten bij de terminologie van reeds bestaande Nederlandse wetgeving. De Raad beoordeelt kritisch of een

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld het advies van 23 juni 1997 over het Besluit verboden stoffen Diergeneesmiddelenwet (W11.97.0258; Bijvoegsel Start 12 augustus 1997, nr 152), het advies van 16 maart 1998 over een wijziging van de Wet milieubeheer (W08.98.0009; Kamerstukken II 1998/99, 26 350, A), het advies van 24 april 1998 over de Mijnbouwwet (W10.97.0781; Kamerstukken II 1997/98, 26 219, A), het advies van 28 augustus 1998 over het Besluit risico's zware ongevallen 1998 (W08.98.0384; Bijvoegsel Start 27 mei 1999, nr 131), het advies van 20 november 1998 over een wijziging van verschillende wetten in verband met de Wet bescherming persoonsgegevens (W03.98.0347; Kamerstukken II 1998/99, 26 410, B), het advies van 4 maart 1999 over de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (W12.99.0025/IV; Kamerstukken II 1998/99, 26 524, A), het advies van 27 april 1999 over een wijziging van het Burgerlijk Wetboek (W03.99.0031/I; Kamerstukken II 1999/2000, 26 861, B), het advies van 11 januari 2000 over een wijziging van besluiten op basis van de Zaaizaad- en Plantgoedwet (W11.99.0510/V; Bijvoegsel Start 14 maart 2000, nr 52) en het advies van 31 maart 2000 over de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 (W10.00.0029/II; Kamerstukken II 1999/2000, 27 167, A).

⁷¹ Advies van 12 juli 1999 over een wijziging van het Voertuigreglement (W09.99.0222/V; Bijvoegsel Start 12 oktober 1999, nr 196).

⁷² Zie hierover bijvoorbeeld het advies van 5 juli 1993 over de wijziging van de Wet bestrijding namaakproducten (W10.93.0289; Kamerstukken II 1992/93, 23 325, B), het advies van 26 november 1991 over een wijziging van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (W03.91.0557; Kamerstukken II 1991/92, 22 520, B) en het advies van 23 juli 1993 over het Warenwetbesluit algemene produktveiligheid (W13.93.0152; Bijvoegsel Start 9 november 1993, nr 215).

⁷³ Zie hierover het advies van 15 december 1993 over een wijziging van de Mediawet (W13.93.0229; Kamerstukken II 1993/94, 23 752, A) en het advies van 26 april 1994 over de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (W13.94.0053; Kamerstukken II 1993/94, 23 779, A).

⁷⁴ Zie het advies van 2 februari 1994 over de Wet explosieven voor civiel gebruik (W08.93.0717; Kamerstukken II 1993/94, 23 643, A), het advies van 26 augustus 1993 over het Besluit productie en handel vleesproducten (W13.93.0318; Bijvoegsel Start 8 februari 1994, nr 27), het advies van 4 november 1999 over een wijziging van het Mediabesluit (W05.99.0503/III; Bijvoegsel Start 11 januari 2000, nr 7) en het advies van 24 augustus 2000 over het Besluit etikettering energiegebruik personenauto's (W10.00.0271/II; Bijvoegsel Start 12 december 2000, nr 241).

dergelijke afwijking afbreuk doet aan de inhoud van de richtlijn.⁷⁴ Daarnaast plaatst de Raad kanttekeningen bij het omzetten van een gebonden richtlijnverplichting in een discretionaire bevoegdheid.⁷⁵ Ook verschilt de Raad soms met de regering van mening over de uitleg van een richtlijnbevestiging of bestaat verschil van inzicht over de vraag of de richtlijn een bepaald onderwerp totaal harmoniseert of slechts minimum harmonisatie beoogt.⁷⁶

5.6. Reikwijdte van de implementatie

Soms verplichten EG-richtlijnen tot een gefaseerde liberalisering van bepaalde markten. In de Nederlandse implementatiereggeving wordt soms gekozen voor snellere liberalisering dan waartoe de richtlijn verplicht. De Raad heeft met betrekking tot de liberalisering van de gasmarkt de beleidsmatige vraag gesteld of dit wenselijk is.⁷⁷

4.... Advisering per afdeling van de Volle Raad

In dit onderdeel van het jaarverslag wordt een overzicht gegeven van hetgeen in de advisering per ministerie is opgevallen. Daarbij hoort de ontwikkeling van het zaakaanbod, het tempo van wetgeving en wetgevingsadviesing, de dicta die de Raad aan zijn adviezen verbindt en enkele onderdelen van adviezen die om andere redenen dan uit een oogpunt van legisprudentie van belang zijn.

Elk advies van de Raad aan de regering wordt afgesloten met een dictum, waarin de Raad zijn eindoordeel formuleert over het hem voorgelegde voorstel. Deze dicta kunnen licht of zwaar zijn. Zo kan in het dictum worden medegedeeld "dat de Raad zich met het voorstel kan verenigen en dat hij de Kroon mitsdien in overweging geeft het te zenden aan de Tweede Kamer" of in het geval van een algemene maatregel van bestuur "het aldus tot stand te brengen". Een blanco of conform advies dus; daaraan kunnen wel redactionele opmerkingen worden toegevoegd.

De Raad kan er ook op aandringen dat in het ontwerp of in de memorie of nota van toelichting enige wijzigingen worden aangebracht. In dat geval wordt in het dictum geadviseerd tot "indienen" (bij een algemene maatregel van bestuur: "tot stand brengen") "nadat aandacht zal zijn geschonken aan", of "rekening zal zijn gehouden met, de door de Raad gemaakte opmerkingen". De Raad kan in het dictum echter ook te kennen geven "dat hij zich niet met het voorstel kan verenigen en dat het naar zijn oordeel geen doorgang behoort te vinden", of "dat het wetsvoorstel niet aldus gezonden moet worden naar de Tweede Kamer". Dat zijn de zwaarste dicta. Vaker komt voor het wat minder zware dictum, inhoudend "dat niet tot indiening/totstandbrenging moet worden overgegaan dan nadat rekening zal zijn gehouden met de opmerkingen van de Raad". Sedert

⁷⁵ Zie het advies van 19 juli 1999 over het Besluit interoperabiliteit transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem (W09.99.0262/V; Bijvoegsel Stcrt 11 januari 2000, nr 7) en het advies van 28 januari 2000 over een wijziging van het Besluit typekeuring motorrijtuigen luchtverontreiniging (W08.99.0587/V; Bijvoegsel Stcrt 9 mei 2000, nr 89).

⁷⁶ Zie het advies van 10 december 1997 over een wijziging van de Kieswet (W04.97.0659; Kamerstukken II 1997/98, 26 052, A) en het advies van 2 oktober 2000 over een aantal amendementen op een wijziging van onder meer de Rijksoctrooiwet en de Zaaizaad- en Plantgoedwet (W10.00.0254/II; Kamerstukken II 1998/99, 26 568 (R1638), B).

⁷⁷ Advies van 1 februari 1999 (W10.98.0512; Kamerstukken II 1998/99, 26 463, B).

1985 worden voorstellen die de Raad van State aanleiding geven tot een zwaar dictum altijd opnieuw in de ministerraad aan de orde gesteld.

Uit dit overzicht blijkt dat het tempo van advisering door de Raad in het algemeen (veel) hoger is dan het tempo van het tot stand brengen van het nader rapport. Daarbij vallen ook de verschillen tussen de ministeries op. De gemiddelde doorlooptijden van de nadere rapporten van de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij liggen ver boven de 100, die van de Ministeries van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties liggen onder de 60 dagen.

In dit overzicht wordt alleen aandacht gegeven aan die ministeries die een grote hoeveelheid wetgeving tot stand brengen.

Afdeling I

Algemene Zaken/Justitie/Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Justitie

Het aantal binnengekomen zaken van het Ministerie van Justitie was met 100 zaken lager dan in 1999 (117), maar hoger dan in 1998 (78). Vijf zaken betroffen implementatie van EU-regelgeving. Voor 7 zaken werd om spoed verzocht.

Er werden 103 adviezen uitgebracht en met de advisering waren gemiddeld 44 dagen gemoeid. Een zeer lange adviesduur werd - om begrijpelijke redenen - genoteerd voor de Nota wetgevingskwaliteitsbeleid (161 dagen). Opvallend was het grote aantal naturalisatiezaken. In het totaal van de advisering was dit met 30 bijna één derde van het totaal van de adviesaanvragen. Zevenenveertig adviezen waren conform, vooral de naturalisaties werden vrijwel alle conform afgedaan. Het aantal negatieve dicta was 11.

Met de nadere rapporten die in 2000 verschenen, waren gemiddeld 65 dagen gemoeid. Opvallend was dat met het schrijven van een tweetal nadere rapporten in naturalisatiezaken, waarover de Raad reeds in 1999 had geadviseerd, sprake was van lange doorlooptijden (200 en 248 dagen).

In de advisering trokken de volgende zaken in het bijzonder de aandacht: de Nota wetgevingskwaliteitsbeleid, het vraagstuk van de zogenaamde voorhangprocedures, de opbrengst van geldboeten, en de regelgeving rond experimenten die aan de orde kwam in de nota "Het proberen waard". Zowel in het eerste als het vierde geval ging het om onverplichte adviesaanvragen.

Wetgevingskwaliteitsbeleid

In het verslagjaar heeft de Raad op grond van artikel 15, tweede lid, Wet RvS, advies uitgebracht over de Nota wetgevingskwaliteitsbeleid en over het kabinetsstandpunt bij het eindrapport van de Visitatiecommissie wetgeving.⁷⁸ Naar aanleiding van dat verzoek om advies heeft op 1 mei 2000 overleg als bedoeld in artikel 22 Wet RvS plaatsgevonden met de Minister van Justitie.

⁷⁸ *Kamerstukken II 2000/01, 27 475, A.*

In zijn advies wijst het college erop dat wil er een impuls gegeven kunnen worden aan het wetgevingskwaliteitsbeleid duidelijkheid nodig is omtrent de gezichtspunten en doelstellingen die daarbij de komende tijd vooropstaan. Wetgeving is niet eenvoudig het juridisch-technisch “vertalen” van wat beleidsmatig gewenst is. De juiste inbedding van de wetgevingsfunctie in het proces van beleidsontwikkeling op de verschillende ministeries is naar de mening van de Raad het eerste vereiste voor goede wetgeving. Daarbij heeft het Ministerie van Justitie een wezenlijke rol, zij het dat die in de eerste plaats ondersteunend van aard zal zijn. De Raad wijst erop dat het van belang is dat de invulling en plaats van de wetgevingsfunctie niet aan de afzonderlijke ministeries dient te worden overgelaten, maar dat dit om een algemene aanpak vraagt. De functie van het Ministerie van Justitie op het punt van de wetgevingskwaliteit is vervolgens niet primair gelegen in het centraliseren van deskundigheid en verantwoordelijkheid op dat ministerie, maar in het fungeren als ruggengraat en zo nodig “stok achter de deur” voor de wetgevingsafdelingen bij de ministeries.

Verder wijst het college erop dat de Nota wetgevingskwaliteitsbeleid zich beperkt tot de technisch-procedurele aspecten van het vraagstuk van de kwaliteit van de wetgeving. Naar de mening van de Raad is er evenwel behoefte om het vraagstuk van het functioneren van de wetgeving meer ten principale aan de orde te stellen. Aan een beschouwing over de meer fundamentele vragen rond de ontwikkeling van wetgeving en de oriëntatie van het wetgevingsbeleid is mede behoefte door recente beslissingen daarover⁷⁹ en door de bevindingen van de Visitatiecommissie wetgeving. Het college acht het gewenst dat in de voorliggende nota wordt ingegaan op de visie op wetgeving van waaruit het beleid in dezen wordt vastgesteld, zodat de samenhang duidelijk wordt.

In het nader rapport onderschrijft de regering de opvatting van de Raad dat een goede inbedding van de wetgevingsfunctie in het beleidsproces een vereiste is voor goede wetgeving. Ook deelt de regering de zorg van de Raad voor de kwaliteit van de regelgeving. Het waardeert het advies als een steun in de rug voor de versterking van de wetgevingsfunctie binnen de ministeries en voor een krachtig wetgevingskwaliteitsbeleid.

Hoewel de regering zich bewust is van het bestaan van fundamentele vragen, wordt in de nota zelf aan deze vragen minder aandacht besteed. Gekozen is voor een nota met een pragmatische inzet, die concreet hanteerbare middelen voor de wetgevingspraktijk biedt. Volgens de regering is de aanleiding voor de nota gelegen in de permanente zorg van het kabinet en in het bijzonder de Minister van Justitie voor de kwaliteit van de wetgeving. De nota is met andere woorden niet een antwoord op specifieke fundamentele vragen of problemen. Daarom bevat zij voornamelijk concrete voorstellen voor verbeterde of nieuwe middelen, methoden en praktijken waarmee de wetgevingspraktijk haar voordeel zal kunnen doen. Wel wordt in de nota aangekondigd dat het kenniscentrum wetgeving een rol zal kunnen spelen in het onderzoek en de behandeling van de fundamentele vragen.

Regelgeving rond experimenten

De Raad onderschreef in zijn onverplichte advies over het eindrapport van de interdepartementale werkgroep experimenteerbepalingen “Het proberen waard”,⁸⁰ de noodzaak

⁷⁹ Gewezen wordt op de ICER-notitie over implementatie, de nota “Het proberen waard” en de wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸⁰ Advies van 23 mei 2000, nader rapport van 10 juli 2000; vindplaats advies Bijvoegsel Stcrt 2000, nr 196.

van nadere criteria en regels met betrekking tot het verschijnsel van experimenteerbepalingen in wettelijke regelingen. Het aanvullende kader van voorwaarden dat in het rapport aan de orde kwam, was echter naar de mening van het college niet toereikend. Ook zou in het rapport moeten worden gepreciseerd wat onder experimenten wordt verstaan. Volgens de Raad is het aanvaardbaar dat, indien nodig, voor een experiment wordt afgeweken van bij formele wet gestelde bepalingen, mits dit geschiedt bij algemene maatregel van bestuur en de desbetreffende wet een experimenteerbasis biedt. Maar de Raad ziet niet in dat er noodzaak zou kunnen bestaan om, in geval van bij algemene maatregel van bestuur gestelde bepalingen, experimenten mogelijk te maken bij ministeriële regeling. Het beroep op het kabinetstandpunt inzake versnelde implementatie van EG-regelingen rechtvaardigt deze afwijking van de algemene maatregel van bestuur niet, nu spoed geen wezenskenmerk is van experimenteren. Dit laatste standpunt wordt niet door de regering gedeeld. Naar haar oordeel kan het soms aangewezen zijn van een wet of een algemene maatregel van bestuur af te wijken bij een lagere regeling; volgens de voorgestelde aanwijzing voor de regelgeving kan de afwijking slechts op het naastlagere niveau geschieden (dus ook bij ministeriële regeling als het een algemene maatregel van bestuur betreft) en alleen voorzover de wettelijke grondslag het toelaat. Naar aanleiding van het advies is de aanhef van de voorgestelde aanwijzing in die zin gewijzigd dat de tekst tot uitdrukking brengt dat er een noodzaak tot afwijken moet zijn.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het aantal binnengekomen zaken, 57, was slechts iets hoger dan in de voorgaande 2 jaren. Opvallend was het relatief hoge aantallen verzoeken om spoed (8).

Het aantal uitgebrachte adviezen bedroeg 58, de gemiddelde adviesduur was 38 dagen. Conform waren 28 adviezen. Het aantal negatieve dicta was 4.

Twee zaken sprongen er uit: een Kroonberoep uit de Nederlandse Antillen - het eerste in ieder geval sedert 1994 toen het Kroonberoep "voor binnenlands gebruik" werd afgeschaft (de adviesduur bedroeg 147 dagen) - en een initiatiefvoorstel van het Kamerlid Van de Camp tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie in verband met de bestrijding van wapengeweld (adviesduur 104 dagen).

De nadere rapporten verschenen gemiddeld na 46 dagen. Met de ontwerp-Kaderwet zelfstandige bestuursorganen waren het meeste dagen gemoeid (183) hetgeen, gelet op het onderwerp en het advies van de Raad, niet verwonderlijk was. (De advisering door de Raad vergde trouwens ook 90 dagen.)

De aandacht trokken in het bijzonder de Tijdelijke referendumwet, de Tariefdifferentiaties onroerende-zaakbelastingen en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Tijdelijke referendumwet

De Raad heeft in het advies inzake de Tijdelijke referendumwet (Trw) de vraag aan de orde gesteld wat het belang is van de regeling voor provinciale en gemeentelijke referenda.⁸¹ Sinds enkele jaren bestaan al verschillende gemeentelijke referendumverordeningen

⁸¹ *Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, A.*

en kunnen provinciale referendumverordeningen desgewenst ook nu al worden vastgelegd. De Trw is niet nodig als grondslag voor provinciale of gemeentelijke referenda. De conclusie van de Raad om, op grond van het vorenstaande, de Trw te beperken tot nationale referenda is door de regering niet overgenomen omdat het - aldus het nader rapport - de strekking van het wetsvoorstel is om burgers in alle provincies en gemeenten het recht te geven op een referendum over de onderwerpen en volgens de procedures die de Trw regelt.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de toelichting verduidelijkt dat een ruime uitleg gegeven moet worden aan de term "voorzien" in de artikelen 119 van de Provinciewet en 122 van de Gemeentewet (Gemw), zodat alle bepalingen in provinciale en gemeentelijke referendumverordeningen met betrekking tot raadgevende referenda van rechtswege vervallen. Eveneens naar aanleiding van het advies is er voor gekozen de Trw zo te verduidelijken dat vaststaat dat is beoogd een uniforme regeling van het raadgevend referendum over in het voorstel genoemde onderwerpen tot stand te brengen. Daartoe is in artikel 168 expliciet bepaald dat andere raadgevende referenda dan die uit hoofde van de Trw niet zijn toegestaan.

Het voorstel van de Raad de mogelijkheid om bestemmingsplannen aan een raadgevend referendum te onderwerpen geheel te schrappen is niet gevolgd. De Raad kwam tot dat oordeel omdat andere belangrijke ruimtelijke plannen op provinciaal en nationaal niveau en de zelfstandige projectprocedure op grond van artikel 19 WRO niet aan een referendum kunnen worden onderworpen. Bovendien voorzag de Raad afbakeningsproblemen in de gevallen waarin bestemmingsplannen geheel dan wel gedeeltelijk van een referendum zijn uitgezonderd voorzover sprake is van doorwerking van bovengemeentelijk beleid. In het nader rapport wordt benadrukt dat het bestemmingsplan verschilt van bovengemeentelijke plannen en dat ook artikel 24 WRO voor de gemeenten en de rechtspraktijk noodzaakt tot afbakening. Referendabiliteit van de zelfstandige projectprocedure ligt volgens het nader rapport niet in de rede daar het algemeen verbindend karakter ontbreekt. Het nader rapport merkt tot slot op dat de in de bestemmingsplanprocedure geboden garanties niet kunnen gelden als alternatief voor het houden van een raadgevend referendum; door middel van het referendum is het voor de lokale bevolking immers mogelijk rechtstreeks aan het gemeentebestuur, in plaats van via het indienen van bedenkingen bij gedeputeerde staten, te laten weten of zij het resultaat van de belangenafweging door de gemeenteraad bij de vaststelling van het plan acceptabel vindt.

Tariefdifferentiaties onroerende-zaakbelastingen

In het verslagjaar heeft afdeling I van de Raad van State, naar aanleiding van het verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overeenkomstig artikel 18, tweede lid, Wet RvS voorlichting gegeven.⁸² Het verzoek om voorlichting betrof een aantal fiscaal-juridische vragen bij het voornemen om tariefdifferentiatie in de onroerende zaakbelastingen (ozb) in te voeren om in bepaalde (stedelijke) gebieden de lokale bedrijvigheid te stimuleren. De afdeling wees er in dat verband op dat de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel bij fiscale subsidies een belangrijke rol speelt. Bij de belastingheffing staat voorop dat iedere belastingplichtige onder gelijke omstandigheden op gelijke wijze in de belastingheffing behoort te worden betrokken; er mogen dan ook geen voorrechten worden verleend. Dit uitgangspunt is ook verzekerd door internationale verdragen die discriminatie verbieden. Subsidiëring wringt met het gelijkheidsbeginsel,

⁸² Brief van 31 januari 2000, W04.99.0581/I/A.

omdat een ongelijkheid wordt gecreëerd met het oog op het bereiken van een niet-fiscaal doel. Verder wijst de Raad erop dat bij de voorgestelde fiscale stimuleringsmaatregelen rekening moet worden gehouden met de regels inzake staatssteun die in de artikelen 87 en 88 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zijn neergelegd.

In zijn advies over het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de ozb heeft de Raad opnieuw gewezen op het feit dat de verdergaande tariefdifferentiatie leidt tot spanning met het gelijkheidsbeginsel in het licht van het objectieve en zakelijke karakter van de ozb.⁸³ Tevens geeft het college een aanzet tot een meer principiële benadering, namelijk het aanbrengen van een splitsing in de grondslag tussen woningen en niet-woningen. Door het doen van onderzoek naar een dergelijke verdergaande wijziging kan in de toekomst wellicht een structurele oplossing worden gevonden.

In het nader rapport wordt gesteld dat er van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel geen sprake is. Het wetsvoorstel voorziet in een evenwicht tussen enerzijds het objectieve en zakelijke karakter van de ozb, dat primair tot uitdrukking komt in de heffingsgrondslag en anderzijds regelingen, allereerst via de tariefstelling, die moeten voorkomen dat de belasting onevenredig zwaar drukt op een bepaalde categorie belastingplichtigen. Wel wordt toegezegd dat de eventuele verdergaande spanning met het objectieve karakter van de ozb in breder verband moet worden gezien. Het kabinet komt vóór 1 januari 2005 op de door de Raad gedane suggestie terug. Naar het oordeel van de Raad is een herbezinning op het ozb-stelsel van wezenlijk belang.

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

In het advies over de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: de Kaderwet) heeft de Raad erop gewezen dat, gelet op de diversiteit aan zelfstandige bestuursorganen (zbo's), een overkoepelende kaderwet slechts zin heeft als de daarin opgenomen bepalingen in de overgrote meerderheid van de gevallen onverkort kunnen gelden. In dat verband formuleert het college als vuistregel dat een bepaling voor opneming in de Kaderwet in aanmerking komt indien minder dan bijvoorbeeld 25% van de instellingsregelingen een afwijkende regeling hoeft te bevatten. Voor een aantal van de voorgestelde bepalingen acht de Raad dat hoogst twijfelachtig. Met betrekking tot de voorgestelde beleidsregelbevoegdheid, de spontane-vernietigingsbevoegdheid en de toepasselijkheid van de subsidietitel van de Awb, alsmede de regeling van het goedkeuringsrecht ten aanzien van algemene verbindende voorschriften en van heffingen betwijfelt de Raad om redenen die samenhangen met de aard van de zbo-figuur of die een passende regeling geven voor de overgrote meerderheid van de gevallen.

Volgens de regering is de door de Raad ontwikkelde vuistregel - vanwege de "getalsmatige benadering" - niet direct toepasbaar. Daar komt bij dat de waarde van een kaderwet niet alleen is gelegen in het vastleggen van wat al geldend recht is, maar dat daarin tevens wordt aangegeven welke onderwerpen van zodanig gewicht zijn dat voor ieder zbo daarover moet worden nagedacht door de wetgever. Wel zijn de beleidsregelbevoegdheid, de verplichte toepassing van de subsidietitel van de Awb op de financiering van zbo's en het goedkeuringsrecht ten aanzien van algemeen verbindende voorschriften en heffingen uit het wetsvoorstel geschrapt. De spontane vernietigingsbevoegdheid is echter gehandhaafd. Volgens de regering is deze bevoegdheid het noodzakelijke sluitstuk van de ministeriële

⁸³ Kamerstukken 1999/2000, 27 246, A, blz. 2.

verantwoordelijkheid voor zbo's, die als ultimum remedium moet worden toegepast. Wat de reikwijdte van het wetsvoorstel betreft heeft de Raad erop gewezen dat niet kan worden volstaan met een referentie aan het begrip bestuursorgaan. De "randen" van het begrip bestuursorgaan zijn namelijk niet duidelijk bepaald. Het criterium "met enig openbaar gezag bekleed" is voor de werkingssfeer van de Kaderwet nogal vaag. Aangezien het van belang is dat duidelijkheid bestaat over de vraag of een instelling een zbo is in de zin van de Kaderwet adviseert de Raad te kiezen voor een enumeratiestelsel. Dit houdt in dat de Kaderwet alleen van toepassing is op instellingen die voldoen aan de in de Kaderwet gegeven definitie en die bovendien in hun instellingsregeling als zbo zijn aangewezen. Dit advies is door de regering overgenomen.

Afdeling II

Buitenlandse Zaken/Defensie/Economische Zaken

Economische Zaken

Het aantal binnengekomen zaken was 30, derhalve meer dan in het voorafgaande jaar (21), en ongeveer evenveel als in 1998 (31). Een relatief hoog aantal zaken (7) betrof implementatie van EU-regelgeving.

Het aantal uitgebrachte adviezen was 24, de gemiddelde adviesduur bedroeg 44 dagen. Zes van de in het verslagjaar uitgebrachte adviezen betroffen internationale overeenkomsten ter bescherming van investeringen. Zeven adviezen waren conform, één advies was negatief.

De gemiddelde duur van de nadere rapporten die in het verslagjaar werden uitgebracht beliep 96 dagen.

In een verkennende studie naar de wetgevingsfunctie van het ministerie aan de hand van de adviezen van de Raad van State over de periode van 1 augustus 1998 tot 31 juli 2000 werden door de Directie wetgeving van de Raad onder meer de volgende bijzonderheden genoteerd.

Opvallend is dat de Raad relatief vaak opmerkingen maakte over een tekortschietende motivering in de toelichting dan wel over een onvoldoende duidelijke of onvolledige toelichting. Noemenswaard is voorts dat nogal eens opmerkingen zijn gemaakt over de tekortschietende implementatie van EG-regelgeving en dat een aantal keren opmerkingen zijn gemaakt over de toelaatbaarheid van (sub)delegatie, dan wel de onderbouwing van de noodzaak daarvan.

In het verslagjaar trokken een advies dat betrekking had op conformiteit van amendementen met Europese richtlijnen en een advies over de problematiek van de "bakstenen" de aandacht.

Advies over amendementen

Van dit ministerie heeft de Raad in een jaar tijd tweemaal een adviesaanvraag met betrekking tot ingediende amendementen ontvangen. Het gaat om respectievelijk de wijziging van de Rijksoctrooiwetgeving in verband met de biotechnologierichtlijn (hierna: richtlijn) en de naar aanleiding daarvan ingediende amendementen⁸⁴ en de adviesaan-

⁸⁴ *Advies van 2 oktober 2000.*

vraag inzake enkele amendementen die ingediend zijn met betrekking tot de Gaswet.⁸⁵ De beide adviesaanvragen zijn niet op initiatief van de regering maar op aandrang van respectievelijk de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal ingediend. De amendementen met betrekking tot de richtlijn werden voorgelegd aan de Raad toen in de Tweede Kamer een impasse ontstond over de vraag of de amendementen met de te implementeren richtlijn verenigbaar waren. De staatssecretaris stelde zich op het standpunt dat alle amendementen onverenigbaar waren met de richtlijn en zodoende niet in de rijksoctrooiwetgeving moesten worden opgenomen. Leden van de Tweede Kamer zagen dit anders en waren van mening dat de richtlijn wel degelijk de nationale wetgever de mogelijkheid bood eigen regels ten aanzien van bepaalde onderwerpen daarin te stellen.

Een dergelijke situatie heeft zich overigens al vaker voorgedaan, zoals bijvoorbeeld bij het amendement inzake de geheimhoudingsbepalingen in de richtlijnen inzake het toezicht op financiële instellingen dat in 1997 aan de Raad ter beoordeling werd voorgelegd. De adviesaanvraag werd toen ingediend teneinde meer duidelijkheid te verkrijgen over de verenigbaarheid van het amendement met EG-richtlijnen (adviesaanvraag Vie d'Or III).⁸⁶

De Raad waakt er tegen in gevallen als deze een beleidsmatig oordeel uit te spreken. Hij probeert louter een juridische toets aan te leggen. De adviesaanvraag inzake de rijksoctrooiwetgeving leidde tot een zeer uitgebreid advies waarbij uitvoerig op de amendementen en hun EG-rechtelijke betekenis is ingegaan.

Bakstenenproblematiek

In het advies inzake de Overgangswet elektriciteitsproductiesector⁸⁷ kwam de zogenoemde bakstenenproblematiek (nogmaals) aan de orde. Het betreft de aansprakelijkheid voor niet-marktconforme kosten en de compensatie daarvoor van overheidswege. De problematiek speelde eerder in de adviesaanvraag inzake een voorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 die reeds in het Jaarverslag 1999 van de Raad aan de orde is geweest.⁸⁸ De Raad heeft toen geen opmerking gemaakt over de wijze waarop de niet-marktconforme kosten worden gedekt. Daartoe zag het college in het onderhavige geval wel aanleiding. Het merkte op dat de toeslagen werden geheven over de transportdiensten met betrekking tot de in Nederland geproduceerde elektriciteit alsmede met betrekking tot elektriciteit die uit het buitenland werd geïmporteerd. De heffing op het transport zou dus zowel door nationale als internationale producenten alsmede alle eindgebruikers in Nederland betaald worden. De opbrengsten van deze heffingen daarentegen kwamen slechts aan de Nederlandse productiebedrijven ten goede. De Raad stelde daarom in zijn advies de vraag aan de orde of deze vorm van bestemmingsheffing niet als heffing van gelijke werking moest worden beschouwd en als gevolg daarvan in strijd zouden zijn met het EG-recht. Om twijfel hierover weg te nemen adviseerde het college om het steunkarakter van de maatregel te versterken door de subsidieverstrekken rol van de overheid sterker tot uitdrukking te brengen.

Daarnaast adviseerde het dat het aanbeveling verdiende terzake van de toeslag beter tot uitdrukking te brengen dat de toeslag het karakter van een (verbruiks)belasting had.

⁸⁵ *Advies van 19 september 2000, nog geen nader rapport uitgebracht.*

⁸⁶ *Advies van 11 december 1997, Kamerstukken II 1997/98, 24 456, nr 15.*

⁸⁷ *Advies van 22 juni 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 250 A.*

⁸⁸ *Jaarverslag 1999, blz. 48-49.*

In het nader rapport onderschrijft de minister de opvatting van de Raad dat sprake is van een verbruiksbelasting. Dit impliceert volgens haar dat niet gesproken kan worden van een heffing van gelijke werking; immers, de heffing wordt over alle transport van elektriciteit geheven, ongeacht of deze van een nationale of internationale producent afkomstig is.

Afdeling III

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen/Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Het aantal binnengekomen zaken beweegt zich reeds enige jaren op hetzelfde niveau (37 zaken, tegen 40 in 1999 en 34 in 1998). Opvallend was het relatief zeer hoge aantal spoedverzoeken (7).

Het aantal uitgebrachte adviezen was 37, de gemiddelde adviesduur was 38 dagen; 15 adviezen waren conform; 2 adviezen waren negatief. Vanwege de grondwettelijke vragen die het voorstel opriep was een lange adviesduur van 127 dagen gemoeid met de advisering over een voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met een overgangsregeling kosten administratie, beheer en bestuur bij verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in een gemeente.

De gemiddelde duur van de nadere rapporten die in het verslagjaar werden uitgebracht bedroeg 82 dagen. Aan dit hoge gemiddelde was in het bijzonder een nader rapport debet dat 798 dagen op zich heeft laten wachten. Het betrof een voorstel van wet betreffende de invoering van een leerlinggebonden budget in voortgezet en primair onderwijs waarover de Raad reeds in 1998 advies had uitgebracht. Het ontwerp werd buiten verdere behandeling gelaten in verband met de voorbereiding van een geheel nieuw ontwerp.

Opvallende nieuwe ontwikkeling was het wetsvoorstel over de zogenaamde “zijinstroom”.

De sterke economische groei van de laatste jaren in Nederland heeft geleid tot een forse groei van het aantal banen en een daling van de werkloosheid. De gevolgen hiervan voor de onderwijsarbeidsmarkt, nog versterkt door een al jaren teruglopende belangstelling voor het vak van leraar, kwamen dit jaar tweemaal aan de orde bij de advisering. Advies werd gegeven over de Interimwet zijinstroom leraren primair en voortgezet onderwijs⁸⁹ en over een daarop gebaseerd uitvoeringsbesluit.⁹⁰ De wet maakt het mogelijk dat aspirantleraren een onderwijsbevoegdheid krijgen, ofschoon zij de lerarenopleiding niet hebben doorlopen. In zijn advies erkent de Raad de noodzaak om de mogelijkheden leraar te worden te vergroten, zij het bij wijze van tijdelijke noodmaatregel. Volgens de Raad zou het lerarentekort in de eerste plaats moeten worden bestreden door de maatregelen die de vergroting van de vraag naar leraren versterken, zoals de

⁸⁹ Advies van 10 februari 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 015, A.

⁹⁰ Advies van 27 juli 2000, Bijvoegsel Start 2000, 221.

groepsgrootteverkleining, uitstroom bevorderende maatregelen in het verleden en de hoge mate van arbeidsongeschiktheid, nadrukkelijker bij het zoeken van oplossingen van het tekort te betrekken. Daarnaast zou, gelet op de oorzaken van de teruglopende interesse voor het beroep van leraar, nadrukkelijker moeten worden gekeken naar de mogelijkheden om de arbeidsvoorwaarden van leraren te verbeteren, waaronder ook het salaris en de kinderopvang. De Raad bepleit daarmee het zoeken naar een nieuw evenwicht, in plaats van het toepassen van symptoombestrijding, waarbij op termijn de wal het schip keert. De regering neemt dit advies niet over. De Interimwet moet volgens haar niet als een noodmaatregel worden gezien, maar als een blijvende voorziening, die in verband met de problematische arbeidsmarktsituatie en in afwachting van de totstandkoming van de beoogde Wet op het leraarschap wordt geregeld in een tijdelijke wet. Door middel van de Interimwet zouden betere mogelijkheden worden geschapen voor personen die anders niet voor dat beroep of opleiding zouden kiezen, maar die nieuwe kwaliteiten en ervaringen kunnen inbrengen.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Het aantal binnengekomen zaken was 57, 3 minder dan in 1999 en 12 meer dan in 1998.

Het aantal uitgebrachte adviezen bedroeg 47, de gemiddelde adviesduur 39 dagen. De ontwerpwet exploitatie zorginstellingen en de ontwerpwet inzake handelingen met geslachtscellen en embryo's vergden een lange adviesduur (respectievelijk 153 en 134 dagen). Van het aantal uitgebrachte adviezen waren 26 adviezen conform en 6 adviezen negatief.

In het verslagjaar werden 36 nadere rapporten uitgebracht, met een gemiddelde van 115 dagen. De termijn van rapportage lag in 8 gevallen (ver) boven de 100 dagen, in één geval zelfs op 1.295 dagen! Het betrof de Ontwerp-Wet bouwbeheersing zorgvoorzieningen waarover de Raad in 1996 had geadviseerd. Het ontwerp werd niet ingediend.

In een verkennende studie naar de wetgevingsfunctie van het ministerie aan de hand van adviezen van de Raad over de periode 1 januari 1999 tot 1 oktober 2000 die werd uitgevoerd door de Directie wetgeving van de Raad, werden onder meer de volgende bijzonderheden genoteerd.

Evenals in 1998 in een eerder onderzoek van de Directie het geval was, is het ministerie regelmatig te laat met implementatie van richtlijnen terwijl ook de wijze van uitvoering niet boven iedere kritiek verheven is.

Met name bij de inhoudbepalende Aanwijzingen voor de regelgeving 52 (beknoptheid), 167 (terugwerkende kracht) en 212 (tekortschietende argumentatie in de toelichting) lijkt een extra inspanning geboden.

Sommige adviezen wachten al heel lang op een nader rapport. Gemeenschappelijk daarin is het EU-accent in deze adviezen.

De omzetting van communautaire richtlijnen trok in het verslagjaar dan ook de aandacht. De ervaring leert dat wetgeving meer voorbereidingstijd vergt indien daarbij internationale aspecten aan de orde zijn. Het verdient aanbeveling hier goed aandacht aan te besteden, zodat men niet wordt geconfronteerd met een (te) korte implementatieperiode of afgezien daarvan stuit op organisatorische of wetsystematische beperkingen die aan een voortvarende en juiste implementatie in de weg staan.

Zo werd de Raad op 29 oktober 1999 een ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit productie en handel vleesprodukten voorgelegd, terwijl de op zichzelf eenvoudige richtlijn waaraan met dit besluit uitvoering werd gegeven, op 1 januari 1999 had moeten zijn geïmplementeerd. Het advies van de Raad verscheen op 6 december 1999, het 3e volzinnen tellende nader rapport eerst op 11 oktober 2000.⁹¹ Een ander voorbeeld is de wijziging van het Warenwetbesluit cosmetische produkten. De voorgestelde datum van inwerkingtreding van het besluit lag na de uiterste datum van inwerkingtreding van de wijzigingsrichtlijn, hetgeen een met het EG-recht strijdige situatie zou opleveren. Overigens deed die situatie zich niet voor omdat de wijzigingsrichtlijn ten gevolge van een dynamische verwijzing, anders dan de regering meende, al was geïmplementeerd.⁹² Ten slotte wordt gewezen op het advies met betrekking tot de wijziging van het Besluit homeopathische farmaceutische produkten, voor een bespreking waarvan wordt verwezen naar het onderdeel legisprudentie (Gemeenschapsrecht).

De verhouding tot het Europese recht kwam ook aan de orde in het advies over de Wet bouwbeheersing zorgvoorzieningen, waarvan het nader rapport, strekkende tot het niet indienen van het voorstel, 4 jaar na het advies werd uitgebracht.⁹³ Inmiddels heeft de Raad zich opnieuw over deze materie uitgelaten, ditmaal over de Wet exploitatie zorgvoorzieningen. Volgens de Raad loopt het voorstel, dat uitgaat van aanbodsturing, niet gemotiveerd vooruit op de ontwikkelingen op het terrein van de zorg in het algemeen en die in de gezondheidszorg in het bijzonder en op de maatschappelijke discussie daarover. Omdat het wetsvoorstel in onvoldoende mate is genormeerd, biedt het onvoldoende waarborgen voor een samenhangend zorgaanbod alsook onvoldoende rechtszekerheid voor de instellingen.

Afdeling IV

Financiën/Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Financiën

Het aantal ingekomen zaken was 39, derhalve lager dan in de voorafgaande jaren (1999 56 zaken en in 1998 41 zaken). Relatief vaak was sprake van verzoeken om spoedbehandeling (9 maal).

Het aantal uitgebrachte adviezen bedroeg 42, de gemiddelde adviesduur was laag en bedroeg 30 dagen. Conform waren 19 adviezen, negatief 2.

In het verslagjaar werden 37 nadere rapporten uitgebracht met een gemiddelde doorlooptijd van 51 dagen.

Opvallend was de tijd die gemoeid was met het nader rapport op een advies-conform met redactionele bijlage uit 1999 betreffende het ontwerpbesluit aanvullend toezicht verzekeraars in een verzekeringsgroep, dat 292 dagen op zich liet wachten.

Bij de belastingen stond de wetgeving in het teken van maatregelen die direct of indirect, beleidsmatig dan wel technisch, verband houden met de Belastingherziening 2001.

⁹¹ *Advies van 6 december 1999, Stb. 2000, 460.*

⁹² *Advies van 11 november 1999, Stb. 2000, 73.*

⁹³ *Advies van 27 november 1996.*

In het bijzonder het Ondernemerspakket 2001 en het Belastingplan 2001 bevatten zeer veel fiscale subsidiemaatregelen, die zowel intensivering van bestaande maatregelen, als de invoering van nieuwe betroffen. Daarmee is het instrumentalisme en het gebruik van fiscale subsidies verder toegenomen. Daarbij speelt zeker een rol dat de Belastingdienst een efficiënt en adequaat opererende organisatie is bij de uitvoering van financiële regelingen. Dit rechtvaardigt echter niet zonder meer de fiscalisering van subsidieregelingen. Indien het wenselijk is de Belastingdienst subsidieregelingen te laten uitvoeren - en daarvoor kan aanleiding bestaan - ligt het meer in de rede de organisatie van die dienst (ook) in te richten voor de uitvoering van niet-fiscale financiële regelingen, in plaats van die regelingen in het fiscale stramien te persen. De laatste loot in dit geheel, de regeling inzake boscertificaten, zoals opgenomen in het Belastingplan 2001, is wat dit betreft een voorbeeld dat geen navolging verdient.

Uit de advisering over fiscale wetgeving komt naar voren dat de Europese aspecten van die wetgeving een steeds belangrijker plaats innemen.

In de eerste plaats gaat het om de staatssteunaspecten, die onder andere tot gevolg hebben dat belastingmaatregelen steeds meer een uitgestelde inwerkingtreding hebben, hetgeen de zekerheid over het geldende belastingrecht vermindert. Een en ander houdt uiteraard mede verband met de toegenomen instrumentalisering van het belastingstelsel. Voor dergelijke maatregelen moet een langere voorbereidingstijd worden genomen en in samenhang daarmee moet de noodzakelijke aanmelding bij de Europese Commissie in een eerder stadium plaatsvinden en moet steeds een zorgvuldige analyse worden gemaakt van de haalbaarheid van goedkeuring van de voorgenomen maatregelen.

In de tweede plaats gaat het om de relatie van het belastingstelsel - in het bijzonder de directe belastingen - tot de bepalingen inzake het vrije verkeer, die een steeds pregnante rol gaan spelen. De toegenomen aandacht in de rechtspraak voor deze aspecten is daarbij uiteraard van belang.

In de derde plaats gaat het om de toetsing van voorgenomen regelgeving aan toepasselijke richtlijnen, vooral op het gebied van de verbruiksbelastingen.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het aantal ingekomen zaken vertoonde een sterke stijging. In totaal kwamen 71 zaken binnen, tegen 56 in 1999 en 41 in 1998.

Er werden 69 adviezen uitgebracht met een gemiddelde doorlooptijd van 27 dagen. Conform waren 32 adviezen, 6 adviezen waren negatief.

In totaal werden 54 nadere rapporten uitgebracht met een doorlooptijd van 56 dagen. Opvallend was dat het nader rapport met betrekking tot een verdrag met Kroatië inzake sociale zekerheid, waarover de Raad eind 1998 een advies had uitgebracht, 445 dagen op zich liet wachten.

In de advisering over de voorstellen van wet en de ontwerpbesluiten afkomstig van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid valt de relatief grote aandacht op voor de opportuniteit en de effectiviteit van de voorstellen.

Een inschatting van de (verwachte) effectiviteit dient door de regering te geschieden. Voorafgaand aan de indiening van voorstellen wordt uiteraard deze afweging gemaakt. Het is de Raad opgevallen dat het bij wetsvoorstellen waarbij een complexe materie

wordt geregeld voor een groot aantal te onderscheiden categorieën betrokkenen zeer moeilijk is om de effecten te doorgronden die de voorstellen zullen hebben voor de verschillende categorieën betrokkenen. De Raad heeft in zijn advies over het eerste wetsvoorstel Arbeid en Zorg⁹⁴ geadviseerd om in de toelichting gebruik te maken van een referentiekader waarbij per doelgroep van het voorgestelde beleid en per voor die doelgroep voorgestelde maatregel de in de Aanwijzingen 6 tot en met 9 bedoelde afwegingen en de uitkomst van de afwegingen worden besproken. De Raad heeft om het inzicht in de voorstellen te vergroten in zowel het advies over het eerste wetsvoorstel Arbeid en Zorg als het tweede wetsvoorstel Arbeid en Zorg⁹⁵ een schema opgenomen waarmee inzichtelijk wordt gemaakt welke doelgroepen kunnen worden onderscheiden en hoe de bestaande en de voorgestelde wettelijke rechten zich tot elkaar verhouden.

Tot het initiëren van nieuwe wetgeving moet pas worden overgegaan als duidelijk is dat daartoe een noodzaak bestaat. Daarover bestond bij de Raad twijfel bij het wetsvoorstel Arbeid en Zorg. In dit wetsvoorstel werden het recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof alsmede het recht op adoptieverlof geregeld. Verder werd in de memorie van toelichting aangegeven dat te zijner tijde een aantal nieuwe - nog niet uitgewerkte - verlofvormen in dit wetsvoorstel zouden worden opgenomen. Het belangrijkste aspect van dit wetsvoorstel was dan ook niet wat er nu reeds in wordt geregeld, maar wat het beoogde eindresultaat is van de wetgevingsoperatie: een overkoepelende wet die alle vormen van verlof regelt. De Raad van State was in zijn advies van oordeel dat vooralsnog de noodzaak van aanvullende verlofwetgeving niet was aangetoond en wees erop dat, indien tot het treffen van een wettelijke regeling wordt overgegaan, de noodzaak daarvan zal moeten vaststaan. Het in een eerder stadium initiëren van regelgeving in deze materie kan volgens de Raad leiden tot situaties, waardoor het samen zoeken naar alternatieve uitkomsten door werkgever en werknemer wordt bemoeilijkt. Het verdient de voorkeur dat de overheid de oplossing van knelpunten zoveel mogelijk aan de direct betrokkenen overlaat. Eerst wanneer duidelijk zou worden dat zij de knelpunten niet kunnen oplossen, komt het scheppen van rechten en verplichtingen in wettelijke regels aan de orde.⁹⁶ Het oorspronkelijke wetsvoorstel is hierop door de regering buiten behandeling gelaten. Wel is vrij snel daarna een nieuw wetsvoorstel aan de Raad voorgelegd waarin de vervolgstappen geïntegreerd zijn. Hiermee geconfronteerd vroeg de Raad zich af wat de consequenties van de opeenstapeling van verschillende verloffaciliteiten zijn voor werkgevers, in het bijzonder zij die een klein bedrijf hebben. De Raad was van mening dat aan deze voorzienbare neveneffecten van de voorgestelde regeling de nodige aandacht zou moeten worden besteed.⁹⁷ De regering erkende dat de voorstellen kunnen leiden tot opeenvolgende verlofaanspraken, maar dat zij dat juist beoogde en inherent aan de situatie waarvoor deze verlofrechten gelden.

⁹⁴ Advies W12.99.0379/IV, van 13 oktober 1999.

⁹⁵ Advies W12.00.0112/IV, van 23 mei 2000.

⁹⁶ Advies van 13 oktober 1999.

⁹⁷ Advies van 23 mei 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 207, A

Afdeling V

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/Verkeer en Waterstaat/Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Het aantal ingekomen zaken was lager dan in de voorgaande jaren (94, tegen 105 en 111 in respectievelijk 1999 en 1998). Wederom maakte een groot aantal onteigeningen deel uit van het aantal ingekomen zaken (steeds ongeveer de helft). Elf zaken betroffen implementatie van EU regelgeving; 8 spoedverzoeken werden ingediend.

Het aantal uitgebrachte adviezen was 94, de gemiddelde doorlooptijd was 34 dagen. Het aantal adviezen conform bedroeg 60, er werden 6 negatieve adviezen uitgebracht. Het hoge aantal conform-adviezen hing uiteraard samen met de onteigeningen.

Er werden 37 nadere rapporten uitgebracht met een gemiddelde doorlooptijd van 125 dagen.

In een verkennende studie werd aan de hand van de adviezen van de Raad over de periode 1 januari 1999 tot 1 juli 2000 de wetgevingsfunctie van het ministerie gezien door de Directie Wetgeving van de Raad. Als bijzonderheden werden daarbij onder meer genoteerd dat de Raad nogal eens opmerkingen maakte over tekort schietende motivering in de toelichting dan wel over een onvoldoende duidelijke of onvolledige toelichting, en over tekortschietende implementatie van EG-regelgeving.

Ontwerpbesluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer

De Raad heeft adviezen uitgebracht over een aantal op artikel 8.40 van de Wet milieubeheer (WMB) gebaseerde zogenoemde "vergunning vervangende" algemene maatregelen van bestuur, waaronder het ontwerpbesluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer.⁹⁸ Een 8:40-algemene maatregel van bestuur houdt in dat voor de in een dergelijke algemene maatregel van bestuur bedoelde categorie van inrichtingen daarin vastgelegde algemene wettelijke voorschriften gelden, in plaats van het vergunningenregime van artikel 8.1 WMB. In het onderhavige geval was de Raad van mening dat het ontwerpbesluit een lager beschermingsniveau aan de omgeving zou bieden dan het in het kader van het vergunningenregime geldende, te vervangen Besluit opslag goederen milieubeheer. In dat verband werd gewezen op de spanning tussen de vergroting van de reikwijdte en de vermindering van het aantal voorschriften die bovendien minder stringent werden gevonden enerzijds, en het uitgangspunt dat slechts bij wijze van uitzondering gebruik zal worden gemaakt van de bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen anderzijds. De minister deelde de vrees van de Raad niet. Allereerst merkte hij daarbij op dat door een verschuiving van middel- naar doelvoorschriften het aantal voorschriften kan verminderen. Van een minder stringente normstelling is daarbij volgens hem geen sprake: het beoogde beschermingsniveau komt overeen met het "ALARA-niveau". Als gevolg van de uitkomsten van het MDW-rapport is evenwel een afwijkende wijze van normstelling gehanteerd. De aard en mate van de milieuproblemen die inrichtingen kunnen veroorza-

⁹⁸ *Advies van 24 januari 2000, Bijvoegsel Start 2000, 151.*

ken zijn als vertrekpunt bij de normstelling gehanteerd. Aldus kunnen veel meer bedrijven onder algemene regels worden gebracht zonder dat het aantal besluiten toeneemt. Activiteiten met een verhoogd milieurisico of van een complex karakter met navenante milieugevolgen vallen uitdrukkelijk niet onder de reikwijdte van de algemene maatregel van bestuur en blijven dus vergunningplichtig. Die reikwijdte is gebaseerd op een systematische analyse van de milieuproblemen, op een toets aan de uitvoeringspraktijk en op overleg met de betrokken branches, aldus de minister.

De vrees van de Raad dat de bestuurlijke lasten zullen worden vergroot doordat vaak nadere eisen zouden moeten worden gesteld onder een 8.40-regime is volgens de minister in de praktijk niet bewaarheid geworden. Dat het stellen van nadere eisen geleidelijk zal toenemen is volgens de minister evident, maar de intensiteit zal naar zijn verwachting ruimschoots beneden de last blijven die verbonden is aan het verlenen van vergunningen. Overigens is overeenkomstig het advies van de Raad wel, om een juiste algemene beeldvorming te bereiken omtrent de reikwijdte, de relatie met het beschermingsniveau en de daarmee samenhangende bestuurlijke last, in de memorie van toelichting aandacht besteed aan de gemaakte keuzen.

Prestatienormering Huursubsidiewet

De Raad heeft geadviseerd⁹⁹ over een wijziging van de Huursubsidiewet (HSW), waarin onder meer was voorzien in een zogenaamde "prestatienormering". Dat instrument, gericht op een beheerste gemiddelde stijging van de rekenhuur van huursubsidieontvangers bij woningen met een rekenhuur boven een bepaald bedrag, komt in het kort op het volgende neer. Stijgt de rekenhuur in het desbetreffende segment gemiddeld met meer dan de inflatie dan is de verhuurder een bijdrage verschuldigd. Deze bijdrage is gelijk aan het bedrag dat de rekenhuur meer is gestegen dan de gemiddelde stijging met de inflatie, vermenigvuldigd met het aantal betrokken woningen. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat bij dit onderdeel van het wetsvoorstel rekening is gehouden met een eerder advies van de Raad van 23 februari 1999. Naar aanleiding van de kritiek van de Raad toen is terzake geen wijziging van de HSW doorgevoerd. In de memorie van toelichting werd tevens benadrukt dat een belangrijk verschil met het indertijd aan de Raad voorgelegde instrument is, dat niet meer per woning wordt beoordeeld of een heffing kan worden opgelegd, maar per verhuurder. Daarmee staat het de verhuurder vrij om binnen de grenzen van de Huurprijzenwet woonruimte voor iedere individuele woning een huurverhoging te bepalen.

Ook nu weer oordeelde de Raad negatief over het instrument prestatienormering. Naar het oordeel van de Raad kan de door de verhuurder aan het Rijk te betalen bijdrage, bedoeld in artikel 44a, eerste lid, niet anders gezien worden dan als een heffing. Het feit dat in het voorgestelde systeem niet meer per woning maar per verhuurder wordt beoordeeld of een heffing is verschuldigd verandert daar niets aan. De heffing treft alle verhuurders die 10 of meer woningen met een rekenhuur boven de f.1.107,— verhuren en niet alleen verhuurders die betrokken zijn bij het in de toelichting genoemde convenant van 7 oktober 1998. Voorts heeft de heffing betrekking op huurverhogingen die als zodanig volledig in overeenstemming met de geldende regeling zijn en wordt zij alleen geheven omdat de huren in rekening worden gebracht aan huurders die een huursubsidie ontvangen. Ook onder het voorgestelde (gewijzigde) systeem is de heffing willekeu-

⁹⁹ Advies van 18 mei 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 230, B.

rig. Tegen dat systeem gelden dan ook dezelfde bezwaren als verwoord in het advies van 23 februari 1999.

Naar aanleiding van het advies is de prestatienormering ook uit dit wetsvoorstel geschrapt. De staatssecretaris gaf in het nader rapport wel aan instrumenten die leiden tot een beheersing van de huursubsidie-uitgaven nog steeds wenselijk te achten en zich te zullen beraden op het samenstel van maatregelen voor verhuurders. De kritiek van de Raad op de nu vervallen voorstellen zal daarbij worden betrokken.

Verkeer en Waterstaat

Het aantal ingekomen zaken was met 81 iets lager dan vorig jaar (84) en beduidend lager dan het jaar daarvoor (98). Ook hier maakte een groot aantal onteigeningen deel uit van het zaaksantal.

Het aantal uitgebrachte adviezen bedroeg 76, de gemiddelde adviesduur beliep 38 dagen. Het aantal adviezen-conform was 38, het aantal negatieve adviezen was 10. Er werden 48 nadere rapporten uitgebracht met een gemiddelde doorlooptijd van 75 dagen.

In een verkennende studie naar de wetgevingsfunctie van het ministerie aan de hand van adviezen van de Raad van State over de periode van 1 juli 1999 tot 1 juli 2000 die werd uitgevoerd door de Directie Wetgeving van de Raad werden onder meer de volgende bijzonderheden geconstateerd.

Opvallend was het relatief hoge percentage “zware” dicta (circa 20% van de inhoudelijke adviezen).

Opvallend was tevens dat de Raad nogal eens opmerkingen maakte over een tekortschietende motivering in de toelichting dan wel over een onvoldoende duidelijke of onvolledige toelichting, onder meer op het essentiële punt van de handhaafbaarheid en dat nogal wat opmerkingen gemaakt werden over de tekortschietende implementatie van EG-regelgeving.

Voorts is vermeldenswaard dat er relatief vaak opmerkingen zijn gemaakt over het gebruik van delegatiebepalingen en het ontbreken van een voldoende argumentatie daarvoor.

In het verslagjaar trok het spoorvervoer de aandacht.

Herziening Spoorwegwet

De Raad heeft geadviseerd¹⁰⁰ over een voorstel tot algehele herziening van de Spoorwegwet. Het wetsvoorstel is een vervolgstap in het proces, begin jaren negentig gestart, dat moet voeren naar nieuwe verhoudingen in het spoorvervoer. Op grond van het wetsvoorstel geschiedt de aanleg van spoorwegen door de Minister van Verkeer en Waterstaat. De verantwoordelijkheid voor het beheer, de regeling van het gebruik, het verkeer en het capaciteitsmanagement alsmede het veiligheidstoezicht wordt bij verschillende zelfstandige bestuursorganen gelegd. Voor een eerste periode zal dit een drietal NS-taakorganisaties zijn, dat zal worden losgemaakt uit het NS-concern.

In zijn advies vroeg de Raad aandacht voor dit aspect van de organisatie van de uitvoering. In de toelichting werd gesteld dat nog een discussie gevoerd zou moeten worden

¹⁰⁰ Advies van 16 juni 2000, Kamerstukken II 2000/01, 27 482, A.

over een adequate en verantwoorde positionering van de drie NS-taakorganisaties binnen de overheidsfeer en dat de dienaangaande voorgestelde regeling een overgangsfiguur was. Dit provisorische karakter kwam slechts tot uitdrukking in een bepaling, inhoudend dat organisaties per 1 januari 2005 worden ontheven van hun taken. De Raad meende dat in een wetsvoorstel met een dergelijk fundamenteel karakter in ieder geval de contouren van de definitieve organisatieopzet per 2005 niet zouden mogen ontbreken. De voorgestelde regeling betrof volgens het college namelijk per saldo een vrij fundamentele afwijking van de gangbare wijze waarop in Nederland overheidsverantwoordelijkheid en uitvoering van publieke taken zijn georganiseerd. Het gaat om uitvoering van overheids-taken zoals het verlenen van vergunningen en de ontheffing van regels die strafrechtelijk worden gehandhaafd, het toepassen van bestuursdwang en het geven van aanwijzingen die op straffe van boete moeten worden opgevolgd. De aanbeveling van de Raad is opgevolgd: het formele eindbeeld van de uitvoeringsorganisatie is in het wetsvoorstel opgenomen, terwijl daarnaast de regeling ten aanzien van de 3 taakorganisaties als interimregeling is opgenomen in de overgangsbepalingen van het wetsvoorstel.

Op de waarschuwing van de Raad tegen een zo ruime delegatie mogelijkheid in het voorstel is in het legisprudentieoverzicht reeds ingegaan.

Concessiewet personenvervoer per trein

Het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein (hierna: de Concessiewet) houdt nauw verband met de herziening van de Spoorwegwet. De Raad heeft over beide voorstellen ook op dezelfde datum geadviseerd. De Concessiewet houdt de uitbreiding in van het concessiestelsel van de Wet personenvervoer 2000 (WPV) tot het personenvervoer per spoor. In dat kader wordt onder meer beoogd een zekere mate van concurrentie te realiseren, zij het niet op, maar om het spoor.

De Raad heeft in zijn advies¹⁰¹ allereerst gevraagd gemaakte keuzen beter te onderbouwen. Het college heeft er daarbij op gewezen dat er voor de invoering van de concessie geen dwingende redenen bestaan. De voor- en nadelen van dat instrument alsmede de afweging tussen beide, die heeft geleid tot de uiteindelijke keuze, zouden daarom goed moeten worden geschetst. Voor wat betreft de concurrentie "om" het spoor wees de Raad erop dat deze niet onmiddellijk ontstaat met de invoering van de concessiefiguur; die ontstaat pas wanneer de onderhands aan de Nederlandse Spoorwegen (NS) te verlenen gunning in 2010 zal aflopen. Belangrijke vraag is of zich na de voorziene concessieperiode van 10 jaar werkelijk een serieuze concurrent voor de NS zal aanmelden. In de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van het voorgaande op deze punten beschouwingen opgenomen. Wat echter nog steeds wordt gemist is een duidelijke afweging tussen de voor- en nadelen van marktwerking in het openbaar vervoer.

Marktwerking kan leiden tot een hoger prijsniveau, hetgeen minder goed verenigbaar lijkt met de behartiging van maatschappelijke belangen (onder meer een goede bereikbaarheid en milieudoelstellingen) die in het geding zijn bij het openbaar vervoer per trein. De memorie van toelichting geeft weliswaar in dit verband aan dat de spoorondernemer geen belang heeft bij prijzen die een negatieve prijsspiraal zullen veroorzaken, doch ziet daarbij wellicht over het hoofd dat er vooralsnog geen sprake lijkt te zijn van reële concurrentie, noch van een reël alternatief voor het spoorvervoer. Dit laatste element speelt ook een rol in een adviesopmerking van de Raad inzake handhaving waarop in het legisprudentieoverzicht reeds is ingegaan. Hoewel op een aantal door de Raad

¹⁰¹ Advies van 16 juni 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 216, A.

meer in het bijzonder genoemde aandachtspunten in de memorie van toelichting is ingegaan, heeft de regering van een meer algemene uiteenzetting als vorenbedoeld kennelijk afgezien.

Evenals het parallelle voorstel voor een nieuwe Spoorwegwet wordt de voorliggende regeling van concessies voor het personenvervoer per spoor gekenmerkt door een omvangrijke delegatie van wetgevende bevoegdheid waarover de Raad kritische opmerkingen maakte.

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Het aantal ingekomen zaken blijft reeds 3 jaar stabiel op 25.

Het aantal uitgebrachte adviezen bedroeg 26, met een gemiddelde doorlooptijd van 50 dagen. Er werden 13 adviezen-conform uitgebracht en één advies met een "zwaar dictum".

Er werden 21 nadere rapporten ingediend met een gemiddelde doorlooptijd van 124 dagen. Het nader rapport inzake het ontwerpbesluit vleeskuikenouderdieren liet 281 dagen op zich wachten. Ook in 5 andere zaken lag de doorlooptijd boven 200 dagen.

De mestproblematiek blijft de aandacht vragen in de advisering over wetgevingszaken van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Met de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten wordt een nieuw, preventief, instrument ingezet om de problematiek van de mestoverschotten beheersbaar te maken: mestproducenten moeten van te voren verzekerd zijn van de afzet van de mest die zij niet op hun bedrijf kunnen aanwenden. In zijn advies¹⁰² over dit wetsvoorstel heeft de Raad opgemerkt dat hij het voor een effectieve controle op de mestafzetovereenkomsten van cruciaal belang acht dat de overheid op een centraal punt beschikt over een actuele, sluitende perceelsregistratie. De registratie dient zodanig te zijn ingericht dat op eenvoudige wijze de verstrekte gegevens kunnen worden geverifieerd en verbanden kunnen worden gelegd met andere registraties. De Raad sprak gereede twijfel uit of een sluitende en complete perceelsregistratie wel tijdig gereed zal zijn en noemde dit zelfs een risicofactor. Hoewel de memorie van toelichting dit risico onderkende, werd aan het geval dat het systeem onverhoopt niet tijdig zal worden gerealiseerd slechts een enkele, zeer algemeen verwoorde passage gewijd. Aangegeven was dat "dit gevolgen (heeft) voor de handhaafbaarheid van het stelsel van mestafzetovereenkomsten" en dat "in overleg met het Openbaar Ministerie een aangepast handhavingsbeleid zal worden ontwikkeld". Gelet op de uit de Nitraatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen vond de Raad dit een riskante optie. Hij drong erop aan een uiterste inspanning te leveren, in geld en in menskracht, om het bedoelde registratiesysteem tijdig tot stand te brengen.

De regering onderschreef in het nader rapport het belang van die registratie, maar zag geen reden om te twijfelen aan de tijdige realisatie daarvan. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gaf aan dat hij, voor het geval zich onverhoopt toch vertragingen zouden voordoen waardoor de registratie pas in 2002 zou kunnen worden gerealiseerd, in overleg met zijn ambtgenoot van Justitie en het openbaar ministerie zou "bezien welke consequenties daar in 2002 aan moeten worden verbonden voor de uitvoering en voor het handhavingsbeleid". De eerdergenoemde ongerustheid van de Raad is daarmee evenwel niet weggenomen.

¹⁰² Advies van 21 juli 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 276, A.

III



Bestuursrechtspraak

1.... Algemeen

Het verslagjaar stond voor de Afdeling bestuursrechtspraak in het teken van de reorganisatie van de Afdeling en haar directie per 1 november 2000, en de voorbereiding van het hoger beroep vreemdelingenzaken en vreemdelingenbewaringszaken waarmee de Afdeling op grond van de Vreemdelingenwet 2000 per 1 april 2001 zal worden belast.

Doel van de reorganisatie is te komen tot een maximale doorlooptijd van alle eerste en enige aanleg zaken van één jaar vanaf 1 januari 2003, en van alle hoger-beroepzaken - de vreemdelingenzaken uitgezonderd waarvoor een maximale termijn van 23 weken geldt - van 9 maanden vanaf dezelfde datum.

Kenmerken van de reorganisatie zijn:

- omvorming van een functionele naar een procesgerichte organisatie;
- aanbrengen van korte transparante aanstuurlijnen van het werkproces;
- werken in kleine herkenbare eenheden die op hun terrein belast zijn met de volledige afhandeling van alle zaken;
- bepaling van de meest doelmatige procesgang van iedere zaak aan de aanvang van het proces door degene die daarvoor het best gekwalificeerd is.

Na 1 november 2000 zijn de 3 Kamers (Kamer 1 Ruimtelijke Ordening, Kamer 2 Milieu, en Kamer 3 Hoger beroep) blijven bestaan, maar binnen ieder van die Kamers zijn 3 afzonderlijke eenheden (units) gevormd die worden belast met een herkenbaar zakenpakket en die onder het voorzitterschap staan van een eigen voorzitter. Voorzitter van de eenheid is de Kamervoorzitter of de plaatsvervangend Kamervoorzitter.

Vanaf 1 april 2001 zal de Afdeling op grond van de Vreemdelingenwet 2000 belast zijn met de behandeling van het hoger beroep vreemdelingenzaken en vreemdelingenbewaringszaken. Dit hoger beroep zal worden opgedragen aan een vierde Kamer. In het verslagjaar is een aanvang gemaakt met het opzetten en het bemensen van de nieuwe Kamer.

In het verslagjaar ontwikkelden de cijfers zich in gunstige richting door een verdergaande daling van de instroom en een verhoging van de productie van de (hoofd)zaken in eerste en enige aanleg met zitting.

Het aantal ingekomen hoofd zaken in eerste en enige aanleg, dat reeds in 1999 in vergelijking met de jaren 1998 en 1997 was gedaald met 20 procent, verminderde in vergelijking met 1999 verder, en wel met 351 zaken, tot 2.050.

Deze daling in de afgelopen jaren deed zich in het bijzonder voor op het terrein van de milieukamer en is te verklaren uit de inwerkingtreding van de volgende algemene maatregelen van bestuur: Besluit opslag en transportbedrijven milieubeheer, Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer en Besluit bouw- en houtbedrijven milieubeheer. Een illustratie van de directe relatie van regelgeving tot de omvang van de bestuursrechtspraak.

Het totaal aantal afgedane zaken daalde weliswaar licht (van 2.882 naar 2.816) maar opmerkelijk was dat het aantal zaken dat met zitting kon worden afgedaan steeg (met 200) en dat het aantal zaken dat werd ingetrokken of op andere wijze werd afgedaan (bijvoorbeeld doorgestuurd naar een andere instantie) daalde.

De instroom van het aantal hoofdzaken in hoger beroep daalde eveneens en is nu met 1.678 ongeveer op een gelijk niveau als in 1997. Het aantal zaken dat kon worden afgedaan, 1.729, was echter lager dan vorig jaar (1.951).

Zowel in eerste en enige aanleg als in hoger beroep overtrof de uitstroom van zaken de instroom. De werkvoorraad op het eind van het jaar was voor beide categorieën onder de jaarproductie van dat jaar, hetgeen zich voor de zaken in eerste en enige aanleg in 3 jaar niet heeft voorgedaan. Het behoeft geen betoog dat hiermee een goede uitgangssituatie voor de toekomst is geschapen.

De gemiddelde doorlooptijd van hoofdzaken met zitting was in het verslagjaar voor Kamer 1 (ruimtelijke ordening) 18 maanden (was in 1999 20 maanden), voor Kamer 2 (milieu) 24 maanden (was in 1999 28 maanden) en voor Kamer 3 (hoger beroep) 11 maanden. Deze laatste doorlooptijd is sedert 1998 in wezen stabiel.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de doorlooptijden gemiddelden zijn. Dat betekent dat zich soms aanzienlijke uitschieters naar beneden en naar boven kunnen voordoen. Zo moest de Afdeling in het afgelopen jaar vaststellen dat zich in het bijzonder op het gebied van de kernenergiezaken zeer lange behandeltijden hebben ontwikkeld.

Uitschieters naar boven kunnen het gevolg zijn van endogene en exogene oorzaken. In verband met het eerste is te noemen beperkte expertise door uitstroom van ervaren personeel, in verband met het laatste zijn te noemen, "megazaken", de inschakeling van deskundigen zoals de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak hetgeen zich vooral voordoet op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu, het vragen van een prejudiciële uitspraak bij het Hof van Justitie te Luxemburg, en problemen die gelegen zijn in de wetgeving. Op dit laatste punt wordt nader ingegaan onder punt 3 van dit onderdeel van het jaarverslag.

In het verslagjaar - het is in het voorwoord reeds vermeld - is afscheid genomen van Staatsraad Boukema die gedurende 11 jaar Voorzitter is geweest, eerst van de Afdeling rechtspraak en vanaf 1994 van de Afdeling bestuursrechtspraak. Hier moet vooral worden gememoreerd dat het Voorzitter Boukema is geweest die als voorzitter van de naar hem genoemde commissie de basis heeft gelegd voor de nieuwe organisatie van de Afdeling.

2.... Jurisprudentie

In dit onderdeel van het jaarverslag wordt traditioneel een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan op het gebied van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak.

- Schadebesluit

In het jaar 2000 heeft de Afdeling haar jurisprudentie inzake schade verder uitgewerkt. De uitspraak van 28 februari 2000, H01.99.022 (JB 2000, 103 en Gst. 7125, 5), betreft de processuele connexiteit. Door dat vereiste van connexiteit loopt de rechterlijke bevoegdheid om te oordelen over het zogenoemde schadebesluit parallel aan die terzake van het schadeveroorzakend handelen. De uitspraak maakt duidelijk dat deze regel ook geldt in hoger beroep. Nu de Vreemdelingenwet (oud) niet voorziet in hoger beroep in zaken betreffende vreemdelingenbewaring, staat hoger beroep evenmin open tegen een uitspraak op een beroep tegen een besluit waarbij een verzoek om vergoeding van schade

ten gevolge van zodanige bewaring is afgewezen. Een andere benadering zou leiden tot het ontstaan van verschillende rechtsgangen met nauw met elkaar samenhangende beslissingen van eenzelfde bestuursorgaan. Dit past niet in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, aldus de Afdeling.

Bij de toepassing van dit vereiste van processuele connexiteit kan blijken dat de rechter die op het tijdstip waarop het schadeveroorzakende overheidshandelen plaatsvond, bevoegd was daarover te oordelen, niet meer beschikbaar is ten tijde van de procedure inzake het schadebesluit. Een voorbeeld daarvan vormt de Kroon. Per 1 januari 1994 is het beroep op de Kroon vrijwel geheel afgeschaft. Blijkens de uitspraken van 22 februari 2000, H01.98.2036 (AB 2000, 230), en van 24 februari 2000, EO3.97.0815 (JB 2000, 97), moet in dat geval aansluiting worden gezocht bij de huidige bevoegdheid. Over het schadebesluit oordeelt de rechter die thans bevoegd zou zijn te oordelen over het desbetreffende schadeveroorzakende besluit.

Op 3 april 2000 gaf de Afdeling in zaak H01.99.0430 (AB 2000, 222) nog eens aan dat (na bezwaar) bij de bestuursrechter beroep kan worden ingesteld tegen een beslissing op een verzoek om vergoeding van schade die het gevolg is van de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke taak of een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid, indien dat verzoek wordt gebaseerd op een gepubliceerde schaderegeling.

De uitspraak van 29 juni 2000, 199903124/1, bevestigt dat voor vergoeding van schade ten gevolge van het uitblijven van een tijdig besluit in beginsel slechts plaats is, indien de verzoeker tegen het uitblijven van het besluit is opgekomen. Heeft men de mogelijkheid daartoe onbenut gelaten, dan pleegt de rechter er bij de beoordeling van het besluit inzake schade van uit te gaan dat geen sprake is geweest van onrechtmatig nalaten. Blijkens de uitspraak geldt hetzelfde, indien de betrokkene tegen het stilzitten van het bestuursorgaan wel in actie is gekomen, maar zonder succes.

- Belanghebbende

Het vereiste dat men belanghebbende moet zijn wil men bezwaar kunnen maken of beroep kunnen instellen, levert veel rechtspraak op. Een aantal thema's keert steeds terug. De uitspraak van 19 mei 2000, 199900374/1 (Gst. 7130, 5), maakt nog eens duidelijk dat de vraag of iemand belanghebbende is, niet uitsluitend kan worden beantwoord aan de hand van de in bezwaar en beroep aangevoerde gronden. In dit geval was de betrokkene belanghebbende bij een vrijstelling tot het bebossen van een perceel, omdat hij eigenaar was van een in de nabijheid gelegen perceel. Daaraan deed niet af dat zijn argumentatie zich toespitste op de nadelige gevolgen voor percelen waartoe het zijne niet behoorde. De uitspraak van 13 juni 2000, 199901835/1 (Gst. 7120, 4), bevestigt dat het moet gaan om belangen die voldoende concreet zijn en voldoende realiteitswaarde hebben. Een vereniging van houtsnipperverwerkers verzette zich tegen de bouw van een op houtsnippers te stoken bio-energiecentrale. Zij stelde dat op grote schaal verbranden van houtsnippers zou leiden tot schaarste van die grondstof. Deze stelling werd echter zo speculatief geacht, dat zij geen belang in de zin van de Awb opleverde. Dat oordeel is des te interessanter, omdat het ging om een rechtspersoon. Ingevolge artikel 1:2, derde lid, Awb worden als belangen van rechtspersonen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die deze krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Dat een dergelijk algemeen of collectief belang geldt als eigen, persoonlijk belang van de rechtspersoon, laat onverlet dat het voldoende concreet moet zijn en rechtstreeks bij het bestreden besluit moet zijn betrokken. Voorts moet onderscheid worden gemaakt tussen het belang van de organisatie en de belangen van haar leden. In de uitspraak van 28 februari 2000, 199900850/1 (AB 2000, 188),

onderschreef de Afdeling het oordeel van de rechtbank dat het bij de rechtspersoon moet gaan om een blijkens de statutaire doelstelling te behartigen collectief belang dat door het bestreden besluit direct wordt of dreigt te worden aangetast en dat los kan worden gezien van het belang van de leden en hun belangen te boven gaat. Veelal valt de kring van belanghebbenden globaal samen met de categorie “omwonenden”. Maar wie zijn aan te merken als omwonenden, is mede afhankelijk van de aard van het besluit waar het om gaat en de plaatselijke situatie. Bij kapvergunningen heeft zich als hoofdlijn uitgekristalliseerd, dat belanghebbende is degene die op geringe afstand van de bomen woont of vanuit zijn woning daarop zicht heeft. Onder bijzondere omstandigheden kunnen er echter ook andere belanghebbenden zijn. Dit is met name het geval indien het besluit, ondanks een grote afstand en het ontbreken van direct zicht, toch directe invloed heeft op de woon- of leefomgeving. Dit wordt geïllustreerd door de uitspraak van 29 augustus 2000, 200002466/01 (AB 2000, 477). Naar aanleiding van de uitspraak van 10 juni 1999, H01.98.1642 (AB 2000, 19), wordt in dat geval wel gesproken van het “mevrouw-Kiki-criterium”. Dat dit criterium niet als aanvulling op de hoofdlijn moet worden beschouwd, maar als een uitzondering daarop die niet licht wordt aanvaard, blijkt uit de uitspraak van 26 september 2000, 200000929/3 (AB 2000, 478), waarin de toepassing van de hoofdlijn door de rechtbank gaaf werd bevestigd, omdat van bijzondere omstandigheden geen sprake was.

- Bestuursorgaan

Naast de organen van rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld, worden personen en colleges als bestuursorgaan aangemerkt, indien en voorzover zij met enig openbaar gezag zijn bekleed (artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, Awb). Dit criterium stond centraal in de uitspraak van 17 juli 2000, 199901807/1 (AB 2000, 446). De Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten gaat uit van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Het door appellante bestreden negatieve advies over voortzetting van haar studie, dat ingevolge artikel 7.9 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) tot gevolg had dat zij de studie in de door haar gekozen richting moest afbreken, laat onverlet dat zij diezelfde studierichting kan volgen aan een andere onderwijsinstelling en dat zij een andere richting kan kiezen aan dezelfde hogeschool. Derhalve was geen sprake van het uitoefenen van openbaar gezag, doch van regulering van een tussen partijen bestaande privaatrechtelijke rechtsverhouding. De examencommissie van een bijzondere instelling voor hoger onderwijs is volgens de Afdeling wel met openbaar gezag bekleed waar het het al dan niet toekennen van getuigschriften betreft. De uitspraak van 19 december 2000, 200000069/1, betref de Stichting Zeemanswelzijn Nederland, die een overeenkomst heeft gesloten met de staat, krachtens welke overeenkomst haar een bijdrage kan worden toegekend. Daarnaast ontvangt zij bijdragen van werkgevers en werknemers, legaten en giften. Al deze bijdragen bij elkaar vormen de middelen waaruit de stichting haar activiteiten bekostigt, zoals het subsidiëren van het Zeemanshuis te Rotterdam. De bekostiging vindt derhalve niet geheel of nagenoeg geheel plaats uit de algemene middelen. Reeds hierom was de stichting terzake van beslissingen omtrent die subsidiëring niet bekleed met openbaar gezag.

- Onderscheid tussen bestuursorgaan en publieke rechtspersoon

Ook het onderscheid tussen bestuursorganen en de rechtspersonen waartoe zij behoren, levert rechtspraak op.

Bestuursorganen kunnen tevens fungeren als orgaan van “hun” rechtspersoon. Uit de uitspraak van 8 juni 2000, 199900224/1 (AB 2000, 383), blijkt dat onderscheid moet wor-

den gemaakt tussen de beslissing om bezwaar te maken of beroep in te stellen enerzijds en de ondertekening van het desbetreffend bezwaar- of beroepschrift anderzijds. De bevoegdheid om bezwaar te maken en beroep in te stellen kwam in dat geval niet toe aan de raad of aan burgemeester en wethouders, maar aan de gemeente. Burgemeester en wethouders waren ingevolge een door de raad genomen besluit in de zin van artikel 156, eerste lid, Gemw bevoegd te besluiten dat bezwaar zou worden gemaakt. Ter uitvoering van dit besluit had de (loco-)burgemeester het bezwaarschrift namens de gemeente ondertekend en ingediend. Daartoe was hij bevoegd ingevolge artikel 171 gelezen in samenhang met artikel 74 Gemw.

De uitspraak van 3 november 2000, 200000164/2 (JB 2000, 348) illustreert dat een gemeente ook kan opkomen tegen een besluit dat burgemeester en wethouders hebben genomen. Aan de orde was de vraag of de gemeente voor het instellen van een tippelzone vergunning krachtens de WMB nodig had. Burgemeester en wethouders hadden de gemeente een dergelijke vergunning verleend. De gemeente vocht het daartoe strekkende besluit aan als onnodig. De Afdeling stelde de gemeente in het gelijk.

- Besluit

In het vorige jaarverslag is vermeld dat een onderdeel van een regionaal structuurplan als bedoeld in artikel 36c WRO, geen besluit is, indien het niet als concrete beleidsbeslissing is aangemaakt. Uit de uitspraak van 25 januari 2000, E01.98.0028 (JB 2000, 70), inzake het Regionaal structuurplan Eindhoven blijkt dat een wél als concrete beleidsbeslissing aangemerkt onderdeel alleen een besluit oplevert, indien dat terecht is geschied. Daartoe wordt dat onderdeel getoetst op zijn concreetheid.

De jurisprudentie dat de uitwerking van een streekplan geen besluiten bevat, is doorgetrokken in de uitspraak van 10 maart 2000, H01.99.0429 (AB 2000, 266), inzake het Streekplan Noord-Brabant.

In de uitspraak van 30 juni 2000, 199901970/1 (AB 2000, 408), is door de Afdeling rechtsgevolg toegekend aan de goedkeuring door gedeputeerde staten van een waterbeheersplan. Die goedkeuring heeft tot gevolg dat de beheerder de in het plan opgenomen maatregelen mag uitvoeren. Om die reden is de goedkeuringsbeslissing een besluit, ongeacht de vraag of ook het goedgekeurde plan dat is.

De uitspraak van 19 juni 2000, E01.99.0148 (AB 2000, 445) handelt over de situatie waarin de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een aardoliemaatschappij had meegedeeld dat voor 3 van de 5 uit te voeren proefboringen geen vergunning krachtens artikel 12 van de Natuurbeschermingswet was vereist. Tegen de mededeling kwam een milieu-organisatie op. De Afdeling overwoog dat de mededeling ertoe strekte dat de proefboringen zonder voorafgaande vergunningprocedure mochten worden uitgevoerd en dat de staatssecretaris zich niet bevoegd achtte daartegen op te treden. Onder die omstandigheden diende de mededeling op één lijn te worden gesteld met een weigering op voorhand om de proefboring te beletten en hield zij een besluit in de zin van de Awb in.

- Nadere besluiten in bezwaar en beroep

De artikelen 6:18 en 6:19 Awb zijn in hoger beroep van overeenkomstige toepassing. Uit de uitspraak van 24 juli 2000, 200000137/1 en 200003261/1 komt naar voren dat toepassing ook plaatsvindt, indien het hoger beroep is ingesteld door het betrokken bestuursorgaan. De uitspraak van de rechtbank werd vernietigd en de door het bestuursorgaan ter uitvoering van die uitspraak genomen nieuwe beslissing op bezwaar deelde in dat lot, omdat daarmee voor de tweede maal op hetzelfde bezwaar was beslist.

In de uitspraak van 13 juli 2000, 199900352/1 (ABkort 2000, 514), is beslist dat aan de toepasselijkheid niet in de weg staat dat het nadere besluit is genomen, voordat het hoger beroep is ingesteld.

De uitspraak van 4 mei 2000, 199900094/1 (AB 2000, 295) maakt duidelijk dat een mondeling genomen beslissing niet kan gelden als besluit op een aanvraag en dat het aanhangige beroep tegen het uitblijven van een tijdig besluit op de aanvraag niet geacht wordt mede tegen de mondelinge beslissing te zijn gericht.

- Verwijzing en overweging ten overvloede

Artikel 8:71 Awb schrijft voor dat, voorzover uitsluitend een vordering bij de burgerlijke rechter kan worden ingesteld, de bestuursrechter dit in zijn uitspraak vermeldt. De burgerlijke rechter is aan die beslissing gebonden. Het omgekeerde is geregeld in artikel 96a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

In de uitspraak van 18 januari 2000, H01.99.0060 (AB 2000, 80), deed zich de situatie voor waarin het Gerechtshof een vordering van appellante gedeeltelijk niet-ontvankelijk had verklaard en had bepaald dat eiseres in zoverre alsnog bezwaar kon maken bij het betrokken bestuursorgaan. De vraag of sprake was van een - voor bezwaar vatbaar - besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, moest in de daaropvolgende bestuursrechtelijke procedure onbeantwoord worden gelaten. Het bestuursorgaan moest het bezwaar ontvangen en de rechtbank het beroep. Aldus wordt voorkomen dat rechtzoekenden worden geconfronteerd met een negatief competentieconflict.

Niet bindend is een rechterlijke overweging ten overvloede. In een uitspraak van 23 maart 2000, 199900116/1 (AB 2000, 231) was de situatie aan de orde waarin het bestuursorgaan, wiens eerdere besluit was vernietigd, bij het opnieuw voorzien in de zaak de door de rechtbank ten overvloede gegeven overwegingen naast zich had neergelegd. De Afdeling zag daarin geen vernietigingsgrond.

- Legalisatie van documenten: maatstaven en geheimhouding

Nadat de Afdeling in het vorige verslagjaar had geoordeeld dat legalisatiebesluiten besluiten zijn in de zin van de Awb, heeft zij in de uitspraak van 11 mei 2000, 199900131/1 (AB 2000, 305), het toetsingskader van deze besluiten aangegeven. De Minister van Buitenlandse Zaken voert het beleid dat bij documenten uit Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek de inhoud daarvan wordt geverifieerd, alvorens tot legalisatie kan worden overgegaan. De aanvrager moet in beginsel de inhoud van het ter legalisatie aangeboden document met ondersteunende, uit objectieve bronnen afkomstige, gegevens staven. De Afdeling acht deze benadering, welke is ingegeven door ervaringen uit het recente verleden, niet onjuist. Wel moet de verzoeker in staat worden gesteld de juistheid van het document aannemelijk te maken en zal de minister bij weigering om te legaliseren moeten aangeven, op welke punten dat niet is gelukt.

In legalisatiezaken wenst de minister de overgelegde ambtsberichten vaak geheim te houden. Ook dienaangaande bevat de uitspraak van 11 mei 2000 overwegingen. De beslissing van de rechtbank op het verzoek daartoe werkt niet automatisch door in hoger beroep. De Afdeling oordeelt ook zelf over de gerechtvaardigdheid van het verzoek. Indien de rechtbank een onjuiste beslissing heeft genomen, leidt dit in hoger beroep slechts tot vernietiging, indien anders ten aanzien van de inhoudelijke behandeling verlies van instantie zou optreden.

- Openbaarheid van bestuur

Een journalist had met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) inzage

gevraagd in alle door een minister ingediende declaraties met onderliggende rekeningen. De gedeclareerde bedragen waren openbaar gemaakt, maar betrokkene wenste openbaarmaking van de originele bescheiden. Bij uitspraak van 10 februari 2000, 200000651/02 (AB 2000, 211) had de Voorzitter bij wijze van voorlopige voorziening een beperkte vorm van openbaarmaking van de declaratieformulieren bepaald. Op 25 april 2000 deed de Afdeling onder nummer 200000651/01 (AB 2000, 210) uitspraak in de hoofdzaak. Zij overwoog dat declaraties die door de minister ter betaling waren ingediend en gehonoreerd, moesten worden aangemerkt als documenten over een bestuurlijke aangelegenheid in de zin van de WOB, namelijk over de wijze waarop de minister zijn ambt vervult. De onderliggende nota's en bonnen waren zodanig met de declaratieformulieren verweven dat zij geacht moesten worden daarvan onderdeel uit te maken. Openbaarmaking kon met een beroep op de "bestuurlijke intimiteit" worden geweigerd ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en voorkoming van onevenredige benadeling van de betrokkenen. De daarmee gemoeide belangen dienden evenwel te worden afgewogen tegen het belang van openbaarmaking, niet in de algemeenheid, maar per document. Strikt persoonlijke gegevens mochten daarbij worden doorgehaald. Eveneens bij uitspraken van 25 april 2000 bevestigde de Afdeling haar jurisprudentie dat openbaarmaking uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering dient en iedere burger in gelijke mate toekomt. Daarom mag daarbij geen onderscheid worden gemaakt naar de persoon en de oogmerken van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging moeten het algemene belang bij openbaarmaking en de belangen die worden beschermd door de wettelijke weigeringsgronden worden betrokken, maar niet het belang van degene die om openbaarmaking verzoekt. In zaak H01.99.0635 leidde de Afdeling hieruit af dat het de Minister van Justitie niet vrijstond om op grond van de WOB een korpschef gegevens omtrent gedragingen van een politieambtenaar te verstrekken, omdat de minister deze gegevens uit een oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer en voorkoming van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokkenen niet zou mogen openbaren. In zaak 199900528/1 (JB 2000, 142), ging het om gegevens over voetbalvandalen. Nu de minister deze op de voet van de WOB aan de KNVB had verstrekt met het oog op de oplegging van een stadionverbod, moesten zij desverzocht voor iedere burger beschikbaar zijn en mochten zij dus aan de verzoeker niet worden onthouden. De uitspraak van 10 maart 2000, 199901100/1 betrof een verzoek van betrokkene om inzage in de verslagen van gesprekken, gevoerd door een universitaire commissie van onderzoek naar beschuldigingen van plagiaat. De Afdeling merkte de commissie aan als een niet-ambtelijke adviescommissie in de zin van de WOB. Anders dan het door de commissie uitgebrachte rapport, dat aan betrokkene was toegezonden, berustten de gespreksverslagen niet onder het College van bestuur van de universiteit. Het ging derhalve niet om documenten in de zin van de WOB die voorwerp zouden kunnen zijn van verplichte openbaarmaking door het College van bestuur. In een andere zaak was openbaarmaking verzocht van het rapport van een externe deskundige aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen over de Nederlandse aanpak van de bestrijding van een varkenspestepidemie. Na van het rapport te hebben kennisgenomen, oordeelde de Afdeling in de uitspraak van 7 juli 2000, 199902600/1 (JB 2000, 244), dat het aannemelijk was dat de Commissie aan de vertrouwelijkheid van het rapport hechtte. Dientengevolge mocht de minister weigeren het rapport openbaar te maken op grond van de overweging dat het belang van informatieverstrekking niet opweegt tegen dat van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties. Er viel ook geen gemeenschapsregeling aan te wijzen op grond waarvan de minister niettemin tot openbaarmaking had behoren over te gaan.

- Plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening

Bij de bespreking van het besluitbegrip is hiervoor reeds ingegaan op het besluitkarakter in de zin van de Awb van onderdelen van regionale structuurplannen en uitwerkingen van streekplannen.

Opnieuw heeft de Afdeling te maken gekregen met richtlijn nr 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206) (hierna: Habitatrichtlijn) en richtlijn nr 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103) (hierna: Vogelrichtlijn). In de uitspraak van 31 maart 2000, E01.97.0178 (AB 2000, 302), betreffende het bestemmingsplan Buitengebied Texel was beroep ingesteld tegen bestemmingen voor militair (mede)gebruik van gebieden die hadden moeten worden aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4 van de Vogelrichtlijn juncto artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Ter plaatse golden geen voorschriften van nationaal recht die waren bedoeld om de richtlijn te implementeren. Wat betreft de plandelen die naar nationaal recht zijn aangewezen als staatsnatuurmonument, kon voor de vereiste bescherming van de habitats worden teruggevallen op richtlijnconforme interpretatie van de artikelen 12 en 16 van de Natuurbeschermingswet. Wat betreft de plandelen die geen staatsnatuurmonument zijn, was dat niet mogelijk. Hier was naar het oordeel van de Afdeling plaats voor rechtstreekse toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De daarin opgenomen verplichting om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de habitats niet verslechtert en geen storende factoren optreden voorzover deze, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben, was naar het oordeel van de Afdeling, in ieder geval wat betreft de grenzen van de aan de lidstaat gelaten beoordelingsvrijheid, onvoorwaardelijk en daardoor voldoende nauwkeurig, zodat daarop rechtstreeks een beroep kon worden gedaan. In beide gevallen kwam de Afdeling tot de conclusie dat gedeputeerde staten bij het goedkeuren van het bestemmingsplan onvoldoende waren ingegaan op de gevolgen van het militair gebruik van de gebieden voor het leefmilieu van vogels.

In de uitspraak van 27 april 2000, 199901039/1 (AB 2000, 303), was – opnieuw – het grensoverschrijdend bedrijventerrein GOB Aachen-Heerlen aan de orde. Ten behoeve van 2 bestemmingsplannen van de gemeente Heerlen had de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ontheffing verleend krachtens artikel 25 van de Natuurbeschermingswet. De Afdeling paste de richtlijn en het Verdrag van Bern in onderlinge samenhang rechtsreeks toe. Daarbij ging zij uit van de vooronderstelling dat in het gebied hamsters voorkomen en dat het leefgebied van deze dieren door de aanleg van het bedrijventerrein mogelijk zal worden verstoord. De hamster (*Cricetus cricetus*) is een beschermde diersoort in de zin van de Natuurbeschermingswet, een strikt te beschermen diersoort van communautair belang in de zin van de Habitatrichtlijn en een streng beschermde diersoort in de zin van het Verdrag van Bern. De Afdeling kwam tot de conclusie dat de minister onvoldoende had onderzocht of voor de aanleg van de bedrijventerreinen geen andere bevredigende oplossing beschikbaar was. In een opgesteld milieu-effectrapport (MER) waren de milieu-effecten van alternatieve locaties niet onderzocht. Een alternatievenonderzoek ten behoeve van de zorgvuldige voorbereiding van een bestemmingsplan, met als doel te komen tot een goede ruimtelijke ordening, kan niet zonder meer worden gelijkgesteld met een onderzoek naar het bestaan van een andere bevredigende oplossing in de zin van de Natuurbeschermingswet, waarbij de bescherming van daartoe aangewezen diersoorten centraal staat.

In de uitspraak van 20 september 2000, E01.96.0333 (NJB 2000, 138, blz. 1925), inzake

het Streekplan Noord-Holland-Noord ging het onder meer om een categorisch verbod van olie- en gaswinning en van het verrichten van proefboringen. Een aardoliemaatschappij achtte het bij voorbaat uitsluiten van (proef)boringen in strijd met - onder meer - de rechten die zij kon ontlenen aan de haar verleende boorvergunningen krachtens de Wet opsporing delfstoffen en verleende concessies krachtens de Mijnewet 1810/1903. De Afdeling achtte het op zichzelf niet in strijd met het stelsel van die wetten, de daarop berustende regelingen en het Besluit milieu-effectrapportage 1994, indien in een streekplan gebieden worden aangewezen waarin boringen geheel worden verboden met het oog op ruimtelijk relevante belangen. Daarbij zal het echter moeten gaan om andere belangen dan die welke aan de orde zijn in het kader van genoemde wettelijke rijksregelingen, waarvoor de Minister van Economische Zaken is aangewezen als bevoegd gezag. In casu was het boorverbod in het merendeel van de gevallen in het streekplan opgenomen ter bescherming van de belangen van natuur en landschap, waterwinning en milieu. In andere gevallen ter bescherming van de waterkwaliteit en daarmee in het belang van (drink)watervoorziening, natuur, recreatie en beroepsvisserij. Deze belangen komen reeds in de rijksregelingen aan de orde. In zoverre verdroeg het streekplan zich dan ook niet met de wet.

In zaak E01.98.0438 kwam het streekplan Noord-Holland-Noord eveneens aan de orde. In het bestemmingsplan Landelijk gebied van de gemeente Heiloo was een perceel bestemd tot golfbaan. Die bestemming paste niet in het streekplan, doch gedeputeerde staten beriepen zich op de hun in het streekplan toegekende interpretatievrijheid. De desbetreffende bepaling in het streekplan hield in dat gedeputeerde staten op grond van gewijzigde omstandigheden of inzichten onder handhaving van de bedoeling van het streekplan aan bepaalde passages of aanduidingen een uitleg kunnen geven die ten tijde van de vaststelling niet kon worden voorzien. In twijfelgevallen dient de kwestie daartoe te worden voorgelegd aan een commissie uit provinciale staten. Deze regeling vond geen genade. In de uitspraak van 14 september 2000 overwoog de Afdeling dat de bevoegdheid van gedeputeerde staten om van het streekplan af te wijken, uitputtend wordt geregeld in artikel 4a, achtste lid, WRO. De interpretatievrijheid ging ook verder dan de "normaal" aan gedeputeerde staten toekomende ruimte om het streekplanbeleid uit te leggen.

Zaak 199901563/1 (JB 2000, 345) betrof een verzoek om intrekking van de planologische kernbeslissing (PKB) Betuweroute en het daarop gebaseerde tracébesluit. In de uitspraak van 24 oktober 2000 oordeelde de Afdeling dat, voorzover betreft de PKB, op het verzoek ten onrechte door de minister was beslist, daar de bevoegdheid om een PKB vast te stellen, te herzien of in te trekken niet bij afzonderlijke ministers doch bij de ministerraad berust. Omdat de PKB Betuweroute nog ongewijzigd van kracht was, stonden de noodzaak en de aanvaardbaarheid van de aanleg van de Betuweroute vast. Wat betreft het tracébesluit konden uitsluitend argumenten inzake veiligheid en geluidshinder een rol spelen. De Afdeling zag geen grond om terug te komen op haar eerdere aanvaarding van de gehanteerde methoden voor risicobeoordeling. Aan nadere geluidsberekeningen ging zij voorbij, omdat de minister had toegezegd dat de vastgestelde geluidsbelastingen niet mogen worden overschreden, waartoe zo nodig operationele maatregelen zouden worden genomen.

In de uitspraak van 14 december 2000, E01.99.0055, ging de Afdeling in op de vraag of in het kader van een bestemmingsplan een MER had moeten worden opgesteld terzake van de aanleg en inrichting van een glastuinbouwgebied. Volgens de toepasselijke regelgeving is een dergelijk rapport vereist voor het ruimtelijk plan dat als eerste in de aanleg voorziet. Volgens de Afdeling was dat het voorliggende globale bestemmingsplan en niet

het daaraan voorafgegane streekplan noch het op het bestemmingsplan te baseren uitwerkingsplan. De aanduiding als glastuinbouwgebied in het streekplan was niet voldoende concreet begrensd om een concrete beleidsbeslissing te zijn en het uitwerkingsplan dient slechts ter nadere detaillering. Het bestemmingsplan behelsde daarentegen de afweziging van alle belangen betreffende de verwezenlijking van het glastuinbouwgebied. Geen toepassing kon worden gegeven aan de overgangsbepaling in artikel 9, tweede lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Deze bepaling geldt voor planprocedures die een vervolg zijn op eerdere plannen waarin de locatie van de activiteit reeds is opgenomen, mits die plannen dateren van vóór de invoering van de MER-plicht en het meest recente niet langer vigeert dan 10 jaar. Een dergelijk plan was in dit geval niet aan te wijzen.

- Milieuvergunning op hoofdzaken

In augustus 1999 is de "Circulaire voor de vergunning op hoofdzaken en vergunning op maat" van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat verschenen. Met de circulaire wordt beoogd een nieuwe, meer flexibele stijl van vergunningverlening te bewerkstelligen. Bedrijven die een actieve houding aannemen ten opzichte van het milieu (bijvoorbeeld door de opstelling van een intern milieuzorgsysteem), moeten volgens de circulaire zelf de middelen kunnen kiezen om de gestelde doelen te verwezenlijken ("vergunning op maat"). Variant is de vergunning waarbij het bevoegd gezag door het stellen van doelvoorschriften en zorgplichtbepalingen flexibiliteit geeft aan de vergunninghouder ("vergunning op hoofdzaken"), waarvoor is vereist dat het bedrijf beschikt over een gecertificeerd milieuzorgsysteem op basis van ISO 14001, een goedgekeurd bedrijfsmilieuplan en een milieujaarverslag. In zaak E03.99.0202, E03.99.0203 en E03.99.0204 (AB 2000, 455), waarin uitspraak is gedaan op 25 augustus 2000, is door de Afdeling nader aangegeven waaraan een vergunning op hoofdzaken dient te voldoen:

1. Voorschriften waarin is bepaald dat algemeen aanvaarde milieuhygiënische normen in acht moeten worden genomen en dat moet worden gestreefd naar een zo laag mogelijke emissie, zijn onvoldoende bepaald en in strijd met de rechtszekerheid;
2. Voorschriften waarin is bepaald dat het bevoegd gezag nadere eisen kan stellen, mogen niet zodanig algemeen en onbepaald zijn dat met het stellen van nadere eisen in feite nieuwe voorschriften aan de vergunning worden verbonden dan wel voorzieningen worden verlangd die eigenlijk in voorschriften behoren te worden vastgelegd. Nadere eisen dienen te blijven binnen het kader van het gestelde voorschrift en dienen om een nadere detaillering en/of invulling van dat voorschrift mogelijk te maken;
3. In de voorschriften dient te worden bepaald dat de inrichting in werking moet zijn overeenkomstig het goedgekeurde bedrijfsmilieuplan en het goedgekeurde milieujaarprogramma, zodat het bevoegd gezag zo nodig handhavend kan optreden;
4. Ingeval de wijze waarop het milieubeleid binnen de inrichting vorm krijgt, de wijze waarop inzicht wordt verkregen in de milieubelasting, alsmede de wijze van aanpak hiervan op een milieuzorgsysteem steunen, dienen de hoofdelementen van het milieuzorgsysteem te zijn opgenomen in het deel van de aanvraag dat onderdeel uitmaakt van de vergunning;
5. Het enkel opnemen van jaarvrachten voor de gehele inrichting in de vergunningvoorschriften is in beginsel mogelijk, mits:
 - uit de aanvraag kan worden opgemaakt op basis waarvan deze jaarvrachten tot stand zijn gekomen (in acht nemen van het alara-beginsel);

- wat betreft de afzonderlijke emissiebronnen wordt voldaan aan het gekozen beschermingsniveau; hiertoe dient in de vergunningvoorschriften te zijn bepaald dat bij iedere emissiebron op elk moment moet worden voldaan aan het door het bevoegd gezag gekozen beschermingsniveau; ook is het mogelijk om in de aanvraag die deel uitmaakt van de vergunning per emissiebron emissieconcentratie-eisen aan de uit te stoten stoffen te stellen, voorzover de aard van de stoffen zich daarvoor leent.

- Prejudiciële vragen

Naar aanleiding van beroepen tegen beslissingen van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, waarin deze bezwaar heeft gemaakt tegen voornemens om afvalstoffen over te brengen naar andere EU-landen, zijn door de Afdeling bij een vijftal uitspraken van 8 augustus 2000 prejudiciële vragen gesteld aan het HvJ EG, met name over het onderscheid tussen verwijderingshandelingen en handelingen van nuttige toepassing en over de verhouding tussen het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen (EG-Verdrag) en verordening (EEG) nr 259/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de EG (PbEG L 30).

In zaak E03.98.1535 (Putten, AB 2000, 415) zijn, kort weergegeven, de volgende vragen gesteld:

- Moeten handelingen met PCB's altijd als verwijderingshandelingen worden aangemerkt?
- Hoe verhouden zich de beginselen van zelfverzorging op nationaal en op communautair niveau tot elkaar?
- Is het beginsel van zelfverzorging op nationaal niveau verenigbaar met artikel 29 van het EG-Verdrag, waarin het vrij verkeer van goederen is neergelegd?

In zaak 199901825/2 (Hoogezand) zijn kort gezegd de volgende vragen geformuleerd:

- Hoe verhouden de begrippen "hergebruik" en "recycling" als bedoeld in de kader-richtlijn zich tot elkaar?
- Hoe dient de handeling van nuttige toepassing R5 te worden uitgelegd?
- Zijn de lijsten van handelingen van verwijdering en nuttige toepassing limitatief of is één van deze lijsten limitatief en zo ja, welke?
- Aan de hand van welke criteria dient te worden beslist of een handeling er één van verwijdering of nuttige toepassing is?
- Moet aan de lijst van verwijderingshandelingen dan wel aan die van handelingen van nuttige toepassing prioriteit worden gegeven bij de kwalificatie van een handeling, of heeft geen van beide lijsten voorrang op de andere?
- Moet het oordeel van de bevoegde autoriteit van de lidstaat van verzending dan wel van de lidstaat van bestemming doorslaggevend worden geacht over de vraag of een handeling moet worden gekwalificeerd als verwijdering of nuttige toepassing?

De prejudiciële vragen gesteld in de zaken 199901635/2 (AB 2000, 414), 199902002/1 en 199902198/1 sluiten inhoudelijk op de vorenstaande vragen aan.

- Overige milieuzaken

De Voorzitter van de Afdeling heeft enkele malen geoordeeld over door Greenpeace ingediende verzoeken om het treffen van een voorlopige voorziening met betrekking tot het vervoer van splijtstoffen. In de uitspraken van 8 november 1999, 199901786/1 (JB 2000, 22) en 26 november 1999, 199901788/1 (JM 2000, 44), ging het om besluiten tot verlening van vergunningen voor het vervoer van splijtstoffen van de kernreactor in

Petten naar de centrale opslagvoorziening van COVRA BV in Borssele, respectievelijk van de kerncentrale Dodewaard naar het Engelse Sellafield. Deze besluiten werden geschorst, omdat zij onvoldoende draagkrachtig waren gemotiveerd op het punt van het justification-beginsel en het alara-beginsel. In de uitspraken van 7 juli 2000, 200001525/1 en 200001534/1 (JB 2000, 227), zijn de beslissingen op de bezwaarschriften tegen de vergunningen geschorst, omdat tegen delen van de beslissingen op bezwaar opnieuw bezwaar was opengesteld en aldus in de bezwaarfase vergunningen in het leven waren geroepen waaraan voorschriften ontbraken die door het bevoegd gezag kennelijk noodzakelijk werden geacht. Bij uitspraak van 8 december 2000, 200003426/1, heeft de Voorzitter afwijzend beslist op een door Greenpeace ingediend verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening met betrekking tot het besluit inzake een nieuwe vergunningaanvraag voor transport van Petten naar COVRA BV.

In de uitspraak van 8 augustus 2000, E03.98.0103, heeft de Afdeling overwogen dat er geen aanknopingspunten zijn voor de conclusie dat de term inrichting, zoals die in de WMB en de daarop berustende bepalingen voorkomt, een onjuiste implementatie oplevert van richtlijn nr 85/337/EEG van de Raad van de Europese Unie van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (Pb EG L 175). Voorts werd voor het onderhavige geval (een veebestand dat overeenkwam met 797 mestvarkeneenheden) ten aanzien van de vraag of er een plicht bestaat tot beoordeling van de noodzaak van een MER, voorbijgegaan aan de omstandigheid dat geen overschrijding plaatsvond van de drempelwaarde die met toepassing van artikel 4 van de richtlijn in de Bijlage van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 is vastgesteld. De Afdeling aanvaardde dat onder omstandigheden - onder meer verband houdend met cumulatieve effecten - de drempelwaarden van het Besluit worden onderworpen aan een richtlijnconforme interpretatie.

Anders dan een besluit dat verplicht tot het opstellen van een MER, is een besluit dat geen MER behoeft te worden opgesteld niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Een dergelijk besluit is een beslissing ter voorbereiding van een besluit inzake de milieuvergunning en treft de belanghebbende, los van dit voor te bereiden besluit, niet rechtstreeks in zijn belang. Aldus de uitspraak van 13 juli 2000, E03.97.1292 (Noordoostpolder, AB 2000, 307).

Bij verlening van vergunningen voor veehouderijen wordt dikwijls met een beroep op bestaande rechten verandering of uitbreiding van het veebestand toegestaan. Ten aanzien van de ammoniakemissie biedt de Interimwet ammoniak en veehouderij hiervoor mogelijkheden. Met betrekking tot de stankhinder zijn deze besluiten gebaseerd op artikel 8.4, derde lid, WMB. De Afdeling is van oordeel dat de bestaande rechten ten aanzien van stankhinder bij veehouderijen kunnen worden uitgedrukt in mestvarkeneenheden; dit in afwijking van het uitgangspunt dat bestaande rechten slechts gelden voor (eerder vergunde) activiteiten en niet voor het veroorzaken van een bepaalde mate van hinder. Ook wanneer sprake is van ernstige stankhinder, worden veelal vergunningen verleend voorzover het aantal mestvarkeneenheden niet toeneemt.

In de uitspraak van 18 mei 2000, 199901765/2 (Gst. 7131, 11 en MenR 2000/7/8, 76), heeft de Afdeling deze situatie beoordeeld. Het betrof een uitbreiding van het aantal dieren in een veehouderij binnen de bebouwde kom. Weliswaar bleef het aantal mestvarkeneenheden gelijk, maar de vereiste afstand tot nabijgelegen woningen werd niet gehaald. Volgens de Afdeling had het bevoegd gezag niet zonder meer op basis van artikel 8.4, derde lid, WMB vergunning kunnen verlenen, maar had het moeten onderzoeken of met toepassing van afdeling 8.1.2. van de wet (wijziging en intrekking van de vergunning) de vergunde stankhinder kon worden verminderd. Verder bleef onduidelijk waarom

geen sprake was van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu. Voor de beantwoording van die vraag komt onder meer betekenis toe aan de mate van afwijking van de afstandsnormen, de beschermenswaardigheid van het stankgevoelig object en de wijzigingen in de relevante milieuhygiënische inzichten sinds het verlenen van de onderliggende vergunning.

- Mandaat in het bouwrecht

In zaak H01.98.1848 (JB 2000, 177), waarin uitspraak werd gedaan op 1 mei 2000, was aan de orde of een verklaring van geen bezwaar in mandaat mocht worden afgegeven. De Afdeling overwoog dat mandaat tot het afgeven van een verklaring van geen bezwaar in beginsel ongeoorloofd is, omdat daarmee wordt vooruitgelopen op de beslissing van gedeputeerde staten over de goedkeuring van het bestemmingsplan dat het beoogde bouwwerk, werk of gebruik toestaat. Slechts wanneer sprake is van een niet-ingrijpende inbreuk op de bestaande planologische situatie, kan zulk een mandaat aanvaardbaar zijn. Die situatie deed zich voor; het betrof een aantal in een gemeente uit te voeren infrastructuurwerken. In dezelfde zin besliste de Afdeling op 1 mei 2000 in zaak H01.99.0408 (BR 2000, blz. 930).

In de uitspraak van 18 september 2000, 199900384/1 was anticipatie ten behoeve van een kantoorgebouw met bedrijfsruimte aan de orde. Mede omdat het bouwplan gedeeltelijk was voorzien op gronden waarop geen bebouwing was toegestaan, werd een ingrijpende inbreuk op de bestaande planologische situatie aanwezig geacht. Van de in mandaat afgegeven verklaring mocht geen gebruik worden gemaakt.

Mandaat aan een ambtenaar tot het verlenen van een binnenplanse vrijstelling en bouwvergunning werd in de uitspraak van 29 augustus 2000, 199902851/1 (Gst. 7132, 11 en BR 2000, blz. 939), geoorloofd geacht.

- Overige bouwzaken

In het vorige jaarverslag kwam reeds aan de orde dat de mate van ingrijpendheid van een bouwplan ook bij de inhoudelijke toetsing van anticipatiebeslissingen een rol speelt; het gaat vooral om een vergelijking van het bouwplan met de ter plaatse geldende bestemming en bouwmogelijkheden. Blijkens de uitspraak van 20 oktober 2000, 199901565/1, mag bij die vergelijking tevens rekening worden gehouden met de (bouw)mogelijkheden die toepassing van een in het geldende bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid zou kunnen bieden. Dat ook de bestaande situatie van belang is voor het antwoord op de vraag of anticipatie gerechtvaardigd is, volgt uit de uitspraak van 23 oktober 2000, 199902695/1.

Is het bestemmingsplan waarop is vooruitgelopen, inmiddels in werking getreden maar in verband met een tegen het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten ingesteld beroep nog niet onherroepelijk, dan bestaat nog een belang bij een - beperkte - beoordeling van de vraag of de anticipatieprocedure kon worden toegepast (uitspraak van 20 maart 2000, H01.99.0351, BR 2000, blz. 497). Is echter het bestemmingsplan onherroepelijk geworden, dan vervalt het belang bij de beoordeling van de vraag of daarop terecht is geanticipeerd. Dit volgt uit de uitspraak van 8 maart 2000, H01.99.0333. Is geanticipeerd op een vrijstellingsbepaling in een inmiddels onherroepelijk goedgekeurd bestemmingsplan, dan wordt de krachtens artikel 19 WRO verleende vrijstelling geacht een binnenplanse vrijstelling te zijn. De Afdeling gaat dan na of die vrijstelling kon worden verleend (uitspraak van 25 februari 2000, 199900987, Gst. 7124, 6).

In een aantal uitspraken, waaronder die van 24 juli 2000, 199900216 (Gst. 7127, 9), heeft de Afdeling vrijstellingsbepalingen in bestemmingsplannen onverbindend geoordeeld

wegens strijd met artikel 15 WRO, omdat deze zo ruim waren dat zij zouden kunnen leiden tot een wijziging van de bestemming. Een dergelijke wijziging kan evenwel slechts worden bewerkstelligd door een in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 11 WRO. Kent het plan een dergelijke wijzigingsbevoegdheid niet, dan rest de mogelijkheid van een partiële herziening van dat plan of toepassing van het nieuwe artikel 19 WRO.

In de uitspraak van 18 februari 2000, H01.99.0457 (AB 2000, 186), heeft de Afdeling de verhouding tussen welstandstoets en bestemmingsplan nader gepreciseerd. De welstandstoets dient zich in beginsel te richten naar de bouwmogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt. Naarmate het plan meer keuze laat tussen verschillende mogelijkheden om de bouw te realiseren, zijn burgemeester en wethouders vrijer in hun welstandsbeoordeling en zal deze minder snel geacht worden te leiden tot een belemmering van de verwezenlijking van de bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Indien de bebouwingsmogelijkheden in het plan echter gedetailleerd zijn aangegeven, vormt die opzet van het plan bij de welstandstoets een gegeven.

In de uitspraak van 15 september 2000, 199902449/1 (ABkort 2000, 628), heeft de Afdeling geoordeeld dat ten aanzien van een reeds opgericht bouwwerk geen meldingsprocedure als bedoeld in artikel 42 van de Woningwet mogelijk is, doch slechts de bouwvergunningprocedure openstaat.

Inzake de opvolging van het ene bestemmingsplan door een ander is in de uitspraak van 18 februari 2000, H01.99.0359, overwogen dat gebruik dat dicht bij de bestemming ligt dan eerder gebruik van na de peildatum, onder de beschermende werking van het overgangsrecht valt. In de uitspraak van 8 februari 2000, 199900281 (AB 2000, 219), werd bevestigd dat degene die zich op overgangsrecht beroept, de toepasselijkheid daarvan aannemelijk moet maken. Tijdsverloop leidt, zo overwoog de Afdeling, niet tot omkering van de bewijslast in die zin dat, wanneer een aanschrijving eerst geruime tijd na de peildatum volgt, het aan het bestuursorgaan zou zijn aannemelijk te maken dat het gestelde gebruik op de peildatum niet plaatsvond.

In de uitspraken van 3 april 2000, H01.99.0461 en H01.99.0514 (AB 2000, 252), welke ook voor het overgangsrecht van belang zijn, wordt overwogen dat voor de vraag of een bouwwerk in overeenstemming is met de op het desbetreffende perceel rustende bestemming en de daarop betrekking hebbende voorschriften, mede van belang is of het beoogd gebruik van dat bouwwerk binnen die bestemming past.

In de uitspraak van 18 augustus 2000, 199903455/1, oordeelde de Afdeling dat het feit dat een aantal voorzieningen waartoe de eigenaar van een pand was aangeschreven, ten tijde van de beslissing op bezwaar reeds was getroffen niet kan worden beschouwd als een relevante wijziging van omstandigheden die behoort te leiden tot (gedeeltelijke) gegrondverklaring van het bezwaar op dat punt. Als zodanige wijziging werd wel gezien de sloop van een pand vóór de beslissing op bezwaar. In zodanig geval behoort, zo oordeelde de Afdeling in de uitspraak van 18 mei 2000, H01.99.0360/1 (BR 2000, blz. 752), de aanschrijving tot het treffen van voorzieningen vanaf het moment van de sloop te worden herroepen en dient voorts - ex tunc - de gerechtvaardigheid van de aanschrijving vóór de sloop te worden beoordeeld.

In de uitspraak van 13 juni 2000, 199900267/1 (JB 2000, 217), inzake de inrichting van een gedeelte van de Scheveningse Bosjes als homo-ontmoetingsplaats, was aan de orde of de uitvoering van de daartoe strekkende voornemens van de gemeente Den Haag zich zou verdragen met de bestemming tot "bospark". De Afdeling zag geen grond voor het oordeel dat gebruik van het park, door welke personen ook, om daar andere personen te ontmoeten en er te recreëren met deze bestemming in strijd is. Evenmin zag de Afdeling

grond voor het oordeel dat het gebruik als homo-ontmoetingsplaats de openbare toegankelijkheid zou beïnvloeden op een wijze die aan de bestemming afbreuk doet.

- Openbare orde

In zaak 199900327/1 (JB 2000, 51), waarin de Afdeling op 18 januari 2000 uitspraak deed, was optreden tegen prostitutie aan de orde. Beoordeeld werd of de burgemeester kon eisen dat hem inzicht werd verschaft in de identiteit en de verblijfstitel van in de bedrijven werkzame prostituées. De Afdeling oordeelde dat de Wet op de identificatieplicht het opleggen van zodanige plicht in het kader van de op grond van de Gemw aan de burgemeester opgedragen taken of het toezicht op de naleving van de algemene plaatselijke verordening (APV) niet toelaat.

In de uitspraak van 6 juni 2000, 199900115/1 (AB 2000, 327), was aan de orde een door de burgemeester gegeven sluitingsbevel met betrekking tot een woning die tevens voor prostitutie werd gebruikt. Dat sluitingsbevel vormde een beperking van het in artikel 10, eerste lid, GW neergelegde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Een zodanige beperking is slechts toegestaan op basis van een wet in formele zin; de APV bood daarvoor onvoldoende grondslag.

Bij uitspraak van 25 augustus 2000, 199900152/1 (JB 2000, 273 en Gst. 7131, 3), werd geoordeeld dat de burgemeester een zogeheten kooigevecht mocht verbieden in het belang van de openbare zedelijkheid, maar dat de burgemeester niet in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de openbare veiligheid door het evenement in gevaar kwam.

- Onderwijs

Over de rechtsbescherming in het bijzonder hoger onderwijs handelt de reeds onder het besluitbegrip vermelde uitspraak van 17 juli 2000, 199901807/1 (AB 2000, 446), inzake de Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten.

In de uitspraak van 23 mei 2000, H01.99.0436 (AB 2000, 326) was de universitaire medezeggenschap aan de orde. Naar aanleiding van een wijziging van de WHW had het College van bestuur van een universiteit gekozen voor invoering van het zogeheten stelsel van gedeelde medezeggenschap. Tegen dit besluit kwamen onder andere de Universiteitsraad en een studentenvakbond in het geweer. Met de invoering van de gedeelde medezeggenschap was de Universiteitsraad echter opgeheven. Zijn beroep en hoger beroep waren niet-ontvankelijk, nu zijn rechtsopvolgers het geding niet hadden overgenomen. De vakbond werd door de Afdeling, anders dan door de rechtbank, wel als belanghebbende aangemerkt en wel op grond van het reeds eerder genoemde artikel 1:2, derde lid, Awb. Als rechtspersoon kwam zij in de medezeggenschapskwestie op voor de statutair en feitelijk door haar behartigde collectieve belangen. Zij had echter geen processueel belang meer, nu het College van bestuur inmiddels alsnog tot invoering van het ongedeelde stelsel van medezeggenschap had besloten.

De uitspraak van 10 februari 2000, E04.99.0057, betrof een besluit tot onthouding van bekostiging van een drietal agrarische beroepsopleidingen wegens kennelijke ondoelmatigheid in de zin van artikel 6.1.3 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. De Afdeling overwoog dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij niet kon volstaan met bestrijding van de door de onderwijsinstelling overgelegde gegevens. Het was aan de minister om de ondoelmatigheid aannemelijk te maken.

In zaak 199901636/1 (AB 2000, 365), waarin de Afdeling uitspraak deed op 26 mei 2000, had een examinerator op verzoek van de examencommissie een door hem vastgestelde stagebeoordeling achteraf in voor de betrokkene ongunstige zin herzien. Nu de examinerator bij zijn aanvankelijke beoordeling een kwalificatie had gebezigd die de toe-

passelijke regels en richtlijnen niet meer toelieten, achtte de Afdeling hem op zichzelf tot de aanpassing bevoegd. De herziening kwam evenwel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, nu betrokkene van het verzoek de beoordeling te wijzigen noch van de gewijzigde beoordeling door de examiner of de examencommissie op de hoogte was gesteld.

Op 17 februari 2000, H01.99.0653 (Gst. 7126, 11), had de Afdeling te oordelen over de gevolgen van een fout in de aanvraag om rijksvergoeding voor een school. Door een vergissing had de school voor de personele uitgaven een te laag bedrag gedeclareerd en de controlerende accountant had dit niet gesignaleerd. De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen betoogde dat het schoolbestuur deze fout in bezwaar niet meer kon herstellen. De rechtbank achtte de staatssecretaris niet gehouden om voor hem niet kenbare vergissingen van de aanvrager en zijn accountant in bezwaar te laten herstellen.

De Afdeling oordeelde anders. Zij nam daarbij mede in aanmerking dat de aanspraak op rijksvergoeding voortvloeit uit de wet en dat geen gelimiteerd bedrag is gereserveerd voor de bekostiging van het totale basisonderwijs.

In de uitspraak van 5 juni 2000, 199903785/1, was aan de orde dat in een gemeentelijk Plan van scholen voor de periode 2000-2003 een openbare school was opgenomen die qua prognose van het leerlingenaantal niet voldeed aan de Wet op het primair onderwijs (WPO). Het gemeentebestuur betoogde dat de prognose niettemin in overeenstemming met de bedelingen van de wetgever was en dat de staatssecretaris rekening moest houden met de bijzondere omstandigheden van het geval. De Afdeling oordeelde dat de dwingende bepalingen van de WPO de staatssecretaris geen andere keuze lieten dan goedkeuring aan het plan te onthouden.

De uitspraak van 8 december 2000, 199903031/1, betrof het verzet van het gemeentebestuur tegen de komst van een nevenvestiging van een m.a.v.o.-school op reformatorische grondslag. De Afdeling overwoog dat de door de gemeente gestelde financiële gevolgen inherent zijn aan het wettelijk systeem van bekostiging en dat de minister bij het peilen van de te verwachten belangstelling terecht was uitgegaan van een bovengemeentelijke (regionale of zelfs provinciale) functie voor de school. Omtrent de bepaling van het voedingsgebied van een basisschool overwoog de Afdeling in de uitspraak van 4 september 2000, 200002027/1, dat de wet er niet aan in de weg staat dat zulk een gebied zich over meerdere gemeenten uitstrekt. Aannemelijk moet wel zijn dat tussen het gekozen voedingsgebied en de plaats van vestiging van de school in zoverre een relatie bestaat, dat daadwerkelijk en in voldoende mate leerlingen uit het gekozen gebied zullen worden aangetrokken.

Een houder van de titel Master of Science in Nursing wenste in Nederland de doctorandustitel te voeren. In de uitspraak van 8 juni 2000, 199901133/1 oordeelde de Afdeling dat de Informatie Beheer Groep zich op het standpunt mocht stellen dat de gevolgde opleiding niet gelijkwaardig was aan een overeenkomstige Nederlandse opleiding, nu de vooropleiding niet op één lijn kon worden gesteld met een opleiding die leidt tot een Bachelor-graad en de gevolgde Master-opleiding niet met een wetenschappelijke opleiding in Nederland.

Op soortgelijke gronden bleef in zaak 199902854/1, waarin uitspraak is gedaan op 18 september 2000, het onthouden van de ingenieurs- en de doctorandustitel aan een Master of Science in Engineering Business Management in stand. In de uitspraak van 8 december 2000, 200000525/1, werd de studiebelasting van een Master of Arts in Education ongelijkwaardig bevonden aan de belasting van het overeenkomstige Nederlandse doorstroomprogramma. De in Nederland bestaande vrijstellingsmogelijkheden moesten bij deze vergelijking buiten beschouwing blijven.

3.... Uit de Kamers

Met ingang van dit jaar zal in het jaarverslag worden ingegaan op verschijnselen en ontwikkelingen die de Kamers van de Afdeling bestuursrechtspraak op hun specifieke werkterreinen signaleren, en die naar hun mening bredere aandacht verdienen.

Dit jaar is als gemeenschappelijk thema genomen de externe factoren - in het bijzonder de regelgeving betreffende - die veelvuldig leiden tot vertraging van de afhandeling van zaken bij de Afdeling. De directe aanleiding daarvoor is, dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in reactie op vragen van het Tweede-Kamerlid Van Oven,¹⁰³ de Raad heeft verzocht van deze factoren een inventarisatie te maken. In antwoord op dit verzoek, heeft de Vice-President van de Raad van State de minister bij brief van 8 augustus 2000 een overzicht gegeven van de belangrijkste knelpunten in de wetgeving, per Kamer gerangschikt. Uitputtend is dit overzicht geenszins. Het onderwerp zal ook in de toekomst een aandachtspunt zijn, niet alleen voor de Afdeling, maar ook voor de Raad als wetgevingsadviseur. Ook daarin kan het nut van de koppeling tussen bestuursrechtspraak en wetgevingsadvisering zichtbaar worden gemaakt.

Kamer 1: ruimtelijke ordening

Verhoudingsgewijs veel aandacht van Kamer 1 wordt opgeëist door de toepassing van het begrip besluit waar het gaat om planologische kernbeslissingen (PKB's), streekplannen en structuurplannen. De wetgever heeft de uitleg van het besluitbegrip aan de rechter overgelaten. In de jurisprudentie zijn 3 criteria ontwikkeld: kort gezegd moet het gaan om (a) een afgewogen beslissing over (b) een concreet project op (c) een concrete plaats. De toepassing van deze maatstaven in individuele zaken is tijdrovend, mede vanwege de uiteenlopende aard van de ter toetsing voorgelegde plannen. Interpretatievragen blijven rijzen, bijvoorbeeld waar het geweigerde besluiten en herhaalde beslissingen betreft. Mede gelet op de eerste ervaringen met regionale structuurplannen, laat zich aanzien dat de nieuwe regeling van de "concrete beleidsbeslissing" in de WRO deze problemen slechts ten dele zal oplossen. Zoals ook in het jurisprudentiegedeelte van dit jaaroverzicht is aangegeven, zal bijvoorbeeld de vraag zijn of het bestuursorgaan een aldus "gelabeld" planonderdeel terecht als zodanig heeft aangemerkt.

De uitleg van het besluitbegrip is rechtstreeks van invloed op de toepassing van artikel 24 WRO. Deze wetbepaling strekt ertoe, dat in de bestemmingsplanprocedure niet meer kan worden opgekomen tegen onderdelen die hun grondslag vinden in besluiten die reeds waren vervat in PKB's, streek- en structuurplannen. Deze koppeling leidt tot lastige vragen, zoals met betrekking tot de doorwerking van negatieve besluiten en de gevolgen van vernietiging van het als besluit aan te merken gedeelte van het hogere plan.

De afstemming tussen de Awb en de WRO is op vele punten onduidelijk. De WRO geeft over tal van onderwerpen een eigen regeling, waarbij vragen rijzen over de verhouding tot de regels van de Awb. Te denken valt onder meer aan de procedureregels inzake de totstandkoming van goedkeuringsbesluiten alsmede aan de regels inzake administratief beroep en over de bekendmaking en de inwerkingtreding van ruimtelijke plannen. Complicerend is ook hier het naast elkaar bestaan van verschillende planvormen, met ieder hun eigen bepalingen.

¹⁰³ Kamerstukken II 1999/2000, Aanhangsel 1771.

Problematisch is verder de uitleg van het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Niet in de laatste plaats vanwege de belangrijke communautaire dimensie, in de vorm van de MER-Richtlijn. Lastige vragen betreffen bijvoorbeeld de interpretatie van categorieën uit bijlage C, de vraag welke besluiten MER-plichtig zijn en het overgangsrecht van het Besluit MER. Het jurisprudentie-overzicht geeft daarvan ook dit jaar weer voorbeelden te zien.

In veel zaken speelt het probleem dat ten gevolge van een ruimtelijk project de exploitatie van bedrijven wordt belemmerd of onmogelijk wordt gemaakt. Diverse wetten voorzien in een eigen regeling voor nadeelcompensatie (bijvoorbeeld artikel 49 WRO en de Ontgrondingenwet). Daarnaast zijn er beleidsregels ontwikkeld, zoals de Regeling nadeelcompensatie Rijkswaterstaat, of worden er ad hoc regelingen getroffen voor een tegemoetkoming in dit soort schade. De verhouding tussen deze regelingen is onduidelijk en geeft veel hoofdbrekens. Een uniforme wettelijke regeling inzake nadeelcompensatie en onteigening bij ruimtelijke projecten ontbreekt.

In een sterk toenemend aantal zaken wordt een beroep gedaan op Europese regelgeving. Naast de reeds genoemde MER-Richtlijn, geldt dit met name voor de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn. Deze richtlijnen zijn zeer complex, niet in de laatste plaats in hun onderlinge verband. Ook gebrekkige implementatie - of zelfs het ontbreken daarvan - in nationale wetgeving leidt tot een grote bewerkelijkheid van deze categorie beroepen.

Kamer 2: milieurecht

De artikelen 8.44 en 8.45 WMB) bieden de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over (de inhoud van) de krachtens die wet te nemen besluiten. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid dikwijls geen gebruik gemaakt. In plaats daarvan wordt gepoogd om door middel van circulaire invloed uit te oefenen. Voorbeelden hiervan zijn de circulaire Industrielawaai, de handreiking Industrielawaai en Vergunningverlening, de brochure Veehouderij en Hinderwet, de richtlijn Veehouderij en Stankhinder en wat dies meer zij. Verder is een aantal bepalingen van de Wet bodembescherming, zoals artikel 36 en artikel 38, tweede en derde lid, die imperatief regeling bij algemene maatregel van bestuur voorschrijven, niet in werking getreden. Ook in deze gevallen wordt veelvuldig met circulaire gewerkt. Dit alles komt een snelle en heldere afdoening van zaken niet ten goede en leidt tot meer beroepen dan nodig.

Sommige milieuwetgeving geeft aanleiding tot aanzienlijke interpretatieproblemen. Ook het veelvuldig wijzigen van wetgeving draagt bij tot de bewerkelijkheid van zaken. Een voorbeeld hiervan biedt de Interimwet ammoniak en veehouderij. In het bijzonder de uitleg van artikel 8 van de Interimwet heeft geleid tot een omvangrijke jurisprudentie. De Uitvoeringsregeling wordt veelvuldig gewijzigd. Deze regeling kent bovendien een aantal niet-gedefinieerde begrippen, zoals "schraalland" en "bloemdijk", wat een aanzui-gende werking heeft voor zaken waarin de rechter deze begrippen moet invullen.

Afstemmingsregelingen kunnen lastige procedurele verwickelingen veroorzaken, indien zij ertoe leiden dat verschillende bestuursorganen bij het nemen van een besluit moeten worden betrokken of dat bestuursorganen gecoördineerd tot besluitvorming moeten overgaan. Voorbeelden zijn onder meer te vinden in artikel 8.36 en paragraaf 8.1.3.2 WMB, alsmede in de artikelen 15a en 30 van de Kernenergiewet.

Ook in het milieurecht is een toenemende invloed van Europese regelgeving merkbaar. De interpretatie en de beoordeling van de toepassing van deze regelgeving vergen veel tijd en aandacht. In dit verband kan onder meer worden gewezen op de Verordening betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, de Afvalstoffenrichtlijn, de Richtlijn inzake verontreiniging van het aquatisch milieu, de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging alsmede - wederom - de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Opnieuw kan voor voorbeelden worden verwezen naar het jurisprudentie-overzicht.

Kamer 3: hoger beroep

Hoger-beroepprocedures van de zijde van belanghebbenden hebben uiteraard een vertragende invloed op het bestuur, ook als het bestreden besluit hangende de hoger-beroepprocedure niet formeel geschorst is. Hoger beroep bij de Afdeling wordt geregeld ingesteld door belanghebbenden zonder gekwalificeerde rechtshulp. Dezen maken dikwijls onvoldoende onderscheid tussen rechter en bestuur en nodigen dan in feite de hogere rechter uit om te doen wat de lagere rechter - als het goed is - niet heeft gedaan, te weten: op de stoel van het bestuur gaan zitten. De Afdeling steekt er veel tijd en energie in om deze belanghebbenden duidelijk te maken hoe de staatsrechtelijke rolverdeling ligt.

Het risico van een proceskostenveroordeling is vanouds het middel om rechtzoekenden ertoe te bewegen zich te bezinnen voordat zij een procedure beginnen. Daarvan wilde men bij de totstandkoming van de Awb niet weten en zo is artikel 8:75 van die wet in de loop van de parlementaire behandeling zo gewijzigd dat een particulier persoon eigenlijk niet in de kosten van het geding kan worden veroordeeld. Men kan dit uit een oogpunt van toegankelijkheid van de rechter nog wel billijken als het gaat om procedures in eerste aanleg. Dat voor de belanghebbende die eenmaal gemotiveerd ongelijk heeft gekregen van de lagere rechter een gang naar de hoger-beroeprechter volledig vrij van risico moet zijn, ligt minder voor de hand. Zeker nu het bij de Afdeling in die hoedanigheid niet gaat om zaken in de sfeer van de sociale zekerheid, zoals bij de CRvB. Een verruiming van de mogelijkheid om ook particulieren in de kosten van de wederpartij te veroordelen, zal allicht een rem zetten op lichtvaardig verder procederen.

De Wegenverkeerswet 1994 behelst een aantal voorzieningen tegen rijden onder invloed, die een voorbeeld zijn van onheldere wetgeving en de rechter er bij voortdurende toepassing de bevoegdheden van het bestuur te definiëren. De op de artikelen 130-134 gebaseerde uitvoeringsregelingen leiden regelmatig tot problemen. Verwezen kan worden naar de uitspraken gepubliceerd in AB 1999, 124, 292 en 293. Zie ook AB 1999, 240. Wat betreft de aan te leggen psychiatrische toets kan worden verwezen naar AB 1999, 291 en 452.

De hoger-beroepkamer worstelt eveneens met de nadeelcompensatie. Zaken betreffende bestuurscompensatie zouden gemakkelijker tot een oplossing komen indien diverse regelgevers duidelijker zouden aangeven wat zij bedoelen: volledige schadevergoeding dan wel een tegemoetkoming. In het laatste geval ware aan te geven voor welk deel van de schade een tegemoetkoming zou moeten worden verleend. De dogmatische bezwaren hiertegen zijn bekend, maar de voordelen van een regeling waarin de belanghebbende en het bestuur zonder rechterlijke tussenkomst kunnen lezen waarop aanspraak kan worden gemaakt, zijn evident.

Lastig toepasbaar zijn wettelijke regelingen die, voor het geval het bestuursorgaan een bepaalde beslistermijn overschrijdt, voorzien in de totstandkoming van een positieve beslissing. Voor een goed begrip: het gaat hier niet om fictieve besluiten zoals in artikel 6:2 Awb, die door de wetgever uitsluitend zijn bedoeld als aangrijpingspunt voor het instellen van bezwaar en beroep tegen het stilzitten van de overheid. Dat soort regelingen vervult zonder meer een nuttige functie. De problemen ontstaan, wanneer de wetgever bepaalt dat bij overschrijding van de beslistermijn van rechtswege vrijstelling, ontheffing of vergunning is verleend. Dubieus kan bijvoorbeeld zijn of de beslistermijn is overschreden, of is voldaan aan nadere voorwaarden voor het ontstaan van het besluit van rechtswege, hoe derden het fictieve besluit kunnen kennen en bestrijden en wat de betekenis is van een alsnog genomen reële beslissing. Het kost de rechter vaak veel moeite, de hier ontstane juridische verwickelingen tot hanteerbare proporties terug te brengen.

Herziening en wraking

Voor alle Kamers geldt ten slotte, dat sprake is van een wassende stroom van verzoeken om herziening van reeds gedane uitspraken, alsmede van verzoeken om wraking van behandelende staatsraden wegens verondersteld gebrek aan onpartijdigheid. De behandeling van deze verzoeken vergt veel tijd en inspanning. De Afdeling onderschrijft ten volle het belang van een onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak, zoals onder meer gewaarborgd in artikel 6 EVRM. Ook is duidelijk, dat in daarvoor in aanmerking komende gevallen behoefte bestaat aan een buitengewoon rechtsmiddel, waarmee alsnog aan het licht gekomen mislagen kunnen worden geredresseerd. Het mag echter niet zo zijn, dat wraking en herziening worden misbruikt als middel om uit te komen onder onwenselijk geachte jurisprudentie, de afdoening van de zaak te belemmeren of - ronduit gezegd - de wederpartij en de rechter dwars te zitten. Juist omdat de rechter zich bij de afdoening van deze verzoeken genoopt ziet in het belang van de rechtsstaat de grootst denkbare zorgvuldigheid te betrachten, mag van justitiabelen worden verwacht dat zij op hun beurt met de door de wet geboden mogelijkheden zorgvuldig omspringen.

IV



**De onafhankelijkheid
en onpartijdigheid
van rechter en
adviseur**

1.... Inleiding

Er is, in het bijzonder in de rechtswetenschappelijke literatuur maar ook in bepaalde politieke kringen en in kringen van rechtshulpverlening, sprake van een aanhoudende discussie over de combinatie, binnen de Raad van State, van de functie van adviseur inzake wetgeving en de functie van bestuursrechter. Ook het standpunt van de regering, dat aan deze combinatie grote waarde wordt gehecht en dat de jurisprudentie van het EHRM naar haar huidige stand geen aanleiding vormt voor een institutionele scheiding van de beide functies,¹⁰⁴ met welk standpunt door de Tweede Kamer is ingestemd, heeft aan deze discussie geen einde gemaakt.

De discussie concentreert zich in Nederland weliswaar op de Raad van State, maar de vraag naar de wenselijkheid en toelaatbaarheid van de combinatie van een rechterlijke met een adviserende functie rijst ook ten aanzien van andere met rechtspraak belaste colleges. Nu het EHRM terzake nog niet tot een afgeronde jurisprudentie is gekomen, rust ingevolge artikel 1 EVRM op de nationale autoriteiten, met inbegrip van de betrokken colleges, de taak ook zelf richting aan de uitleg en toepassing aan artikel 6 EVRM op dit punt te geven. Derhalve komt het de Raad van State wenselijk en gepast voor in zijn jaarverslag aan deze problematiek aandacht te besteden en zijn standpunt weer te geven.

Een institutionele scheiding van functies wordt onnodig en ongewenst geacht. Wel heeft de Afdeling bestuursrechtspraak, met het oog op het feit dat de Straatsburgse jurisprudentie terzake nog geen volledige duidelijkheid biedt en de meningen over de precieze strekking van die jurisprudentie en de eventuele gevolgen ervan voor de Afdeling uiteenlopen, vooralsnog een handelwijze vastgesteld waarmee de schijn van vermenging van functies in een concrete zaak - bij voorbaat of naar aanleiding van een wrakingsverzoek - kan worden weggenomen.

Hierna wordt nader ingegaan op de jurisprudentie van het EHRM en de handelwijze die de Raad met het oog daarop thans volgt.

2.... Objectieve onafhankelijkheid en onpartijdigheid

Het vraagstuk van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter raakt aan de essentie van de concepties van rechtspraak en rechtsstaat. Van goede rechtspraak als sluitstuk van de rechtsstaat is sprake, wanneer afdoende is gegarandeerd - institutioneel en procedureel - dat de rechter zijn taak uitoefent zonder beïnvloeding en inmenging van buitenaf en zonder vooringenomenheid ten opzichte van één of meer der partijen of van de te berechten zaak.¹⁰⁵

Door het EHRM is in zijn jurisprudentie de aandacht erop gevestigd dat niet voldoende is dat de rechter in zijn optreden jegens partijen en in zijn uitspraak geen blijk geeft van afhankelijkheid of vooringenomenheid. Ook mogen er geen objectieve gronden aanwezig zijn voor gerechtvaardigde vrees bij de partijen of één van hen dat de onafhankelijk-

¹⁰⁴ Notitie van 12 februari 1998, Kamerstukken II 1997/98, 25 425, nr 3.

¹⁰⁵ H. Franken, *Onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid; Een paradox in de positie van de rechter?*, Deventer 1997; H.L.C. Hermans, "Rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en onbevangenheid", *Tijdschrift* 1998, blz. 301-307.

heid of onpartijdigheid van de berechting onder druk staan, zelfs al bestaan er voor die vrees geen concrete aanwijzingen.¹⁰⁶ Justice must not only be done; it must also be seen to be done.¹⁰⁷

In het inmiddels befaamde Procola-arrest heeft het EHRM aangegeven, dat een dergelijke objectieve grond gelegen kan zijn in het feit dat de rechter achtereenvolgens in 2 verschillende functies een oordeel geeft over dezelfde zaak of dezelfde aangelegenheid, omdat die omstandigheid de vrees wettigt bij partijen dat de rechter zich bij het uitoefenen van zijn (tweede) rechterlijke functie gebonden voelt aan zijn eerder in het kader van de andere, in casu adviserende, functie gegeven oordeel.¹⁰⁸ Hoewel het Procola-arrest betrekking had op de Luxemburgse Raad van State en er met betrekking tot de Nederlandse Raad van State ten aanzien van dit punt (nog) geen Straatsburgse jurisprudentie bestaat,¹⁰⁹ kan een zekere relevantie aan het arrest voor de Nederlandse Raad van State - en voor andere met rechtspraak belaste colleges in Nederland en in andere lidstaten van de Raad van Europa¹¹⁰ - niet worden ontzegd.¹¹¹ De vraag moet in elk geval onder ogen worden gezien of ook de binnen de Nederlandse Raad van State bestaande combinatie van functies aanleiding kan geven tot een objectieve vrees dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak onvoldoende is gegarandeerd.

3.... Procola en de Raad van State

Bij de beantwoording van de hiervoor opgeworpen vraag kan voorop worden gesteld dat, hoewel het EHRM in het Procola-arrest spreekt van "doubt on the institution's structural impartiality", uit het recentere McGonnell-arrest¹¹² lijkt te mogen worden afgeleid, dat het aankomt op de vraag of één en dezelfde rechter vooraf in een andere hoedanigheid direct betrokken is geweest bij de totstandkoming van de regeling over de rechtmatigheid waarvan hij nu als rechter heeft te oordelen. Het enkele feit dat binnen de Raad van State door een groot aantal leden de beide functies van wetgevingsadviesing en rechtspraak worden uitgeoefend, ontnemt binnen de Raad aan de met rechtspraak belaste Afdeling bestuursrechtspraak als institutie niet het karakter van onafhankelijke en onpartijdige rechter in de zin van artikel 6 EVRM. Het komt derhalve aan op

¹⁰⁶ Zie bijvoorbeeld het arrest van 1 oktober 1982, *Piersack v. België*, Series A, no 53, blz. 14 § 30.

¹⁰⁷ Arrest van 17 januari 1970, *Delcourt v. België*, Series A, no 11, blz. 17 § 31. Zie voor de befaamde, iets anders luidende, uitspraak van Lord Hewart C.J.: *NJB* 1998, blz. 1153-1154.

¹⁰⁸ Arrest van 28 september 1995, *Procola v. Luxemburg*, Series A, no 326, blz. 16 § 44 en 45.

¹⁰⁹ Zie echter Hoge Raad 16 februari 2000, *NJ* 2000, 419, waar wordt overwogen "dat het enkele feit dat de Raad van State overeenkomstig de desbetreffende wettelijke bepalingen is gehoord over het wetsvoorstel dat uiteindelijk heeft geleid tot de Tracéwet, niet de slotsom wettigt dat vrees ten aanzien van de onpartijdigheid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die als rechter had te oordelen over de bezwaren tegen het Tracébesluit, objectief is gerechtvaardigd".

¹¹⁰ Een korte opsomming wordt gegeven in de in noot 1 genoemde regeringsnotitie, blz. 4. Op blz. 3 verwijst de notitie naar de adviserende taak van de Hoge Raad.

¹¹¹ F.A.M. Stroink, "De betekenis van de Straatsburgse jurisprudentie inzake de onafhankelijkheid en onpartijdigheid voor de Nederlandse rechter", *NJCM-Bulletin* 1999, blz. 27-29.

¹¹² Arrest van 8 februari 2000, *McGonnell v. Verenigd Koninkrijk*, nog niet officieel gepubliceerd; *AB* 2000, 269.

de vraag of de enkele deelneming van een lid van de Afdeling aan de advisering over een voorstel van wet of andere regelgeving reeds meebrengt dat dit lid onvoldoende garantie biedt voor onafhankelijkheid en onbevangenheid bij de interpretatie en toepassing van de uiteindelijk totstandgekomen wet of andere regeling als rechter.

Vervolgens verdient aandacht dat, hoewel het EHRM in het Procola-arrest heel algemeen spreekt over een combinatie van "advisory and judicial functions", aannemelijk is dat de conclusie van het EHRM, dat er gerechtvaardigde gronden bestonden voor de vrees dat de desbetreffende rechters "had felt bound by the opinion previously given", is beïnvloed door de bijzondere omstandigheid dat de Luxemburgse Raad van State zelf destijds in zijn advies de in geding zijnde bepaling inzake terugwerkende kracht had geformuleerd. In de zaak die leidde tot het McGonnell-arrest was de rechter in de eerdere betrokkenheid zelfs formeel als (mede)wetgever en niet slechts als adviseur opgetreden. De Nederlandse Raad van State pleegt in zijn adviezen - die niet bindend zijn - zelf geen voorstellen voor formuleringen te doen (buiten het geval van redactionele correcties), zodat de afstand tot de uiteindelijke tekst in dat opzicht groter is.

In de derde plaats rijst de vraag wat het EHRM in het Procola-arrest bedoelt met "both advisory and judicial functions in the same case" en met "two types of functions in respect of the same decisions". Het advies dat door de Luxemburgse Raad van State was uitgebracht, betrof in feite een zo concrete en actuele situatie, dat met de advisering als het ware vooruit werd gelopen op de beslechting van toekomstige, doch reeds te voorziene geschillen. Ook in dat opzicht betrof het een uitzonderlijke situatie, die de Nederlandse Raad van State nu juist pleegt te vermijden. De Raad houdt bij zijn advisering wel vaak voor ogen welke soorten geschillen mogelijk in de toekomst zouden kunnen rijzen, doch richt zijn advisering nimmer op reeds individualiseerbare geschillen. Derhalve zal een advies van de Raad van State over een voorstel van wet of andere regelgeving en een latere uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak in een zaak waarin de uiteindelijk totstandgekomen wet of andere regeling van toepassing is, zelden "the same case" betreffen en "the same decision" inhouden.

Deze verschillen zijn van belang, omdat zij bepalend kunnen zijn voor de gerechtvaardigheid van vrees voor onvoldoende distantie van de rechter. Dat ook het EHRM daaraan belang zal hechten, mag worden afgeleid uit de overige jurisprudentie van het EHRM inzake de "objectieve" onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Immers, wanneer een rechter in een eerdere zaak zijn oordeel heeft gegeven over bijvoorbeeld de verenigbaarheid van een wettelijke bepaling met de Vogelrichtlijn van de Europese Gemeenschap en opnieuw wordt geconfronteerd met het pleidooi dat de bepaling strijdig is met de richtlijn, leveren zijn eerdere betrokkenheid en het bij die gelegenheid gegeven oordeel geen gerechtvaardigde grond op voor vrees voor ingenomenheid. Het betreft ook daar uiteraard niet "the same case", maar het verband tussen het eerdere en het thans te geven oordeel is bepaald hechter dan dat tussen het adviserende en het rechterlijke oordeel, aangezien in het eerste geval tweemaal wordt geoordeeld in een concrete casuspositie.

Zelfs binnen eenzelfde casus hoeft volgens de jurisprudentie van het EHRM een eerdere oordelende betrokkenheid een dergelijke grond niet op te leveren. In de eerste plaats al niet, wanneer de rechter in een voorprocedure van de berechting bepaalde beslissingen heeft genomen, mits die niet op de uiteindelijke berechting vooruitlopen.¹¹³ Maar ook

¹¹³ Arrest van 24 mei 1989, *Hauschildt v. Denemarken*, Series A, no 154, blz. 22 § 50; arrest van 24 augustus 1993, *Nortier v. Nederland*, Series A, no 267, blz. 16 § 35. In de *Hauschildt*-zaak kwam het Hof uiteindelijk toch tot de conclusie dat artikel 6 EVRM was geschonden, omdat daar in de beslissing in de voorprocedure wel in hoge mate op de berechting was vooruitgelopen (§ 51 en 52).

ontmoet het geen bezwaar wanneer, nadat een rechterlijke beslissing in hoger beroep is vernietigd en wordt terugverwezen voor een nieuwe beslissing met inachtneming van de uitspraak in hoger beroep, die nieuwe beslissing in dezelfde samenstelling wordt gegeven.¹¹⁴ Er zijn ook nog geen aanwijzingen dat het in Straatsburg op bezwaar zou stuiten, wanneer de President of Voorzitter die in kort geding of op een verzoek om een voorlopige voorziening heeft beslist, vervolgens ook deelneemt aan behandeling van de hoofdzaak, al wint de opvatting in Nederland terrein dat dit onwenselijk is. En een rechter die een verdachte bij verstek heeft veroordeeld, mag vervolgens, wanneer het verzet daartegen gegrond is verklaard, de verdachte opnieuw berechten.¹¹⁵ In al deze gevallen is reeds op voorhand duidelijk, dat het eerst gegeven oordeel nog voor herziening vatbaar is. De rechter moet dan op grond van zijn professie en zijn training voldoende in staat worden geacht van dat eerdere oordeel afstand te nemen, hetzij op grond van het oordeel van de hogere rechter, hetzij op grond van het oordeel van collega's, hetzij op grond van eigen gewijzigde inzichten of een combinatie daarvan. Het EHRM denkt hier slechts anders over in die gevallen waarin het tweede oordeel van de rechter het karakter aanneemt van een hoger beroep tegen diens eerdere oordeel; in dat geval ontmoeten partijen begrip bij het EHRM, wanneer zij stellen er onvoldoende vertrouwen in te hebben dat de rechter onbevangen ten opzichte van zijn eerdere oordeel staat.¹¹⁶ In de jurisprudentie van het EHRM wordt beklemtoond dat het in de hiervoor genoemde gevallen steeds gaat om opeenvolgende oordelen van rechters in een rechterlijke functie.¹¹⁷ Terecht, want juist bij de rechterlijke functie is onafhankelijkheid en onpartijdigheid uitgangspunt en wordt deze verondersteld zolang het tegendeel niet is aangetoond.¹¹⁸ Maar geldt dat alleen voor de rechterlijke functie? Moet niet bijvoorbeeld, wanneer de Hoge Raad en andere gerechten ingevolge artikel 22 van de Wet op de rechterlijke organisatie advies uitbrengen ("bericht en consideraties geven") over voorgenomen wetgeving en daarbij niet als rechter optreden, evenzeer van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid bij de advisering worden uitgegaan? Het antwoord luidt zonder twijfel bevestigend. Wanneer de gerechten advies uitbrengen over toekomstige wetgeving, doen zij dat in het belang van een goede rechtsorde of procesorde en staat hun onpartijdigheid buiten kijf, terwijl hun onafhankelijkheid als gerecht door de wettelijke opdracht "bericht en consideraties te geven" niet in het geding is. Ook in andere lidstaten van de Raad van Europa is het gebruikelijk dat rechterlijke colleges adviseren over voorstellen van wet.¹¹⁹ Voor de rechter zal een eerder uitgebracht advies niet meer prejudiciëren dan een precedent. Hiervoor is betoogd dat het tegendeel eerder het geval is, nu het advies steeds in abstracto wordt uitgebracht. Voorts gaat van een advies naar zijn aard al minder bindende werking uit dan van een eerdere rechterlijke uitspraak.

¹¹⁴ Arrest van 16 juli 1971, *Ringelsen v. Oostenrijk*, Series A, no 13, blz. 40 § 97; arrest van 26 september 1995, *Diennet v. Frankrijk*, Series A, no 325-A, blz. 16-17 § 38.

¹¹⁵ Arrest van 10 juni 1996, *Thomann v. Zwitserland*, Reports of Judgments and Decisions 1996-III, blz. 816 § 35.

¹¹⁶ Arrest van 26 augustus 1997, *De Haan v. Nederland*, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV, blz. 1392-1393 § 51-52.

¹¹⁷ Arrest van 24 mei 1989, *Hauschildt v. Denemarken*, Series A, no 154, blz. 22 § 50.

¹¹⁸ Arrest van 25 juni 1992, *Thorgeirson v. Ierland*, Series A no 239, blz. 23 § 50.

¹¹⁹ Zie S.K. Martens, "De Hoge Raad als adviseur", in: *De Hoge Raad der Nederlanden*, Zwolle 1988, blz. 153.

4.... De Afdeling bestuursrechtspraak als rechterlijk college binnen de Raad van State

Ook de Afdeling bestuursrechtspraak is een rechterlijk college, als zodanig aangewezen in artikel 26 Wet RvS. Het bijzondere in vergelijking tot de andere rechterlijke colleges in Nederland - maar ook andere lidstaten van de Raad van Europa kennen die constructie - is dat de Afdeling als zodanig functioneert binnen het verband van de Raad van State. Daardoor vallen de instantie die adviseert en de instantie die rechtsprekt, niet volledig samen. Vormt dit een probleem vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid en onpartijdigheid?

Op zijn Vice-President na nemen alle leden van de Raad van State deel aan de rechtspreekende functie, ook die (voltijds benoemde) leden die in de Volle Raad adviseren over voorstellen van wet- en regelgeving. In zoverre is er niet veel verschil met de combinatie van advisering en rechtspraak binnen een rechterlijk college, al heeft die combinatie in het geval van (een deel van) de Afdeling een meer structureel karakter. Doorslaggevend vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid en onpartijdigheid is niet of beide functies in een rechterlijke hoedanigheid worden uitgeoefend, maar of hun uitoefening is omgeven met dezelfde waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die voor rechtspraak moeten gelden. Is dat ook voor de advisering door de Raad van State het geval?

De Raad van State heeft in het wetgevingsproces een adviserende functie; zijn adviezen zijn niet bindend en ontleen hun gezag aan de grondwettelijke positie, de samenstelling en de werkwijze van de Raad, en de kwaliteit van de adviezen. De Raad van State treedt in het proces als laatste adviseur van de regering op, nadat eventuele andere adviezen zijn ingewonnen en nadat, voorzover het van de regering afkomstige voorstellen voor wetten en algemene maatregelen van bestuur betreft, de besluitvorming in de ministerraad is afgerond. Adviezen over initiatiefvoorstellen van leden van de Tweede Kamer worden uitgebracht nadat deze voorstellen bij de Tweede Kamer aanhangig zijn gemaakt. De Raad vervult zijn adviserende taak vanuit een algemene deskundigheid inzake wetgeving en heeft tot taak vanuit die deskundigheid een algemene bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de wetgeving en het wetgevingsproces. Andere adviescolleges zijn daarentegen vaak ingesteld om te adviseren over een bepaald onderdeel van wetgeving en wetgevingsbeleid en vertegenwoordigen vaak een bepaalde deskundigheid of bepaalde doelgroepen, en leveren daarmee evenzeer een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van de wetgeving en aan het maatschappelijk draagvlak daarvoor.

Bij de samenstelling van de Raad van State wordt ook rekening gehouden met deskundigheid en maatschappelijk draagvlak, doch in meer algemene zin. De onafhankelijkheid ten opzichte van regering en Staten-Generaal en ten opzichte van particuliere belangenorganisaties staat daarbij voorop. Mede met het oog daarop worden halfjaarlijks de nevenfuncties van de leden openbaar gemaakt. Wel wordt er, ten behoeve van het gezag en draagvlak van de adviezen, op gelet dat de samenstelling van de Raad naar politieke en maatschappelijke affiniteit niet te sterk afwijkt van de getalsverhouding tussen de hoofdstromingen in de Staten-Generaal.¹²⁰ Lidmaatschap van een politieke partij vormt daarbij echter geen vereiste. Daarnaast wordt minstens zoveel belang gehecht aan ruime ervaring onder de leden met het centrale en lokale bestuur en met de rechtstoepassing en rechtshandhaving, alsmede aan de aanwezigheid van bepaalde onontbeerlijk geachte

¹²⁰ Een dergelijk "afspiegelingscriterium" speelt ook bij bepaalde hoogste rechterlijke colleges een zekere rol. Men denke bijvoorbeeld aan het Bundesverfassungsgericht in Duitsland.

juridische specialismen. Derhalve kan zonder voorbehoud worden gesteld dat de Raad van State ook bij de uitoefening van zijn adviserende taak aan de voorwaarden van onafhankelijkheid en onpartijdigheid voldoet. In dat opzicht is er geen wezenlijk verschil met rechterlijke colleges bij hun advisering.

5.... De door de Afdeling vastgestelde handelwijze

Nu nog niet duidelijk is hoe het EHRM zal oordelen over de combinatie van functies binnen de Nederlandse Raad van State en het effect daarvan op de objectieve onafhankelijkheid en onpartijdigheid, noch welke criteria daarbij door het EHRM zullen worden aangelegd en welke grenzen zullen worden getrokken, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak vooralsnog zelf criteria gekozen en grenzen vastgesteld. Ook de Raad van State en zijn Afdeling bestuursrechtspraak hechten eraan dat "justice is also seen to be done". De handelwijze waarvoor in dit verband is gekozen, en waarover reeds eerder door de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken mededelingen zijn gedaan aan de Tweede Kamer,¹²¹ komt op het volgende neer.

Is in het kader van een bij de Afdeling ingesteld beroep - tijdig - de rechtmatigheid betwist van een eerder in de zaak toegepaste wettelijke bepaling of andere regeling in verband met een aspect - bijvoorbeeld strijdigheid met Europees recht - ten aanzien waarvan de Raad van State zich destijds in zijn advies over de voorgestelde bepaling uitdrukkelijk heeft uitgelaten en zijn met het oog daarop door een partij bedenkingen naar voren gebracht met betrekking tot de onafhankelijkheid of onpartijdigheid van de met de behandeling van het beroep belaste kamer, dan wordt voor de behandeling van het beroep de kamer alsnog samengesteld uit leden die aan die advisering niet hebben deelgenomen. Daarvoor komen dan in elk geval in aanmerking de staatsraden in buitengewone dienst, die immers niet bij de adviserende functie zijn betrokken, alsmede die staatsraden wier benoeming dateert van na het uitgebrachte advies en die staatsraden van wie objectief vaststaat dat zij aan de vaststelling van het advies in de Volle Raad niet hebben deelgenomen. Doet de hier bedoelde situatie zich voor, dan zal derhalve dank zij deze handelwijze binnen de Afdeling zoveel mogelijk worden voorkomen dat te dien aanzien het Procola-arrest wordt ingeroepen in een verzoek om wraking of anderszins.

¹²¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 425, nr 3

V



Bedrijfsvoering

1.... Algemeen

Inleiding

De samenleving heeft steeds meer kritische aandacht voor de manier waarop publieke organisaties omgaan met de hun opgedragen taken. Niet alleen vanuit de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer, maar ook van burgers en pers. Veel organisaties binnen de rijksoverheid en de andere overheden bezinnen zich op hun handelen en de wijze waarop zij hun handelen organiseren. Ook de Raad van State streeft naar versterking van het vertrouwen van alle belanghebbenden, burgers en overheidsinstellingen. Dat veronderstelt een moderne, daadkrachtige en inventieve organisatie, die kan inspelen op de steeds veranderende omgeving. Dit vraagt om investeringen in mensen, in een frisse, nieuwe cultuur, in vereenvoudiging van structuren en werkwijzen, in ICT. Investeren betekent een extra inspanning nu, met rendement later.

Een organisatie wordt evenwel niet beoordeeld op haar goede voornemens maar op de uitvoering daarvan. De goede uitvoering van de primaire, dagelijkse processen bij alle organisatieonderdelen staat voorop:

- handhaving van de doorlooptijden van de wetgevingsadviezen;
- inlopen van de achterstand bij bestuursrechtspraak;
- tijdige levering van diensten en producten door de ondersteuning, intern en extern.

Waar het om gaat, is dat de Raad laat zien dat de aan hem opgedragen taken bij hem in goede handen zijn. Ten eerste zal dat moeten blijken uit de afzonderlijke resultaten, zoals hiervoor weergegeven. Ten tweede uit de gezamenlijke effecten van deze resultaten, waaruit ook de meerwaarde van het samengaan van de twee primaire taken van de Raad tot uiting moet komen. Om daarover meer te weten is een dialoog met de buitenwereld noodzakelijk. Een organisatie is immers geen doel in zichzelf. Verbeteringen dienen hun aangrijpingspunt buiten de eigen organisatie of het eigen organisatieonderdeel te vinden.

Externe ontwikkelingen

Elke overheidsorganisatie is niet, althans niet alleen, een zelfstandige “neringdoende”, maar onderdeel van een groter geheel. In het verslagjaar is bijzondere aandacht gegeven aan de mogelijkheden voor intensivering van de afstemming en van de samenwerking met:

- de bestuursrechterlijke keten (de rechterlijke macht), in het bijzonder bij de voorbereiding van het hoger beroep in vreemdelingenzaken;
- de ministeries;
- het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep;
- de Hoge Raad;
- de andere Hoge Colleges van Staat.

Ook daarvoor is een communicatieplan vastgesteld met als doel te komen tot een expliciet, open en pro-actief voorlichtingsbeleid: wat, waarom en hoe doet de Raad de dingen die hij doet en hoe kan de relatie met belanghebbenden worden versterkt.

Vanuit de groeiende behoefte aan externe en interne communicatie is in het verslagjaar een groot aantal nieuwe projecten in kaart gebracht en deels al uitgevoerd (Internet, email, intranet, uitbouw van de website, onderzoek naar publicatie van adviezen en uitspraken op Internet).

Interne ontwikkelingen

Veranderingen lukken alleen als er daarvoor binnen de organisatie draagvlak is, verhoudingen helder zijn (wie doet wat, wanneer, en wie is daarvoor verantwoordelijk), de verantwoordelijken ook in staat zijn hun verantwoordelijkheden waar te maken en de leiding een duidelijke koers vaart.

De noodzaak en de mogelijkheden van verbeteringen worden binnen de organisatie van de Raad breed onderschreven. Over de richting waarin en de wijze waarop heeft de leiding duidelijke opvattingen. Wel is verbetering van de interne communicatie nodig om de medewerkers nog meer en eerder bij die veranderingen te betrekken. Ook daarvoor vroegen in het verslagjaar en vragen ook in de komende jaren de andere twee voorwaarden de bijzondere aandacht.

De organisatie(structuur)

Allereerst is in 2000 opnieuw een aantal stappen gezet ter vereenvoudiging en verheldering van de organisatiestructuur, zoals de reorganisatie bij de Stafafdeling wetgeving (van 5 naar 3 clusters), de invoering van de unitstructuur bij de Directie bestuursrechtspraak en de herschikking van taken van het Kabinet van de Vice-President in combinatie met die van het onderdeel Secretaris.

Om een meer transparante werkwijze te bevorderen is in het verslagjaar besloten tot de invoering van integraal management binnen de ambtelijke organisatie. De budgetverantwoordelijkheden en -bevoegdheden van de directeuren zullen in 2001 worden uitgebreid. Dat zal gepaard gaan met een herziening van de wijze waarop de taken van de faciliterende diensten zijn georganiseerd.

Personeelsbeleid

Een gedegen en helder personeelsbeleid - in de ruimste zin - is daarnaast onontbeerlijk. De kaders van aanstellingsbeleid, opleidingsbeleid, loopbaanbeleid en mobiliteitsbeleid (intern en extern) zijn reeds en zullen nog meer worden aangescherpt.

Dit gaat gepaard met een kwaliteitsverbetering van de managementfuncties. De noodzaak daartoe wordt versterkt door de voorgenomen invoering van integraal management, als gevolg waarvan de vaardigheden van leidinggevendenden moeten worden verbeterd.

Een ook buiten de Raad geconstateerde ontwikkeling is, dat de prioriteit van het hoogste en van het middenkader verschuift van de inhoudelijke aspecten van de werkprocessen naar het omgaan met de medewerkers. Op dit gebied zijn aanvullende opleidingen wenselijk. Het instrument van de functioneringsgesprekken is daarbij een goed middel om te ijken, hoe de medewerkers (kunnen) functioneren en hoe zij hun plek bij de Raad ervaren. In 2001 zal het nieuw vorm te geven beleid op dit punt moeten leiden tot een goede kwalitatieve en kwantitatieve uitvoering.

Bijzonder punt van zorg is de arbeidsmarkt. Het kost veel moeite op tijd voldoende gekwalificeerde medewerkers aan te trekken, in het bijzonder juristen. Het inlopen van de achterstand bij bestuursrechtspraak en het gelijktijdig verwerken van de vreemdelingenzaken komt daardoor onder druk te staan. Het is zaak de komende tijd creatieve oplossingen voor dit probleem te vinden.

De VBTB-begroting

In 2000 is gestart met de vormgeven van de begroting conform de richtlijnen "Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording". Er wordt niet volstaan met een droge opsomming van kostenposten, bedragen, getallen en cijfers, maar ook wordt uiteengezet respectievelijk wat de Raad (in het begrotingsjaar en meerjarig) wil bereiken, hoe hij dat

denkt te bereiken en hoeveel dat dan mag kosten. Na ommekomst van het begrotingsjaar wordt verantwoording afgelegd: in welke mate - kwalitatief en kwantitatief - de gestelde doelen gerealiseerd zijn.

Het proces van het stellen van doelen, het bewaken daarvan en het afleggen van verantwoording is geen eenmalige gebeurtenis. Daarom is in het kader van de gewijzigde begrotingsopzet een daarop toegesneden "planning en control"-cyclus ontwikkeld. De thans gebruikte kengetallen en prestatiecriteria worden in dit licht herijkt.

Versterking van de samenhang tussen wetgeving en bestuursrechtspraak

Door de combinatie van de taken van adviseur en bestuursrechter kan de Raad een constructieve bijdrage leveren bij het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen wetgeving, bestuur en rechtspraak. Onderzocht wordt hoe de aanwezige gemeenschappelijke kennis beter kan worden benut, ondersteund door samenvoeging van de nu nog gescheiden jurisprudentie- en legisprudentiesystemen tot één kennissysteem.

Prioritering

Een beheerste invoering van vernieuwingen vergt een zorgvuldige planning met een goed oog voor de haalbaarheid, voor de ter beschikking zijnde capaciteit en kwaliteit en voor eventuele sociale gevolgen. Er zullen prioriteiten moeten worden gesteld. Spreiding in de tijd is echter niet altijd mogelijk. Een aantal zaken zal tegelijkertijd worden opgepakt. Maar nieuwe ontwikkelingen zijn geen doel in zich. Uitdrukkelijk zullen deze altijd in het teken staan van de bevordering van de kwaliteit en de tijdigheid van de door de Raad te leveren producten en diensten.

Productie en capaciteit

De ambtelijke organisatie heeft tot taak de Raad van State te ondersteunen bij de uitoefening van taken: advisering inzake wetgeving en bestuur, respectievelijk bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg en in hoger beroep. Centraal daarbij staat het leveren van een goed product, in het gewenste tempo en tegen redelijke kosten. De belangrijkste ontwikkelingen worden hieronder geschetst.

Personeel

In het verslagjaar was de gemiddelde personeelsbezetting - inclusief de ondersteunende diensten - 427 fte, vrijwel gelijk aan het jaar ervoor (428 fte). Op 31 december 2000 waren 465 personen bij de Raad werkzaam (460 op 31 december 1999).

Wetgeving

In 2000 zijn er bij een instroom van 623 zaken, 607 wetgevingsadviezen uitgebracht (658 in 1999), waarvan 94 procent binnen 3 maanden (in 1999 91 procent). Daarvan steeg het percentage adviezen, dat binnen 1 maand werd uitgebracht, van 43 in 1999 naar 53 in 2000. De instroom is de afgelopen jaren tamelijk constant (gemiddeld rond de 630 zaken).

Bestuursrechtspraak

Het jaar 2000 stond voor een groot deel in het teken van de eind 1999 in gang gezette reorganisatie van de Directie bestuursrechtspraak, gericht op versnelling van de productie en op verbetering van de werkbeleving. Er hebben ingrijpende herzieningen van de werkwijzen, van (middenkader)functies en van de structuur plaatsgevonden. Na indringende, maar constructieve besprekingen met de Ondernemingsraad en de vertegenwoor-

digers van de centrales voor overheidspersoneel is de nieuwe organisatie op 1 november 2000 van start gegaan.

Bestuursrechtspraak kende een instroom van 5.655 zaken,¹²² een lichte daling ten opzichte van de 5.794 zaken in 1999. Er werden 6.338 zaken afgedaan (6.483 in 1999). Het aantal in behandeling zijnde zaken daalde daardoor van 5.273 op 1 januari 2000 naar 4.590 op 31 december 2000. Verheugend is, dat geconstateerd kan worden dat "tijdens de verbouwing (de reorganisatie) de verkoop is doorgegaan". Daarbij moet worden opgemerkt, dat de doorlooptijd van zaken, die via een zitting worden afgedaan, weliswaar gemiddeld iets is gedaald, maar niet voldoende. De reorganisatie van de Directie en afspraken met de in ruimtelijke ordening- en milieuzaken advies uitbrengende instantie (de Stichting advisering bestuursrechtspraak) zijn erop gericht eind 2002 de jaartermijn te hebben bereikt.

Vreemdelingenwet 2000

De voorbereidingen zijn getroffen voor de komst van het hoger beroep vreemdelingen. In het verslagjaar is het personeel geworven, dat nodig is om - vanaf 1 april 2001 - de eerste instroom te verwerken, te weten van de zogenaamde bewaringszaken en de aanmeldcentra-zaken. De asielzaken en de reguliere zaken zullen naar verwachting vanaf het vierde kwartaal van 2001 gaan instromen. Ook de voorbereidingen daarvoor zijn in volle gang.

Arbeidsomstandigheden

Het in 1999 gehouden onderzoek van de Arbo Management Groep gaf inzicht in welzijnsproblemen, voortkomend uit organisatiegebonden factoren (zoals een beperkte taakinhoud, een sterke hiërarchische structuur, onduidelijke communicatie en besluitvorming) en uit klachten over de werkplekomgeving (bijvoorbeeld over huisvesting en klimaatbeheersing). Eind 2001 zal een herhaald onderzoek uitwijzen welke positieve invloed de genomen maatregelen, zoals de reorganisatie van de Directie bestuursrechtspraak, de voorgenomen invoering van integraal management en de herschikking van de ondersteunende diensten, hebben gehad.

Tot het moment dat de nieuwe huisvesting van de Raad zal zijn gerealiseerd, zal sprake zijn van een niet optimale werkomgeving. Herbouw en nieuwbouw zullen onvermijdelijk (enige) overlast en tussentijdse verhuizingen tot gevolg hebben.

2.... Directie wetgeving

De Directie wetgeving heeft tot taak de Raad te ondersteunen in de uitvoering van zijn adviserende functie. De directie bestaat uit een Stafafdeling wetgeving (24 fte) waarvan de medewerkers de staatsraden rechtstreeks terzijde staan, een Wetgevings- en literatuurafdeling die de Raad en de medewerkers van de stafafdeling documentair ondersteunt en een Secretarie wetgeving voor administratieve en secretariële ondersteuning (samen 18,5 fte).

Aan het eind van het verslagjaar waren bij de directie in totaal 45 personen werkzaam.

¹²² De genoemde aantallen zaken zijn optellingen van beroepen (bodemprocedures) en verzoeken om voorlopige voorziening. Meerdere beroepen/verzoeken tegen eenzelfde besluit worden als 1 zaak geteld.

Organisatie

In mei 2000 heeft een evaluatie plaatsgevonden van de introductie binnen de Stafafdeling wetgeving van een indeling in 5 clusters, analoog aan de herindeling van de Volle Raad van 13 naar 5 afdelingen die per 1 februari 1999 werd gerealiseerd. Deze evaluatie, waarbij behalve de medewerkers ook de Vice-President, de voorzitters van de 5 afdelingen en de directeuren wetgeving van de ministeries werden betrokken, bevestigde de eerste positieve indrukken die werden weergegeven in het vorige jaarverslag: betere aansturing, betere communicatie, betere bewaking van de adviestermijnen. Wel werd vastgesteld dat gelet op de omvang van de stafafdeling het aantal clusters te groot was. Besloten is het aantal clusters op ambtelijk niveau te verkleinen van 5 naar 3, waardoor iets grotere clusters ontstaan met de nodige kritische massa, en het aantal leidinggevenden wordt verlaagd.

Contacten met ministeries

Enkele jaren geleden heeft de Raad de lijn ingezet van meer contacten met de ministeries, zowel tussen staatsraden en bewindslieden als tussen de wetgevingsjuristen. Op staatsraden/bewindsliedeniveau vindt zowel regulier overleg plaats (zo mogelijk eenmaal per jaar) als ad hoc, naar aanleiding van een concrete zaak, op basis van artikel 22 Wet RvS.

Het reguliere overleg wordt aan Raadszijde gevoerd door de Vice-President en de voorzitter van de desbetreffende afdeling van de Volle Raad. Daarbij komen aan de orde: de roloppvatting van de Raad, de adviezen op het terrein van het betrokken ministerie, thema's die er bij die adviezen uitspringen en de wetgevingsplannen voor de nabije toekomst.

Bij het overleg op basis van artikel 22 Wet RvS gaat het om majeure problemen waarover de Raad op basis van de verkregen inzichten doelgerichter en doeltreffender kan adviseren. In het verslagjaar heeft 3 maal een dergelijk overleg plaatsgevonden, over de Nota wetgevingskwaliteitsbeleid, de Overgangswet elektriciteitsproductiesector en de Wet bereikbaarheid en mobiliteit. Deze contacten worden voorbereid langs ambtelijke weg. Regulier vindt 1 à 2 keer per jaar ambtelijk overleg plaats op directieniveau. Over afzonderlijke zaken is geregeld ambtelijk contact ter verkrijging van feitelijke informatie.

Documentatie

Op 1 november is de website van de Raad van State voor het publiek toegankelijk geworden. Daarop kan kennis worden genomen van een overzicht van de bij de Raad aanhangige adviesaanvragen; dit overzicht wordt wekelijks geactualiseerd. Voorts kunnen het Toetsingskader en specifieke Toetsingspunten worden geraadpleegd. Het project Radolex op Internet kon door het niet beschikbaar zijn van de nodige externe expertise niet in 2000 worden gerealiseerd. Verwachting is dat dit in het derde kwartaal van 2001 wel zal lukken.

3.... Directie bestuursrechtspraak

De Directie bestuursrechtspraak heeft tot taak de Afdeling bestuursrechtspraak te ondersteunen bij haar rechtsprekende taken.

Aan het eind van het verslagjaar waren bij de directie in totaal 259 personen werkzaam.

Organisatie tot 1 november 2000

Tot 1 november 2000 omvatte de directie, naast een aantal functies voor het secundair proces, een stafafdeling en een secretarie. De directie was voorts georganiseerd in 3 Kamers met een eigen zakenpakket: Ruimtelijke Ordening, Milieu en Hoger beroep.

Reorganisatie per 1 november 2000

In 2000 werd besloten tot een ingrijpende reorganisatie van de Directie bestuursrecht-spraak. De voornaamste kenmerken daarvan zijn:

- van een functionele naar een procesgerichte organisatie (met opheffing van functionele eenheden, zoals de buitenzittingafdeling en de "schorsingskamer");
- korte, transparante aanstuurlijnen (het aantal leidinggevendenden is gereduceerd);
- kleinere herkenbare organisatie-eenheden (units) waarin de - aan elke unit toebedeelde - instroom wordt verwerkt tot en met de verzending van de uitspraak;
- de "zwaarste" functionaris bepaalt zo vroeg mogelijk in het proces de verdere meest doelmatige procesgang van elke individuele zaak.

Als gevolg van de reorganisatie zijn per 1 november 2000 de 3 Kamers bij de Directie bestuursrecht-spraak onderverdeeld in telkens 3 units (in totaal dus 9 units) met een herkenbaar zakenpakket, waar mogelijk op inhoudelijke criteria. Waar dat niet mogelijk was, is gekozen voor een regionale (herkomst van zaken per provincie) indeling.

Voorts kent de Directie bestuursrecht-spraak per 1 november 2000 een Afdeling Kennis en Onderzoek, een Afdeling Planning en Logistieke Ondersteuning, een Afdeling Applicatiebeheer, een Directiesecretariaat en een Directie.

De voornaamste doelstelling van de reorganisatie is om binnen 2 jaar (de jaren 2001 en 2002) de huidige achterstanden terug te dringen tot een bepaald normniveau onderhanden werk (het aantal zaken dat op enig moment in bewerking is) en de doorlooptijden te maximaleren per type.

Automatisering, Planning en Control

Het Registratie- en Beheersysteem voor de zaaksadministratie (Rebes/Z) is in november 2000 geïntegreerd met het Registratie- en Beheersysteem voor de jurisprudentie (Rebes/J). Eind 2000 is voorts het managementinformatiesysteem RAMIS in gebruik genomen: een systeem dat met gegevens uit Rebes, managementinformatie op strategisch niveau levert. Rebes en RAMIS vormen samen de instrumenten voor een heldere planning en controlcyclus.

Hoger beroep in vreemdelingenzaken

In december 2000 zijn de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingen-circulaire gepubliceerd in het Staatsblad en de Staatscourant. In deze nieuwe wet krijgt de Afdeling bestuursrecht-spraak de hoger beroepzaken op het gebied van het vreemdelingenrecht te behandelen, ingaande op 1 april 2001. Op dit moment is tegen een uitspraak van de rechtbank nog geen hoger beroep mogelijk.

De nieuwe wet moet tot een kortere asielprocedure leiden en voorziet in één vergunning voor elke asielzoeker die voor toelating in aanmerking komt. Deze vergunning voor bepaalde tijd wordt na 3 jaar eventueel omgezet in een vergunning voor onbepaalde tijd. Ieder die zo'n vergunning voor bepaalde tijd krijgt, heeft recht op dezelfde voorzieningen.

De vreemdeling mag op grond van de Vreemdelingenwet 2000 de beslissing op het beroep bij de rechtbank wel in Nederland afwachten, de beslissing op het hoger beroep echter niet.

In 2000 hebben de Afdeling en de Directie bestuursrechtspraak zich voorbereid op deze taakuitbreiding. De eerste staatsraden en de eerste juristen die zich met dit rechtsgebied gaan bezighouden zijn in het najaar van 2000 in dienst getreden. De Raad van State zal op 1 april 2001 starten met één Vreemdelingenkamer met 2 units: één voor Aanmeldingscentra-zaken (AC-zaken) en één voor Bewaringszaken. Afgeleid van de planvorming van de beroepsafhandeling door de rechtbank verwacht de Raad van State in het najaar 2001 de eerste volle asieltzaken en begin 2002 de eerste reguliere zaken.

In de voorbereiding op een snelle zorgvuldige afhandeling van deze hoger beroepzaken is veel aandacht besteed aan de procesbeschrijvingen, het procesreglement, de automatisering, de kennissystemen en een passende opleiding voor juristen en medewerkers administratie.

4.... Directie Financieel-economische Zaken en Ondersteunende Diensten

1. Organisatie en informatievoorziening

Managementinformatiesysteem Ramis

Voor de Directie bestuursrechtspraak werd een systeem opgeleverd (Ramis) ten behoeve van de productie van management informatie. Dit systeem beperkt zich vooralsnog tot gegevens afkomstig uit Rebes.

Website www.Raadvanstate.nl

In het najaar kon Nederland kennismaken met de website van de Raad van State. Aanwezigheid op het net met een laagdrempelige website met een betrouwbare en degelijke uitstraling was het uitgangspunt. In deze eerste versie van de site ligt de nadruk op het verschaffen van informatie over de Raad van State en zijn activiteiten. De bedoeling is om deze website in de toekomst verder uit te bouwen.

2. Algemene Zaken

Huisvesting

In samenwerking met de Rijksgebouwendienst (RGD) is gezocht naar geschikte uitbreiding van de huisvesting. Dit heeft ertoe geleid dat per 1 november 2000 de Raad voor minimaal een periode van 5 jaar de beschikking heeft over het pand Lange Vijverberg 3.

Verbouw

De gebouwen waar de Raad in gehuisvest is voldoen niet alle aan de hedendaagse eisen. Ter voorbereiding van de verbouwing van de panden, werd geïnventariseerd welke eisen thans aan een gebouw moeten worden gesteld. Een werkgroep heeft in samenwerking

met de RGD deze eisen in een zogenaamd "ruimtelijk Programma van Eisen" vastgelegd. Dit document dient als basis voor (alternatieve) mogelijkheden voor nieuwbouw en verbouw van de huidige panden.

5.... Personeelszaken en Organisatie-ontwikkeling

Reorganisatie Directie bestuursrechtspraak

Het verslagjaar 2000 heeft ook voor personeelszaken grotendeels in het teken gestaan van de reorganisatie bij de Directie bestuursrechtspraak. Zo was een Sociaal Plan nodig, omdat na de reorganisatie een aantal functies vervielen, en derhalve een aantal medewerkers moesten worden aangewezen als herplaatsingskandidaat. Voor het Sociaal Plan was overeenstemming met de vertegenwoordigers van de centrales voor overheidspersoneel noodzakelijk. Na langdurig overleg is deze overeenstemming bereikt.

Verzuim

In de loop van 2000 is het verzuimpercentage flink gestegen. Een overzicht over de afgelopen jaren vertoont het volgende beeld:

1997: 7,0 procent

1998: 7,9 procent

1999: 7,6 procent

2000: 9,6 procent

Het hoge verzuimpercentage over 2000 bestaat voor 2,1 procent uit kort verzuim en voor 7,5 procent uit langdurig verzuim. In 1999 is bij de Directie Financieel-Economische Zaken en Ondersteunende Diensten een pilot gestart, waarbij de leidinggevende een meer prominente rol kreeg bij de verzuimbegeleiding. In 2000 is deze pilot geëvalueerd. Over de pilotperiode van een jaar is het verzuim bij deze directie redelijk stabiel gebleven, terwijl het verzuim bij de overige directies een duidelijk stijgende tendens vertoonde. De nieuwe werkwijze wordt in de loop van 2001 ingevoerd binnen de gehele Raad van State. De leiding beraadt zich op mogelijke andere maatregelen om de negatieve ontwikkeling om te buigen.

Naar aanleiding van de in 1999 gehouden risico-inventarisatie welzijn is in het verslagjaar door de directies een plan van aanpak opgesteld, dat thans wordt uitgevoerd.

6.... Voorlichting

De afdeling Voorlichting ondersteunt de organisatie als geheel bij de externe en interne communicatie. De afdeling bestond aan het eind van het verslagjaar uit een Voorlichter, een medewerkster en een trainee, die in het kader van het traineeproject rijksoverheid gedurende 2 jaar aan de afdeling is toegevoegd.

Interim-jaar

Op 1 juni 2000 nam mr Robert van Dijk na 13 jaar afscheid als Voorlichter van de Raad van State. Op interim-basis wordt de functie van Voorlichter thans waargenomen door mr Pieter-Bas Beekman, sinds 1995 werkzaam als stafjurist bij de Directie bestuursrechtspraak. In deze interim-periode kreeg drs Joan Smithuis als extern communicatie-adviseur de opdracht om advies uit te brengen over het (toekomstige) communicatie- en voorlichtingsbeleid van de Raad van State. In het advies dat hij in december 2000 uit-

bracht, wordt zowel het algemene beeld van de Raad van State als meer specifiek het beeld over bestuursrechtspraak en wetgevingsadvisering geanalyseerd. Op basis daarvan bevat het advies voorstellen voor verbetering van de communicatie, de woordvoering (ook in verband met de komst van het Hoger Beroep in Vreemdelingenzaken per 1 april 2001), arbeidsmarktcommunicatie, externe betrekkingen en het gebruik van nieuwe media.

Uitvoering van het advies zal in 2001 stapsgewijs tot een nieuwe afdeling Communicatie en Voorlichting moeten leiden.

Externe voorlichting

In het verslagjaar lag het externe accent van de afdeling Voorlichting wederom op het service verlenen aan en het te woord staan van de media over het werk van de Afdeling bestuursrechtspraak. De belangstelling van de (regionale) pers voor zittingen en uitspraken van de Afdeling was onverminderd groot.

Daarnaast is aan 50 bezoekende groepen studenten van universiteiten, heao's en academies voorlichting gegeven over het werk van de Raad van State, in combinatie met het bijwonen van een zitting. Zeven groepen buitenlandse functionarissen hebben in het verslagjaar een bezoek gebracht aan de Raad van State.

De afdeling Voorlichting coördineerde het bezoek van een team van juristen van de Raad van State aan 8 bedrijven- en instellingendagen, die door juridische faculteitsverenigingen in de verschillende universiteitssteden werden georganiseerd. In mei en november van het verslagjaar nodigde de Raad van State een groep van 25 bijna afgestudeerde juristen uit om bij de Raad zelf door middel van workshops inzicht te krijgen in de werkzaamheden van een jurist bij de Directies wetgeving en bestuursrechtspraak.

Interne voorlichting

De afdeling Voorlichting verzorgde voor de medewerkers in het verslagjaar de circulaires en notities, de maandelijkse interne bulletins en nieuwsbrieven en de knipselkranten. Acht maal is, met een eigen redactie en ondersteund door een externe producent, het personeelsblad Ter State verschenen. Ten behoeve van de interne communicatie zal in het komende verslagjaar onderzoek worden verricht naar mogelijkheden en vorm van een eigen intranet site.

VI



Bijlagen

Bijlage 1

Samenstelling van de Raad van State en van de Raad van State van het Koninkrijk per 31 december 2000

- Voorzitter: Hare Majesteit de Koningin
- Leden van het Koninklijk Huis die in de Raad zitting hebben:
Z.K.H. Prins Claus der Nederlanden en
Z.K.H. de Prins van Oranje
- Vice-President: Mr H.D. Tjeenk Willink
- Staatsraden: Mr J.A.E. van der Does, mr J. de Vries, mevrouw
mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth, drs E.L. Berg,
mr P. van Dijk, dr D. Dolman, mevrouw mr C.M. Ligtelijn-
van Bilderbeek, mr J.J.R. Bakker, dr J.C.K.W. Bartel, mevrouw
drs M.W.M. Vos-van Gortel, mr R. Cleton, mr J.M. Boll,
mr W. Konijnenbelt, mr R.H. Lauwaars, mr R.J. Hoekstra,
mr A. Kosto, mr H. Beekhuis, drs G.A. Posthumus, mr J.J. Vis,
mr J.R. Schaafsma, mr R.W.L. Loeb, mr J.P.H. Donner,
dr ir J.J.C. Voorhoeve, mr dr M. Oosting, mevrouw
mr J.H.B. van der Meer, dr E.M.H. Hirsch Ballin en
mr P.A. Offers.
- Staatsraden van het Koninkrijk: Ir G.R. Wawoe en mr H.D. van der Griendt.
- Staatsraden in buitengewone dienst:
Mr E. Korthals Altes*, mr C. de Gooijer,
mr J.A.M. van Angeren, mr H. Bekker,
mr B. van Wagtendonk, mr Th.G. Drupsteen, mr P.J.J. van
Buuren, mevrouw mr C.A. Terwee-van Hilten, mr F.P. Zwart,
mr K. Brink, mr R.R. Winter, mr P.J. Boukema,
mr E.A. Alkema, mevrouw mr W.C.E. Hammerstein-
Schoonderwoerd, mevrouw mr M. Vlasblom, mevrouw
mr H. Troostwijk en mevrouw mr M.G.J. Parkins-de Vin.**
- Secretaris: Drs R. van der Brug

* Niet aangewezen voor het vervullen van een vaste deeltaak.

** Bij koninklijk besluit van 22 juli 2000 is per 1 januari 2001 benoemd tot staatsraad i.b.d. mevrouw mr J.A.W. Scholten-Hinloopen.

Indiensttredingen staatsraden:

Mevrouw mr J.H.B. van der Meer, per 15 mei 2000, benoemd bij koninklijk besluit van 8 mei 2000, nummer 00.001335.

Dr E.M.H. Hirsch Ballin, per 1 november 2000, benoemd bij koninklijk besluit van 8 mei 2000, nummer 00.001305.

Mr P.A. Offers, per 1 december 2000, benoemd bij koninklijk besluit van 8 juli 2000, nummer 00.003870.

Indiensttreding Staatsraad van het Koninkrijk voor Aruba:

Mr H.D. van der Griendt, per 1 juni 2000, benoemd bij koninklijk besluit van 31 mei 2000, nummer 00.003529.

Indiensttredingen staatsraden in buitengewone dienst:

Mr P.J. Boukema, per 1 april 2000, benoemd bij koninklijk besluit van 6 december 1999, nummer 99.005277.

Mr E.A. Alkema, per 1 augustus 2000, benoemd bij koninklijk besluit van 28 juni 2000, nummer 00.003509.

Mevrouw mr W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, per 1 september 2000, benoemd bij koninklijk besluit van 8 mei 2000, nummer 00.001306.

Mevrouw mr M. Vlasblom, per 1 september 2000, benoemd bij koninklijk besluit van 8 juli 2000, nummer 00.003508.

Mevrouw mr H. Troostwijk, per 1 november 2000, benoemd bij koninklijk besluit van 22 juli 2000, nummer 00.004084.

Mevrouw mr M.G.J. Parkins-de Vin, per 1 november 2000, benoemd bij koninklijk besluit van 22 juli 2000, nummer 00.004178.

Mevrouw mr J.A.W. Scholten-Hinlopen, per 1 januari 2001, benoemd bij koninklijk besluit van 22 juli 2000, nummer 00.004177.

Eervol ontslag staatsraden:

Mr P.J. Boukema, per 1 april 2000, bij koninklijk besluit van 1 november 1999, nummer 99.004800, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

Mevrouw mr W.M.G. Eekhof-de Vries, per 1 augustus 2000, bij koninklijk besluit van 26 juni 2000, nummer 00.001821, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

Mevrouw mr W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, per 1 september 2000, bij koninklijk besluit van 8 mei 2000, nummer 00.001306, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

Mr J.H.B. Hulshof, per 1 oktober 2000, bij koninklijk besluit van 22 augustus 2000, nummer 00.004305, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

Eervol ontslag staatsraden in buitengewone dienst:

Mevrouw mr J.H.B. van der Meer, per 15 mei 2000, bij koninklijk besluit van 8 mei 2000, nummer 00.001355, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

Mr J.H. Grosheide, per 1 september 2000, bij koninklijk besluit van 27 juni 2000, nummer 00.003883, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

Overleden:

Oud-Staatsraad en oud-staatsraad in buitengewone dienst mr A.J. Hagen op 30 januari 2000.

Oud-Staatsraad mr M.D. van Wolferen op 8 oktober 2000.

Oud-Staatsraad in buitengewone dienst mr C.J.A. Koning op 1 februari 2000.

Oud-Staatsraad in buitengewone dienst mr M.M.L.G.M. Custers op 2 juni 2000.

Oud-Staatsraad in buitengewone dienst dr L.B.J. Stuyt op 30 oktober 2000.

Bijlage 2

Samenstelling van de afdelingen van de Volle Raad

Aan het einde van het verslagjaar waren de afdelingen als volgt samengesteld:

AFDELING I (Algemene Zaken/Justitie/Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Mr J.J.R. Bakker (voorzitter), mr W. Konijnenbelt (plv. voorzitter),
mevrouw mr C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, mr R. Cleton,
mr J.M. Boll, mr A. Kosto, dr M. Oosting en mr E.M.H. Hirsch
Ballin.

toegevoegd:

mr J.A.E. van der Does en mevrouw drs M.W.M. Vos-van Gortel.

AFDELING II (Buitenlandse Zaken/Defensie/Economische Zaken) Mevrouw drs
M.W.M. Vos-van Gortel (voorzitter), mr R.H. Lauwaars, mr R.W.L.
Loeb en dr ir J.J.C. Voorhoeve.

toegevoegd:

Mr J. de Vries en mr P. van Dijk.

AFDELING III (Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen/Volksgezondheid, Welzijn en
Sport) Mr R.J. Hoekstra (voorzitter), mr P. van Dijk, dr D. Dolman,
mevrouw mr C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, mr J.R. Schaafsma,
drs G.A. Posthumus, mr J.P.H. Donner, dr J.J.C. Voorhoeve en
mr E.M.H. Hirsch Ballin.

toegevoegd:

Mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth en mr J.J. Vis.

AFDELING IV (Financiën/Sociale Zaken en Werkgelegenheid) Dr J.C.K.W. Bartel
(voorzitter), drs E.L. Berg, dr D. Dolman, mr H. Beekhuis, drs G.A.
Posthumus, mr J.R. Schaafsma, dr M. Oosting,
mevrouw mr J.H.B. van der Meer en mr P.A. Offers.

toegevoegd:

Mr R.J. Hoekstra en mr J.J.R. Bakker.

AFDELING V (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/Verkeer en
Waterstaat/Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) Mr J.J. Vis (voorzit-
ter), drs E.L. Berg, mr R. Cleton, mr J.M. Boll, mr R.H. Lauwaars,
mr A. Kosto (plv. voorzitter), mr J.P.H. Donner
mevrouw mr J.H.B. van der Meer en mr P.A. Offers.

toegevoegd:

Mr W. Konijnenbelt en mr H. Beekhuis.

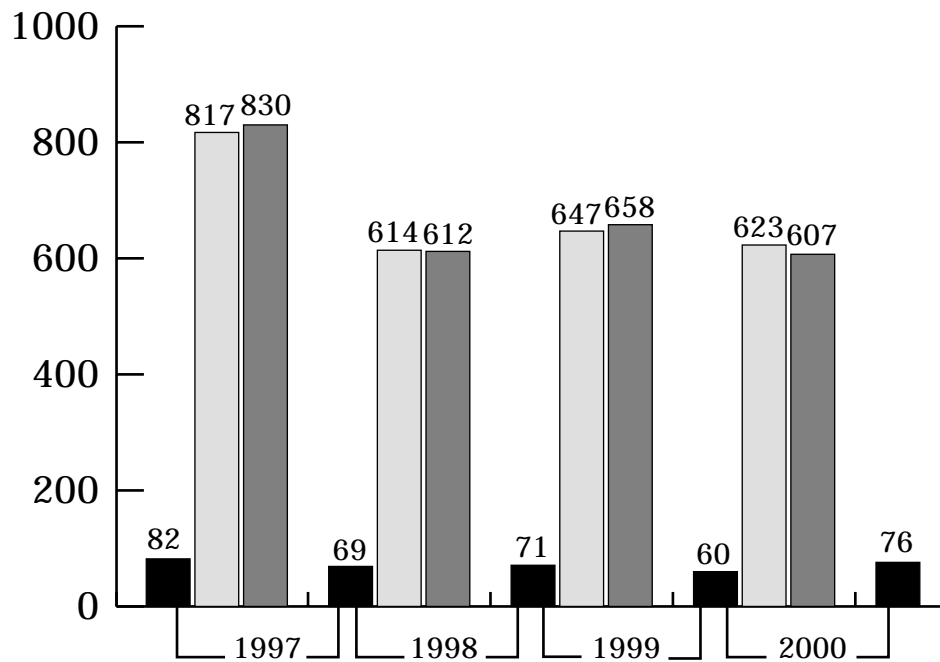
Voorts zijn leden van alle afdelingen van de Raad van State van het Koninkrijk:
Ir G.R. Wawoe en mr H.D. van der Griendt.

Bijlage 3

a.... Ingekomen en afgedane zaken, advisering wetgeving totaal

	2000	1999	1998	1997
In behandeling op 1 januari	60	71	69	82
Ingekomen 1)	<u>623</u>	<u>647</u>	<u>614</u>	<u>817</u>
	683	718	683	899
Afgedaan 2)	<u>607</u>	<u>658</u>	<u>612</u>	<u>830</u>
Per 31 december in behandeling	76	60	71	69

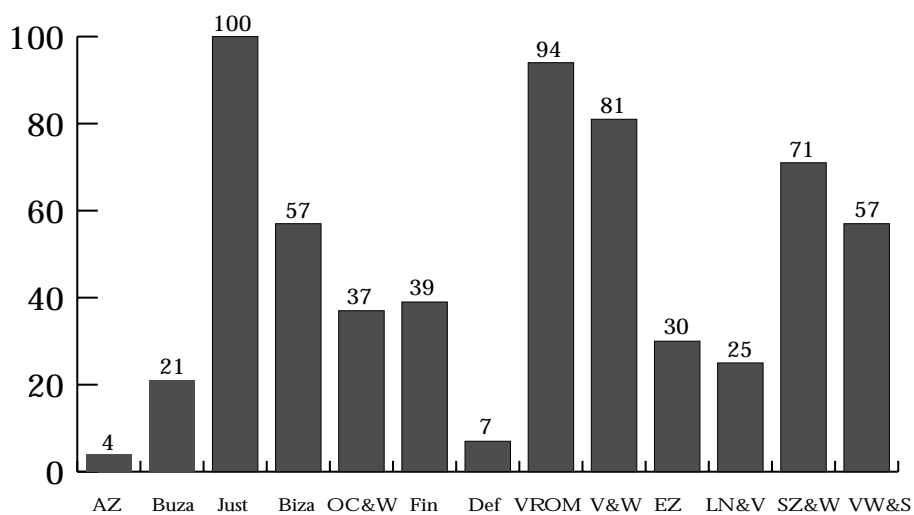
- 1) Onder het aantal ingekomen zaken in 2000 zijn begrepen 59 zaken van de Raad van State van het Koninkrijk. In de voorgaande jaren waren dat 60 (1999), 39 (1998) en 45 (1997).
- 2) Waarvan ingetrokken: 1 (2000), 3 (1999), 1 (1998), en 3 (1997).



b.... Ingekomen zaken advisering wetgeving per ministerie

Algemene Zaken	: 4	(5)
Buitenlandse Zaken	: 21	(21)
Justitie	: 100	(117)
Binnenlandse Zaken	: 57	(51)
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	: 37	(40)
Financiën	: 39	(56)
Defensie	: 7	(14)
Volkshuisvesting, Ruimtelijke		
Ordering en Milieubeheer	: 94 1)	(105)
Verkeer en Waterstaat	: 81 2)	(84)
Economische Zaken	: 30	(21)
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	: 25 3)	(25)
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	: 71	(49)
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	: 57	(60)
Totaal	: 623	(647)

- 1) Waarvan onteigeningen: 49 (57).
- 2) Waarvan onteigeningen: 24 (46).
- 3) Waarvan onteigeningen: 3 (2).



c....Categorieën van ingekomen zaken, advisering wetgeving, c.a

Verdeeld naar categorie zijn de volgende aantallen zaken ingekomen:

Voorstellen van (rijks)wet	186	(189)
Initiatiefvoorstellen op grond van artikel 15a Wet op de Raad van State	9	(5)
(Rijks)ontwerpbesluiten waaronder ontwerp-algemene maatregelen van (rijks)bestuur, ontwerpbesluiten op grond van de onteigeningswet, ontwerpbesluiten strekkende tot vernietiging en die tot onthouding van goedkeuring, bedoeld in artikel 271 Gemeentewet (waarvan 76 (105) onteigeningen)	366	(391)
Verdragen (ter stilzwijgende goedkeuring)	48	(47)
Zaken waarin de Kroon het horen van de Raad van State nodig oordeelde (artikel 15, tweede lid, Wet op de Raad van State)	6	(8)
Bestuursgeschillen (artikel 136 GW juncto artikel 15c Wet op de Raad van State)	6	(5)
Afdelingsadviezen	2	(2)

d....Vergaderingen (Volle Raad)

A.Vergaderingen Raad van State :	52	(52)
B.Vergaderingen Raad van State van het Koninkrijk: :	14	(15)
C. Buitengewone vergaderingen :	-	(-)

e....Tijdsbeslag van de advisering wetgeving

Voor het berekenen van het tijdsbeslag van de adviezen zijn alle adviezen die de Raad van State in 1999 heeft uitgebracht, op tijdsduur bezien.

	2000		1999	
tot 1 maand	319	(53%)	286	(43%)
1-2 maanden	163	(27%)	218	(33%)
2-3 maanden	88	(14%)	94	(14%)
3-6 maanden	36	(6%)	55	(9%)
meer dan 6 maanden		(0%)	5	(1%)
Totaal	606	(100%)	658	(100%)

f.... Karakter van de uitgebrachte adviezen

	Totaal	Conform	Inhoudelijk
Verdragen*	48	26 (54%)	22 (46%)
Wetten	191	70 (37%)	121 (63%) 1)
Algemene maatregelen van bestuur	250	116 (46%)	134 (54%) 2)
Onteigeningen	72	64 (89%)	8 (11%)
Overige	45	28 (62%)	17 (38%)
Totaal	606	304 (50%)	302 (50%)

1) Waarvan 27 (22%) met een negatief dictum (in 1999: 22%).

2) Waarvan 22 (16%) met een negatief dictum (in 1999: 10%).

Bijlage 4

Samenstelling van de Kamers van de Afdeling bestuursrechtspraak per 31 december 2000

- KAMER 1 Ruimtelijke Ordening (R1 tot en met R3):
mr J. de Vries (unitvoorzitter R1), dr D. Dolman (plv. unitvoorzitter R1),
dr J.C.K.W. Bartel (plv. Kamervoorzitter, unitvoorzitter R2 en R3),
mr R. Cleton (plv. unitvoorzitter R2), mr R.H. Lauwaars (plv. unitvoorzitter R3), mr R.J. Hoekstra, mr A. Kosto, drs G.A. Posthumus, mr J.J. Vis,
mr J.R. Schaafsma, mr P.J.J. van Buuren (i.b.d.), dr J.J.C. Voorhoeve, mr K. Brink (i.b.d.), mevrouw mr H. Troostwijk (i.b.d.), mr P.A. Offers,
mr J.A.E. van der Does (plv.), mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth (plv.), mr P. van Dijk (plv.), mr R.W.L. Loeb (plv.),
mevrouw mr J.H.B. van der Meer (plv.), mr W. Konijnenbelt (plv.) en
mr Th.G. Drupsteen (i.b.d.) (plv.).
VOORLOPIGE VOORZIENINGEN/SCHORSINGEN
mr P. van Dijk, mr J. de Vries, dr D. Dolman, dr J.C.K.W. Bartel,
mr R. Cleton en mr R.H. Lauwaars.
- KAMER 2 Milieuzaken (M1 tot en met M3):
mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth (unitvoorzitter M1),
drs E.L. Berg (plv. unitvoorzitter M3), mevrouw drs M.W.M. Vos-van Gortel, mr J.M. Boll (plv. unitvoorzitter M1), mr W. Konijnenbelt (plv. unitvoorzitter M2), mevrouw mr W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd (i.b.d.), mr H. Beekhuis, mr J.R. Schaafsma, mr J.A.M. van Angeren (i.b.d.), mr J.P.H. Donner (plv. Kamervoorzitter, unitvoorzitter M2 en M3),
mr Th.G. Drupsteen (i.b.d.), mr F.P. Zwart (i.b.d.), mr K. Brink (i.b.d.),
dr M. Oosting, dr E.M.H. Hirsch Ballin, mr E.A. Alkema (i.b.d.), mevrouw mr M. Vlasblom (i.b.d.), mevrouw mr M.G.J. Parkins (i.b.d.),
mr J.A.E. van der Does (plv.), mr J. de Vries (plv.), mr P. van Dijk (plv.),
mr R.W.L. Loeb (plv.), mr J.J.R. Bakker (plv.), mr R. Cleton (plv.),
mr R.H. Lauwaars (plv.) en mr P.J.J. van Buuren (i.b.d.) (plv.).
VOORLOPIGE VOORZIENINGEN/SCHORSINGEN
mr P. van Dijk, mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth,
drs E.L. Berg, mr J.J.R. Bakker, mr J.M. Boll, mr W. Konijnenbelt,
mr H. Beekhuis en mr J.P.H. Donner.
Incidenteel: mr J.A.E. van der Does.
- KAMER 3 Hoger beroep en overige zaken (H1 tot en met H3):
mr J.A.E. van der Does (unitvoorzitter H1), mr P.J. Boukema (i.b.d.),
mr E. Korthals Altes (i.b.d.), mevrouw mr C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek (plv. Kamervoorzitter, unitvoorzitter H2 en H3), mr R.W.L. Loeb (plv. unitvoorzitter H2), mevrouw mr J.H.B. van der Meer (plv. unitvoorzitter H3), mr J.J.R. Bakker (plv. unitvoorzitter H1), mr A. Kosto, mr C. de Gooijer (i.b.d.), mr J.A.M. van Angeren (i.b.d.), mr H. Bekker (i.b.d.), mr B. van Wagtenonk (i.b.d.), mevrouw mr C.A. Terwee (i.b.d.),
mr F.P. Zwart (i.b.d.), mr R. Winter (i.b.d.), dr E.M.H. Hirsch Ballin,
mr E.A. Alkema (i.b.d.), mevrouw mr H. Troostwijk (i.b.d.),

mevrouw mr M.G.J. Parkins-de Vin (i.b.d.), mr P.A. Offers, mr J. de Vries (plv.), mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth, (plv.), mr P. van Dijk (plv.), mr R. Cleton (plv.), mr J.M. Boll (plv.), mr W. Konijnenbelt (plv.) en mr P.J.J. van Buuren (i.b.d.) (plv.).

Incidenteel/EG-recht: mr R.H. Lauwaars (plv.).

VOORLOPIGE VOORZIENINGEN/SCHORSINGEN

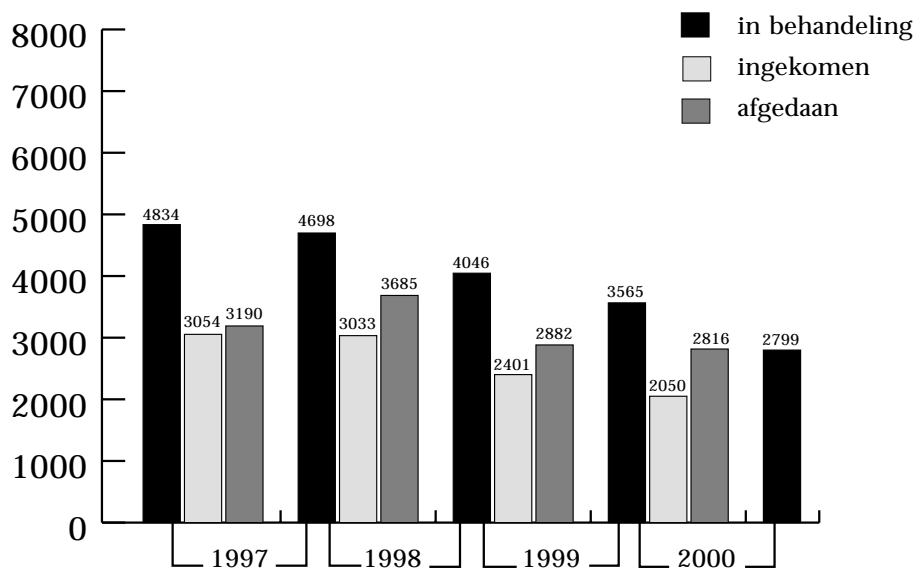
mr P. van Dijk, mr P.J. Boukema (i.b.d.), mr J.A.E. van der Does, mevrouw mr C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, dr J.C.K.W. Bartel, mr R.W.L. Loeb en mevrouw mr J.H.B. van der Meer.

Bijlage 5

a.... Afdeling bestuursrechtspraak Beroepen krachtens speciale wetten, behandeling in eerste en enige instantie

Hoofdzaken

	2000	1999	1998	1997
In behandeling op 1 januari:	3565	4046	4698	4834
Ingekomen:	<u>2050</u>	<u>2401</u>	<u>3033</u>	<u>3054</u>
	5615	6447	7731	7888
Afgedaan*)	<u>2816</u>	<u>2882</u>	<u>3685</u>	<u>3190</u>
Per 31 december in behandeling	2799	3565	4046	4698
* waarvan				
Met zitting	1701	1502	1684	1243
Buiten zitting	384	442	556	521
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	731	938	1445	1426

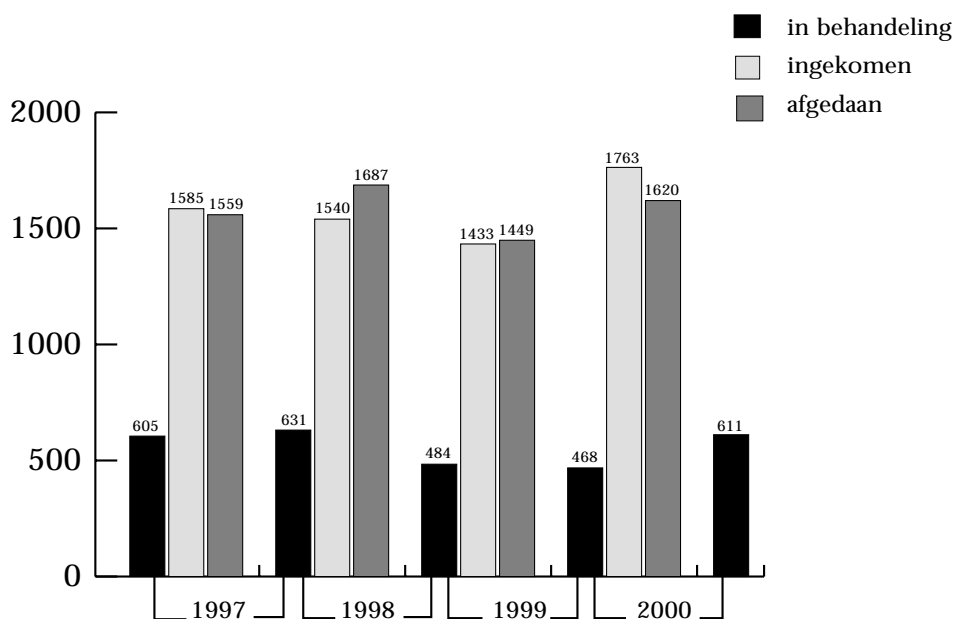


Bijlage 5

b.... Afdeling bestuursrechtspraak

Verzoeken om voorlopige voorziening/schorsing in zaken aanhangig in eerste en enige instantie

	2000	1999	1998	1997
In behandeling op 1 januari:	468	484	631	605
Ingekomen:	1763	1433	1540	1585
Afgedaan *)	1620	1449	1687	1559
Per 31 december in behandeling	611	468	484	631
*) waarvan				
Met zitting	1016	890	1034	906
Buiten zitting	265	219	222	228
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	339	340	431	425

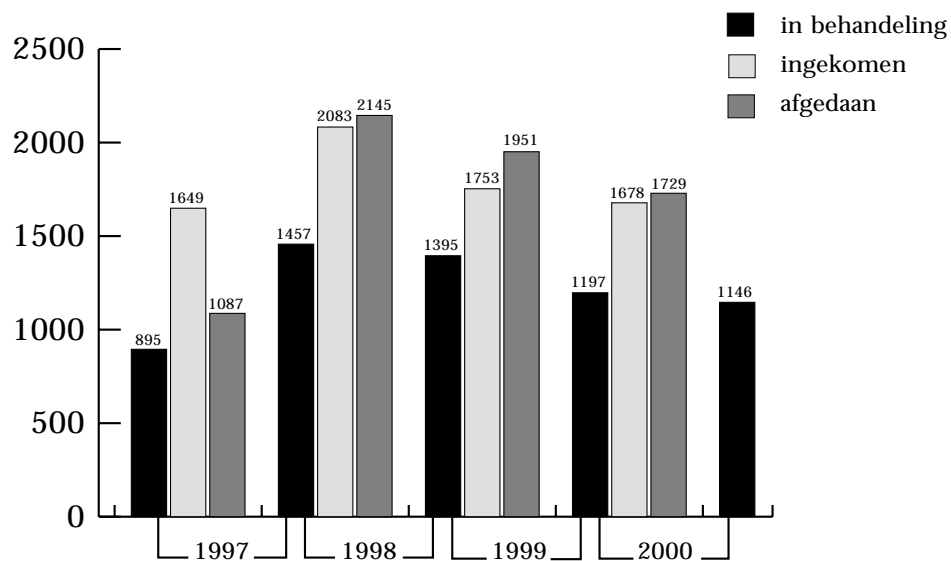


Bijlage 5

c.... Afdeling bestuursrechtspraak Hooger beroepszaken krachtens de Algemene wet bestuursrecht

Hoofdzaken

	2000	1999	1998	1997
In behandeling op 1 januari:	1197	1395	1457	895
Ingekomen:	<u>1678</u>	<u>1753</u>	<u>2083</u>	<u>1649</u>
Afgedaan *)	<u>1729</u>	<u>1951</u>	<u>2145</u>	<u>1087</u>
Per 31 december in behandeling	1146	1197	1395	1457
*)waarvan				
Met zitting	1168	1273	1069	586
Buiten zitting	256	370	398	221
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	305	308	678	280

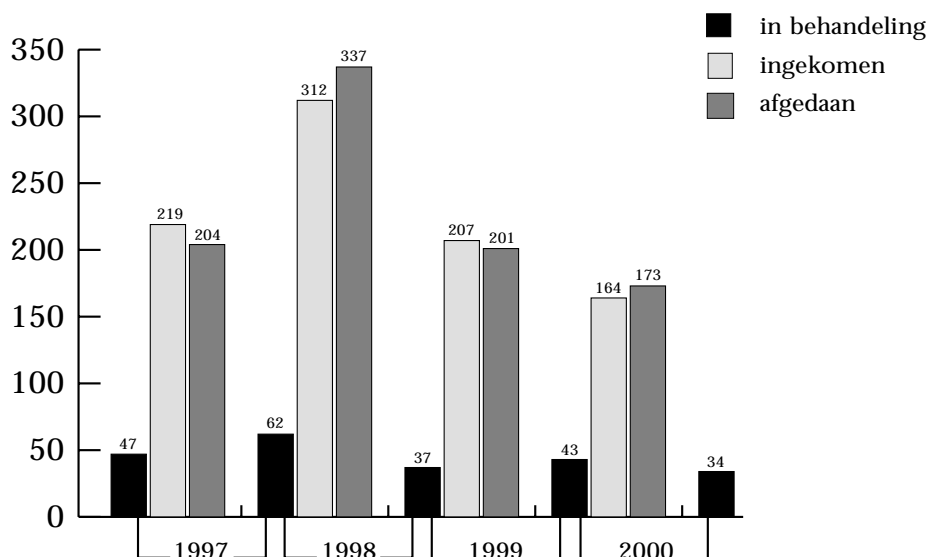


Bijlage 5

d.... Afdeling bestuursrechtspraak

Verzoeken om schorsing en/of voorlopige voorziening in hoger beroepszaken

	2000	1999	1998	1997
In behandeling op 1 januari:	43	37	62	47
Ingekomen:	<u>164</u>	<u>207</u>	<u>312</u>	<u>219</u>
	207	244	374	268
Afgedaan *)	<u>173</u>	<u>201</u>	<u>337</u>	<u>204</u>
Per 31 december in behandeling	34	43	37	62
*) waarvan				
Met zitting	118	134	219	133
Buiten zitting	9	22	28	26
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	46	45	90	45



Bijlage 6

Personeelsgegevens

Per 31 december 2000 waren 465 (460) personen in dienst van de Raad van State, bij een gemiddelde personeelsbezetting van 427 (428) fte.

In het verslagjaar traden 53 (44) medewerkers in dienst en 45 (40) uit dienst.

13 (6) juristen werden tijdens het verslagjaar benoemd tot ambtenaar van Staat.

Op 31 december 2000 waren 201 (197) vrouwen in dienst, ofwel 43% (42,8%).

49% (46,7%) van het personeel was bezoldigd naar salarisschaal 10 of hoger.

Leeftijdopbouw alle medewerkers

	mannen	vrouwen	totaal	
20 – 29 jaar	12 (18)	27(25)	39 (43)	8 (9)%
30 – 39 jaar	75 (75)	64 (67)	139 (142)	30 (31)%
40 – 49 jaar	103 (107)	81 (81)	184 (188)	40 (41)%
50 – 59 jaar	74 (61)	25 (22)	99 (83)	21 (18)%
60 en ouder	2 (2)	2 (2)	4 (4)	1 (1)%
totaal:	266 (263)	199 (197)*	465* (460)	100 (100)%

Schaalopbouw alle medewerkers

	mannen	vrouwen	totaal	
schaal 1 – 3	14 (12)	22 (21)	36 (33)	8(7)%
schaal 4 – 6	60 (62)	27 (27)	87 (89)	19 (19)%
schaal 7 – 9	64(66)	54 (57)	118 (123)	25 (27)%
schaal 10 – 12	76 (71)	75 (70)	151 (141)	32 (31)%
schaal 13 – 15	48 (48)	23 (21)	71 (69)	15 (15)%
schaal 16 en hoger	4 (4)	- (1)	4 (5)	1 (1)%
totaal	266 (263)	201* (197)	467* (460)	100 (100)%

Deeltijdwerkers naar leeftijd en geslacht

	mannen	vrouwen	totaal
20 – 30 jaar	- (-)	4 (2)	4 (2)
31 - 40 jaar	15 (13)	35 (39)	50 (52)
41 – 50 jaar	20 (20)	44 (35)	64 (55)
51 jaar en ouder	4 (5)	8 (8)	12 (13)

Op 31 december 2000 bedroeg het aantal in deeltijd werkzame personen 130 (122). Dat is op een totaal van 465 (460) circa 28% (26%).

* Cijfers bij leeftijdsopbouw en schaalopbouw verschillen, aangezien de extern gedetacheerden niet respectievelijk wel zijn meegeteld.

Bijlage 7

Financieel Verslag FEZ

Algemeen

De uitgaven van de Raad van State liggen ruim 4,7 miljoen gulden onder de begrote uitgaven. Op een begroting van 71,8 miljoen gulden betekent dit een onderuitputting van 6,5%.

UITGAVEN

Personele uitgaven

Ten opzichte van de geraamde uitgaven na de tweede suppletore begroting zijn de personele kosten 1,165 miljoen gulden lager.

De belangrijkste verschillen worden veroorzaakt door:

- lagere salariskosten (f 810.000,—). Als gevolg van een lagere gemiddelde bezetting dan de formatie toestaat is er een overschot ontstaan.
- toewijzing VBTB-budget (f 405.000,—). Deze gelden zijn eerst bij tweede suppletore begroting toegekend. De uitgaven zullen pas in 2001 kunnen worden gedaan.

Automatiseringskosten

In totaal liggen de automatiseringskosten ruim f 700.000,— onder de begroting. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat diverse projecten niet uitgevoerd konden worden omdat veel tijd geïnvesteerd is in de begeleiding van de reorganisatie van de Directie bestuursrechtspraak. De projecten zullen in 2001 worden uitgevoerd.

Huisvestingskosten

De onderhoudskosten liggen ruim f 500.000,— onder de begroting. In 2000 is een aantal projecten niet uitgevoerd, mede omdat de inrichting van het nieuwe pand aan de Lange Vijverberg veel inspanning vergde.

Bibliotheek

De kosten zijn lager omdat de overeenkomst met de uitgever voor de CD-ROM-uitgaven een looptijd van 9 maanden had in plaats van één jaar.

Aanschaffingen

Bij Aanschaffingen is per saldo f 750.000,— minder uitgegeven dan begroot. Een aantal grotere uitgaven heeft niet plaatsgevonden. Door afwijking van de planning van de RGD is de geraamde bijdrage in het onderhoudsplan niet gerealiseerd.

Vreemdelingenzaken

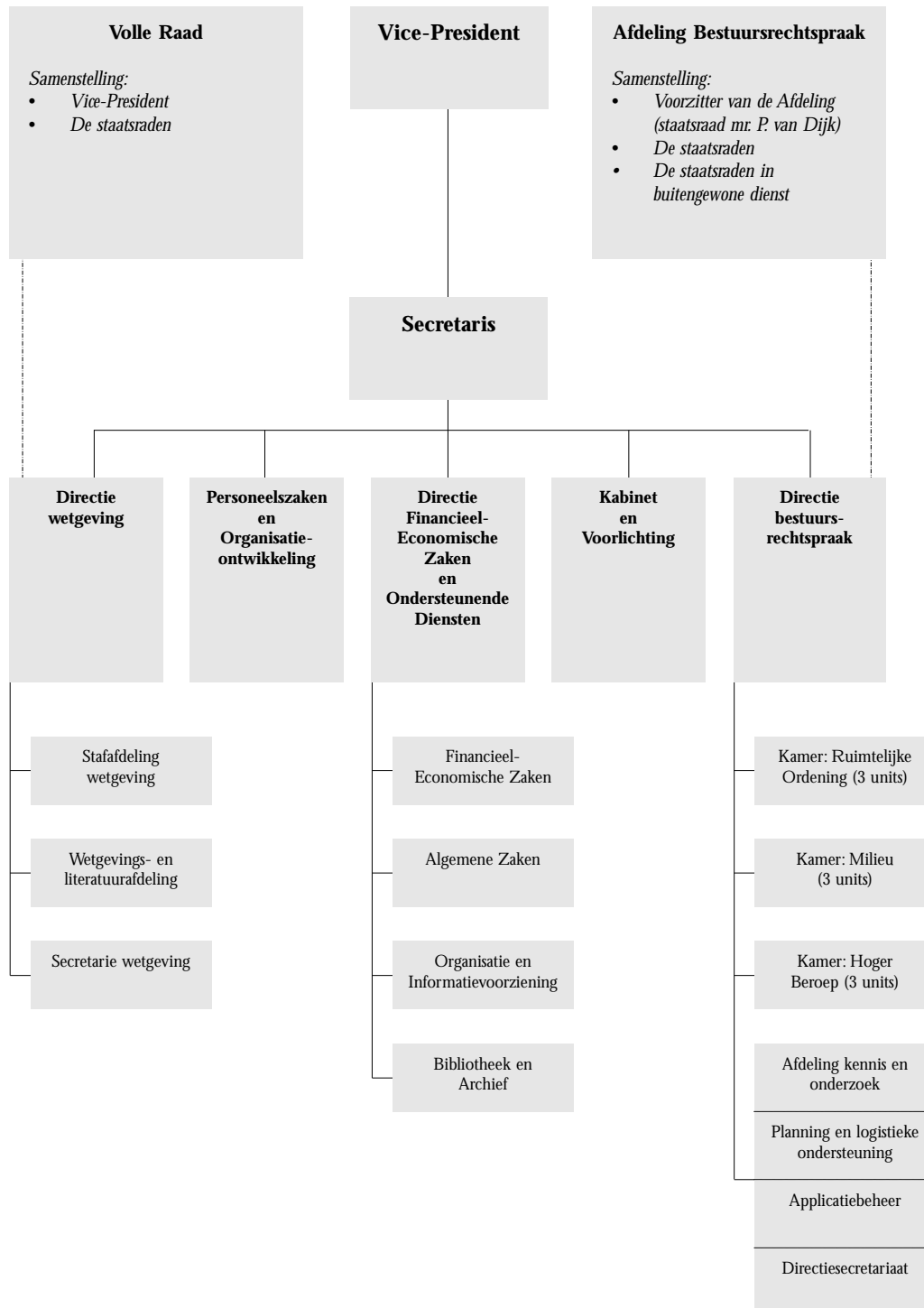
De met de voorbereiding en de huisvesting gemoeide kosten van de invoering van het Hoger Beroep Vreemdelingenzaken werden in de loop van het jaar geraamd op 4 miljoen gulden. Aan het eind van het jaar bleken de voorbereidingskosten nog 1,4 miljoen gulden onder de (bijgestelde) raming te liggen, voornamelijk omdat de aangetrokken personeelsleden later en in een kleiner aantal dan eerder geraamd in dienst zijn getreden.

Overzicht ontvangsten en uitgaven 2000

	Realisatie 2000	Begroting 2000	Realisatie 1999		Realisatie 2000	Begroting 2000	Realisatie 1999
Griffierechten	2.175	2.282	2.269	Salarissen	52.821	54.131	50.447
Overige ontvangsten	880	846	804	Overige personeelskosten	2.340	2.195	2.045
				Automatiseringkosten	2.054	2.766	3.896
				Bureaukosten	882	850	851
				Huisvestingskosten	1.381	1.915	1.842
				Verkeerskosten	811	800	757
				Bibliotheekvoorzieningen	625	800	845
				Overige Algemene Kosten	1.043	955	1.232
				Aanschaffingen	1.293	2.045	878
				Reorganisatiekosten	1.172	1.300	
				Voorbereiding Hoger Beroep			
Exploitatiesaldo	<u>63.977</u>	<u>68.629</u>	<u>59.978</u>	Vreemdelingenzaken	<u>2.610</u>	<u>4.000</u>	<u>258</u>
Totaal	67.032	71.757	63.051	Totaal	67.032	71.757	63.051

Bijlage 8

Organisatieschema per 31 december 2000



Bijlage 9

Stellingen van het symposium “Rechter en wetgever”

Mr J.H. Nieuwenhuis

Lex semper loquitur.

Mr M. Scheltema

1. Sommige regels kunnen beter door de wetgever worden vastgesteld, andere door de rechter in jurisprudentie worden ontwikkeld.
2. Systematische wetgeving vergt systematische interpretatie door de rechter.
3. Ook de toename van het belang van de bestuursrechtspraak dwingt tot grote aandacht voor systematiek en dogmatiek in het bestuursrecht.
4. Belangrijke uitspraken van de hoogste bestuursrechters moeten als “leading cases” kunnen functioneren, hetgeen eisen stelt aan het zichtbaar maken van de redenering en van de algemene consequenties van de uitspraak.
5. Uitspraken van bestuursrechters in hogere instantie moeten meer gericht zijn op rechtsvorming dan die in eerste instantie.
6. De bestuursrechter moet meer zicht hebben op de gevolgen van zijn uitspraak.

Mr E.M.H. Hirsch Ballin

1. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft zich geconstitueerd als een staat die zich invoegt in de internationale en de Europese rechtsorde. Artikel 94 GW leidt, dit in aanmerking genomen, tot een vorm van constitutionele toetsing van wetten.
2. Het feit dat in de discussie over toetsing van wetten aan de GW bepaalde argumenten pro en contra uittentreuren worden herhaald, betekent niet dat daarmee alles is gezegd.
3. Toetsing van wetten aan de grondrechten, neergelegd in een nationale GW, is niet uitwisselbaar met de grondrechtenbescherming op grond van het EVRM (zowel door de nationale rechter als door het EHRM). De complementariteit van beide krijgt integendeel meer en meer profiel.
4. Evenmin zijn de beoordeling vooraf van de constitutionnalité van wetsvoorstellen en de constitutionele toetsing van de toepassing van wetten uitwisselbaar.
5. Een prejudicieel stelsel bij de beoordeling of de toepassing van een wet verenigbaar is met grondwettelijke klassieke grondrechten, kan de voordelen van geconcentreerde en gespreide toetsing combineren.

Mr R.M. van Male

1. Het standpunt dat de rechter steeds terughoudend dient te zijn bij de toetsing van bestuurswetgeving aan ongeschreven recht is te ongenueanceerd. De mate van de geboden terughoudendheid hangt enerzijds af van de te toetsen norm en anderzijds van de rechtsnorm waaraan getoetst wordt.
2. De terughoudendheid die de rechter past bij de beoordeling van het gebruik dat de regelgever heeft gemaakt van zijn keuzevrijheid kan (onder omstandigheden) tot uitdrukking worden gebracht door een adequaat gebruik van procesrechtelijke

bevoegdheden, zoals de bevoegdheid om het intreden van de rechtsgevolgen van de toetsing te bepalen

3. Bij de exceptieve toetsing van bestuurswetgeving wordt het ontbreken van een geformaliseerde procespositie van de regelgever in het geding bij de rechter gemist.
4. Invoering van de mogelijkheid van beroep tegen bestuurswetgeving draagt bij aan de rechtszekerheid, aan een behoorlijke procespositie voor de regelgever en aan de evenwichtigheid van de rechterlijke toetsing.
5. De invoering van de mogelijkheid van beroep tegen een ontwerpregeling verdient overweging.

Mr A.F.M. Brenninkmeijer

1. De rollen van wetgever en rechter zijn verward geraakt; deze verwarring komt tot uitdrukking in de contaminatie “rechtgever”.
2. Hoewel wetgever en bestuur naar functie noch naar functioneren te onderscheiden zijn, is mede op grond van artikel 6 EVRM de onafhankelijke en onpartijdige positie van de rechter ten opzichte van wetgever en bestuur gewaarborgd.
3. De rechtsvormende taak van het Hof van Justitie en het EHRM zijn – hoewel aan de juridische conjunctuur onderhevig – van niet te onderschatten betekenis voor de rechtsontwikkeling in ons land en in Europa, nog daargelaten de rol van de nationale rechter als “Europese rechter”.
4. Niet ter discussie staat dat de rechter een rechtsvormende taak heeft, wel staat ter discussie op welke wijze de grenzen van de rechtsvormende taak van de rechter bepaald kunnen worden.
5. De rechtsvormende taak van de bestuursrechter is per definitie problematisch omdat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid ten opzichte van bestuur en wetgever (het democratisch bestuur) steeds ter discussie staat.
6. De Raad van State bevindt zich in een identiteitscrisis: de rechtsprekende taak geeft prestige, doch is niet verenigbaar met de adviserende taak in het wetgevingsproces; de rollen van adviseur van de wetgever en wetgever-plaatsvervanger conflicteren.