

Raad vanState

Jaarverslag 1999



Inhoudsopgave

	Blz.
Voorwoord	9
I. Algemene beschouwingen	11
1. De Raad in de staat	13
2. Eén Raad, twee functies	17
3. De staat van de Raad	22
4. Externe contacten	23
II. Wetgevingsadvisering	25
1. Algemeen	27
2. Legisprudentieoverzicht	29
3. Advisering per afdeling van de Volle Raad	44
III. Bestuursrechtspraak	61
1. Algemeen	63
2. Jurisprudentie	64
IV. Gemeenschapsrecht en nationaal recht	75
1. De ontwikkeling van de communautaire regelgeving	77
2. Implicaties voor de nationale en communautaire regelgeving	78
3. De inhoud van communautaire verplichtingen	79
4. De omzetting van communautaire verplichtingen	82
5. De uitleg van communautaire verplichtingen	85
6. Tot besluit	
V. Bedrijfsvoering	87
1. Algemeen	89
2. Directie wetgeving	90
3. Directie bestuursrechtspraak	92
4. Directie Financieel-economische Zaken en Ondersteunende Diensten	93
5. Personeelszaken en Organisatie-ontwikkeling	94
6. Voorlichting	95
VI. Bijlagen	
1. Samenstelling Raad van State en Raad van State van het Koninkrijk	99
2. Samenstelling afdelingen Volle Raad	101
3. Advisering in cijfers	103
4. Samenstelling kamers Afdeling bestuursrechtspraak	107
5. Wettelijke regelingen, zoals van kracht op 31 december van het verslagjaar en waarin artikelen staan op grond waarvan rechtstreeks beroep openstaat (in eerste en enige instantie) op de Afdeling bestuursrechtspraak	108
6. Beroepszaken in cijfers	110
7. Personeelsgegevens in cijfers	113
8. Overzicht ontvangsten en uitgaven	114
9. Organisatieschema per 31 december 1999	115



Voorwoord

Voorwoord

In het Jaarverslag 1999 dat thans voor u ligt, wordt de lijn uit het Jaarverslag 1998 doorgetrokken.

Naast de belangrijkste werkzaamheden en cijfers bevat het legisprudentie- en jurisprudentie-overzicht de inhoudelijke lijn die de Raad in advisering, respectievelijk bestuursrechtspraak volgt.

Het thema is dit jaar gewijd aan de veranderende verhouding tussen communautaire en nationale regelgeving, een onderwerp waarmee de Raad in zijn beide taken te maken heeft.

Nog onvoldoende is het gelukt in dit jaarverslag ook systematisch aandacht te besteden aan de ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen en rechtsgebieden waarmee de afdelingen van de Volle Raad, respectievelijk de Kamers van de Afdeling bestuursrechtspraak meer in het bijzonder worden geconfronteerd.

In het verslagjaar kregen de verbeteringen in de wetgevingsadvisering een begin van uitvoering: de systematische toepassing van het toetsingskader, de samenwerking tussen staatsraden en medewerkers, de opzet en de vorm van de adviezen. Die lijn zal worden voortgezet.

In de bestuursrechtspraak werden verbeteringen voorbereid gericht op verdere verhoging van de kwaliteit van de uitspraken, verkorting van de doorlooptijden, wegwerken van de achterstanden. Wijziging in organisatie en werkwijze van de Directie bestuursrechtspraak moeten die verbeteringen ondersteunen. Deze wijzigingen zijn eind 1999 aangekondigd. Het formele voornemen is op 18 februari 2000 aan de Ondernemingsraad en het georganiseerd overleg voorgelegd.

Het jaar 1999 was ook een jaar van personele wisseling. Vooruitlopend op het vertrek van een negental staatsraden in de komende drie jaar, werd op 1 december 1999 de heer prof. dr ir J.J.C. Voorhoeve en op 1 januari 2000 mr dr M. Oosting, benoemd tot lid van de Raad van State. De heer Voorhoeve was van 1994 tot 1998 Minister van Defensie en van Nederlands, Antilliaanse en Arubaanse Zaken en sedert mei 1998 lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De heer Oosting was van 1987 tot 1 oktober 1999 de Nationale ombudsman.

Per 1 januari 2000 trad drs R. van der Brug in dienst als nieuwe Secretaris van de Raad. Hij volgde mr K. Brink op die met ingang van 15 december 1999 werd benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst. De heer Van der Brug was tot zijn benoeming tot Secretaris van de Raad van State plaatsvervangend gemeentesecretaris van de gemeente Den Haag. Een nieuwe Directeur wetgeving vond de Raad in de persoon van mr P.W. de Vries, Directeur wetgeving van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hij trad op 1 april aan in de vacature ontstaan door het plotseling overlijden van mr Hendrik de Winter.

In de reeds langer openstaande vacature Directeur bestuursrechtspraak werd per 1 april mr H.H.C. Visser benoemd, tot dat moment plaatsvervangend hoofd Stafafdeling bestuursrechtspraak. Hij wordt terzijde gestaan door twee plaatsvervaarders die per 1 september 1999 aantraden: mr G.H. van Dongen, tevoren senior-jurist bij de Directie wetgeving en drs D.J. de Bruijn (ad interim).

De Raad nam afscheid van de staatsraden i.b.d. mr F.H. van der Burg, mr J.J. van der Weel, mevrouw mr V.N.M. Korte-van Hemel, mr M.R. Wijnholt en mr J.J.H. Suyver. In

hun plaatsen kon de Raad als nieuwe staatsraden in buitengewone dienst begroeten mevrouw mr C.A. Terwee-van Hilten, voorheen President van de Arrondissementsrechtbank te Haarlem, mr F.P. Zwart, Vice-President van de Centrale Raad van Beroep, en mr R.R. Winter, President van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Het jaar 1999 was tenslotte ook het jaar van grote persoonlijke verliezen. De Raad betreurde het overlijden van drie oud-staatsraden, twee oud-staatsraden in buitengewone dienst en twee medewerkers. Op 30 april overleed na een kort ziekbed onverwacht Henk Kok, medewerker van de vervoersdienst. Hij was bijna 40 jaar werkzaam bij de Raad en onder meer de oprichter van de visclub.

Met het overlijden op 22 september van mr Herbert Kuijper verloor de Raad een kleurrijk en zeer betrokken oud-staatsraad in buitengewone dienst, herkenbaar door zijn eigen stijl.

Op 1 oktober overleed Wim Polak, lid van de Raad van 1984 tot 1994. Een grote persoonlijkheid die steeds en overal zichzelf was; in functie vooraan stond maar persoonlijk op de achtergrond bleef; zich nooit te groot voelend, zich niet klein makend.

Met het overlijden van mr K. van Rijckevorsel van 1974 tot 1982 lid van de Raad kwam een einde aan een leven in dienst van het recht; advocaat van de kanslozen, als Raadsman, als Kamerlid, als lid van de Raad van State, als Hagenaar.

Op 14 december overleed Jan Bronsdijk, medewerker van de reproductiedienst, na een dienstverband van bijna 12 jaar. Hem werd uiteindelijk een ernstig verkeersongeval van enige jaren geleden fataal.

Mr Hendrik Drop, van 1986 tot 1993 staatsraad in buitengewone dienst, overleed op 26 december. In zijn werk en daarbuiten kenmerkte hij zich door tolerantie, evenwichtigheid, vriendelijkheid en openhartigheid.

Met veel droefheid nam de Raad tenslotte op 29 december afscheid van dr Gerard Veringa. Van 1972 lid van de Raad en van 1980 tot zijn ontslag in 1994 Voorzitter van de Afdelingen voor de Geschillen van Bestuur. Een man die velen bij de Raad zeer dierbaar was. Criminoloog, bestuurder, staatsraad, maar bovenal in al zijn functies geïnteresseerd in mensen, hun achtergrond en hun mogelijkheden.

Een jaarverslag is een momentopname, een weergave van hetgeen in twaalf maanden werd verricht, de verbinding tussen hetgeen een jaar eerder werd ingezet en hetgeen het komende jaar moet worden bereikt.

In het proces van verandering dat op gang is gebracht, spelen mensen, medewerkers en staatsraden (i.b.d.), een hoofdrol. Ik dank een ieder die aan dat proces in 1999 zijn bijdrage heeft geleverd.

Tjeenk Willink

I



**Algemene
beschouwingen**

1....De Raad in de staat

De taak van de Raad van State is driedelig: wetgevingsadviseur van de 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 steeds meer ook een sociale rechtsstaat is geworden.

Positie verandert

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

De staat is minder centraal komen te staan, meer afhankelijk geworden van anderen; andere overheden inclusief Europa, markt, burgers. Terwijl hun mogelijkheden toenemen krimpt de beleidsvrijheid van nationale staten.

De traditionele kanalen (politieke partijen, kerken, vakbeweging) zijn smaller geworden. De mogelijkheden voor centrale sturing zijn ook daardoor beperkt. De Haagse werkelijkheid weerspiegelt niet automatisch de werkelijkheid waarin de burgers leven. Hun maatschappelijke betrokkenheid is echter niet afgenomen. Het risico van communicatiestoornissen wordt groter. De noodzaak groeit om in het beleid beter aan te sluiten bij ontwikkelingen van onderop. Gemeenten hebben dat vaak eerder ingezien dan het Rijk. Decentrale sturing past in de bestuurlijke traditie van ons land. Het vormt daarin het grondpatroon. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat.

De veranderingen in de positie van de staat leveren tegengestelde beelden op.

De staat moet terugtreden, maar wordt ook verantwoordelijk gehouden voor de (onvoorzien) 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 en 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 controleerbaarheid 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. De neiging bestaat de tegenstellingen te negeren door aan de ene kant publieke taken ongecontroleerd af te stoten, aan de andere kant taken te aanvaarden die onvoldoende kunnen worden waargemaakt; door aan de ene kant publieke verantwoordelijkheden te ontkennen, aan de andere kant verantwoordelijkheden op elkaar af te schuiven.

Ad hoc oplossingen, meestal met inschakeling van externe adviseurs en deskundigen, moeten vaak uitkomst bieden.

Met deze negatie dragen politici, bestuurders en ambtenaren zelf aan de tegenstellingen bij. Ze maken de positie van de staat nog kwetsbaarder.

Erkend moet worden dat niet (meer) één beeld van de staat te geven is. Problemen verschillen, belangen zijn uiteenlopend, de staat zelf is geen eenheid. Steeds opnieuw moet een oplossing worden gevonden met de erkenning dat de staat niet meer de centrale sturende instantie kan zijn. Dat doet niet af aan de noodzaak dat elk optreden, handelen of nalaten van publieke instellingen en functionarissen, aan bepaalde eisen dient te voldoen.

Een democratische rechtsstaat stelt eisen allereerst aan zichzelf: rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratische participatie en publieke verantwoording, doeltreffendheid en doelmatigheid stellen grenzen.

Trias politica

De staatsmacht wordt gevormd door wetgever, bestuur en rechter. Wanneer de positie van de staat verandert zal dit gevolgen hebben voor hun functioneren. Het is al lang niet meer zo dat de wet altijd vooraf de norm kan stellen, vervolgens het bestuur die norm toepast en daarna zo nodig de rechter die toepassing toetst. Die verandering heeft directe gevolgen voor de onderlinge verhouding binnen de trias. Evenwicht vormt daarin een essentieel element. Dat evenwicht moet steeds opnieuw worden gevonden. Daarin ligt ook de betekenis van de discussie over de positie van een Raad voor de Rechtspraak. Daarbij moet het besef voorop staan dat in een open samenleving wetgever, bestuur en rechter voor de doeltreffendheid van hun eigen werk meer nog dan vroeger van elkaar afhankelijk zijn geraakt. Die wederzijdse afhankelijkheid eist dialoog en openheid naar elkaar. Vaak lijkt echter het tegendeel het geval. Politici verwijten de rechter onvoorspelbaar gedrag. Bestuurders voelen zich door de rechter voor de voeten gelopen. Rechters hebben de neiging zich af te keren van de ministeriële verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek. Wetgever, bestuur en rechter lijken ieder in de wereld van hun eigen gelijk opgesloten te raken en het zicht op elkaar en de buitenwereld te verliezen. Toch hebben zij te maken met dezelfde ontwikkelingen in die "buitenwereld". De ontwikkeling van het Gemeenschapsrecht heeft niet alleen gevolgen voor de wetgever maar ook voor bestuur en rechter. Geen van drieën kan zich onttrekken aan de invloed van de voortgaande informatisering (en mediatisering). Met de gevolgen van de multiculturele samenleving krijgen zowel wetgever als bestuur en rechter te maken. Alle drie worden geconfronteerd met de maatschappelijke behoefte aan zekerheid door middel van het recht. De factor tijd legt een druk op alle drie. Maatschappelijke tegenstellingen die er zijn -tussen allochtoon en autochtoon, oud en jong, arm en rijk, ICT ongeletterden en geletterden - dringen alleen gefilterd en gefragmenteerd tot wetgever, bestuur en rechter door. Wat zal hun opstelling zijn als die tegenstellingen scherper worden en het "uw rechtsorde is de onze niet" weer klinkt?

Juist de maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften dwingen tot dialoog en openheid. In dit jaarverslag is een beschouwing over de invloed van de communautaire regelgeving opgenomen. Het ligt in het voornemen van de Raad aan deze invloed en zijn gevolgen nader aandacht te besteden en daarbij ook vertegenwoordigers van wetgever, bestuur en rechter te betrekken.

De eigen rol van de staat

Een van de problemen waarmee de staat worstelt is de dubbelrol die hij vaak moet spelen: medespeler en arbiter; contractpartij en bewaker van het algemeen belang. Die rollen worden ook door de staat zelf vaak niet uit elkaar gehouden. Onder invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen dreigt steeds meer de nadruk te komen liggen op de rol van medespeler en contractpartij en minder op de rol van arbiter en hoeder van het algemeen belang. Uiteindelijk blijft dat laatste echter de primaire taak van de staat, een voorwaarde zonder welke maatschappij en markt niet kunnen functioneren. Naarmate de grenzen tussen staat en maatschappij, tussen samenleving en markt vervagen, dient de eigen rol van de staat scherper te worden bewaakt. Meer dan ooit is het daarvoor geboden dat wetgever, bestuur en rechter zich bewust zijn van hun eigen speci-

fieke functie en elkaars meerwaarde respecteren. Dat betekent ook erkenning van het gemeenschappelijke referentiekader. Ministeriële verantwoordelijkheid, bestuurlijke professionaliteit en rechterlijke onafhankelijkheid zijn onderdelen daarvan. Met deze drie onderdelen kreeg de Raad ook in het afgelopen jaar te maken.

Ministeriële verantwoordelijkheid

In zijn advies van 15 september 1999 bij de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2000¹ heeft de Raad een pleidooi gehouden voor een ruim begrip ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk als “risico-aansprakelijkheid”.

Die ministeriële verantwoordelijkheid is het staatsrechtelijke uitgangspunt dat de ministers - gezamenlijk en afzonderlijk - aanspreekbaar zijn op het doen en laten van de regering bij de behartiging van het algemeen belang en de vervulling van de taken die aan het ambt minister zijn verbonden. Tot dat algemeen belang behoort onder meer ook een goed functionerende rechterlijke macht. De ministeriële verantwoordelijkheid vormt de basis voor de politieke controle op het functioneren van de regering en stoelt op drie bepalingen in de Grondwet, te weten: dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers waarbij de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn (artikel 42), dat de ministeries onder leiding van een minister staan (artikel 44, eerste lid) en dat de ministers en staatssecretarissen de Eerste of Tweede Kamer de gevraagde inlichtingen verschaffen (artikel 68, eerste lid).

In die drie bepalingen gezamenlijk ligt de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Minder dan de strafrechtelijke of privaatrechtelijke aansprakelijkheid van ministers of van de Staat, is de ministeriële verantwoordelijkheid een afgebakend en juridisch vaststaand begrip. De ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zich niet tot de uitoefening van bestaande bevoegdheden, net zo min als de informatieplicht van artikel 68 van de Grondwet beperkt is tot het terrein van de bevoegdheden van de ministers en staatssecretarissen. Ministers kunnen ook worden aangesproken op het feit dat zij nalaten ervoor te zorgen dat de benodigde bevoegdheden worden geschapen om aantasting van het algemeen belang te bestrijden of dat de daarvoor noodzakelijke wetswijzigingen uitblijven. Tot hoever de ministeriële verantwoordelijkheid gaat is niet objectief en voor altijd aan te geven. De reikwijdte is het resultaat van een wisselwerking tussen regering, coalitiepartijen en oppositie. Die reikwijdte wordt mede begrensd door opvattingen over de rol van de overheid en het vermogen dat men de overheid toedicht.

De onduidelijkheden over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid vinden veelal hun oorzaak in verwarring met andere, verwante maar niettemin te onderscheiden onderwerpen.

Een eerste bron van verwarring is de gelijkstelling van ministeriële verantwoordelijkheid met de vertrouwensregel, het uitgangspunt dat een minister of staatssecretaris die niet langer het vertrouwen heeft van een meerderheid in de Staten-Generaal niet kan aanblijven.

Een tweede bron van verwarring is die tussen ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en de verwijtbaarheid van misstanden en de daaraan te verbinden politieke gevolgen

¹ *Kamerstukken II, 1999-2000, 26800 VII, A.*

anderzijds. Ministeriële verantwoordelijkheid is niet alleen aan de orde waar er sprake is van misstanden. Ministeriële verantwoordelijkheid houdt ook niet zonder meer in dat misstanden aan een minister te verwijten zijn.

Een derde bron van verwarring is de gelijkstelling van het vertrouwensbeginsel in het verkeer tussen Regering en Staten-Generaal met het vertrouwen van de samenleving in de overheid. Aan deze twee soorten vertrouwen liggen verschillende factoren ten grondslag. Het vertrouwen in de Kamers berust doorgaans op beleidsvoornemens van de regering en de motivering daarvan. Het vertrouwen van de burgers in het optreden van de overheid berust vooral op de concrete resultaten van beleid en de wijze waarop dat beleid wordt uitgevoerd. Door juist de publieke dienstverlening op afstand te plaatsen ontstaat het gevaar dat het ministeriële en parlementaire zicht op maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften vermindert en dat de mogelijkheden van ministers en parlement om de beleidsresultaten direct te beïnvloeden nog zwakker worden. Tegelijkertijd willen mondige en kritische burgers meer betrokken worden bij de maatschappelijke ontwikkelingen die hen direct raken en een antwoord krijgen op hun onzekerheden en vragen. Het zal de burgers een zorg zijn of "Den Haag" heeft besloten de publieke dienstverlening te verzelfstandigen. De overheid blijft in hun ogen uiteindelijk verantwoordelijk. Gestimuleerd door de media spelen volksvertegenwoordigers daarop weer in. Zij spreken de verantwoordelijke ministers aan. Het parlement wordt welhaast gedwongen van incident naar incident te hollen. De consistentie van beleid komt daarmee onder druk te staan. Het dubbelzinnige beeld van de overheid wordt versterkt. Het vertrouwen dat met de aandacht voor het incident gepoogd werd te winnen, verkeert al ras in zijn tegendeel.

Beperking van de (staatsrechtelijke) ministeriële verantwoordelijkheid is geen antwoord op dat probleem.

Bestuurlijke professionaliteit

De neiging zich aan maatschappelijke ontwikkelingen te conformeren zal bij het openbaar bestuur sterk zijn. Het openbaar bestuur bestaat uit verschillende vaak grote organisaties die doelmatig en doeltreffend geleid moeten worden. Aan "bedrijfsmatig" en "klantgericht" werken wordt veel aandacht besteed.

Grote "bedrijven" met eigen "clientèle" ontwikkelen echter ook een eigen rationaliteit en eigen belangen. Die rationaliteit en die belangen sporen niet vanzelf met de algemene beginselen van democratie en recht. Essentieel voor elke openbaar bestuurder is daarom het onderkennen van dat mechanisme en het stellen van grenzen aan die eigen rationaliteit en die eigen belangen van "zijn" organisatie. Die doen zich echter vaak als zeer vanzelfsprekend voor. In het klimaat van de afgelopen jaren stonden de financieel-economische rationaliteit en het belang van doelmatigheid voorop. Het vervagen van de politieke ideologieën droeg daaraan bij. Het politieke debat ging vaker over de middelen en het hoe, dan over de doeleinden en het waarom.

Waar tegelijkertijd de verscheidenheid aan belangen toeneemt, zullen daarom bestuurders nog meer dan vroeger een afweging moeten maken: tussen het doel dat ze willen bereiken en de beginselen van de rechtsstaat (niet alles wat kan mag); tussen de rationaliteit van het bestuur en de uitvoerbaarheid van het beleid (niet alles wat mag kan); tussen de belangen van "hun bedrijf" en de wereld waarin de burgers leven (niet alles wat kan en mag, moet); tussen de verwachtingen in de maatschappij en hun eigen visie (niet alles wat kan en mag en misschien wel moet, moet een bestuurder willen). Het stellen van duidelijke grenzen, aan zichzelf, aan de eigen organisatie en aan groepen in de samenleving is een van de belangrijkste taken van een bestuurder in een democratische rechtsstaat. Met die duidelijkheid is ook de rechter gediend.

Rechterlijke onafhankelijkheid

De wederzijdse afhankelijkheid van wetgever, bestuur en rechter en hun gezamenlijke optreden ter bewaking en versterking van de democratische rechtsorde, betekent niet dat de onafhankelijkheid van de rechter ten opzichte van het bestuur zou mogen worden beperkt. Integendeel. Naarmate de band tussen wetgever en bestuur hechter wordt - en die tendens is waarneembaar - moet de rechter beslister zijn onafhankelijkheid bewaken. De rechtzoekende burger moet erop kunnen vertrouwen dat de rechter onpartijdig en onafhankelijk kan oordelen. Verlies van dit vertrouwen kan een bedreiging vormen voor de rechtsorde.

De Raad heeft aan de rechterlijke onafhankelijkheid aandacht besteed in zijn advies over de grondwettigheid van de instelling van de Raad voor de rechtspraak². Het standpunt van de Raad komt erop neer, dat weliswaar de Minister van Justitie verantwoordelijk kan worden gehouden voor een goede rechtspleging in Nederland en daartoe ook ten aanzien van de Raad voor de Rechtspraak over bevoegdheden moet kunnen beschikken, maar dat die bevoegdheden geen betrekking mogen hebben op de inhoudelijke kant van de rechterlijke taakvervulling, anders zou de rechterlijke onafhankelijkheid in gevaar kunnen komen.

Rechterlijke onafhankelijkheid impliceert niet dat rechters niet met elkaar moeten samenwerken, teneinde uiteenlopende rechtspraak te vermijden. Gebrek aan rechtseenheid schaadt de belangen van de rechtzoekenden en ondermijnt het gezag van de rechter. Rechterlijke onafhankelijkheid is er ten behoeve van de burgers en is niet bedoeld als een prerogatief van de individuele rechter. De rechtspleging dient zo georganiseerd te zijn dat uiteindelijk de rechtseenheid zoveel mogelijk is gewaarborgd. Als cassatie daartoe een niet beschikbaar of passend middel is, moet op andere wijze - bijvoorbeeld door overleg binnen en tussen rechterlijke colleges - hetzelfde worden nagestreefd. Daarom voert de Afdeling bestuursrechtspraak overleg met de andere hoogste administratief-rechterlijke colleges over de meest gewenste uitleg van bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht. Het resultaat van dat overleg is weliswaar voor de deelnemers aan het overleg niet bindend, maar heeft in de praktijk uniformerend gewerkt. Nadere overweging verdient de vraag of die samenwerking niet ook organisatorisch verder zou moeten worden uitgebouwd, bijvoorbeeld door verdergaande concentratie van het hoger beroep in de bestuursrechtspraak. In het kader van de derde fase herziening rechterlijke organisatie zal hieraan aandacht kunnen worden gegeven.

2.... Eén Raad, twee functies

De Raad van State krijgt als adviseur voor wetgeving en bestuur en als bestuursrechter direct met de hierboven geschetste ontwikkelingen te maken: in de (wets-)voorstellen waarover zijn oordeel wordt gevraagd; bij de voorbereiding van de adviezen die hij, verplicht of onverplicht, uitbrengt; bij de beslechting van geschillen die hem in de Afdeling bestuursrechtspraak worden voorgelegd; bij de nieuwe taken die op de Raad afkomen; bij de eigen organisatie en werkwijze.

² *Kamerstukken II, 1998-1999, 26352, A.*

Door zijn verbindingen met wetgever, bestuur en rechter kan de Raad, als hij zijn taak goed vervult, een verbindingsschakel in de trias zijn.

Als onderdeel van de totale overheidsorganisatie dreigt echter ook voor de Raad altijd het gevaar voortgedreven te worden door de eigen dynamiek, geconcentreerd te raken op het eigen belang en onderworpen te blijven aan de eigen rationaliteit. De Raad is zich bewust dat ook van hem meer dan vroeger verantwoording voor de kwaliteit van zijn eigen werk wordt gevraagd.

Wil de Raad zijn werk goed doen dan moet hij systematischer aandacht besteden aan de reacties op zijn adviezen en uitspraken, ook buiten de kring van direct belanghebbenden. Ook de Raad staat voor de vraag hoe hij scherp zicht kan houden op maatschappelijke ontwikkelingen en problemen.

Wetgeving

Wetgeving is een vak. Wetgevingsjuristen moeten vakmensen zijn. Ze zijn schaars.

Wetgeving is geen geïsoleerde bezigheid. Een goede wetgever staat open naar de buitenwereld; is communicatievaardig en communicatiebereid. Dat geldt voor allen die in het wetgevingsproces betrokken zijn: juristen op de departementen, de ministers, de kamerleden, maar ook staatsraden en hun medewerkers.

Bij professionalisering dreigt altijd het gevaar van geslotenheid; de wetgevers onder elkaar die de juridische perfecte wet heilig verklaren. Maar een juridische perfecte wet behoeft geen goede wet te zijn. Een goede wetgever staat open voor de politieke rationaliteit; voor de bestuurlijke realiteit; voor de kwetsbaarheid van de wet in beroep bij de rechter. De wet is ook niet af als hij in het Staatsblad staat. Voor de goede wetgevingsjurist begint het avontuur eigenlijk dan pas. Wat doet de maatschappij, wat doet de rechter, wat doet het bestuur met "zijn" wet? Dat zijn vragen die de goede wetgevingsjurist moeten bezighouden, daags na plaatsing van de wet in het Staatsblad. Wat kan hij van de werking van de wet leren voor een volgende keer, bij de aanpassingen die soms al heel spoedig nodig blijken te zijn of bij de voorbereiding van andere wetten waarmee hij bezig is. Het gaat daarbij niet om groots opgezette evaluaties. De wetgevingsafdelingen van de departementen moeten hun eigen evaluatie organiseren, methoden, wegen, technieken en netwerken ontwikkelen om te weten te komen of hun werk aan de gestelde doelen beantwoordt en hoe het beter kan.

Hetgeen geldt voor de departementale wetgevingsjuristen geldt voor de Raad bij zijn advisering: openheid, geen éénrichtingverkeer. De opstelling van de Raad als adviseur behoort zich te kenmerken door eigen verantwoordelijkheid (staan voor een eigen mening), onafhankelijkheid (geen onderdeel worden van een politiek-bureaucratisch onderhandelingscircuit, dus een zekere afstandelijkheid), openheid (niet opgesloten raken in de wereld van het eigen gelijk). Het evenwicht moet steeds opnieuw worden gevonden.

De Raad moet helder en consistent zijn in zijn advisering. Voor de andere actoren in het wetgevingsproces is het van belang te weten waaraan de Raad de voorstellen die hem worden voorgelegd toetst. Daarom is in het Jaarverslag 1998 expliciet aandacht besteed aan het systematische toetsingskader dat de Raad bij de voorbereiding van zijn adviezen hanteert. Ook in het legisprudentie-overzicht in dit jaarverslag wordt aangegeven hoe de Raad zijn eigen toetsingskader heeft ingevuld.

Analytisch zijn er drie soorten toetsing te onderscheiden: de beleidsmatige toetsing, de juridische toetsing, de wetstechnische toetsing.

Bij de beleidsmatige toetsing stelt de Raad uitdrukkelijk de vraag aan de orde welke functie de aan hem voorgelegde wet wordt geacht te vervullen, de noodzaak van een regeling, de effectiviteit. Waar de wetgever niet alles vermag, is de beleidsmatige toetsing van wezenlijke betekenis. Beleidsmatige toetsing mag niet worden verward met politieke bemoeizucht. De Raad pleegt uitdrukkelijk geen politieke toetsing. De Raad is zich echter wel bewust dat zijn adviezen in het politieke debat worden “gebruikt”. Bij de formulering van zijn adviezen kan de Raad niet om dat ervaringsfeit heen. Zo moet de Raad zich ook bewust zijn van het feit dat burgers en belangengroepen steun in de adviezen zoeken om bepaalde overheidsmaatregelen in rechte aan te vechten, terwijl ook niet is uit te sluiten dat het oordeel van de rechter over dergelijke maatregelen door de adviezen wordt beïnvloed.

Juist bij de beleidsmatige toetsing dient de Raad een open oog te hebben voor zijn maatschappelijke omgeving, voor de eigen doeleinden van de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers, voor de mogelijkheden en beperkingen van het bestuur en de vaak moeilijke positie van de wetgevingsafdelingen op de departementen. Daarnaast moet de Raad rekening houden met de eisen die de rechtspraak stelt. Kan de rechter met de wet uit de voeten?

De noodzakelijke dialoog tussen wetgever en rechter vindt bij de Raad een vruchtbare voedingsbodem door de twee taken van de Raad: wetgevingsadviseur en bestuursrechter. De ervaringen bij de ene taak kunnen bij de uitoefening van de andere taak worden benut. Dat is ook een kwestie van (nog beter) organiseren en samenbrengen van de aanwezige kennis.

Een uiting van de openheid van de kant van de wetgever vormt de groei van het aantal onverplicht gevraagde adviezen. Genoemd kunnen worden de adviezen over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheidsorganen, over de grondwettigheid van een Raad voor de Rechtspraak, over de implementatie van EEG-regelgeving en over het consultatief referendum. Ook is overleg geopend over de inschakeling van de Raad in een vroeg stadium bij de voorbereiding van belangrijke Europese regelgeving.

Bestuursrechtspraak

In het afgelopen jaar was ook de kwaliteit van de bestuursrechtspraak in discussie. Daarbij gaat het niet alleen om de kwaliteit (waarvan snelheid een onderdeel is) van de uitspraken in concrete geschillen maar ook om de voorspelbaarheid van de bestuursrechter, zijn jurisprudentiële functie. Soms klinkt het verwijt dat de bestuursrechter zich teveel op het eerste zou richten en de tweede functie zou verwaarlozen.

De beide functies zijn echter niet te scheiden. De rechtspraak moet niet alleen worden beoordeeld op de mate waarin de rechterlijke beslissing past binnen het systeem van geldend recht, maar óók op de mate waarin de beslissing bijdraagt tot een bevredigende afloop van het aan de rechter voorgelegde geschil. De nadruk op het eerste kan de maatschappij van de rechter vervreemden, de nadruk op het tweede kan op gespannen voet staan met rechtsstatelijke eisen als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel. De rechter zal in zijn rechtsvinding het “juiste midden” moeten vinden. Hij zal steeds een afweging moeten maken of de lijn van de jurisprudentie moet worden gevolgd, dan wel of daarvan juist in de hem voorgelegde zaak moet worden afgeweken. Er is altijd een grens aan de voorspelbaarheid van rechterlijke uitspraken, zelfs bij veel consistent gevolgde jurisprudentie, onderlinge rechterlijke afstemming of (interne) rechterlijke afspraken.

Door consistentie in jurisprudentie kan tegemoet worden gekomen aan de eisen van rechtszekerheid en de realisering van het gelijkheidsbeginsel. Aan eerdere rechterlijke beslissingen kan echter nimmer zonder meer de gerechtvaardigde verwachting worden ontleend dat de rechter zijn rechtsopvatting nooit zal bijstellen. De rechter is geen wetgever. Hij moet in een concreet geval van in jurisprudentie ontwikkelde regels kunnen afwijken als bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen of hem hiertoe noodzaken. Hij moet ook zijn rechtsopvatting kunnen herzien en bestaande jurisprudentie kunnen aanpassen aan nieuwe inzichten en veranderingen in de maatschappij. Een te grote gebondenheid van de rechter aan voorafgaande jurisprudentie zou leiden tot verstarring van het recht. Rechtsontwikkeling is een dynamisch proces dat aansluit op maatschappelijke ontwikkelingen. Een zekere differentiatie is noodzaak. Volstreekte eenheid, gelijkheid en voorspelbaarheid van rechtspraak in "ruimte" en "tijd" is niet begerenswaardig. Ofschoon de paradox dus is dat ook - een zekere - onvoorspelbaarheid een kwaliteitsaspect van rechtspraak is, staat buiten kijf dat de maatschappij rechtsgelijkheid en rechtszekerheid eist. De individuele rechter zal zich bij de beoordeling van het hem voorgelegde geval daarvan steeds rekenschap moeten geven. Dit geldt in bijzondere mate voor het ordenend bestuursrecht. Het openbaar bestuur op centraal en lokaal niveau uit zich in een stroom van besluiten die aan rechterlijke toetsing kunnen worden onderworpen. Zouden rechterlijke beslissingen niet voldoende voorspelbaar zijn, dan wordt het functioneren van het openbaar bestuur ernstig ontregeld en kunnen burgers de keuzen waarvoor zij staan niet maken. Nieuwe geschillen zijn het gevolg.

Kwaliteit van rechtspraak is ook in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van wetgeving en bestuur.

Scherp geformuleerde en beargumenteerde wettelijke regels geven de rechter de gelegenheid gericht aan heldere jurisprudentie te werken, omdat de doelstellingen van de wetgever hem duidelijk zijn. Een vage wet geeft weinig houvast aan de rechter. Die zal zich terughoudend dienen op te stellen en zijn weg op de tast moeten zoeken. Analoog is de situatie in de verhouding bestuur en bestuursrechter. Een consistent uitgeoefend bestuur geeft de rechter houvast om heldere jurisprudentie te kunnen ontwikkelen zonder dat hij pseudo-bestuurder wordt. Wanneer het bestuur zelf niet in voldoende mate kan bijdragen aan een duidelijke algemene wetstoepassing, dan dreigt de rechter op de stoel van het bestuur te komen.

In de opstelling van de bestuursrechter spelen echter ook andere factoren een rol. In de literatuur is geconstateerd dat verschillen zouden bestaan tussen de voormalige Afdeling rechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep, waarbij de eerste op geschillenbeslechting meer de nadruk zou hebben gelegd en de tweede meer op rechtsbescherming. De laatste zou daardoor meer jurisprudentieel werken.

Dit verschil kan, als het bestaat, door de volgende factoren verklaard worden.

Allereerst is de Afdeling lang rechter in enige aanleg geweest en hoefde zij dus, anders dan de Centrale Raad, niet door jurisprudentievorming leiding te geven aan de rechters in eerste aanleg. Een tweede factor is de aard van het werkterrein, het type bestuursrecht waarin de Afdeling bevoegd was en de Afdeling bestuursrechtspraak thans is. Bij de Afdeling gaat het om de toetsing van het optreden van bestuursorganen met een eigen politiek mandaat en met bevoegdheden die worden uitgeoefend met een grote mate van beoordelings- en/of beleidsvrijheid. Daarin moet het bestuur veelsoortige en veelal tegenstrijdige belangen, groepsbelangen en individuele belangen, tegen elkaar afwegen.

Deze factor ontbreekt in het sociale zekerheidsrecht. Deze beoordelings- en/of beleidsvrijheid eist een verdergaande beperking van de rechter, niet alleen om te verhoeden dat hij op de stoel van het bestuur gaat zitten, maar ook om de slagvaardigheid van het bestuur niet onnodig te belemmeren. De wetgever heeft - naar moet worden aangenomen - niet voor niets deze vrijheid aan het bestuur gelaten. Van de rechter kan niet verwacht worden dat hij de (beleids-)regels stelt waar wetgever en bestuur dat hebben nagelaten.

Ook de aard van het bestuursrecht dat tot de competentie van de rechter behoort kan de tweede functie, de jurisprudentievorming dus begrenzen.

Tenslotte, jurisprudentievorming kost tijd. De rechter moet bij zijn beslissing nu eenmaal steeds blijven binnen de (feitelijke) context van de hem voorgelegde zaak. Deze factor speelt ook op andere rechtsgebieden maar vooral bij het ordenend bestuursrecht, dat wordt gekenmerkt door sterk instrumentele wetgeving met veel wisselende en vage normen. Wil daar - bij ontbreken van een heldere wet (met effectieve toelichting) en/of een consistent bestuurshandelen - sprake zijn van het creëren van rechtszekerheid dan is het onjuist op korte termijn voldoende "bruikbare" jurisprudentie te verwachten. Zowel bestuur als rechter moeten dan, althans aanvankelijk, "op de tast" hun weg trachten te vinden.

Het is niet verwonderlijk dat in het bijzonder op het terrein van het bestuursrecht coördinatie en afspraken binnen en tussen rechterlijke colleges een belangrijke rol spelen. In het rapport Ten Berge - De Waard, gepubliceerd in de reeks "Ervaringen met de AWB" wordt een schets gegeven van de vormen van geïnstitutionaliseerd overleg welke op het gebied van het bestuursprocesrecht tussen en binnen de gerechten bestaan. Het rapport oordeelt positief over deze rechterlijke samenwerking: interne en externe beleidsafspraken over de hantering van het bestuursprocesrecht spelen in de praktijk van het bestuursrechtelijke geding een belangrijke rol en bevorderen de rechtseenheid. De Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht (commissie-Polak) was het hiermee niet alleen eens, maar beval bovendien aan dat 'de strategische rechtsontwikkeling en de rechtseenheid rond de begrippen bestuursorgaan, belanghebbende en besluit (...) onderwerp (dienen) te blijven van voortdurende aandacht en afstemming tussen rechterlijke colleges'. De Commissie ging dus duidelijk verder dan het bestuursprocesrecht.

Aan rechterlijke samenwerking, coördinatie, afspraken, beleidsvorming tussen colleges op het gebied van het bestuursrecht lijkt in het belang van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid niet te kunnen worden ontkomen. Dat hieraan grenzen zijn gesteld, gelet op in het bijzonder artikel 6 EVRM, is een gegeven. Dat het gelet op het element van verstarring, dat ervan kan uitgaan delicaat is, behoeft eveneens geen betoog. Daarom wordt ook naar andere middelen gezocht om de rechtsvormende functie van in het bijzonder de hoger beroepsrechtspraak te versterken. In het Nederlands Juristenblad van 7 januari 2000 doet Vranken daartoe enkele suggesties. Eén daarvan lijkt in ieder geval voor het bestuursrecht het bestuderen waard, een systeem van prejudiciële vragen. Daartoe kan desgewenst per categorie hoger beroepszaken worden besloten. Een alternatief dat voor de rechter de ruimte schept voor het uitoefenen van zijn rechtsvormende functie is een verlofstelsel waarbij de hoger beroepsrechter voor de rechtseenheid relevante zaken kan selecteren.

3.... De staat van de Raad

Er komt veel op de Raad af. De voorgestelde komst van het hoger beroep vreemdelingenrechtspraak is het meest in het oog lopend, maar niet het enige. Aan de kwaliteit van de wetgevingsadviezen (inclusief snelheid en vorm) worden hogere eisen gesteld. De Europese regelgeving vraagt aparte aandacht. De onverplichte en ongevraagde advisering aan het bestuur komt meer in beeld. In de Afdeling bestuursrechtspraak moeten de werkvoorraden worden weggewerkt en de behandeltijden worden teruggebracht. De kwaliteit van de uitspraken kan verder verbeteren.

Tegelijkertijd wordt de waarde van de Raad als eenheid - adviseur en bestuursrechter - weer meer beseft. Door de combinatie van taken kan de Raad een constructieve bijdrage leveren bij het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen wetgeving, bestuur en rechtspraak. Daarvoor moet de aanwezige gemeenschappelijke kennis beter worden benut en de organisatie worden aangepast.

De nieuwe eisen en verwachtingen dwingen de Raad opnieuw te kijken naar zijn eigen omvang, structuur en werkwijze. Daartoe is een commissie uit de Raad ingesteld. De opdracht aan de commissie wordt begrensd door twee uitgangspunten: wetgevingsadviesring moet geen geïsoleerde bezigheid worden en in de bestuursrechtspraak is, naast rechterlijke ervaring en inhoudelijke kennis, bestuurlijke ervaring zeer gewenst. De commissie kijkt onder meer naar de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de leden van de Raad bij de advisering en de bestuursrechtspraak; de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de leden van de Raad en de ambtelijke staf mede gelet op hetgeen in de Awb over de verantwoordelijkheid van de rechter is bepaald; de mogelijkheden om de nadelen van de koppeling van taken te verminderen en de voordelen te optimaliseren; de algemene eisen te stellen aan het personeelsbeleid ten aanzien van leden van de Raad.

Het is de bedoeling dat nog dit jaar door de Volle Raad de discussie over de voorstellen van de commissie zal worden gevoerd en zo mogelijk besluiten zullen worden genomen.

Wetgeving

Met ingang van 1 februari 1999 is de nieuwe indeling in afdelingen van de Volle Raad een feit. In plaats van dertien zijn er voortaan vijf afdelingen. Zij bereiden ten behoeve van de besluitvorming door de Volle Raad de advisering voor op de beleidsterreinen van twee of drie ministeries. Iedere afdeling heeft een eigen staatsraad-voorzitter, een vast bestand van staatsraden en een vaste staf van wetgevingsjuristen onder leiding van één senior - jurist. Na een jaar ervaring kan worden geconstateerd dat de aansturing van het werkproces is verbeterd hetgeen zowel de inhoudelijke kwaliteit als de doelmatigheid ten goede komt.

In dit jaar zal de nadruk worden gelegd op de verdere ontwikkeling van de relaties tussen de afdelingen en de ministeries. Het is de bedoeling dat aan de hand van de uitgebrachte adviezen jaarlijks met de ministers en staatssecretarissen zal worden overlegd over de inhoud en het tempo van de advisering, de kwaliteit van de departementale wetgeving en de planning van hetgeen in het komende jaar aan de Raad zal worden voorgelegd. Ten behoeve van de verbetering van zijn werk hoopt de Raad, mede op grond van de nadere rapporten, op ministerieel weerwerk tegen hetgeen eerder door de Raad naar

voren werd gebracht. Ook staat de Raad zeer open voor suggesties om op andere wijze of in een eerder stadium als adviseur bij te dragen aan de kwaliteit van wetgeving en bestuur.

Het overleg dat het afgelopen jaar met de regering plaatsvond om de Raad van State nauwer te betrekken bij de nationale voorbereiding van voorstellen voor Europese regelgeving heeft nog niet tot resultaat geleid. De Raad blijft eraan hechten vroegtijdig 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.

Bestuursrechtspraak

Het afgelopen jaar zijn de achterstanden bij de Afdeling bestuursrechtspraak weliswaar enigszins teruggelopen, maar onvoldoende. Voor het slagen van het in 1998 ingezette verbeteringstraject is een organisatieverandering noodzakelijk.

In verband hiermede is besloten tot een andere structuur van de Afdeling gericht op een meer procesmatige wijze van werken, in relatief kleine eenheden (units) die op hun terrein in beginsel belast zijn met de afhandeling van alle zaken (voorlopige voorzieningen, hoofdzaken, buitenzittingszaken). Deze eenheden hebben een eigen voorzitter en een vast bestand van staatsraden. Het is de bedoeling dat de nieuwe structuur volledig zal aansluiten bij de wijze van organisatie die op ambtelijk niveau in voorbereiding is. Naar verwachting zal de nieuwe structuur nog dit jaar haar beslag zal krijgen.

De ambtelijke organisatie

Zoals hiervoor reeds werd aangegeven, is het noodzakelijk dat de organisatie van de Afdeling bestuursrechtspraak en de organisatie van de ambtelijke ondersteuning van de Afdeling op elkaar aansluiten. In verband hiermee is een reorganisatievoorstel ontwikkeld dat op 18 februari 2000 is voorgelegd aan de Ondernemingsraad en het georganiseerd overleg. In onderdeel V. 3 van dit jaarverslag, gewijd aan de Directie bestuursrechtspraak, wordt nader ingegaan op dit voorstel.

4.... Externe contacten

Overleg met de Tweede Kamer

Ten gevolge op een eerste ontmoeting in november 1998 hebben leden van de Vaste Commissies van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en een delegatie van de Raad in het verslagjaar een tweede gesprek gevoerd. Daarin stond de kwaliteit van de bestuursrechtspraak centraal. In de discussie werden in het bijzonder de problemen belicht waarvoor de rechter wordt gesteld die, zoals de Afdeling bestuursrechtspraak, het ordenend bestuursrecht moet toepassen.

Uiteraard kwam ook de mogelijkheid van terugkoppeling van de ervaringen van de (bestuurs)rechter naar de wetgever aan de orde.

Afgesproken werd om zodra het jaarverslag van de Raad over het jaar 1999 is verschenen, opnieuw bijeen te komen. Behalve over het jaarverslag zelf zal dan worden gediscussieerd over concrete wetsvoorstellen, de adviezen van de Raad daarover en hetgeen in de parlementaire behandeling van die wetsvoorstellen naar voren is gebracht.

Internationale contacten

Een delegatie van de Raad van State bestaande uit de Vice-President, de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, vijftien staatsraden, drie staatsraden i.b.d. en vijf ambtenaren bracht op uitnodiging van de Nederlandse rechter in het Hof, op 11 en 12 oktober 1999 een werkbezoek aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te Luxemburg. Tijdens het werkbezoek werd kennisgenomen van het werk, de organisatie en de problemen van het Hof en werd met de President en leden van het Hof gediscussieerd over onder meer de werking van het systeem van prejudiciële verwijzingen, de toekomst van het Hof, de rechterlijke structuur na de voorziene uitbreiding van de Europese Unie en de verhouding tussen het nationale staatsrecht (constitutionele recht) en het secundaire gemeenschapsrecht.

Een delegatie van de Raad van State onder leiding van de Vice-President nam van 9 tot 12 mei 1999 deel aan de vergadering van het Permanent Comité van de Colloquia van de Raden van State en de hoogste administratiefrechtelijke colleges van de Europese Gemeenschappen te Wenen. De vergadering was bedoeld ter voorbereiding van het in 2000 in Wenen te houden colloquium over artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In de vergadering werd ook gesproken over de ontwerp-statuten van een Vereniging van hoogste bestuursrechtelijke colleges van de lidstaten van de Europese Unie waartoe tijdens het colloquium te Stockholm (1998) was besloten. Op initiatief van de Beneluxlanden is in de concept-statuten opgenomen dat de vereniging niet alleen zal openstaan voor de hoogste bestuursrechtelijke colleges maar ook voor de hoge adviesraden inzake wetgeving van de lidstaten van de Europese Unie. Bundeling van kennis en ervaring van rechters en wetgevingsadviseurs in één verband zal de kwaliteit van de Europese regelgeving ten goede kunnen komen en kunnen bijdragen aan de oplossing van gemeenschappelijke problemen bij de implementatie en toepassing van deze regelgeving in de lidstaten. Als adviseur van hun regering, medewetgever van het gemeenschapsrecht, zijn de hoge adviesraden immers in staat de aandacht van hun regering te vragen voor de kwaliteit van de gemeenschapsregelgeving. Door de relatie met de rechtscolleges kan een terugkoppelingsmechanisme ontstaan van de rechter naar de wetgever, dat een positieve invloed kan hebben op de kwaliteit van het gemeenschapsrecht en bijgevolg op het werk van de rechter.

Tenslotte nam een delegatie van de Raad van State onder leiding van de Vice-President deel aan het colloquium dat van 13 tot 16 december 1999 werd gehouden ter gelegenheid van de viering van het tweehonderdjarig bestaan van de Franse Conseil d'Etat. Aan de orde waren de rechtsontwikkeling van het bestuursrecht en de controle van het bestuur door de rechter. Ten behoeve van de discussie over de technieken, de reikwijdte en de doeltreffendheid van de rechterlijke controle hield de Vice-President een inleiding.

II



Wetgevings- advisering

1..... Algemeen

De Raad stelde in 1999 658 zaken vast, tegen 612 in 1998. Van de 124 inhoudelijke adviezen over wetsvoorstellen waren er 27 (22 procent) voorzien van een negatief dictum, van de 147 inhoudelijke adviezen over ontwerp-algemene maatregelen van bestuur had 15 (10 procent) een negatief dictum. Aan het eind van het verslagjaar was de werkvoorraad 60 zaken tegenover 71 in 1999.

In 1999 werden aan de Raad 647 zaken voorgelegd, 33 meer dan in 1998. De afdoe-ningstermijnen bleven evenals in 1998 grotendeels binnen de door de Raad intern gehanteerde normen: in ruim 77 procent van de gevallen verscheen het advies binnen twee maanden, 14 procent van de zaken werd binnen drie maanden afgedaan. Voor 8,4 procent van het aantal zaken bedroeg de adviestermijn drie tot zes maanden en de adviezen over vijf zaken (0,8 procent) werden na meer dan zes maanden vastgesteld. De in 1999 gewijzigde indeling van de afdelingen van de Raad en de daarmee samenhangende clusterindeling van de Stafafdeling wetgeving verbeterden de mogelijkheden tot voortgangsbewaking. Indien voorzien wordt dat een advies langer dan drie maanden op zich zal laten wachten, licht de Vice-President de eerste ondertekenaar van de regeling in, met opgave van redenen en een schatting van de adviestermijn.

Is een redelijk adviestempo te beschouwen als een aspect van de kwaliteit van de wetgevingsadvisering, het komt natuurlijk vooral aan op de inhoudelijke kwaliteit van de adviezen van de Raad. De adviezen moeten immers bijdragen tot een goede kwaliteit van de Nederlandse wetgeving in het algemeen, in beleidsmatig, juridisch en wetstechnisch opzicht. Tijdens een vergadering van de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid in april 1999 bleken sprekers van parlementaire en departementale zijde sterk te hechten aan de adviezen van de Raad.

Intussen is de kwaliteit van de wetgeving vooral een zaak van de ministeries. De Raad heeft dan ook met veel belangstelling de werkzaamheden van de Visitatiecommissie wetgeving (de commissie-Grosheide) gevolgd, die organisatie en functioneren van de wetgeving op de ministeries heeft onderzocht en die per ministerie een aantal aanbevelingen heeft gedaan. De Raad waardeert het initiatief van het vorige kabinet tot deze actie, ondernomen naar aanleiding van de zogenaamde Securitel-affaire. Voor de kwaliteit van de wetgeving is een goede organisatie van de wetgevingsfunctie binnen de ministeries, met een voldoende stevige positie en een kwalitatief en kwantitatief goede bezetting, onontbeerlijk. De Raad heeft dan ook met genoegen een bijdrage geleverd aan deze exercitie.

Omdat de Raad wetgevingsproducten van alle ministeries langs krijgt, heeft hij een indruk van de wetgevende kwaliteiten van de ministeries. In beginsel is het mogelijk een kader te ontwikkelen om een zekere vergelijking tussen de ministeries mogelijk te maken. Voorzichtigheid daarmee is wel geboden, omdat de Raad niet de taak heeft als beoordelaar van de departementale organisatie op te treden en omdat de kwaliteit van de wetgeving in termen van politieke, maatschappelijke en financiële acceptatie niet altijd helemaal kan worden vastgesteld. De Raad geeft in periodieke bilaterale contacten tussen bewindslieden enerzijds en de Vice-President en afdelingsvoorzitters anderzijds, per ministerie aandacht aan deze aspecten van de advisering van de Raad. Ook kritiek op het werk en de werkwijze van de Raad zelf kwamen daarbij aan de orde.

In dit verslag wordt per ministerie aandacht besteed aan enige kerngegevens en opvallende adviezen op de terreinen van de verschillende ministeries. In volgende jaarverslagen zullen deze overzichten verder worden uitgebouwd, waardoor meer inzicht per ministerie kan ontstaan. De Raad hoopt aldus een bijdrage te leveren aan verbetering van de wetgeving, als product en als proces.

Ook in 1999 kwam de Raad onvolkomenheden tegen in Europese richtlijnen over de implementatie waarvan de Raad adviseerde. Het aanbod van de Raad te adviseren over ontwerpregelgeving van de EU is voorwerp van overleg tussen regering en Raad.

De kwaliteit van de adviezen zelf krijgt ook voortdurend aandacht. Vooreerst wat betreft de vorm van de adviezen: samenvatting, belangrijke punten voorop, heldere indeling. De uitvoering van de afspraken die daarover in 1998 binnen de Raad zijn gemaakt, is in 1999 geëvalueerd. Het bleek dat de vorm van de adviezen is verbeterd, maar dat verdere verbetering nodig is. Daarnaast is de inhoud van de adviezen bezien. Allengs wordt meer aandacht besteed aan beleidstoetsing, het eerste van de drieslag beleidstoetsing - juridische toetsing - wetstechnische toetsing van het toetsingskader van de Raad. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar nut, noodzaak en handhaafbaarheid. De Raad neemt daarbij de politieke besluitvorming als uitgangspunt, maar signaleert wel eventuele inconsistenties.

Interessante ontwikkeling is dat in het verslagjaar sprake was van een enigszins toenevend aantal onverplichte adviesaanvragen, dat geen betrekking heeft op concrete regelgeving, maar op vraagstukken van meer algemene aard.

In dit verband kunnen worden genoemd:

- de adviesaanvraag inzake de instelling van een Raad voor de rechtspraak;¹
- de adviesaanvraag inzake het concept-kabinetstandpunt "Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten";
- de adviesaanvraag inzake de strafrechtelijke immuniteit van de Staat;²
- de adviesaanvraag inzake enkele aspecten van een (raadgevend) correctief referendum³ en
- de adviesaanvraag inzake implementatiewetgeving buitenlandse jurisdicties.⁴

De Raad benadert deze ontwikkeling positief. Het college vestigt er in dit verband de aandacht op dat de bruikbaarheid van het advies toeneemt naarmate de formulering van een dergelijke open adviesaanvraag concreter is.

Commissie wetgeving

De Commissie wetgeving bestaat uit de Vice-President en de voorzitters van de afdelingen van de Volle Raad, aangevuld met enige specialisten op het gebied van wetgeving. De samenstelling van de commissie was eind 1999 als volgt: de Vice-President (voorzitter), de staatsraden Bakker, mevrouw Vos-van Gortel, Hoekstra, Bartel, Vis, Berg, Cleton, Konijnenbelt en Donner.

¹ W03.98.0602/I/B (advies van 11 februari 1999, kamerstukken 26 352).

² W03.98.0219/I/B (advies van 28 april 1999, kamerstukken 25 294).

³ W04.99.0299/I/B (advies van 11 oktober 1999).

⁴ W03.99.0241/I (advies van 19 november 1999).

De commissie heeft tot taak onderzoek te doen naar algemene onderwerpen op het gebied van wetgevingsadvisering. Dit kan zijn in het kader van de voorbereiding van bepaalde adviezen, maar ook los daarvan, indien het wenselijk is met betrekking tot een bepaald onderwerp meer inzicht te verkrijgen. Veelal resulteert het onderzoek in toetsingspunten die aanknopingspunten bieden ten behoeve van toekomstige wetgevingsadvisering en zodoende de kwaliteit, maar ook de voortgang van de afhandeling kunnen bevorderen.

2.... Legisprudentieoverzicht

De legisprudentie vormt de neerslag van de toetsing die de Raad van State verricht bij de advisering over de voorstellen van wetgeving die aan hem worden voorgelegd. Dit houdt in dat adviezen dikwijls opmerkingen van verschillende aard bevatten, waarvan sommige in onderling verband staan en andere betrekking hebben op afzonderlijke onderdelen van een ontwerp-regeling. De opmerkingen zijn in te delen in drie soorten toetsing: beleidstoetsing, juridische toetsing en wetstechnische toetsing. Deze indeling is in die volgorde in toenemende mate ook terug te vinden in de opbouw van de adviezen. De indeling is voorts van belang voor de rubricering van de opmerkingen van de Raad in het kader van de documentatie. De Wetgevings- en literatuurafdeling van de Directie wetgeving van de Raad is belast met het systematisch vastleggen van de inhoud van de adviezen. De Raad beschikt over een geautomatiseerd documentatiesysteem, genaamd RADOLEX. Het is duidelijk dat een goede documentatie van evident belang is voor de consistentie in de advisering door de jaren heen. De criteria die uit de afzonderlijke toetsingen kunnen worden afgeleid en de lijnen daarin kunnen richtinggevend zijn bij de toetsing van nieuwe regelgeving. Aldus vormt de legisprudentie een hulpmiddel bij de wetgevingsadvisering, zoals de jurisprudentie dat is voor de rechtspraak. De ervaringen, opgedaan in de praktijk van de wetgevingsadvisering, kunnen voorts via de legisprudentie ook worden ingebracht in de wetgevingspraktijk en bijvoorbeeld in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), die richtlijnen vormen voor de wetgevingsjuristen binnen de gehele overheid.

In het nu volgende overzicht wordt een aantal opmerkingen uit adviezen besproken volgens de hiervoor genoemde indeling: beleidstoetsing, juridische toetsing en wetstechnische toetsing.

1. Beleidstoetsing

Inleiding

Bij de advisering over een nieuwe regeling vormt de Raad zich eerst een oordeel over het aan de regeling ten grondslag liggende beleid. Welk probleem heeft de regering willen regelen? Is dit inderdaad een probleem? Welke oplossing stelt zij zich voor, is deze adequaat en is daarvoor een voldoende maatschappelijk draagvlak? Zijn er (nieuwe) regels nodig of bieden andere middelen of de bestaande regels voldoende soelaas? Zijn de gekozen regels proportioneel aan het op te lossen probleem?

Praktische vragen betreffende de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vormen ook onderdeel van de beleidstoetsing.

In dit onderdeel volgen thans enkele voorbeelden van adviezen uit het verslagjaar waarin algemene aspecten van de relatie tussen beleid en wetgeving aan de orde kwamen, te weten premature wetgeving, handhaafbaarheid en consistentie van beleid.

Premature wetgeving

Bij de beoordeling van de vraag of een onderwerp rijp is voor regeling bij wet, is van belang of de criteria die worden opgenomen, voldoende bruikbaar en maatschappelijk geaccepteerd zijn. Deze aspecten kwamen aan de orde in een advies over een voorstel van Wet verbod op leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid⁵ dat strekte ter vervanging van het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Verbod op leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie bij de arbeid, dat zou worden ingetrokken aangezien bij de Tweede Kamer twijfel bestond of de in het wetsvoorstel neergelegde norm voldoende concreet was om duidelijkheid te bieden over de precieze reikwijdte van het verbod om onderscheid te maken op grond van leeftijd.⁶ Mede om hieraan tegemoet te komen, sloot het nieuwe wetsvoorstel aan bij de systematiek van de Algemene wet gelijke behandeling, hetgeen betekent dat discriminatie is verboden, tenzij zich één of meer van de met zoveel woorden in de wet genoemde uitzonderingsgronden voordoen.

De Raad wees erop dat discriminatie op grond van leeftijd van een geheel andere aard is dan die op grond van ras en geslacht, welke onder het bereik van de Algemene wet gelijke behandeling vallen. Anders dan bijvoorbeeld ras en geslacht, hoeft leeftijd binnen een arbeidsverhouding geen a-functioneel criterium te zijn, aangezien leeftijd in zekere mate kan samenhangen met de arbeidsmogelijkheden en -prestaties van de werknemer. Het verbod van leeftijdsdiscriminatie is een norm die in belangrijke mate wordt bepaald door de omstandigheden van het geval, en is om die reden niet in te passen in het gesloten systeem, dat ten aanzien van andere discriminatieverboden geldt.

Aldus bood het nieuwe wetsvoorstel - zo meende de Raad - een werkgever weinig meer houvast bij de beantwoording van de vraag wanneer onderscheid naar leeftijd (niet) is geoorloofd, dan het eerdere. Zolang de maatschappelijke opvattingen niet zodanig zijn uitgekristalliseerd dat de wetgever dit houvast wél kan bieden, is en blijft wetgeving naar het oordeel van de Raad prematuur. Hij adviseerde het wetsvoorstel te heroverwegen.

De regering deelde deze opvatting niet. Ondanks jarenlange inspanningen van partijen tot zelfregulering, constateerde zij dat leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid niet afneemt. De regering achtte dan ook de tijd rijp voor een krachtig signaal van de wetgever in die zin dat een concrete en toetsbare norm wordt geformuleerd die - anders dan artikel 1 van de Grondwet en artikel 26 van het Bupo-verdrag - een zelfstandige grond biedt voor de bestrijding van leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid. Anders dan de Raad van State meende de regering dat de maatschappelijke opvattingen over verboden onderscheid naar leeftijd voor het door het wetsvoorstel bestreken terrein zodanig zijn uitgekristalliseerd, dat wetgeving niet prematuur moet worden geacht.

Zij wees er tevens op dat tijdens de behandeling van het eerdere wetsvoorstel in de Tweede Kamer was gebleken, dat er een breed draagvlak bestaat voor wetgeving ter bestrijding van ongerechtvaardigd onderscheid naar leeftijd op het terrein van de arbeid.

⁵ *Advies van 20 augustus 1999, kamerstukken II 1999/2000, 26 880, A.*

⁶ *De Raad had, in het bijzonder uit het oogpunt van doeltreffendheid, negatief over dit wetsvoorstel geadviseerd (kamerstukken 25 677).*

Handhaafbaarheid

Als over de wijze van handhaving van een regeling niet tevoren een duidelijke visie bestaat en daarvoor niet de juiste bepalingen zijn opgenomen, zal de uitvoering later op praktische bezwaren stuiten. Dit probleem kwam expliciet naar voren in een tweetal voorstellen tot wijziging van de Wet milieubeheer (WMB)⁷ waarin meer dan één bestuursorgaan bevoegd werd verklaard tot handhaving van dezelfde voorschriften. De Raad achtte het, in het bijzonder ter verzekering van een duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden, van groot belang dat de wet een bevoegdheid opdraagt aan één bestuursorgaan. Ook uit praktisch oogpunt waren naar zijn mening aan het voorstel bezwaren verbonden. Het feit dat meer dan één orgaan moet beoordelen of in een bepaald geval tot handhaving moet worden overgegaan, kan immers leiden tot vertraging in de besluitvorming, of zelfs tot besluiteloosheid.

De voorstellen zijn voorzover dat mogelijk was in de zin van het advies van de Raad aangepast.

In een andere zaak was onvoldoende doordacht hoe de handhaving in de praktijk zou plaatsvinden. Het betrof een advies over de wijziging van de Waterleidingwet in verband met de richtlijn betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water.⁸ De Raad stelde vast dat het toezicht dat in het belang van de volksgezondheid op de waterleidingbedrijven wordt uitgeoefend, volgens de geldende wetgeving bij de Inspecteur van de Volksgezondheid berust. Daarin werd geen verandering gebracht. Opmerkelijk was evenwel dat het toezicht op de afzonderlijke watervoorzieningen en particuliere installaties niet door deze inspecteur zou worden uitgeoefend, maar door ambtenaren aangewezen door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De mededeling in de toelichting dat het nog niet mogelijk was om in de wet vast te leggen door wie het toezicht zou worden uitgeoefend, viel moeilijk te rijmen met de tekst van de wet.

Het toedelen van vergelijkbare toezichthoudende taken aan verschillende instanties was, naar het oordeel van de Raad, niet logisch en diende te worden vermeden.

De regering stelde dat het nog niet mogelijk was in de Waterleidingwet zelf vast te leggen door wie het toezicht op de afzonderlijke watervoorzieningen en de particuliere installaties zou worden uitgeoefend. Om deze redenen was een inventariserende studie gestart, op grond waarvan inmiddels duidelijk was dat het ging om een omvangrijk en rijk geschakeerd beleidsveld, waarbij nog allerm minst duidelijk was of de regionale inspectie voor de milieuhygiëne in alle gevallen als toezichthouder zou moeten worden aangewezen. Het onderzoek zou een belangrijke basis vormen bij het beantwoorden van de vraag welke toezichthouders waarop toezicht zullen houden. Bij de beantwoording van deze vraag zou het door de Raad geformuleerde uitgangspunt, dat toedeling van vergelijkbare toezichthoudende taken aan verschillende instanties zou moeten worden vermeden, in de overwegingen worden betrokken.

Consistentie van beleid

In het advies over de wijziging van het Besluit raad voor dierenaangelegenheden (herziening positie ministeriële vertegenwoordigers)⁹ merkte de Raad op dat de daarin opgeno-

⁷ *Advies van 24 april 1998, kamerstukken II 1999/2000, 26 929 A (het nader rapport werd anderhalf jaar na het advies uitgebracht!).*

⁸ *Advies van 6 juli 1999, kamerstukken II 1998/99, 26 700, A.*

⁹ *Advies van 19 april 1999, Bijvoegsel Stcrt 11 januari 2000, 7.*

men taakomschrijving van de raad voor dierenaangelegenheden meer wees op adviserende activiteiten dan op werkzaamheden in de sfeer van het overleg. Als het gaat om onderwerpen die aan het begin van de beleidscyclus staan, verdient het aanbeveling om adviezen te vragen aan het vaste adviesorgaan van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en niet aan deze raad. Het ontwerpbesluit gaf naar zijn mening dan ook de indruk dat afgeweken werd van het beleid zoals dat indertijd werd beoogd bij de vormgeving van het nieuwe adviesstelsel. De Raad adviseerde om in de nota van toelichting nader in te gaan op de vraag hoe de inhoud van het voorstel zich verhoudt tot het beleid overeenkomstig de Aanpassingswet herziening adviesstelsel. Volgens het nader rapport was het niet de bedoeling om de raad voor dierenaangelegenheden een adviserende taak te geven. Een dergelijke wijziging in de werkzaamheden van de raad zou, nog afgezien van de inpasbaarheid van het beleid met betrekking tot adviesorganen, ook niet in overeenstemming zijn met artikel 2, eerste lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. In dit licht zijn de tekst en de toelichting op het besluit dan ook aangepast.

2. Juridische toetsing

Inleiding

Wetgeving behoort rechtmatig te zijn en derhalve te voldoen aan de eisen van het geschreven en het ongeschreven recht. Aan het gezag van de wet wordt ernstig afbreuk gedaan wanneer deze niet voldoet aan de eisen van het recht. Daar komt bij dat onrechtmatig gestelde regels de oorzaak kunnen vormen voor het opleggen van sancties, bijvoorbeeld in het kader van de EU. Ook kunnen acties tot schadevergoeding worden ingesteld door particulieren en bedrijven. Bij de beoordeling van de bij de Raad aanhangig gemaakte wetgeving wordt veel aandacht besteed aan de juridische kwaliteit, omdat ook hier voorkomen beter is dan genezen. Het geschreven recht waaraan wordt getoetst, betreft de (mensenrechten)verdragen, het gemeenschapsrecht, het Statuut, de Grondwet alsmede de algemene wetten waarvan in beginsel niet moet worden afgeweken in bijzondere wetten. Het ongeschreven recht betreft algemene eisen van rechtsstaat en democratie, beginselen van constitutioneel recht en algemene rechtsbeginselen. De juridische kwaliteit wordt tenslotte mede bepaald door de wijze waarop overgangsrecht is geregeld en de manier waarop een nieuwe regeling is ingepast in het geheel van bestaande (en toekomstige) regelingen.

a. Toetsing aan hoger recht

Mensenrechtenverdragen

Artikel 26 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Bupo-verdrag) verbiedt discriminatie van welke aard ook. Dit artikel speelde een rol bij het advies van de Raad over een wijziging van de Huursubsidiewet betreffende het mogelijk maken van jaarlijkse verhoging van de maximale huurgrens en enkele andere wijzigingen.¹⁰ Daarin werd, teneinde de verhuurders te ontmoedigen de huurprijs zodanig te verhogen dat de rekenhuren zullen uitstijgen boven de (aangepaste) maximale huurgrens, bepaald dat de verhuurder die aan huurders met huursubsidie een huurprijs

¹⁰ *Advies van 23 februari 1999, kamerstukken II 1998/99, 26 437, A.*

in rekening brengt waardoor de rekenhuur komt te liggen boven het in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Huursubsidiewet genoemde bedrag, aan het Rijk een financiële bijdrage verschuldigd is gelijk aan het bedrag van de overschrijding.

Naar het oordeel van de Raad kon deze afdracht niet anders worden gezien dan als een heffing. Deze heffing treft, omdat ze afhankelijk is van het min of meer toevallige feit dat aan de huurder een recht op huursubsidie is toegekend, huurverhogingen die als zodanig volledig in de regel en gerechtvaardigd zijn. Daardoor is zij willekeurig. Zij leidt er immers toe dat voor dezelfde (soort) woning een verschillende huur gaat gelden, al naar gelang de huurder huursubsidie ontvangt of niet, dan wel dat de verhuurder voor een deel van de huur wordt aangeslagen. Voor deze verschillende behandeling was naar het oordeel van de Raad geen redelijke en objectieve grond te vinden. Om die reden moest worden verwacht dat bij toetsing van de bepaling aan artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten deze daarmee onverenigbaar zou blijken te zijn. Naar aanleiding hiervan is het wetsvoorstel aangepast.

Artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) speelde een rol in het advies over de Arbeidsomstandighedenwet 1998¹¹ waarin werd bepaald dat, nadat door de toezichthouder een boeterapport is opgemaakt, een bestuurlijke boete wordt opgelegd bij beschikking van de daartoe aangewezen ambtenaar. Het wetsvoorstel bevatte evenwel geen termijn waarbinnen het bestuur de boete moet opleggen. Gelet op het in artikel 6, eerste lid, EVRM neergelegde vereiste van een berechting van een zaak binnen een redelijke termijn, achtte de Raad het wenselijk een dergelijke termijn op te nemen, waarbij de Raad een termijn van 12 weken suggereerde.

De regering was het daarmee in beginsel eens. Aangezien een achtwekentermijn gelet op de Algemene wet bestuursrecht (Awb), gebruikelijk is voor beschikkingen, is deze termijn opgenomen.

In een aantal adviezen heeft de Raad zich in de afgelopen jaren bezig gehouden met de vraag op welk moment het zwijgrecht ingaat voor degene die een bestuurlijke boete heeft te duchten. De Raad was van oordeel dat op dit punt aan de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) - met name de Saunders-zaak¹² - verdergaande consequenties moeten worden verbonden dan de regering deed.

In het advies over de Tabakswet¹³ beschreef de Raad deze kwestie als volgt: *"In het voorgestelde artikel 11d is een regeling voor het zwijgrecht neergelegd. Dit recht geldt vanaf het moment waarop jegens de verantwoordelijke een handeling wordt verricht waaraan hij in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat aan hem wegens een overtreding een boete zal worden opgelegd. In de toelichting is aangegeven dat het moment van in staat van beschuldiging stellen bepalend is voor de vraag vanaf welk moment betrokkene een zwijgrecht toekomt en wordt in overeenstemming met de rechtspraak van de Hoge Raad voor de bepaling van dit moment verwezen naar de handeling van de overheid waaraan betrokkene in redelijkheid de conclusie kan verbinden dat hem wegens een overtreding een boete zal worden opgelegd. Het zwijgrecht zou derhalve pas gelden als er sprake is van een "criminal charge".*

¹¹ Advies van 11 november 1997, kamerstukken II 1997/98, 25 879, B.

¹² EHRM 17 december 1996, 43/1994/490/572.

¹³ Advies van 20 oktober 1998, kamerstukken II 1998/99, 26 472, B.

De Raad merkt op dat de jurisprudentie van het EHRM op dit punt nog niet is uitgekristalliseerd (Saunders-zaak: EHRM 17 december 1996, nr 43/1994/490/572). Het lijkt het college raadzaam ter wille van de formulering van een criterium, dat zowel uit handhavingsoogpunt als uit oogpunt van waarborging van de rechten van de belanghebbenden verantwoord is, het moment bepalend te doen zijn waarop de verantwoordelijke aan een jegens hem verrichte handeling vanwege de overheid in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat hij wordt ondervraagd terzake van een overtreding die met een bestuurlijke boete wordt bedreigd. De Raad adviseert artikel 11d alsmede de memorie van toelichting dienovereenkomstig aan te passen. In samenhang hiermee ware tevens het criterium ter bepaling van het moment waarop de cautieplicht begint te gelden aan te passen.” Dit advies werd niet overgenomen. In het nader rapport werd daarover onder meer opgemerkt: *“Aan het hier door de Raad gegeven advies is geen gevolg gegeven. Zoals de Raad zelf opmerkt, is de jurisprudentie van het EHRM op dit punt nog niet uitgekristalliseerd. Onder deze omstandigheden verdient het naar mijn oordeel de voorkeur vast te houden aan de bekende, in tal van recente wetten opgenomen en aan de jurisprudentie van de Hoge Raad ontleende regel dat het zwijgrecht geldt vanaf het moment waarop jegens de verantwoordelijke een handeling wordt verricht waaraan hij in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat aan hem wegens een overtreding een boete zal worden opgelegd. Opneming in het onderhavige wetsvoorstel van de door de Raad bepleite regel zou afbreuk doen aan de in recente jaren verkregen eenheid van recht in tal van bestuurswetten.”*

De Raad en de regering hadden voor deze zaak aan de orde kwam in soortgelijke zaken, zoals met betrekking tot een voorstel tot wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering in verband met de aanpassing van het stelsel van bestuurlijke boeten, een identiek standpunt ingenomen. Naar aanleiding van dit laatste voorstel kwam de kwestie van het zwijgrecht in de Staten-Generaal aan de orde.¹⁴ De leden van de D66-fractie vroegen de regering om, net als met betrekking tot de schorsende werking, het advies van de Raad van State te volgen en het wetsvoorstel alsnog in overeenstemming te brengen met de eisen ten aanzien van het zwijgrecht, voortvloeiende uit het EVRM. De regering hield echter voet bij stuk.

Op 6 juli 1999¹⁵ bracht de Raad advies uit over een wetsvoorstel tot wijziging van de Warenwet waarin het zwijgrecht op overeenkomstige wijze was geregeld als in de zojuist genoemde wetsvoorstellen. Uit het feit dat de Raad hierover in zijn advies in dit geval geen opmerking maakte, mag worden afgeleid dat het college thans met de regering afwacht hoe de jurisprudentie van het Europese Hof op dit punt zich zal uitkristalliseren.

Gemeenschapsrecht

In diverse adviezen kwam toetsing aan het gemeenschapsrecht aan de orde. Zo was blijkens een advies over de Gaswet de implementatie van een EG-richtlijn naar het oordeel van de Raad onvoldoende verantwoord¹⁶ aangezien daarin onvoldoende werd onderkend dat de in de richtlijn gekozen gedeeltelijke en geleidelijke liberalisering verzekert dat ook de Nederlandse gasmarkt, zich op soepele en georganiseerde wijze zou kunnen aanpassen aan de nieuwe omgeving en dat schokeffecten - ook in de gasprijzen - zouden

¹⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26 411, A (advies en nader rapport) en nr 4 (Verslag) en nr 5 (Nota naar aanleiding van het Verslag).

¹⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26 698, A.

¹⁶ Advies van 1 februari 1999, kamerstukken II 1998/99, 26 463, B.

worden voorkomen. Het college meende dat er - nu niet alle gevolgen van de voorgestelde verdergaande liberalisering op voorhand zijn te overzien - in ieder geval onvoldoende termen aanwezig waren om ten aanzien van de mate van openstelling van de markt af te wijken van de in de richtlijn genoemde percentages.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is het wetsvoorstel heroverwogen. Op grond daarvan is wat het tempo en de mate van openstelling van de gasmarkt betreft, in paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting op duidelijker wijze uiteengezet wat de motieven waren voor de in het wetsvoorstel gemaakte beleidskeuze om te voorzien in een geleidelijke en op termijn volledige marktopening. Aangegeven is dat Nederland met de eerste stap in het kader van de liberalisering, de markt niet verder openstelt dan (het gemiddelde van) andere lidstaten van de EU.

De implementatie van EG-besluiten is vaak aan zo korte termijnen gebonden dat het volgen van de normale wetgevingsprocedures bezwaarlijk wordt geacht. In het advies over wetsvoorstel inzake de Vreemdelingenwet 2000¹⁷ werd beoordeeld of het volgen van een afwijkende procedure aanvaardbaar is. In het wetsvoorstel was bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van een voor Nederland bindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie regels kunnen worden gesteld die afwijken van de wet. Naar het oordeel van de Raad is een dergelijke voorziening slechts toelaatbaar, indien aannemelijk is dat de termijn voor het uitvoeren van de verdragen en besluiten op objectieve gronden voorzienbaar te kort zal zijn om deze via de normale procedures en op het geëigende niveau van regelgeving te implementeren. Naar aanleiding hiervan heeft de regering het voorstel aangepast in die zin dat thans, om het uitzonderingskarakter te benadrukken van de bevoegdheid, wordt bepaald dat daarvan pas gebruik kan worden gemaakt indien dat naar het gevoelen van de ministerraad noodzakelijk is.

In de nota van toelichting bij een wijziging van het Voertuigreglement was aangegeven dat een bepaald voorschrift van nogal technische aard in een EG-richtlijn niet zou worden geïmplementeerd, omdat de bepaling in kwestie in feite niet uitvoerbaar zou zijn. De Raad heeft naar aanleiding hiervan het standpunt¹⁸ ingenomen dat, hoewel op zich voorstelbaar is dat het voorschrift in kwestie niet uitvoerbaar is, zulks, gelet op het karakter en de inhoud van de desbetreffende EG-richtlijn, de minister niet ontslaat van de verplichting deze volledig te implementeren, waarbij mede in aanmerking werd genomen dat hier de verkeersveiligheid in het geding was. Het besluit werd vervolgens in die zin aangepast dat de bepaling alsnog werd geïmplementeerd.

Grondwet

In het verslagjaar werd niet alleen getoetst aan de Grondwet, maar werd ook een advies gegeven met betrekking tot de vraag of voor de instelling van een Raad voor de rechtspraak wijziging van de Grondwet noodzakelijk is.¹⁹ Met betrekking tot dit vraagstuk gaf de Raad aan dat uitgangspunt dient te zijn *“dat de Grondwet niet gewijzigd moet worden, tenzij maatregelen of nieuwe voorzieningen, zoals de instelling van nieuwe organen, op gespannen*

¹⁷ Advies van 14 juli 1999, kamerstukken II 1998/99, 26 732, A.

¹⁸ Advies van 12 juli 1999, Bijvoegsel Start 1999, 196.

¹⁹ Advies van 11 februari 1999, kamerstukken 1998/99, 26 352, A.

voet staan met het daarin bepaalde of zich minder goed verdragen met de in de Grondwet neergelegde verdeling van bevoegdheden. Wijziging ligt voorts in de rede, indien nieuwe fundamentele waarborgen voor het functioneren van het constitutioneel bestel worden geïntroduceerd of substantiële verandering in die waarborgen worden voorzien. Terughoudendheid dient te worden betracht bij het opnemen en vastleggen in de Grondwet van organen en bevoegdheden die hun waarde en functie voor het constitutioneel bestel in de praktijk nog niet hebben bewezen.” Blijkens het nader rapport kan de regering deze uitgangspunten in globale zin onderschrijven.

Artikel 11 van de Grondwet, dat betrekking heeft op het recht van eenieder op onaantastbaarheid van zijn lichaam, kwam aan de orde in het advies over het ontwerp voor het Besluit Raad voor de Transportveiligheid²⁰ waarin ter uitvoering van onderdeel 5.9 van bijlage 13 bij het in Chicago totstandgekomen verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart was bepaald, dat bij onderzoeken naar een luchtvaartongeval met dodelijke afloop, autopsie wordt verricht op de slachtoffers. Deze bepaling had echter - gelet op de in de aanhef genoemde artikelen van de Wet Raad voor de Transportveiligheid - geen wettelijke grondslag.

De Raad wees erop dat in artikel 11 van de Grondwet is bepaald dat ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht heeft op onaantastbaarheid van zijn lichaam en dat blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van dat artikel het recht op onaantastbaarheid van het lichaam niet ophoudt bij iemands overlijden. Dit recht blijft in beginsel ook na de dood voortbestaan (kamerstukken II 1978/79, 15 463, nr 2). Het verrichten van autopsie moest naar 's Raads mening dan ook worden beschouwd als een beperking van het in artikel 11 van de Grondwet neergelegde grondrecht. Een dergelijke beperking is volgens dat artikel uitsluitend mogelijk "bij of krachtens de wet". De grondwettelijke beperkingssystematiek brengt mee dat de bevoegdheid om grondrechten te beperken niet zonder meer kan worden "doorgedelegeerd" door de wetgever in formele zin: indien de wetgever aan een lagere regelgever de bevoegdheid wenst te verlenen dit grondrecht te beperken, dient uit de wet in formele zin in ieder geval voldoende duidelijk te blijken dat hij bewust een beperkingsbevoegdheid heeft willen toekennen en dient tevens te worden aangegeven in welke mate van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt. In het nader rapport is dit advies overgenomen. De desbetreffende bepaling is geschrapt.

h. Toetsing aan ongeschreven recht

Een aantal belangrijke eisen dat aan de wetgeving moet worden gesteld en door de Raad wordt toegepast bij de toetsing behoort tot het ongeschreven recht. Het gaat daarbij onder meer om de algemene eisen van rechtsstaat en democratie en beginselen van constitutioneel recht, zoals het primaat van de wetgever en correcte delegatie van bevoegdheid. Ook algemene rechtsbeginselen, zoals rechtszekerheid en evenredigheid, zijn hierbij aan de orde.

Trias politica

De scheiding der machten brengt mee dat bevoegdheden aan de juiste macht moeten worden toebedeeld. Hierover handelde het advies over de wijziging van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) ter verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden tot handha-

²⁰ *Advies van 6 april 1999, Bijvoegsel Start 13 juli 1999, 131.*

ving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen.²¹ De Raad constateerde dat de regeling van de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde, zoals neergelegd in de artikelen 540 en volgende van het WvSv, thans, mede als gevolg van haar bewerkelijkheid, slechts sporadisch toepassing vindt. Het wetsvoorstel beoogt die regeling uit de schaduw te halen en in te zetten ter beteugeling van grootschalige verstoringen van de openbare orde. Daarmee kwam volgens de Raad *“pas goed aan het licht hoezeer die regeling indruist tegen het algemeen aanvaarde, in hoofdstuk XI van de Gemeentewet neergelegde, uitgangspunt dat de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en de bevoegdheid daartoe maatregelen te treffen en bevelen te geven niet berust bij de rechter, maar bij het bestuur, meer in het bijzonder bij de burgemeester.”* De regering was het met de Raad eens dat de burgemeester op grond van hoofdstuk XI van de Gemeentewet de primaire verantwoordelijkheid heeft voor de handhaving van de openbare orde. De burgemeester heeft echter geen exclusieve verantwoordelijkheid voor de openbare orde; de wet geeft ook aan anderen de bevoegdheid om met het oog op de handhaving van de openbare orde maatregelen te treffen en bevelen te geven. De procedure van de artikelen 540 en volgende van het WvSv is in dat opzicht van belang. Ter voorkoming van misverstanden wees de regering er wel op dat zij ernaar streefde deze procedure niet meer toe te passen dan strikt noodzakelijk is. De openbare orde dient primair gehandhaafd te worden met maatregelen die geen vrijheidsbeneming impliceren. De onderhavige procedure blijft ultimum remedium voor de situaties waarin niet met de toepassing van lichtere middelen kan worden volstaan. Daarmee is gegeven dat de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde onverkort bij de burgemeester blijft.

De scheiding van wetgevende en rechtsprekende macht kwam aan de orde bij de hiervoor reeds genoemde adviesaanvraag inzake de instelling van een Raad voor de rechtspraak.²² De Raad merkte daarbij op dat de gegeven omschrijving van de bevoegdheden van een Raad voor de rechtspraak nog slechts contouren zijn, die verder zullen moeten worden uitgewerkt en dat dit ook geldt voor de omschrijving van bevoegdheden van de Minister van Justitie met betrekking tot het beheer van de rechterlijke organisatie. Hoewel derhalve de invulling en de reikwijdte van de te verlenen bevoegdheden nog niet geheel duidelijk zijn, laten zich al wel drie velden van mogelijke spanning met de grondwettelijke ordening identificeren. Een van die velden is de mogelijke vermenging van wetgevende en rechtsprekende bevoegdheden. De Raad merkte hierover op: *“In de Contourennota wordt opgemerkt dat het de taak van de wetgever blijft de kaders vast te stellen waarbinnen de rechter zijn rechtsprekende bevoegdheid uitoefent. Ook naar het oordeel van het college mag de instelling van een Raad voor de rechtspraak niet leiden tot vermenging van wetgeving en rechtspraak. Uitgangspunt van de Grondwet is dat de rechter regels die door andere, grondwettelijk daartoe bevoegde, autoriteiten zijn gesteld, toepast, uitlegt dan wel toepassing van die regels door het bestuur controleert. Dat stelsel verandert, indien de rechter bij de berechting van concrete zaken, regels moet naleven die door de Raad voor de rechtspraak zijn gesteld. Niet alleen zou dat niet stroken met de grondwettelijke verdeling van wetgevende en rechterlijke bevoegdheid, het zou ook op gespannen voet kunnen komen met de criteria die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in het kader van de uitleg van artikel 6 van het EVRM heeft geformuleerd.”* Uit de Contourennota leidde het college af dat de coördinatie en afstemming door een Raad

²¹ Advies van 20 augustus 1999, kamerstukken II 1999/2000, 26 825, A.

²² Advies van 11 februari 1999, kamerstukken II 1998/99, 26 352, A.

voor de rechtspraak slechts bevoegdheden betreffen die de wetgever thans aan de gerechten heeft gelaten. De wetgever kan ook bepalen dat de gerechten hun beleid en maatregelen terzake onderling afstemmen en dat daaraan leiding wordt gegeven door een Raad voor de rechtspraak.

De regering deelde de opvatting dat de bevoegdheden van de in te stellen Raad voor de rechtspraak niet tot vermenging mogen leiden. Zoals reeds in de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie is aangekondigd zal aan een Raad voor de rechtspraak dan ook niet de bevoegdheid worden toegekend tot het stellen van regels die de rechter bij de berechting van concrete zaken zou moeten naleven. Bij de voorbereiding van de benodigde wetgeving zal met inachtneming van hetgeen hierover in de Contourennota wordt vermeld, nog nader worden bekeken op welke wijze de gerechten hun beleid en maatregelen terzake van de uitoefening van rechterlijke bevoegdheden zouden moeten afstemmen en welke rol een Raad voor de rechtspraak daarbij heeft te spelen.

Algemene beginselen van behoorlijke wetgeving, rechtszekerheid

In een onderwijszaak, het advies over het Uitvoeringsbesluit WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs), speelde het beginsel van rechtszekerheid een rol.²³ In het voorstel was een hardheidsclausule opgenomen die erin voorzag dat indien ten gevolge van de regeling een verschil in de subsidie zou optreden dat groter was dan een bij ministeriële regeling vast te stellen percentage, de minister desverzocht een bedrag ter tegemoetkoming zou kunnen toekennen.

De Raad overwoog dat zeker in een complexe overgangssituatie als waarvan sprake was, vooraf zo duidelijk mogelijk dient te zijn, waar de scholen in financieel opzicht aan toe zijn.

Deze vorm van rechtszekerheid vereist dat uit het ontwerpbesluit voldoende duidelijk blijkt wat de financiële gevolgen kunnen zijn voor de afzonderlijke scholen. De voorgestelde hardheidsclausule voldeed hieraan naar zijn mening niet. Immers, niet alleen is gekozen voor een hardheidsclausule die de minister een grote mate van vrijheid biedt, bovendien kan deze bevoegdheid pas worden gebruikt indien een nog bij ministeriële regeling te bepalen percentage is vastgesteld. Dat betekent dat scholen nog enige tijd in onzekerheid zullen verkeren over de vraag in hoeverre ze er maximaal op achteruit kunnen gaan met het nieuwe bekostigingssysteem.

Om het probleem met betrekking tot de rechtszekerheid te ondervangen adviseerde de Raad in plaats van een hardheidsclausule, een algemene ondergrens van bekostiging ten opzichte van het voorgaande jaar in het ontwerpbesluit op te nemen. De voorgestelde hardheidsclausule is naar aanleiding van het advies zodanig aangepast dat thans in het besluit een percentage wordt genoemd (dit hoeft dus niet meer bij ministeriële regeling te worden vastgesteld) en dat bovendien bij voorbaat duidelijk is dat de instelling in een dergelijk geval er extra geld bijkrijgt, en ook hoeveel dat zal zijn.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid

Het delegeren van regelgevende bevoegdheid leidt in de adviezen van de Raad regelmatig tot opmerkingen. Het primaat van de formele wetgever in een democratische rechtsstaat brengt mee dat de belangrijkste regels betreffende de rechten en plichten van burgers en de bevoegdheden van bestuursorganen in een formele wet behoren te worden vastgesteld.

²³ *Advies van 6 mei 1999, Bijvoegsel Stat 12 oktober 1999, 196.*

Indien de wetgever het stellen van regels delegeert wordt bij voorkeur de bevoegdheid toegekend om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. De ministerraad wordt dan bij de totstandkoming van de regeling betrokken en de Raad van State brengt daarover dan advies uit.

Delegatie van regelgeving aan een minister moet in beginsel beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. Toch komt het nog zeer regelmatig voor dat in wetten of algemene maatregelen van bestuur de bevoegdheid wordt geschapen bij ministeriële regeling verdergaande voorschriften vast te stellen. Het lijkt soms of in een wetsvoorstel door een tekstverwerkingsprogramma volautomatisch de bevoegdheid is vermeld "bij of krachtens algemene maatregel van bestuur" regels te stellen in gevallen waarin bij algemene maatregel van bestuur slechts regels behoren te worden gesteld.

In dergelijke wetsvoorstellen is bovendien dikwijls de regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling niet concreet en nauwkeurig begrensd, hetgeen ook blijkens aanwijzing 25 Ar wel is vereist.

In een advies over de wijziging van de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren²⁴ constateerde de Raad dat regelgevende bevoegdheid werd gedelegeerd aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Die bevoegdheid was niet nader geclausuleerd of genormeerd. De behoefte aan de bevoegdheid werd gemotiveerd met de snelheid van ontwikkelingen in het onderzoek naar overerfbare aandoeningen en kenmerken en de snelheid van ontwikkelingen op het terrein van het fokken. Dit maakte het noodzakelijk om in voorkomende gevallen snel te kunnen ingrijpen.

De Raad merkte op dat grote belangen gemoeid kunnen zijn met het fokken van dieren, temeer daar de voorziene bevoegdheid in beginsel alle dieren bestrijkt die in de landbouw en veeteelt gehouden worden. De aanwijzing van een bepaald kenmerk of bepaalde aandoening in het kader van de toepassing van dit artikel kan verstrekkende gevolgen hebben. Dit is a fortiori het geval indien de bevoegdheid ruimer wordt en de gehele handel kan omvatten. Daarom was het naar het oordeel van de Raad, gelet op de waarborgen waarmee het besluitvormingsproces is omgeven, wenselijk de regels met betrekking tot het fokken en in het bijzonder de aanwijzing van rassen en categorieën (en al helemaal als het om kenmerken en aandoeningen gaat) bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Indien het wenselijk is de technische of administratieve uitwerking van deze regels bij ministeriële regeling vast te stellen, dan dient de bevoegdheid daartoe uitdrukkelijk te worden beperkt. In dit geval was naar het oordeel van het college niet aangetoond dat subdelegatie van deze regelgevende bevoegdheid nodig was. De Raad adviseerde dan ook de wijziging achterwege te laten.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is niet langer voorzien in de mogelijkheid van subdelegatie met betrekking tot het fokverbod en de ondersteunende handels- en tentoonstellingsverboden. Ook het aanwijzen van aandoeningen of uiterlijke kenmerken zal bij algemene maatregel van bestuur geschieden. Met uitzondering van het aanwijzen van soorten en categorieën van dieren, is wel voorzien in de mogelijkheid van subdelegatie van regelgeving omtrent het fokken aangezien de te stellen regels zich, volgens de regering, wel lenen voor subdelegatie omdat zij grotendeels technisch van aard

²⁴ *Advies van 24 december 1998, kamerstukken II 1999/2000, 26 877, A.*

zijn en sterk beïnvloed zullen worden door wetenschappelijke ontwikkelingen. De door de Raad noodzakelijk geachte nadere clausulering is afhankelijk van de aan de minister gedelegeerde bevoegdheden en zal in detail in de algemene maatregel van bestuur worden neergelegd. De bemoeienis van het parlement met een dergelijke algemene maatregel van bestuur is op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gewaarborgd. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is in de memorie van toelichting in de toelichting nader ingegaan op de noodzaak van subdelegatie. In een ander advies, betreffende het Faseringsbesluit overheidswerknemers onder de Ziektewet (ZW) en de Werkloosheidswet (WW), gaf de Raad enkele criteria voor delegatie aan.²⁵

De in het ontwerpbesluit opgenomen delegatiebepalingen stonden naar het oordeel van de Raad op gespannen voet met het primaat van de wet, nu bij ministeriële regeling tijdelijk van de ZW of WW afwijkende regels konden worden gegeven. Naar het oordeel van de Raad diende de mogelijkheid om bij ministeriële regeling van de ZW of de WW af te wijken niet in het besluit te worden opgenomen, en diende ook de aanwijzing van de groepen waarvoor een afwijking van de vastgestelde tijdstippen van de aanvang van de onderscheiden fasen een rol kan spelen, bij algemene maatregel van bestuur plaats te vinden.

De regering onderschreef de mening van de Raad maar liet de mogelijkheid om bij ministeriële regeling tijdelijk van de ZW of de WW af te wijken onverlet, omdat die naar haar oordeel noodzakelijk was om zo snel mogelijk een regeling te kunnen treffen indien onvoorziene omstandigheden een goede uitvoering van de ZW of de WW voor de overheidswerknemers in de weg zouden staan.

In zijn advies betreffende de Wet inkomstenbelasting 2000²⁶ stelde de Raad vast dat sprake was van een niet aanvaardbare ontheffingsbevoegdheid en deed het college de suggestie hiervoor een delegatiebevoegdheid in de plaats te stellen. De Raad stelde vast dat in het vierde lid van artikel 3.2.2.16, van het wetsvoorstel wordt bepaald dat de minister, zo nodig onder door hem te stellen voorwaarden, afwijkingen kan toestaan van het tweede en derde lid van dat artikel. Afgezien van de bevoegdheid om voor bepaalde - niet voorziene - gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard (de zogenoemde hardheidsclausule; artikel 63 Algemene wet inzake rijksbelastingen) diende volgens de Raad, gelet op het karakter van de belastingwetgeving, aan de minister niet de bevoegdheid te worden gegeven om in individuele gevallen af te wijken van wettelijke bepalingen, tenzij in het kader van de fiscale subsidies beoogd is (enige) beleidsruimte voor de minister te scheppen. De Raad merkte op, dat in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 opgenomen ontheffingsbevoegdheden veelal kunnen worden "omgezet" in een delegatie aan de minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van een ministeriële regeling.

In het nader rapport werd de suggestie van de Raad overgenomen. De ontheffingsbevoegdheid werd vervangen door een delegatiebevoegdheid tot het stellen van een ministeriële regeling.

Territoriale decentralisatie

De verdeling van bevoegdheden tussen de centrale overheid en de decentrale overheden

²⁵ *Advies van 15 juni 1999, Bijvoegsel Start 1999, 216.*

²⁶ *Advies van 12 augustus 1999, kamerstukken II 1998/99, 26 727, A.*

dient zorgvuldig en consistent plaats te vinden. Daarvan was volgens de Raad geen sprake in een voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau met betrekking tot de regionale politiekorpsen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.²⁷ De in het wetsvoorstel geïntroduceerde voorstellen boden mogelijkheden tot een vergaande invloed van de centrale overheid op het in de politieregio's te voeren beleid in die zin dat het mogelijk werd gemaakt om zonder meer - dus zonder dat sprake hoefde te zijn van een bijzonder geval - aanwijzingen te geven op het beleidsvlak. Het wetsvoorstel bevatte op dit punt dus een systeembreuk ten opzichte van het bewust in de wet neergelegde, decentrale stelsel. Naar het oordeel van de Raad was het voorgestelde systeem slechts aanvaardbaar, indien de noodzaak daarvan werd aangetoond. Dat was naar zijn mening niet het geval. Blijkens het nader rapport verstond de regering de kanttekeningen van de Raad eerst en vooral als waarschuwing met het oog op het overwegend decentrale karakter van het regionale politiebestedel. Zij hechtte eraan buiten twijfel te stellen, dat zij de regio's ziet als de basis voor de politieorganisatie, zoals ook blijkt uit de notitie "Bestel in balans" (kamerstukken II 1998/99, 26 661, nr 1). Niettemin diende naar haar oordeel, wanneer het van belang wordt gevonden op rijksniveau nationale beleidsthema's vast te stellen, ook de mogelijkheid te bestaan vanuit dat niveau aan een korpsbeheerder aanwijzingen te geven, indien op regionaal niveau - onverhoopt - met deze beleidsthema's niet of onvoldoende rekening wordt gehouden. In dit opzicht kon de aanwijzingsbevoegdheid worden beschouwd als een ultimatum remedium. De opmerkingen van de Raad hebben aanleiding gegeven dit karakter van de bevoegdheid in het wetsvoorstel duidelijker tot uitdrukking te brengen.

Overgangsrecht en terugwerkende kracht

Een verhoging van het collegegeld heeft een belastende strekking. Terugwerkende kracht behoort in dat geval zoveel mogelijk te worden vermeden, zoals de Raad te kennen gaf in een advies over de wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, houdende indexering van het collegegeld.²⁸ De voorgestelde verhoging van het collegegeld zou in werking treden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet zou worden geplaatst. Indien deze dag valt na 1 september 1999, werkte de verhoging terug tot en met 1 september 1999. In dit - voorwaardelijke - geval werd door de regering terugwerkende kracht aanvaardbaar geacht, omdat voor studenten het zwaartepunt niet zou liggen op de datum van 1 september, doch op het tijdstip waarop het voornemen bekend wordt. Het administratieve alternatief werd als te onaantrekkelijk uit een oogpunt van uitvoerbaarheid gezien.

Deze argumentatie kon de Raad niet overtuigen. Terugwerkende kracht behoorde naar het oordeel van de Raad in dit geval niet te worden toegekend, nu er geen sprake is van een uitzonderlijk geval.

De regering volgde de Raad in zijn aanbeveling aan het wetsvoorstel geen terugwerkende kracht te verbinden omdat zij totstandkoming van de wet voor 1 september 1999 mogelijk achtte, gelet op de tijdwinst die was geboekt door de grote voortvarendheid waarmee de Raad zijn advies had uitgebracht. Mocht tijdens de schriftelijke of mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer evenwel blijken dat de behandelingstermijn voor de Eerste Kamer der Staten-Generaal toch te krap werd, dan

²⁷ *Advies van 8 juni 1999, kamerstukken II 1999/2000, 26 813, B.*

²⁸ *Advies van 4 februari 1999, kamerstukken II 1998/99, 26 418, A.*

achte de regering zich ervoor verantwoordelijk bij nota van wijziging ofwel een overgangsregeling voor te stellen, dan wel terug te grijpen op terugwerkende kracht als een van de mogelijke oplossingen voor het dan ontstane budgettaire en logistiek probleem.

3. Wetstechnische toetsing

Inleiding

Bij de wetstechnische toetsing wordt beoordeeld of de te regelen materie op een logische wijze is benoemd en of de instrumenten die de wetgever ter beschikking staan om de wenselijke effecten te bereiken, doelmatig zijn toegepast en vormgegeven. De opzet en indeling van een regeling zijn voor de justitiabelen, het bestuur en eventueel de rechter ook van praktische betekenis. De eisen van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid vormen tevens criterium bij deze toetsing. In de Ar zijn vooral in de hoofdstukken 3, 4 en 5 aanwijzingen opgenomen die een rol spelen bij de toetsing door de Raad van de wetstechnische kwaliteit van de aanhangig gemaakte wetgeving. Veelal vermeldt de Raad in de gevallen waarin technische gebreken worden geconstateerd, de desbetreffende aanwijzingen in het advies.

Een wetsvoorstel tot wijziging van de Warenwet regelde de invoering van bestuursrechtelijke boeten wegens overtredingen van voorschriften bij of krachtens de Warenwet gesteld. De hoogte van de boeten die de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kan opleggen voor de overtredingen van de Warenwet werd neergelegd in een algemene maatregel van bestuur. De grondslag voor deze regelgevende bevoegdheid was opgenomen in de bepaling waarin de term "bijlage" werd gedefinieerd. De Raad merkte op dat de regeling zo weliswaar beknopter werd, maar aan inzichtelijkheid verloor, aangezien definitiebepalingen niet zijn bedoeld als grondslag voor nadere regelgeving.²⁹ Gelet op het belang van inzichtelijkheid van regelgeving, adviseerde de Raad een afzonderlijke bepaling op te nemen, waarin de vaststelling van de boetebedragen werd gedelegeerd aan een algemene maatregel van bestuur. Dit advies werd gevolgd.

Een ander advies van wetstechnische aard betrof de vraag of een bepaald voorschrift dat in een beleidsregel was opgenomen, in aanmerking kwam om te worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, die betrekking had op vergoeding van het collegegeld voor studenten die gemeenschapsonderdaan zijn en geen migrerend werknemer of een kind daarvan.³⁰

Deze studenten konden op grond van de richtlijn inzake het verblijfsrecht van studenten in Nederland studeren en aanspraak maken op vergoeding van het collegegeld op basis van de beleidsregel internationale aspecten Wet studiefinanciering eerste fase, die haar grondslag vindt in artikel 131 van de Wet studiefinanciering en artikel 77 van de Wet tegemoetkoming studiekosten. Genoemde artikelen bevatten een hardheidsclausule. Naar het oordeel van de Raad was de toepassing van de hardheidsclausule voor de genoemde categorieën gemeenschapsonderdanen, onder meer in het licht van een uitspraak van het HvJEG, voldoende uitgekristalliseerd en had daardoor een bestendig karakter gekregen. Tegen die achtergrond beval de Raad aan, mede gelet op aanwijzing 131b Ar, dat besten-

²⁹ *Advies van 6 juli 1999, kamerstukken II 1998/99, 26 698, A.*

³⁰ *Advies van 21 juni 1999, Bijvoegsel Strct 10 augustus 1999, 151.*

dig beleid vast te leggen in het ontwerpbesluit.

In het nader rapport stelde de regering dat het doel van het besluit was het ongewenste effect zo snel mogelijk te herstellen. Het vastleggen van het bestendig beleid in het besluit zou een zodanige extra inspanning vergen, dat een snel herstel niet meer gewaarborgd was. De regering zegde wel toe dat bij een inhoudelijke wijziging van het Besluit studiefinanciering en het Besluit tegemoetkoming studiekosten waar het vreemdelingenrecht aan de orde is, aan dit punt aandacht zou worden besteed.

De eis dat een regeling duidelijk moet zijn, is in het bijzonder van belang voor bepalingen waarin sancties worden geregeld. In het advies over het voorstel voor de Arbeidsomstandighedenwet 1998 oordeelde de Raad dat de wijze waarop was aangegeven welke feiten beboetbaar zijn niet duidelijk was.³¹ De in artikel 32, eerste lid, tweede volzin, opgenomen delegatiebepaling was onduidelijk, omdat daaruit niet bleek dat de "bij algemene maatregel van bestuur omschreven beboetbare feiten" betrekking hadden op handelingen of nalaten in strijd met de bepalingen die krachtens deze wet in het Arbeidsomstandighedenbesluit (Arbobesluit) zijn vastgesteld. In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het derde lid van artikel 32 - een andere algemene maatregel van bestuur dan het Arbobesluit - werden uitsluitend bepalingen uit het Arbobesluit als beboetbaar feit aangewezen en tezamen met de in artikel 32, eerste lid, van de wet als beboetbaar aangemerkte feiten in een boetecategorie ingedeeld. De Raad oordeelde dat de redactie van artikel 32 in dit opzicht diende te worden verduidelijkt.

In het nader rapport werd aangegeven dat de redactie van artikel 32 en van de artikelsgewijze toelichting werden aangepast teneinde beter aan te geven welke feiten beboetbaar zijn.

Regelingen moeten consistent zijn. Dit geldt ook centrale en decentrale regelingen onderling. In het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) was geen expliciete verplichting opgenomen met betrekking tot de planologische verwerking van het tracé en de bijkomende voorzieningen in het bestemmingsplan. In zijn advies pleitte de Raad voor opname van een daartoe strekkende bepaling.³² De regering nam deze suggestie niet over. In het nader rapport antwoordde zij onder meer dat aan de verantwoordelijkheid van de gemeente wordt overgelaten op welke wijze en op welk moment aanpassing van het bestemmingsplan plaatsvindt.

Een overgrote meerderheid van de Tweede Kamer bleek echter de opvatting van de Raad op dit punt te delen en bekritiseerde het standpunt zoals weergegeven in het nader rapport. De PvdA-fractie sprak zelfs van een laconiek ogende opstelling van de regering. Uit een oogpunt van rechtszekerheid moet toch gewaarborgd zijn dat zo snel mogelijk deze ruimtelijke plannen op orde zijn?

De Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gaven nu wel toe aan deze kritiek.³³

De Raad geeft ook aandacht aan de vraag of de manier waarop wijzigingen van regelingen totstandkomen, niet leidt tot onnodige complexiteit. Soms is de materie echter zo ingewikkeld dat eenvoud onhaalbaar lijkt.

³¹ *Advies van 11 november 1997, kamerstukken II 1997/98, 25 879, B.*

³² *Advies van 14 september 1998, kamerstukken II 1998/99, 26 343, B.*

³³ *Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr 5 (Verslag) en nr 6 (Nota naar aanleiding van het Verslag).*

In het advies over de wijziging van het Besluit bijzondere voorzieningen militair nabestaandenpensioen³⁴ merkte de Raad op dat voor de toepassing van artikel 21 respectievelijk artikel 21a van het ontwerp overgangsrecht was opgenomen. Nog onlangs waren aan de Raad voorstellen tot wijziging respectievelijk vervanging van deze artikelen voorgelegd. Nu lagen reeds voorstellen tot vervanging van die artikelen voor. Het college had bezwaar tegen die elkaar in korte tijd opvolgende veranderingen en was van mening dat afstemming van die eerdere wijzigingen met de thans voorgestelde had moeten plaatsvinden. Nu was een voor justitiabelen bijna niet te ontrafelen geheel van gewijzigde en nieuwe bepalingen met een opeenstapeling van invoeringsdata met terugwerkende kracht ontstaan waaruit zeer moeilijk is af te leiden welke bepalingen nu in een bepaalde situatie van toepassing zijn. Tegen deze wijze van regelen had de Raad bezwaar. Het nader rapport merkte op dat het door de Raad genoemde eerdere ontwerpbesluit deels betrekking had op onderwerpen die losstaan van hetgeen in het huidige ontwerpbesluit aan de orde is, namelijk aanpassing aan de mogelijkheid van geregistreerd partnerschap en wijzigingen ten gevolge van de Wet overheids personeel onder de werknemersverzekeringen. Deze twee onderwerpen hebben beide terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1998, welke terugwerkende kracht samenhangt met (de ingangsdata van) de desbetreffende wettelijke bepalingen. Hierover behoeft geen enkele verwarring, bij justitiabelen of uitvoeringsorganen, te ontstaan. Het derde onderwerp van het eerdere ontwerpbesluit echter ziet op (formalisering van) een door sociale partners overeengekomen verlenging van de tijdelijke reparatie van het zogeheten Anw-hiaat per 1 januari 1998, terwijl in het huidige ontwerpbesluit een structurele Anw-reparatie aan de orde is, die eveneens terugwerkt tot en met 1 januari 1998. Aangezien ook door sociale partners is overeengekomen dat de aanspraken van betrokkenen op grond van de tijdelijke reparatie blijven bestaan, zolang die aanspraak een hoger niveau heeft dan de aanspraak op grond van de structurele reparatie, is het niet mogelijk om de bepalingen uit het eerdere besluit te vervangen door die uit het huidige besluit - ook al zou dat vanuit het oogpunt van leesbaarheid en begrijpelijkheid wenselijker zijn geweest. De opmerkingen van de Raad hebben wel geleid tot nadere beschouwing van tekst en toelichting. De tekst van de bepalingen is vervolgens zoveel mogelijk verduidelijkt en de toelichting is uitgebreid.

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

In 1999 is de indeling van de Volle Raad in afdelingen gewijzigd. Was er voorheen voor het onderzoeken van de zaken van elk ministerie een aparte afdeling, tegenwoordig zijn er vijf afdelingen elk belast met de voorbereiding van de adviezen betreffende twee of drie ministeries. Zie bijlage 2.

Van elke afdeling worden in deze paragraaf een aantal onderwerpen behandeld dat de aandacht trok.

³⁴ *Advies van 21 mei 1999, Bijvoegsel Start 2000, 27.*

Afdeling I

Algemene Zaken/Justitie/Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

In 1999 viel voor de Ministeries van Algemene Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten opzichte van het voorafgaande jaar een (licht) dalende tendens waar te nemen in het aantal adviesaanvragen. Opvallend daarentegen is dat het aantal adviesaanvragen afkomstig van het Ministerie van Justitie in het verslagjaar een forse stijging liet zien; namelijk van 78 in 1998 naar 117 in 1999. Ondanks het stijgend aantal adviesaanvragen van het Ministerie van Justitie, springt de periode die dat ministerie nodig had voor het uitbrengen van een nader rapport er in vergelijking met andere ministeries in positieve zin uit. Anders was dat in 1999 gesteld met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij ruim een kwart van de adviesaanvragen van dat ministerie liet het nader rapport meer dan een halfjaar op zich wachten. De Raad constateert dan ook met zorg dat door deze ontwikkeling in 1999 bijna één derde deel van het totaal aantal adviesaanvragen waarin het meer dan zes maanden duurde voordat het nader rapport werd uitgebracht, voor rekening kwam van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Consistentie van wetgeving

Uit een oogpunt van consistentie van wetgeving is de advisering inzake wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering interessant.

Ook in dit verslagjaar zijn aan de Raad weer enige wetsvoorstellen, houdende wijziging van dat wetboek, ter advisering voorgelegd.³⁵

Dit wetboek is de afgelopen jaren onderhevig geweest aan zoveel min of meer incidentele wijzigingen dat naar de mening van de Raad de consistentie van het strafvordelijk systeem, zoals dat in dit wetboek is uitgewerkt, enigszins uit het zicht dreigt te raken. De Raad wijst hier in het bijzonder op opneming in het wetboek van bepalingen waarin aan actoren in het strafproces (politie, openbaar ministerie en rechter-commissaris) bevoegdheden worden verleend in gevallen waarin het vermoeden bestaat dat een strafbaar feit *kan* worden gepleegd, terwijl het klassieke systeem van strafvordering betrekking heeft op bevoegdheden van die actoren in gevallen waarin het vermoeden bestaat dat een strafbaar feit *is* gepleegd.

Aandacht zou naar de mening van de Raad moeten worden besteed aan de vraag of eerstbedoelde groep van bepalingen, die in wezen betrekking heeft op de handhaving van de openbare orde, niet beter elders zou kunnen worden ondergebracht.³⁶

Het gaat hier om meer dan alleen wetsystematiek. Politiek verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde op nationaal niveau is immers de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, terwijl de politieke verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten ligt bij de Minister van Justitie.

³⁵ - *Wijziging van de regelingen betreffende de waarborgen rond de vervolging (advies van 14 januari 1999, kamerstukken 26 436)*, - *Wijzigingen in verband met nieuwe ontwikkelingen (advies van 4 maart 1999, kamerstukken 26 671)*, - *Herziening corruptie wetgeving (advies van 19 februari 1999, kamerstukken 26 469)*, - *Systematische aanpassingen (advies van 2 augustus 1999, kamerstukken 26 706)*, - *Toepassing van maatregelen in het belang van het onderzoek (advies van 18 oktober 1999) en - Verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen (advies van 20 augustus 1999, kamerstukken 26 825)*.

³⁶ *Advies van 20 augustus 1999, kamerstukken 26 825*.

Raadgevend correctief referendum

Een belangrijke onverplichte adviesaanvraag die in het verslagjaar werd voorgelegd betrof enkele aspecten van een (raadgevend) correctief referendum. De basis voor deze aanvraag was gelegen in de afspraken die door de voorzitters van de fracties van PvdA, VVD en D66 in de Tweede Kamer waren gemaakt ter oplossing van de situatie die was ontstaan na verwerping door de Eerste Kamer van het voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing inzake de invoering van het correctief referendum.³⁷ Daarin was onder meer vastgelegd dat een voorstel zou worden ingediend voor een tijdelijke wet, die - binnen het kader van de Grondwet - de mogelijkheid zou openen tot een (raadgevend) correctief referendum.

Aan de Raad werd advies gevraagd over de vraag in welke fase van de wetgevingsprocedure zo een referendum het best kan worden ingepast, mede gelet op het betrekken van de wetgevende organen bij de aan de uitslag van het referendum te verbinden gevolgen. In zijn advies liet de Raad enige varianten de revue passeren. Een eerste variant, waarin het referendum zou worden ingepast in de fase nadat een wetsvoorstel is aangenomen door de Eerste Kamer, maar nog niet is bekrachtigd, stond volgens de Raad op gespannen voet met het stelsel van de Grondwet. De Raad wees in dit verband op artikel 81 en de daaropvolgende artikelen en stelde dat het daarin vervatte stelsel ervan uitgaat dat een wetsvoorstel slechts tot het moment van stemming door de Eerste Kamer kan worden ingetrokken, maar daarna niet meer. Een stelsel waarbij een referendumwet de regering zou verplichten de bekrachtiging van bepaalde door de Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen voorlopig achterwege te laten en haar beslissing tot al of niet bekrachtiging pas te nemen na het einde van een referendumprocedure, zou daarmee op gespannen voet staan.

De Raad was van oordeel dat de Grondwet zich niet verzette tegen een variant waarbij het (raadgevend) referendum zou plaatsvinden ná de bekrachtiging maar vóór de inwerkingtreding van een wet. Hij was van mening dat alleen de wetgever zelf moet kunnen beslissen of een wet in werking treedt in weerwil van afwijzing daarvan bij referendum. Deze variant zou echter wel moeten worden gecompleteerd met intrekking van de wetten waarvan na een referendum is besloten ze niet in werking te laten treden. De Raad adviseerde te kiezen voor een variant waarvan dit laatste aspect deel zou uitmaken.

De Raad beschreef dit als volgt:

“De referendumwet bepaalt in algemene zin welke wetten referendabel zijn, hoe een referendum kan worden gehouden en wanneer sprake is van een geldige afwijzende uitslag van het raadgevend referendum. Over de gevolgen van een afwijzende uitslag bepaalt de referendumwet dat de regering binnen zekere tijd hetzij een intrekkingvoorstel indient, hetzij aan de kamers een verklaring toezendt waarom zij zo'n voorstel niet zal indienen. Is de afgewezen wet al in werking getreden, dan worden in een intrekkingvoorstel tevens de gevolgen van de intrekking geregeld. In de praktijk zal dit stelsel er waarschijnlijk toe leiden dat voorstellen van referendabele wetten die geen spoedwet zijn, altijd worden voorzien van de inwerkingtredingsformule “bij koninklijk besluit” vervolgens zal, als tijdens de parlementaire procedure blijkt dat er grote kans is dat de wet aan een referendum zal worden onderworpen, er normaliter van worden afgezien de wet in werking te laten treden voordat duidelijk is of een referendum zal worden gehouden, en als dit zo is, voordat de uitslag bekend zal zijn.”

De regering heeft voor deze variant gekozen in het voorstel dat nadien bij de Raad voor advies is voorgelegd en is ingediend bij de Staten-Generaal.

³⁷ Kamerstukken II 1998/99, 26 540, nr.2.

Afdeling II

Buitenlandse Zaken/Defensie/Economische Zaken

Buitenlandse Zaken

In het afgelopen jaar is 68 keer advies gevraagd waarvan 47 keer inzake verdragen. Er zijn vier verdragen meer voorgelegd ter advisering dan in het jaar daarvoor, terwijl het aantal adviesaanvraag inzake de overige wetgeving gelijk is gebleven.

Verdragen

Bij de goedkeuring van verdragen heeft het belang van parlementaire betrokkenheid de bijzondere aandacht van de Raad. Tegen deze achtergrond hecht de Raad tevens bijzonder belang aan de juiste karakterisering van bepaalde verdragen.

Het belang van de kwalificatie van een verdrag als uitvoeringsverdrag is gelegen in het feit, dat voor een uitvoeringsverdrag ingevolge artikel 7, aanhef, onder b, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen, behoudens uitzondering, geen parlementaire goedkeuring vereist is. Deze kwestie kwam aan de orde in het advies van de Raad over het ACS-oprichtingsverdrag. Volgens de Raad kan het tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Associatie van Caraïbische Staten ten behoeve van het lidmaatschap van Aruba te sluiten verdrag, net als het vergelijkbare verdrag ten behoeve van de Nederlandse Antillen, niet zonder meer als uitvoeringsverdrag worden aangemerkt, omdat niet vooraf vaststaat dat dit slechts uitvoeringsbepalingen bevat. Naar het oordeel van de Raad zal ook voor dit verdrag op termijn parlementaire goedkeuring geboden zijn. De regering stelt zich evenwel op het standpunt dat het verdrag ten behoeve van het lidmaatschap van de Nederlandse Antillen weliswaar ook moet worden aangemerkt als een uitvoeringsverdrag, aangezien dit strekt tot uitvoering van artikel IV van het oprichtingsverdrag, doch dat het verdrag niettemin ter goedkeuring wordt voorgelegd omdat artikel 7, onderdeel b, van de rijkswet een goedgekeurd hoofdverdrag veronderstelt.

Ook in het advies over een samenwerkingsverdrag tussen de EG en haar lidstaten en Mexico³⁸ vraagt de Raad aandacht voor deze kwestie. Op grond van dit verdrag zullen nadere bepalingen overeengekomen worden over de wederzijdse toegang tot gegevensbanken. De Raad adviseert onder meer om nader toe te lichten of hierbij sprake zou zijn van een uitvoeringsverdrag of een verdrag dat de parlementaire goedkeuringsprocedure dient te doorlopen. Volgens de regering viel nog niet te voorzien of sprake zou zijn van een uitvoeringsverdrag.

De regering neemt de gevraagde overgangsbepaling niet op in het wetsvoorstel maar kiest voor een uitgebreide informatiecampagne die de betrokkenen op de hoogte moet stellen van de keuzemogelijkheid.

Defensie

Het Ministerie van Defensie heeft in het verslagjaar veertien maal een adviesaanvraag bij de Raad van State ingediend. Wat één meer is dan in 1998. Na de grote wetgevingsope-

³⁸ *Advies van 24 december 1998 inzake de Overeenkomst inzake economisch partnerschap, politieke coördinatie en samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten enerzijds en de Verenigde Mexicaanse Staten anderzijds van 8 december 1997 (Tb. 1998, 107 en 220), Staten-Generaal 1998-1999, 26 438, nrs 210a en A.*

raties, waar de Raad over adviseerde, betroffen het in het verslagjaar voornamelijk regelingen over de rechtspositie van het defensiepersoneel.

Economische Zaken

Er is een sterke terugval te constateren in het aantal adviesaanvragen van het Ministerie van Economische Zaken. Was dit aantal vorig jaar nog 31, in het verslagjaar zijn 21 adviesaanvragen binnengekomen. Daarbij kan worden aangetekend dat één van de adviesaanvragen in het verslagjaar een omvangrijke wijziging van de Electriciteitswet betrof.

Elektriciteitswet 1998

Soms belanden adviesaanvragen langs een wat ongebruikelijke weg op de tafel van de Raad. Dit deed zich afgelopen jaar voor bij een voorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 dat hangende de behandeling in de Eerste Kamer, conform een verzoek van die kamer aan de Minister van Economische Zaken aan de Raad werd gezonden voor advies over de artikelen 75 en 77d en die betrekking hadden op de ontvlechting en de afwikkeling van (niet-marktconforme) verplichtingen in de elektriciteitsproductiesector. De kamer kwam tot dit verzoek omdat de Raad niet eerder in de gelegenheid was geweest te adviseren over de (gewijzigde) artikelen.

In zijn advies drong de Raad erop aan dat er voortaan rekening mee zou worden gehouden dat de voorgestelde regeling betrekking heeft op twee soorten verplichtingen en dat derhalve een helder onderscheid gemaakt moet worden tussen enerzijds de gewone verplichtingen en anderzijds de bijzondere niet-marktconforme verplichtingen van de elektriciteitsproductiesector. Aan dit element van het advies is in zoverre gevolg gegeven dat de minister heeft toegezegd met behulp van extern in te winnen advies te komen tot een zo scherp mogelijke kwalificatie van hetgeen in het geheel van de gezamenlijke verplichtingen van de elektriciteitsproductiesector kan worden aangemerkt als niet-marktconform.

Aangezien de elektriciteitsproductiebedrijven er niet in slaagden zelfstandig tot een verdeling te komen van de verplichtingen die voortvloeien uit de Overeenkomst van Samenwerking, oordeelde de minister het noodzakelijk te beschikken over de bevoegdheid om een voor de productiebedrijven en de aangewezen vennootschap (de NV SEP) bindende regeling vast te stellen. Hoewel de Raad tegen de vaststelling van de regeling als zodanig geen bezwaar had, vestigde hij de aandacht op twee mogelijk uit de regeling voortvloeiende problemen.

Het eerste probleem ziet op het risico dat de minister ten gevolge van de wettelijke afwikkeling van de gezamenlijke verplichtingen in een procedurefauk geraakt indien de bezwaarschriftenprocedure wordt gevolgd door een gang naar de rechtbank en tenslotte naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De minister achtte het voorstel van de Raad om ter voorkoming daarvan in het kader van de Elektriciteitswet voor dit onderdeel beroep in één instantie open te stellen, niet wenselijk. De minister kwam tot deze afweging omdat tegen een al vastgesteld besluit niet achteraf de rechtsbescherming kan worden beperkt; bovendien kan gedurende de daarvoor benodigde wetgevingsprocedure geen verdelingsregeling worden vastgesteld.

Ook voor de door de Raad gesignaleerde mogelijkheid van negatieve gevolgen voor het interstatelijk verkeer die eventueel voortvloeien uit artikel 24b van de Elektriciteitswet 1998, achtte de minister geen redenen aanwezig, omdat de SEP-contracten niet onder de in artikel 24b bedoelde situatie vallen. Voor het in het leven roepen van nieuwe wettelijke bevoegdheden - zoals de Raad voorstelde - ontbreekt volgens de minister de noodzaak.

Tenslotte vroeg de Raad aandacht voor het voor derden beperkende regime zoals in de wet opgenomen over het gebruik van en de toegang tot de Noorse kabel. De Raad signaleerde dat de opvatting leeft dat het in dit geval een verantwoorde en proportionele maatregel betreft ter oplossing van de problematiek van de niet-marktconforme kosten, daar deze slechts betrekking heeft op een deel van de leveringsafspraken en voor het overige het regime van de wet van toepassing is. De minister zei de mening van de Raad te delen en zo spoedig mogelijk duidelijkheid te geven in het op grond van de wet te nemen besluit. Bij de totstandkoming van dat besluit zal acht geslagen moeten worden op het nog uit te brengen standpunt van de Europese Commissie over de zogenaamde interconnectors, op het mededingingsrecht alsmede op richtlijn 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 december 1996 (PbEG L 027) betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit.

Privatisering en liberalisering van de nutssectoren

De nutssectoren (elektriciteit, gas, water, telecommunicatie, openbaar vervoer) behoren tot de ruggengraat van maatschappij en economie. De overheid is, ongeacht de organisatievorm binnen die sectoren, uiteindelijk verantwoordelijk voor het goed functioneren daarvan, dat wil zeggen: voor de voortdurende beschikbaarheid van de voorzieningen, met een goede kwaliteit en tegen een redelijke prijs. Die “infrastructurele” verantwoordelijkheid kan de overheid evenmin van zich afschudden als de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van bestuur, rechtspraak, politie en krijgsmacht, ook al zal zij taken op die gebieden zelf dienen te verrichten.

Al een aantal jaren geleden hebben achtereenvolgende kabinetten bij deze sectoren een ontwikkeling ingezet van privatisering en marktwerking. Dit beleid werd vooral ingegeven door de gedachte dat hierdoor doelmatiger en doeltreffender zou worden gewerkt tegen een lagere prijs. De overheid zou zich meer op afstand van de sectoren kunnen plaatsen en zich meer op wat werd genoemd zijn eigenlijke taken kunnen richten. Het Nederlandse beleid stond overigens niet op zichzelf. In andere lidstaten van de EU kozen regeringen voor een vergelijkbare aanpak. Richtlijnen van de EU over de liberalisering van de markten voor telecommunicatie, gas en elektriciteit lieten trouwens ook weinig keus.

Enige keus is er overigens wel, want de richtlijnen betreffende elektriciteit en gas geven de lidstaten de mogelijkheid de invoering van de marktwerking langs de weg der geleidelijkheid te doen plaatsvinden en de Raad³⁹ adviseerde de regering ook van die mogelijkheid gebruik te maken. Op beide gebieden koos de regering echter voor een snellere liberalisering dan de richtlijnen voorschrijven. De Elektriciteitswet 1998⁴⁰ is inmiddels in werking getreden, de Gaswet ligt nog bij de Tweede Kamer.

Bij alle genoemde markten is de vrije toegang tot het landelijk netwerk tegen redelijke tarieven een van de lastigste vraagstukken die moeten worden opgelost. Monopolies

³⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25 621, A (Elektriciteitswet 1998) en kamerstukken II 1998/99, 26 463, B (Gaswet).

⁴⁰ Sth. 1998, 427 (inwerkingtreding: 1 augustus 1998, Sth. 1998, 428).

moeten worden doorbroken; belangen, ook van de overheid, moeten opnieuw worden afgewogen. Er worden toezichthouders gecreëerd die het overgangsproces van overheidswege moeten begeleiden, evenwicht zoekend tussen de verschillende, uiteenlopende belangen van de oude en nieuwe marktpartijen, en de overheid. Evenzeer moet een balans worden gevonden tussen de introductie van de vrije marktwerking en de noodzaak van een ongestoorde voorziening, van goede kwaliteit en tegen een redelijk tarief.

Er lijkt zich intussen in de openbare discussie een zekere kentering af te tekenen over dit onderwerp. De regering heeft besloten dat de waterleidingbedrijven in overheidshanden dienen te blijven. Marktwerking in het railvervoer komt niet van de grond en de verkoop van de staatsaandelen in de Nederlandse Spoorwegen is onzeker geworden. In de elektriciteitswereld heeft door fusies en overnames een ingrijpende herschikking plaatsgevonden. De liberalisering van de stroommarkt en verlaging van de tarieven door import van elektriciteit worden belemmerd door de beperkte invoercapaciteit. De toezichthouder van de Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet heeft geen eenvoudige taak bij het bestuurlijk begeleiden van het overgangsproces. De mogelijke binnenlandse prijseffecten als gevolg van de nieuwe Gaswet veroorzaken de nodige onrust. Van de verwachte afname van overheidsbemoeienis en van een vermindering van parlementaire discussie en activering van de ministeriële verantwoordelijkheid op gebieden waar voor privatisering is gekozen is, buiten het terrein van telecommunicatie, tot nu toe geen sprake. Geconstateerd moet worden dat door het wegvallen van wettelijke ministeriële bevoegdheden de ministeriële tussenkomst, die begrijpelijkerwijs politiek wel verwacht wordt, minder effectief kan zijn.

Het lijkt wenselijk dat nog eens over de uitgangspunten wordt nagedacht. De Raad heeft ook kennisgenomen van een parlementaire toezegging daarover van de minister-president. Daarbij zouden privatisering en marktwerking in beginsel niet ter discussie hoeven komen. Dat doet geen recht aan de positieve kanten van dat beleid, zou getuigen van weinig consistentie in het overheidsbeleid en zou zich ook slecht verdragen met wat op Europees niveau is afgesproken.

Wel is het nodig nog eens precies vast te stellen wat de rol van de overheid op elk van deze gebieden moet zijn, in het licht van de hiervoor genoemde "infrastructurele" verantwoordelijkheid van de overheid. In dat licht moet ook worden bekeken of de bevoegdheden van de regering voldoende zijn om die verantwoordelijkheid waar te maken.

Evenzeer is het nodig te bezien of de problemen zich bij alle gebieden voordoen, zoals toegang tot het landelijk net, op dezelfde wijze kunnen worden opgelost. De wettelijke systemen lopen nogal uiteen. Misschien kan daar meer gelijkheid in komen; in elk geval zou men van elkaar moeten kunnen leren.

Een ander belangrijk punt betreft de organisatie van het toezicht, al dan niet georganiseerd in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan. De Raad heeft de indruk dat de regeling van het toezicht veelal het sluitstuk is van privatisering en liberalisering. Het toezicht, de eisen die daaraan gesteld moeten worden en de praktische mogelijkheden om die eisen te realiseren, dienen van meet af aan onderdeel uit te maken van de beleidsontwikkeling die de grondslag vormt voor operaties als deze. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan de mogelijkheden de toezichthouders op de verschillende gebieden te doen samenwerken zo niet samen te voegen, waarbij de Nederlandse

Mededingingsautoriteit uitdrukkelijk in beeld is. Belangrijk punt in dit verband is voorts een duidelijke en goed doordachte regeling van de verhouding tussen minister, ministerie en toezichthouder. Aandacht in dit verband is voorts nodig voor het behoud van materiedeskundigheid op de ministeries, een vaak verwaarloosd punt. Zonder een op voorhand goed doordacht en georganiseerd toezicht is privatisering en liberalisering op de onderhavige terreinen niet verantwoord.

Als laatste punt noemt de Raad het overgangsrecht. In de wetgeving die voor de privatisering nodig is, wordt in het algemeen wel voorzien in overgangsrecht op het niveau van formele en gedelegeerde wetgeving. Doorgaans is er daarnaast onder het oude regime een samenstel van contracten, convenanten, verplichtingen uit anderen hoofde en gedragswijzen, tussen betrokken instellingen onderling en tussen hen en de overheid, die evenzeer juridisch relevant zijn. De Raad denkt hierbij bijvoorbeeld aan de zogenaamde bakstenenproblematiek bij de elektriciteitssector. Het is zaak problemen van deze aard bij de beleidsontwikkeling tijdig boven water te krijgen en op te lossen, omdat zij veel ruis kunnen veroorzaken bij invoering van privatisering en liberalisering.

Bij de toetsing van toekomstige wetgeving tot privatisering en liberalisering zal de Raad in het bijzonder op vorenstaande punten letten.

Afdeling III

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen/Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Op het terrein van de onderwijs- en cultuurwetgeving is sinds 1994 een dalende tendens waarneembaar in het aantal adviesaanvragen. Ten opzichte van 1998 is het aantal evenwel weer gestegen. Werd in 1998 31 keer advies gevraagd, in 1999 zijn 40 voorstellen aan de Raad voorgelegd. Daarbij nam het aantal spoedverzoeken tevens af; van 10 naar zeven. Een omvangrijk voorstel waarover de Raad in het verslagjaar heeft geadviseerd is de nieuwe Wet studiefinanciering 2000. Dit voorstel bestaat voornamelijk uit "noodzakelijk onderhoud" op een terrein dat frequent met wijzigingen is geconfronteerd. De Raad acht de voorgestelde herziening, ondanks een aantal technische opmerkingen, een verbetering ten opzichte van de huidige wet.⁴¹

Ook heeft de Raad geadviseerd over de bekostiging van het wetenschappelijk onderwijs, die meer prestatie afhankelijk wordt gemaakt. In zijn advies toont de Raad begrip voor het leggen van een groter accent op prestaties, maar hij wijst erop dat het aantal getuigschriften een onvoldoende en zelfs riskante maatstaf is. De Raad acht daarom maatregelen nodig om te voorkomen dat deze wijze van bekostigen kwaliteitsverlies oplevert.⁴²

De regering meent echter dat het systeem van kwaliteitszorg borg staat voor een permanente zorg voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast is een directe vorm van toepassing van kwaliteitsindicatoren nog niet hanteerbaar volgens de regering.

De Raad heeft verder tweemaal aangedrongen op het afzien van het opnemen van een hardheidsclausule in een algemene maatregel van bestuur, omdat dergelijke bevoegdheden zijn bedoeld voor situaties die niet vooraf te voorzien zijn. In beide gevallen meende het college dat die situatie zich niet voordeed en dat het ontwerpbesluit moest worden

⁴¹ Advies van 29 september 1999, kamerstukken II 1999/2000, 26 873, B.

⁴² Advies van 19 april 1999, Bijvoegsel Start 1999, 196.

aangevuld.⁴³ Het betoog van de Raad is in beide gevallen onderschreven door de regering, maar dat heeft in de wijziging van het Besluit studiefinanciering vanwege tijdsbrek toch niet geleid tot aanpassing.

Voorts heeft de Raad zich in het verslagjaar gebogen over de nieuwe concessiewet voor de publieke omroep. Hij heeft in dat verband “ernstige kritiek” geuit vanwege het ontbreken van een helder eindperspectief voor het publieke omroepbestel. De voorstellen leiden volgens het college niet tot een evenwicht tussen identiteit en autonomie enerzijds en samenwerking anderzijds. Dit werkt door in het ontbreken van een duidelijke keuze inzake de zenderprofilering, nu de vaste “netbespeling” wordt afgeschaft. Voorts is de Raad van oordeel dat de vrijheid van meningsuiting meebrengt dat de inhoudelijke betrokkenheid van de overheid bij de programmering beperkt blijft. Het wetsvoorstel bevat op dit punt echter een verzwaring van de betrokkenheid. De regering weerspreekt in het nader rapport het ontbreken van een helder eindperspectief; het wetsvoorstel biedt volgens haar voor langere tijd een duidelijk kader. Wel heeft het advies van de Raad ertoe geleid dat de “vaste netbespeling” blijft gehandhaafd, zij het met ruimere mogelijkheden tot zenderoverschrijdende programmering. Ten slotte kan de regering zich geheel vinden in de principiële overwegingen van de Raad ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting, maar is van oordeel dat de programmavoorschriften niet de feitelijke inhoud van programma’s raken. Wel is de motivering van de verzwaring van de programmavoorschriften uitgebreider gemotiveerd.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Het aantal adviesaanvragen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport lag in 1999 met 60 voorstellen aanmerkelijk hoger dan in 1998, toen 48 voorstellen voor advies werden voorgelegd. De stijging ging wel gepaard met een daling van het aantal spoedverzoeken van negen naar zeven.

Op het terrein van de volksverzekeringen heeft het wetsvoorstel om zelfstandigen onder de werking van de Ziekenfondswet (ZFW) te brengen veel aandacht getrokken.

In dit wetsvoorstel wordt als criterium voor de beoordeling of een zelfstandige ziekenfondsverzekerd is, de hoogte van het belastbaar inkomen gekozen. De Raad heeft geoordeeld dat de wettelijke verzekeringsgrondslag voor zelfstandigen hiermee meer zal verschillen van die voor werknemers en uitkeringsgerechtigden dan uit de aard der zaak noodzakelijk is. Hij adviseerde dan ook om de winst uit onderneming als verzekeringsgrondslag te kiezen.

De regering wijst er in haar nader rapport op dat de keuze voor het belastbaar inkomen is gemaakt op grond van een advies van de commissie-Derksen, dat door de regering wordt onderschreven. De regering wenst geen derde inkomensbegrip in de ZFW in te voeren en handhaaft daarom de keuze die reeds in het regeerakkoord was neergelegd.⁴⁴

Op het gebied van het welzijn is de aandacht onder meer uitgegaan naar de intrekking van de wet op de filmvertoningen. Hierbij wordt een systeem van zelfregulering van de audiovisuele media, deels op grond van de Mediawet, geïntroduceerd. Dit heeft tot doel bij te dragen aan een betere bescherming van jeugdigen tegen voor hen schadelijk audiovisueel beeldmateriaal. De Raad is van oordeel dat alléén een gezamenlijk belang in een bepaalde branche, een hoge graad van organisatie en een hechte organisatiestructuur

⁴³ *Advies van 6 mei 1999 inzake wijziging van het Uitvoeringsbesluit WEB, Bijvoegsel Stcrt 1999, 196 en advies van 21 juni 1999 inzake wijziging van het Besluit studiefinanciering, Bijvoegsel Stcrt 1999, 151.*

⁴⁴ *Advies van 22 april 1999, kamerstukken II 1998/99, 26 553, B.*

de basis kunnen bieden voor doeltreffende zelfregulering. De toelichting geeft op dit punt geen eenduidig positief beeld van betrokken branches. Het college geeft daarom in overweging de ontwikkeling van een gemeenschappelijk belang te stimuleren, door in het wetsvoorstel een voorziening op te nemen die ertoe strekt dat voor de sector - dus alle branches - een wettelijke regeling zal worden getroffen (een vangnet). Daarnaast meent de Raad dat het stellen van algemeen verbindende voorschriften zelfregulering juist kan ondersteunen.

De regering wijst er in het nader rapport op dat het Nederlands Instituut voor Classificatie van Audiovisuele Media inmiddels op 30 augustus 1999 formeel is opgericht, ten bewijze van de bereidheid van de betrokken branches te komen tot zelfregulering. Vervolgens acht de regering een wettelijke verplichting als bedoeld een zwaar middel, waarbij in de praktijk het invoeren van een vergunningenstelsel moeilijk te vermijden zal zijn. De overtuiging van de regering is steeds geweest dat het grondwettelijk gewaarborgde recht van vrijheid van meningsuiting de invoering van een vergunningenstelsel in de weg lijkt te staan. Daarom bestaat voor de film- en videobranches dan ook een voorkeur voor een algemene vangnetconstructie in de vorm van de voorgestelde aanscherping van artikel 240a van het Wetboek van Strafrecht, waardoor individuele onwillige partijen kunnen worden aangepakt. Op institutioneel niveau acht de regering een dergelijk vangnet, tot het tegendeel gebleken is, niet nodig en niet opportuun. Een wettelijke versterking van zelfregulering in de vorm van een aansluitplicht en/of algemeen verbindende voorschriften zou zelfregulering illusoir kunnen maken, zo meent de regering. Er is voor gekozen de branches eerst gedurende twee jaar de gelegenheid te bieden om aan te tonen dat zij zelf een betrouwbaar systeem voor jeugdbescherming kunnen opbouwen op basis van de voorgestelde combinatie van zelfregulering en strafrechtelijk toezicht. Daarna wordt er een onafhankelijke evaluatie uitgevoerd. Indien de uitkomst ervan daartoe aanleiding geeft, dan zal mogelijk wettelijk ingrijpen aan de orde zijn.⁴⁵

Afdeling IV

Financiën/Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Financiën

Het Ministerie van Financiën valt door het voortvarend uitbrengen van nadere rapporten toch al op, en wel in positieve zin.⁴⁶ De neiging kan bestaan om een dergelijk geven, mede gelet op de belangen van de schatkist van het Rijk bij de voortgang van fiscale wetten, als vanzelfsprekend te aanvaarden. Maar ook dan blijft het opmerkelijk dat Financiën inzake het wetsvoorstel Inkomstenbelasting 2001 met een uitvoerig nader rapport verscheen nadat nog maar nauwelijks een maand daarvóór de Raad een omvangrijk advies had uitgebracht over dit uitzonderlijk omvangrijke wetsvoorstel. Een dergelijk resultaat is alleen mogelijk bij een slagvaardige aanpak op het ministerie van de daarbij betrokken werkzaamheden.

⁴⁵ *Advies van 6 juli 1999, kamerstukken II 1998/99, 26 841, B.*

⁴⁶ *Het Ministerie van Financiën bracht in 1999 26 nadere rapporten uit binnen twee maanden na het uitbrengen van het advies van de Raad van State, wat 72 procent is van het totale aantal van 36 nadere rapporten van dit ministerie. Dit percentage ligt aanzienlijk hoger dan het bijbehorende gemiddelde van 61 procent van de radere rapporten van alle ministeries die in 1999 binnen de genoemde periode zijn uitgebracht.*

Het aantal adviezen dat de Raad uitbracht over voorstellen van het Ministerie van Financiën liep in 1999 op tot 57; 36 instemmende adviezen, 18 in omvang beperkte adviezen en drie in omvang uitgebreide adviezen. Naarmate het jaar vorderde, nam het aantal adviesaanvragen toe, wat onder meer werd veroorzaakt door wetsvoorstellen die de inkomstenbelasting 2001 tot onderwerp hebben of daarop vooruitlopen.

In 1999 waren van de zijde van het Ministerie van Financiën de adviesaanvragen aangaande het wetsvoorstel Inkomstenbelasting 2001 (IB'01) en de daaraan verbonden invoeringswet van zeer groot belang. Niet alleen qua omvang maar ook qua inhoud waren deze aanvragen ook voor de Raad een gebeurtenis van de eerste orde die het uiterste vergde. De Raad kwam tot 147 inhoudelijke adviespunten over het wetsvoorstel IB'01⁴⁷ en tot 46 inhoudelijke adviespunten over de Invoeringswet IB'01.⁴⁸ De inhoud van deze adviespunten betrof naast fiscaaltechnische aangelegenheden een keur van meer algemene onderwerpen. Hieruit kan alleen maar een greep worden gedaan. Vooral de volgende in de advisering over de IB'01 naar voren gebrachte aangelegenheden die voor de wetgeving van meer algemeen belang zijn, springen in het oog.

- De beperkte mate van herziening. Bij een belastingherziening als deze dienen de kansen te worden benut om die herziening voldoende fundamenteel te doen zijn en schoon schip te maken door bijzondere regelingen die het systeem te veel doorkruisen, fundamenteel te herzien of te laten vervallen. Volgens het nader rapport is bewust afgezien van een dergelijke integrale benadering.⁴⁹
- Opsplitsing in boxen. Het onderbrengen van verschillende inkomensvormen in aparte onderdelen, boxen genoemd, met elk hun eigen regime en tarief, en zonder onderlinge verrekening, doet afbreuk aan het draagkrachtbeginsel. Het nader rapport stelt dat het draagkrachtbeginsel voldoende overeind blijft staan dankzij enkele modernisering van het inkomensbegrip overeenkomstig de economische realiteit.⁵⁰
- Wisselende keuze tussen gezin en persoon. De voorgestelde IB'01 is bij de keuze tussen een gezins- en een persoonsbelasting op lang niet alle onderdelen consequent en eenduidig, vooral niet aangaande toerekening van gezinsbepaalde inkomensdelen aan een van de gezinsleden. Dit leidde tot de toezegging in het nader rapport dat die onderdelen in de memorie van toelichting worden ingekaderd in een doorlopend betoog waarin de van belang zijnde maatschappelijke ontwikkelingen zijn weergegeven. Voor het overige zijn volgens het nader rapport bepaalde onderdelen niet tot een bepaalde consequentie gevoerd doordat bewust is afgezien van een integrale herziening.⁵¹
- Conserverende aanslagen vertrekkende belastingplichtigen. De fiscale benadering van naar het buitenland vertrokken of aldaar werkende belastingplichtigen dient proportioneel te zijn en te blijven passen binnen grenzen die in het (internationaal) recht gelden. Volgens het nader rapport bij de Invoeringswet IB'01 kunnen de voorgestelde maatregelen meer worden gematigd en gestroomlijnd naarmate internationale fiscale ontwikkelingen dat toelaten, zoals het in toenemende mate door het emigratieland belasten van afkoopsommen.⁵²

⁴⁷ *Advies en nader rapport IB'01: kamerstukken II 1998/99, 26 727, A.*

⁴⁸ *Advies en nader rapport Invoeringswet IB'01: kamerstukken II 1998/99, 26 728, A.*

⁴⁹ *Kamerstukken II 1998/99, 26 727, A, punt 3.*

⁵⁰ *Idem, punt 4.*

⁵¹ *Idem, punten 5 en 9-12.*

⁵² *Idem, punten 15-17, 61-64, en kamerstukken II 1998/99, 26 728, A, punt 5.*

- Instrumentalisering. Belastingvermindering als instrument voor niet-fiscale doeleinden, zoals het financieel meer aantrekkelijk maken van openbaar vervoer, wijst de Raad als zodanig niet zonder meer af. De Raad heeft meermalen gewezen op de spanningen die deze instrumentalisering oproept met het oog op de primaire doeleinden van de belastingheffing, de budgettaire functie. Tegemoetkomingen voor niet-fiscale doeleinden, de zogeheten belastinguitgaven, dienen bij voorkeur te worden gebracht binnen het kader van een apart subsidieregime dat als zodanig door de rechter kan worden getoetst op elementaire rechtsbeginselen zoals het gelijkheidsbeginsel. Om die reden verdient het aanbeveling de belastinguitgaven te verzamelen in een apart subsidieregime dat kan worden ondergebracht in een afzonderlijke box met een uniform tarief in de Wet IB'01. Het financiële resultaat van het toepassen van een aftrekkpost wordt dan in principe voor eenieder gelijk doordat dit niet langer afhangt van tabeltarieven waarvan de hoogte varieert met de inkomenshoogte. In het nader rapport is gesteld dat verschil van inzicht tot op het niveau van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling over de vraag van wat tot de belastinguitgaven behoort en de beoogde beperkte ratio van de belastingherziening, de voorgestelde aanpak in de weg staan.⁵³

De Raad adviseert jaarlijks over de ontwerp-Miljoenennota. Daarbij is in de laatste jaren veel aandacht besteed aan de gevolgen van de enorme staatsschuld die Nederland in 25 jaar tekortfinanciering heeft opgebouwd. Het ziet er nu naar uit dat het structurele tekort dat Nederland al die jaren op de overheidsbegroting heeft gedoogd, gaat verdwijnen. Eén zwaluw maakt echter nog geen lente. Het hiervoor besproken wetsvoorstel IB'01 brengt belangrijke belastingverlagingen met zich. Voor nieuwe overheidsuitgaven zijn veelal goede argumenten aan te voeren. Maar het lijkt goed om ons in te stellen op een nieuwe situatie waarbij de toekomst niet verder wordt belast, maar juist enige ruimte voor de toekomst wordt gemaakt.

De Raad heeft er jaar in jaar uit niet alleen voor gepleit het tekort sneller te verminderen dan de regering zich voornam, maar zelfs een overschot na te streven. Daarmee kan schuld worden afgelost en de rentepost op de rijksbegroting worden verlaagd. De verschillen van inzicht over de economische betekenis van begrotingstekorten lijken gedeels te zijn opgelost. Nederland heeft zich bovendien in het kader van de Economische en Monetaire Unie (EMU) verplicht tot een begrotingssituatie die op structureel in evenwicht is of een overschot vertoont. De betekenis hiervan reikt verder dan een enkele kabinetsperiode. Wanneer het AOW-Fonds vanaf de jaren 2020 middelen nodig heeft om de dan snel stijgende AOW-uitgaven te financieren en wanneer ook de zorguitgaven toenemen zal daarvoor begrotingsruimte nodig zijn; lenen daarvoor kan niet meer. Aflossing van althans een deel van de nu uitstaande leningen met de daarmee gepaard gaande verlaging van de rentepost, nu nog een van de grootste uitgavencategorieën op de begroting, kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren.

In het kader van de EMU hebben de gestelde normen voor het terugbrengen van het tekort hun uitwerking niet gemist. Het zou aanbeveling verdienen het verschaffen van ruimte voor de AOW eveneens aan een vaste normering te binden. Op die wijze wordt de benodigde discipline bevorderd en kan worden volstaan met eenmalige besluitvorming.

⁵³ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, punt 27.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het aantal voorstellen dat werd voorgelegd was nagenoeg gelijk aan dat van 1998. Grote haast was er aan het eind van het jaar toen tussen 3 en 5 december bij de Raad vijf ontwerpbesluiten aanhangig werden gemaakt waarbij de regering streefde naar plaatsing in het Staatsblad vóór 1 januari. De Raad realiseerde een adviesduur van gemiddelde negen dagen; de besluiten werden op 23 december 1999 in het Staatsblad geplaatst.

De vraag is of dit haastwerk steeds aanvaardbaar is en of dit niet met een betere planning ten departemente kan worden voorkomen.

De regering wist de nadere rapporten uit 1999 over het algemeen redelijk tot zeer snel uit te brengen. Er zijn drie uitzonderingen.

Voorstel van wet tot Experimenten en anticiperen

Het advies werd uitgebracht op 31 maart 1998, het nader rapport verscheen op 2 februari 1999; een periode van 10 maanden. In het advies werden principiële bezwaren tegen het voorstel verwoord, die de regering aanleiding gaven tot een grondige heroverweging.⁵⁴ Dit resulteerde in een voorstel van Wet experimenten Ww, dat volgens de Raad op hoofdlijnen voldeed aan de eisen die naar het oordeel van de Raad aan experimenteerwetgeving moeten worden gesteld.⁵⁵ De lange voorbereiding van het nader rapport was dus goed te verklaren. Het advies is overigens al besproken in het jaarverslag 1998, bladzijde 42.

Wetsvoorstel tot invoering van een uitkering bij adoptieverlof⁵⁶

Het advies kwam uit op 7 augustus 1998, het nader rapport op 12 maart 1999; zeven maanden later. De verklaring is waarschijnlijk dat de Raad bezwaar had tegen de opzet van het wetsvoorstel, waarbij het adoptieverlof zou worden geregeld in de ZW en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen. Voor de regering was dit aanleiding om de materie op te nemen in de ontwerp-Wet arbeid en Zorg,⁵⁷ waarover de Raad op 13 oktober 1999 advies uitbracht; een nader rapport op dit laatste advies is nog niet verschenen.

Wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet in verband met toezicht, verbod op uitstelfinanciering en waardeoverdracht

Tussen het advies (5 oktober 1998) en het nader rapport (16 februari 1999) ligt vieren-eenhalve maand. Het advies noch het nader rapport lijkt aanleiding te geven voor deze lange behandelingsduur. De verklaring kan gelegen zijn in de grote complexiteit van het voorstel; een ander factor kan zijn dat het beleid ten aanzien van het toezicht op het verzekeringsbedrijf in beweging is.

Privacy in de sociale zekerheid

Het belang van zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens is in de sociale zekerheid een regelmatig terugkerende thema. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de bescherming van persoonsgegevens van de ontvangers van uitkeringen. Bij arbeidsongeschikten gaat het in het bijzonder om medische gegevens, die vanuit de privacy-wetgeving extra moeten worden beschermd.

⁵⁴ Kamerstukken II 1998/00, 26 394, 4r.3, blz. 4.

⁵⁵ Kamerstukken II 1998/00, 26 394, A, punt 1.

⁵⁶ Zaak W12.98.0295/IV.

⁵⁷ Zaak W12.99.0376/IV.

De Raad ontving een ontwerpbesluit dat het mogelijk maakte om publieke regelingen (sociale uitkeringen) en CAO-regelingen (bovenwettelijke uitkeringen) te laten uitvoeren in één administratie. De Raad stelde in zijn advies vast dat dit alleen mogelijk is met schriftelijke toestemming van de betrokken werknemers. De Raad stelde verder, onder verwijzing naar een rapport van de Algemene Rekenkamer, dat het ontwerpbesluit zichtbaar maakte dat versoepeling van regels waaraan in de praktijk behoefte bestaat, kan leiden tot vervaging van de afbakening tussen het publieke uitvoeringsapparaat en private ondernemingen.⁵⁸ Een en ander leidde tot een uitbreiding van de toelichting.

Solidariteit in de pensioenwetgeving

De Raad ontving een wetsvoorstel dat een wijziging betekende van de pensioenrechten van alleenstaanden. Hun wordt in het voorstel de mogelijkheid geboden om het nabestaandenpensioen, waarop zij wel recht hebben maar dat hen geen voordeel oplevert, om te zetten in een hoger pensioen voor zichzelf. De regering gaf als motivering dat er in de pensioenwetgeving nu sprake is van te ver doorgeschoten solidariteit tussen alleenstaanden en de nabestaanden van pensioengerechtigden.

De Raad constateerde dat pensioenfondsen collectieve, op solidariteit gebaseerde regelingen uitvoeren, waarbij het sociale karakter vooropstaat. Het wetsvoorstel, zo meende de Raad, stelde de grenzen van de solidariteit ter discussie. De term "doorgeschoten solidariteit" riep naar zijn mening de vraag op welke toetssteen voor deze kwalificatie moet worden aangelegd zonder dat een ontwikkeling in gang wordt gezet waarbij door een steeds verdergaande verfijning het begrip solidariteit wordt "uitgekleed".

De regering erkende het belang van solidariteit in de pensioenwetgeving, maar stelde dat solidariteit steeds moet worden afgewogen tegen andere overheidsdoelstellingen, zoals individualisering, kostenbeheersing en gelijke behandeling.⁵⁹

De waarborgfunctie van socialezekerheidsverdragen

Aan de Raad werd voorgelegd een voornemen tot opzegging van een verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie uit 1935, inzake pensioenrechten van migranten. In zijn advies herhaalde de Raad een eerder⁶⁰ ingenomen standpunt: verdragen die een belangrijke waarborgfunctie op het terrein van de sociale zekerheid hebben, dienen door Nederland te worden nageleefd en mogen slechts onder bijzondere omstandigheden worden opgezegd. Zo'n bijzondere omstandigheid zou kunnen zijn dat een door een verdrag gewaarborgde zekerheid, die slechts voor een beperkte groep betekenis heeft, een aanmerkelijke verbetering van de sociale zekerheid voor een veel omvangrijker groep in de weg zou staan.⁶¹ De opmerkingen leidden tot aanvullende tekst in de toelichting bij het voorstel.

58 Advies van 21 mei 1999, punten 1 en 3, bijvoegsel Start 10 augustus 1999, nr 151. Het rapport van de Algemene Rekenkamer is te vinden in kamerstukken II 1998/99, 26 266, nrs 1-2.

59 Kamerstukken II 1998/99, 26 711, punt 1.

60 Kamerstukken II 1996/97, 25 524, A, punt 1.

61 Kamerstukken II 1998/99, 26 600, punt 1.

Afdeling V

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

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

In 1999 zijn 105 zaken van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij de Raad binnengekomen, een iets kleiner aantal dan in voorafgaande jaren (1998: 111; 1997: 119). Het aantal inbegrepen onteigeningen was eveneens iets kleiner dan de voorafgaande jaren (57, 65, respectievelijk 61). In negen van de 105 zaken ging het verzoek over een wet in formele zin, in 32 zaken over een algemene maatregel van bestuur. In vijf van de 105 zaken werd een verzoek om spoedbehandeling gedaan. Het betrof hier onder meer een voorstel tot wijziging van de Waterleidingwet en de ontwerp-Wet stedelijke vernieuwing. In 41 zaken is in 1999 een nader rapport uitgebracht; in 16 daarvan ging het om een zaak waarin in 1998 een advies was uitgebracht. In 28 van de 41 zaken werd het nader rapport uitgebracht binnen drie maanden na de datum van advisering door de Raad. Opvallend was dat in zeven van de 41 zaken de tussenliggende periode meer dan zes maanden beliep.

Naar aanleiding van een hem voorgelegd wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (structuur verwijdering afvalstoffen) heeft de Raad onder meer gewezen op het mogelijk optreden van kwalificatieproblemen met betrekking tot een aantal fundamentele begrippen als "verwijdering" en "nuttig toepassen" van afvalstoffen.⁶² Een goed onderscheid tussen dergelijke begrippen is uiterst relevant, in het bijzonder in geval van grensoverschrijdend verkeer van afvalstoffen. De Raad drong er in dit verband op aan om bij het definiëren van deze begrippen naadloos aan te sluiten bij de begripsomschrijvingen daarvan in de desbetreffende EG-richtlijnen. De regering heeft de aanbeveling van de Raad grotendeels opgevolgd. Waar mogelijk is aansluiting gezocht bij de definitiebepalingen van de desbetreffende richtlijnen. Waar nodig is de systematiek van de WMB gevolgd, waarbij evenwel zoveel mogelijk de geest en strekking van de betrokken richtlijn in het oog is gehouden. Een en ander is zowel in het nader rapport als in de memorie van toelichting verduidelijkt.

Verkeer en Waterstaat

In 1999 is in 84 zaken van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de Raad om advies gevraagd. Het totaal ligt iets lager dan in voorafgaande jaren (1998: 98; 1997: 88), doch opvallend is de stijging van het aantal inbegrepen onteigeningen: 46, tegen 42 respectievelijk 18 in de twee voorliggende jaren. In acht van de 84 zaken ging het verzoek over een wet in formele zin, in 24 zaken over een algemene maatregel van bestuur. In vijf zaken werd een spoedaanvraag gedaan, waarvan een betreffende het ontwerp-Interimbesluit vergunningplicht installaties ter zee. Vermeldenswaard hierbij is dat, hoewel de Raad op 8 juli 1999 reeds zijn advies uitbracht, het nader rapport eerst op 14 september 1999 verscheen. In totaal werd in 55 zaken in 1999 een nader rapport uitgebracht, waarvan in 49 zaken binnen drie maanden na de advisering. Van de 55 zaken ging het in 16 gevallen om een zaak waarover in 1998 reeds was geadviseerd.

⁶² *Advies van 29 januari 1999, kamerstukken II 1998/99, 26 638, A.*

Aan de Raad is voorgelegd de tweede nota van wijziging inzake het voorstel van wet tot vervanging van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Hierin was opgenomen een experimenteerregeling met als doel, naar het zich volgens de Raad liet aanzien, inzicht te verkrijgen in besparingseffecten op het waterverbruik indien de verontreinigingsheffing wordt gekoppeld aan de hoeveelheid geleverd drinkwater. De regeling strekte kennelijk tot vervanging van een eerder uit het wetsvoorstel geschrapte soortgelijke experimenteerbepaling. Belangrijkste overweging in het advies⁶³ van de Raad was dat de prijselasticiteit van water gering is, hetgeen tot de conclusie noopte dat een experiment met als doel inzicht te verkrijgen in besparingseffecten van het waterverbruik feitelijk zinloos is. Geadviseerd werd het voorstel niet aan de Staten-Generaal te zenden.

De regering heeft dit advies niet opgevolgd. Zij stelde dat niet het verkrijgen van inzicht in de besparingseffecten op het waterverbruik het doel van de regeling was, maar het zetten van verdere stappen op het pad van nadere differentiatie van de verontreinigingsheffing met betrekking tot particuliere huishoudens.

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

In het aantal adviesaanvragen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is geen duidelijke tendens waarneembaar ten opzichte van voorgaande jaren. In 1999 is in 25 gevallen advies gevraagd, waarvan twee onteigeningen. In zeven zaken ging het verzoek over een wet in formele zin, in 15 zaken over een algemene maatregel van bestuur. In drie zaken werd een spoedadviesaanvraag gedaan. Met name betrof het hierbij zaken die samenhangen met de mestproblematiek. In het afgelopen jaar werd in 20 zaken een nader rapport uitgebracht; in zes daarvan betrof het een zaak waarover in 1998 was geadviseerd. In 11 van de 20 zaken is het nader rapport binnen drie maanden na de adviesdatum uitgebracht. Opvallend is het relatief grote aantal zaken met een langere tussenliggende termijn (bijna de helft) en het aantal zaken waarin de tussenliggende termijn langer dan een halfjaar beliep (20 procent).

Ook het verslagjaar stond voor wat betreft de wetgeving van dit ministerie grotendeels in het teken van de hardnekkige mestproblematiek.

Belangrijke aanleiding voor wetgeving vormde het vonnis van de president van de rechtbank 's-Gravenhage van 23 februari 1999, KG 99/58, waarin de Staat der Nederlanden in aansluiting op een eerder tussenvonnis werd geboden de hoofdstukken II tot en met IV van de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv) buiten toepassing te laten totdat, hetzij in de met betrekking tot deze wet lopende bodemprocedure zou zijn beslist dat die niet in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij EVRM, hetzij zou zijn voorzien in een adequate schadevergoedingsregeling terzake van de in de Whv voorziene reductie van varkensrechten. De regering heeft naar aanleiding daarvan een wetsvoorstel in procedure gebracht dat werd gekoppeld aan de Whv en waarin niet werd voorzien in een herstel van vervallen, latente mestproductierechten. De Raad vond⁶⁴ dat een dergelijk voorstel op dat moment niet opportuun was, aangezien het vonnis in kort geding het karakter van een ordemaatregel had. De Raad meende voorts dat door de koppeling

⁶³ *Advies van 30 augustus 1999, kamerstukken II 1999/2000, 26 367, C.*

⁶⁴ *Advies van 30 maart 1999, Bijvoegsel Start 1999, 176.*

aan de bepalingen van de Whv, de rechtspositie van de varkenshouders hangende de procedures tegen die wet, onduidelijk zou blijven. Bovendien zou niet worden voorzien in een herstel van vervallen rechten en zouden als gevolg van nauwe aansluiting bij het stelsel van de Whv ook risico's worden genomen met betrekking tot de uitvoerbaarheid wanneer rechterlijke uitspraken met betrekking tot het buiten toepassing verklaren van de Whv in hoger beroep zouden worden bevestigd. Na de kritiek van de Raad, heeft de regering besloten het ontwerp niet bij het parlement in te dienen.

Later in het jaar is opnieuw een wetsvoorstel om advies voorgelegd, waarin, in afwachting van een definitieve rechterlijke uitspraak, werd voorzien in een tijdelijke verhoging van varkensrechten. De Raad meende⁶⁵ dat ook met dit voorstel risico werd gelopen, omdat toch deels toepassing werd gegeven aan regels die volgens rechterlijke uitspraken, buiten toepassing moesten blijven. De tijdelijke verhoging kon namelijk slechts worden verhandeld samen met (op de Whv gebaseerde) varkensrechten. Latente mestproductierechten zouden hoe dan ook niet kunnen overgaan. De regering heeft het advies ten dele gevolgd. Er werd voorzien in een zelfstandig verhandelbaar tijdelijk productierecht. Om een ongewenste uitbreiding van de mestproductie te voorkomen, zou verhandeling van latente rechten evenwel nog steeds niet zijn toegelaten. Deze beperking vond de regering in overeenstemming met het EVRM, omdat het gaat om een uit oogpunt van algemeen belang noodzakelijke en proportionele beperking van het gebruik van eigendom.

⁶⁵ *Advies van 2 september 1999, kamerstukken II 1999/2000, 26 881, A.*

III



Bestuursrechtspraak

1.... Algemeen

Het aantal ingekomen hoofd zaken in eerste en enige aanleg was in het verslagjaar met 2.400 ver onder het aantal dat de voorgaande jaren binnenkwam. In vergelijking met 1998 en 1997⁶⁶, toen ruim 3.000 zaken instroomden, betrof dit een daling van 20 procent. In vergelijking met de daaraan voorafgaande jaren was de daling nog veel groter. Deze daling deed zich voor over alle zaken, dus zowel bij de zaken over de ruimtelijke ordening als die over milieu.

Ook de instroom van zaken in hoger beroep was ruim 300 zaken (15 procent) minder dan het afgelopen jaar, 1.753 zaken konden worden ingeboekt.

Het aantal hoofd zaken dat in het verslagjaar kon worden afgedaan, is zowel voor wat betreft de zaken in eerste en enige aanleg als die in hoger beroep gedaald in vergelijking met 1998; het betreft een daling met bijna 800 respectievelijk 200 zaken.

Het aantal hoofd zaken in eerste en enige aanleg dat met zitting werd afgedaan, vermindert met 180. Opgemerkt moet hierbij worden dat, anders dan het geval was in 1998, in 1999 weinig zaken "projectmatig" konden worden afgehandeld.

In hoger beroep was het echter wel mogelijk het aantal zaken dat met zitting werd afgedaan, te verhogen met bijna 200.

Aangezien zowel in eerste en enige aanleg als in hoger beroep het aantal afgedane zaken de instroom overtrof, kwam de werkvoorraad op beide punten lager uit dan in het voorafgaande jaar. De werkvoorraad bij eerste en enige aanleg is hierdoor, met 3.565 zaken, beduidend lager dan in de voorafgaande jaren.

Ook het aantal verzoeken om voorlopige voorziening/schorsing bleef zowel bij eerste en enige aanleg als hoger beroep achter in vergelijking met 1998. In beide gevallen betrof het ongeveer 100 zaken. Het aantal zaken dat met zitting werd afgedaan, daalde ook hier. De omvang van de werkvoorraden stabiliseerde zich in vergelijking met 1998.

De gemiddelde doorlooptijd voor zaken in eerste en enige aanleg beliep het afgelopen jaar voor Kamer 1 (ruimtelijke ordening) 20 maanden en voor Kamer 3 (milieuzaken) 28 maanden, voor Kamer 4 (zaken in hoger beroep) 11 maanden. Voor schorsingen en voorlopige voorzieningen was de doorlooptijd maximaal vijf maanden.

Zoals eerder in dit jaarverslag is opgemerkt, is in het bijzonder met het oog op de doorlooptijden die, voor wat betreft de eerste en enige aanleg nog lang niet de door de Afdeling nagestreefde termijn van ten hoogste een jaar hebben bereikt, besloten de interne werkwijze en de structuur van zowel de Afdeling bestuursrechtspraak als de Directie bestuursrechtspraak te herzien.

⁶⁶ De statistische informatie betreffende de Afdeling bestuursrechtspraak is opgenomen in de bijlage 6 bij dit jaarverslag

2.... Jurisprudentie

- **Zuiver schadebesluit**

In het verslagjaar is evenals in het jaar daarvoor, veel aandacht uitgegaan naar het zuiver schadebesluit. Uit de uitspraak van 31 mei 1999, H01.98.0896 (AB 1999, 281 m.n. A. Van Hall), komt naar voren, dat van een besluit slechts kan worden gesproken indien wordt beslist op een verzoek dat is gericht op het nemen van een zelfstandig schadebesluit op buitenwettelijke grondslag. Een enkele aansprakelijkstelling op grond van onrechtmatige daad is daartoe niet voldoende. Deze uitspraak raakt aan de problematiek van het naast elkaar bestaan van twee wegen om schadevergoeding van de overheid te verkrijgen: het uitlokken van een zuiver schadebesluit en het instellen van een civiele actie uit onrechtmatige daad. De burgerlijke rechter heeft daarover een uitspraak gedaan die voor de volledigheid van het beeld niet onvermeld mag blijven (HR 17 december 1999, JB 2000, 4).

Voorafgaand aan het verzoek om een zuiver schadebesluit te nemen, kan nog een ander verzoek van belang zijn. Dit is in het bijzonder het geval indien de gestelde schade het gevolg is van stilzitten door de overheid. In de uitspraak van de Afdeling van 30 maart 1999, E03.98.0037 (AB 2000, 10 m.n. G.T.J.M. Jurgens), was vergoeding verzocht van schade ten gevolge van het achterwege blijven van handhavingsmaatregelen tegen geluidsoverlast door een sportkantine. De Afdeling kende betekenis toe aan het feit dat verzoeker - weliswaar zonder de gewenste wijze van optreden te specificeren - burgemeester en wethouders schriftelijk om maatregelen tegen de overlast had verzocht. Daarvan uitgaande, bestond voor burgemeester en wethouders een wettelijke verplichting om binnen vier weken een beslissing te nemen. Het niet nemen van dit besluit achtte de Afdeling gelegen "binnen het kader van de uitoefening door burgemeester en wethouders van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid".

De bevoegdheid tot het nemen van een zuiver schadebesluit berust, naar vaste jurisprudentie, als regel bij het bestuursorgaan dat het beweerdelijk schadeveroorzakende besluit heeft genomen. In de uitspraak van 12 augustus 1999, H01.98.1441 (AB 1999, 327 m.n. M. Schreuder-Vlasblom), ging het om schade die zou zijn veroorzaakt door een besluit dat op eigen naam was genomen door een ambtenaar van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Niettemin aanvaardde de Afdeling, dat de minister - en niet de betrokken ambtenaar zelf - had beslist op het verzoek om schadevergoeding. Zij overwoog daarbij, dat de ambtenaar aan de minister ondergeschikt is en uitsluitend wat betreft de inhoudelijke zijde van de taakuitoefening over een zelfstandige wettelijke bevoegdheid beschikt. In casu had de ambtenaar overigens de grenzen van de hem door de wet toegekende bevoegdheid overschreden; dit ontnam volgens de Afdeling echter niet het publiekrechtelijke karakter aan de schadebeslissing van de minister.

- **Algemeen verbindend voorschrift**

Op enkele plaatsen gebruikt de Awb het begrip "algemeen verbindend voorschrift". De door de Awb-wetgever uitgesproken verwachting dat de uitleg van dit begrip geen problemen zou opleveren, is niet geheel bewaarheid. Met een zekere regelmaat wordt de Afdeling geroepen er een uitspraak over te doen. Dit jaar stond daarbij vooral centraal dat het voorschrift, wil het als algemeen verbindend worden aangemerkt, een zelfstandige normstelling moet behelzen. Aan deze eis was niet voldaan in de uitspraak van 23 november 1999, H01.98.1720. Ingevolge de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Maastricht is het verboden een (horeca-)inrichting te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester, die echter tevens bij openbaar bekend te maken

besluit mag bepalen dat bedoeld verbod niet geldt voor één of meer in dat besluit aangeduide soorten inrichtingen in die gehele gemeente dan wel in één of meer daarin aangevoerde gedeelten van de gemeente. Zo'n aanwijzingsbesluit is naar het oordeel van de Afdeling niet als algemeen verbindend voorschrift aan te merken, nu het slechts ziet op de werkingssfeer van het reeds in de APV zelf vervatte verbod.

Tot een vergelijkbare conclusie kwam de uitspraak van 17 augustus 1999, H01.98.1547 (AB 1999, 412 m.n. M. Schreuder-Vlasblom), betreffende de weigering van de Directeur-Generaal van de Rijksluchtvaartdienst om het verkeerscircuitgebied van het vliegveld Seppe te wijzigen. Anders dan de rechtbank, zag de Afdeling in zo'n wijzigingsbesluit - indien het zou zijn genomen - geen algemeen verbindend voorschrift. Ook hier was geen sprake van zelfstandige normstelling: welke regels in een circuitgebied in acht moeten worden genomen, is reeds neergelegd in onder meer het Luchtverkeersreglement. Besluiten zoals in de zaken Maastricht en Seppe aan de orde, zijn overigens wel besluiten van algemene strekking. Zij worden in de wandeling veelal aangeduid als "concretiserende besluiten van algemene strekking".

- Weigering te gedogen

In een reeks van zaken heeft de Afdeling zich gebogen over het besluitkarakter van de weigering te gedogen. Deze weigering kan naar haar oordeel in het algemeen niet als een besluit worden aangemerkt. De wetenschap bij de betrokkene dat hij verkeert in de situatie dat tegen zijn overtreding kan worden opgetreden, levert geen rechtsgevolg op. Daarvan is pas sprake wanneer tot bestuursdwang wordt besloten of een last onder dwangsom wordt opgelegd.

In een aantal uitspraken van 22 juli 1999, H01.98.0114 e.a. (AB 1999, 340 m.n. F.C.M.A. Michiels), zag de Afdeling echter aanleiding, de weigering van burgemeester en wethouders van Dalfsen om permanente bewoning van een recreatiewoning te gedogen toch als een besluit aan te merken. Gebleken was, dat burgemeester en wethouders beleidsregels hadden vastgesteld en gepubliceerd, waarin werd aangegeven in welke gevallen zij permanente bewoning zouden toestaan. Het verzoek van de bewoners om hun permanente bewoning te gedogen, moest derhalve worden opgevat als een verzoek om erkenning van de voor hen - naar zij stelden - uit dit beleid en de daaraan inherente afwijzingsbevoegdheid voortvloeiende aanspraak. De weigering van die erkenning was als een beschikking in de zin van de Awb aangemerkt. Op een recreatiewoning in een andere gemeente, Ermelo, kon deze redenering niet worden toegepast. In haar uitspraak van 26 juli 1999, H01.98.0030, hield de Afdeling dan ook vast aan de hoofdregel: geen besluit.

- Legalisatie

Vooraf door beoefenaren van het vreemdelingenrecht is met spanning uitgezien naar het antwoord op de vraag of een legalisatie van een uit het buitenland afkomstig document, door de Minister van Buitenlandse Zaken, een publiekrechtelijke rechtshandeling is. In de uitspraak van 18 februari 1999, H01.98.1345/Q01 (AB 1999, 143 m.n. M. Schreuder-Vlasblom) heeft de Afdeling deze vraag bevestigend beantwoord; de weigering om te legaliseren is dus een besluit en daarmee vatbaar voor bezwaar en beroep. Weliswaar biedt de Nederlandse wetgeving geen specifieke publiekrechtelijke grondslag, maar legalisatie vindt plaats in het internationale rechtsverkeer door een soevereine staat, waarbij sprake is van een volkenrechtelijke rechtsgrond. Gelet op het bewijsrechtelijk gevolg van de legalisatie - zij het dat dit eerst in een andere procedure zichtbaar en concreet wordt - is voorts sprake van een rechtshandeling.

- Openbaarheid van bestuur

Met niet minder belangstelling zal in medialand zijn uitgekeken naar het rechterlijk oordeel in de procedure tussen een verslaggever van de Volkskrant en de minister-president, Minister van Algemene Zaken. Het ging om de weigering van laatstgenoemde, de journalist in het bezit te stellen van correspondentie met betrekking tot het lidmaatschap van de Prins van Oranje van het Internationaal Olympisch Comité (IOC). De minister-president stelde zich op het standpunt, dat het verstrekken van de in de brieven vervatte informatie de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen. Met een beroep op de volstreekte vertrouwelijkheid van binnen de Kroon gewisselde informatie, weigerde hij zelfs de brieven onder geheimhouding over te leggen aan de president van de rechtbank. De president kon zich hiermee niet verenigen. Zijns inziens behoefde de minister-president de inhoud van de gevoerde correspondentie zelf niet over te leggen, maar liet dit onverlet zijn gehoudenheid om aan te tonen dat ofwel sprake is van correspondentie met het Staatshoofd zelve ofwel van correspondentie met een ander waarin opinies van het Staatshoofd zijn opgenomen. Daarbij kan de minister-president volgens de president volstaan met het vertrouwelijk ter inzage geven van briefhoofd en aanhef van de correspondentie. De Afdeling - aan wie de minister-president eveneens vertrouwelijke inzage heeft geweigerd - deelde het oordeel van de rechtbank-president niet (uitspraak van 25 november 1999, H01.99.0494). Op grond van het verhandelde ter zitting ging zij ervan uit dat het geschil betrekking had op correspondentie tussen de Prins van Oranje en de minister-president. Gezien de bijzondere positie van de Prins van Oranje als vermoedelijke troonopvolger, achtte zij evident dat informatie daaromtrent de eenheid van de Kroon zowel nu als in de toekomst in gevaar zou kunnen brengen. Derhalve deed zich een absolute weigeringsgrond in de zin van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) voor. In bescherming van het belang van die eenheid waren tevens gewichtige redenen gelegen om overlegging aan de rechter te weigeren.

Ook het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten is naar zijn aard met geheimhouding omgeven. Meer dan eens proberen journalisten en andere staatsburgers het waas van geheimzinnigheid rond de activiteiten van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) met een beroep op de WOB te doorbreken. Gaat het daarbij om lopende zaken, dan kan de verantwoordelijke minister zich als regel beroepen op de weigeringsgrond "veiligheid van de Staat". Zelfs de algemene vraag of over een bepaalde persoon gegevens bij de BVD bekend zijn, mag onbeantwoord blijven, omdat zo'n antwoord op zichzelf reeds zicht zou kunnen bieden op het "actuele kennisniveau" van de BVD. Daarentegen aanvaardt de minister, dat over een eventuele registratie wel mededeling kan worden gedaan indien deze heeft plaatsgevonden binnen een context die voor de taakuitvoering van de BVD niet langer actueel is. Uit de uitspraak van 17 augustus 1999, H01.98.0435 (AB 1999, 412 m.n. M. Schreuder-Vlasblom), komt naar voren, dat ook in laatstbedoeld geval van onbeperkte informatieverstrekking geen sprake behoeft te zijn. Al gaat het om gegevens die op zichzelf nog slechts van historisch belang zijn, de openbaarmaking ervan zou in bepaalde gevallen inzicht kunnen geven in de bronnen en werkwijzen - de "modus operandi" - van de BVD. Bescherming van de bronnen en geheimhouding van de methoden van de dienst kunnen ook in een niet-actuele context een genoegzame weigeringsgrond opleveren.

Dat een rechterlijke controle op deze - en andere - weigeringsgronden soms problemen oplevert, ligt in de aard van de zaak. Zou in het kader van een procedure over de verstreking van bepaalde gegevens vrijelijk inzicht worden geboden in de aard en de inhoud van de betrokken informatie, dan zou de verzoeker langs die omweg kunnen

verkrijgen wat hem is geweigerd en zou de procedure verder zinloos worden. Voor geheimhouding van gegevens in het bestuursproces is artikel 8:29 Awb geschreven. Voorts wordt van het bestuursorgaan verwacht, dat het zo nodig per document aangeeft welke weigeringsgrond het heeft gehanteerd en motiveert waarom het die grond van toepassing acht. De Voorzittersuitspraak van 28 december 1999, nos 199901860/1 en /2, maakt duidelijk dat de rechtbank niet zonder meer tot vernietiging van de bestreden beslissing kan overgaan indien het bestuursorgaan niet aanstonds in voldoende mate aan zijn motiveringsplicht voldoet. Zo'n vernietiging zal veelal de oplossing van het geschil niet dichterbij brengen. De rechtbank moet zijn onderzoek voortzetten en proberen meer duidelijkheid te verkrijgen; onder bijzondere omstandigheden kan het aangewezen zijn, het bestuursorgaan te horen buiten aanwezigheid van degene die de openbaarmaking heeft verzocht.

- Ruimtelijke ordening: plannen en projecten

Op 27 januari 1999 is de Wet procedures vijfde baan Schiphol in werking getreden. Met deze wet wordt beoogd de procedures voor de aanleg van de vijfde baan van de luchthaven Schiphol te beheersen en te versnellen. Ten tijde van de inwerkingtreding lag bij de Afdeling een aantal beroep- en verzoekschriften inzake het bestemmingsplan "Schiphol-West e.o." van de gemeente Haarlemmermeer. Dit plan voorziet onder meer in de aanleg van de vijfde baan. Aangezien de Afdeling op grond van deze wet binnen uiterlijk 18 weken na ontvangst van het verweerschrift uitspraak diende te doen op de beroepen en er nader onderzoek nodig was, heeft de Voorzitter bij uitspraak van 15 februari 1999 de verzoeken om voorlopige voorziening ingewilligd en medegedeeld dat de zitting van het bodemgeschil op 15 maart 1999 zal plaatsvinden. De Afdeling heeft op 29 april 1999 binnen de voorgeschreven termijn uitspraak gedaan in het bodemgeschil (E01.98.0498). Overigens is het aantal beroepen op grond van deze wet beperkt gebleven.

Veel beroepszaken op het gebied van de ruimtelijke ordening hebben betrekking tot het spanningsveld tussen "natuur" en "bebouwing". Hierbij heeft de Afdeling in toenemende mate te oordelen over ruimtelijke projecten die gesitueerd zijn in of direct nabij een kerngebied van de ecologische hoofdstructuur, die is neergelegd in het Structuurschema Groene Ruimte en/of in streekplannen. In dit kader heeft de Afdeling onder meer de volgende uitspraken gedaan.

De uitspraak van 25 januari 1999, E01.97.0537, betrof een bestemmingsplan dat voorzag in de bouw van 32 recreatiewoningen in het Nationaal Park De Weerribben. De Afdeling vernietigde het besluit tot goedkeuring van dit plan, omdat niet was onderzocht of er een zwaarwegend maatschappelijk belang was dat de aantasting van de wezenlijke kenmerken of waarden van dit gebied kon rechtvaardigen. Daarbij overwoog de Afdeling dat het bedrijfseconomisch belang van de exploitant van het recreatieterrein in dit geval bezwaarlijk als een dergelijk belang kan worden aangemerkt.

Bij uitspraak van 4 februari 1999, E01.96.0321 (M en R 1999/9, nr 76 m.n. H.A.M. van Geest), vernietigde de Afdeling het besluit tot goedkeuring van een bestemmingsplan dat voorzag in de aanleg van een weg aan de zuidwestrand van 's-Hertogenbosch, die een gebied doorsnijdt dat deel uitmaakt van de groene hoofdstructuur als bedoeld in het streekplan Noord-Brabant. In dit streekplan is bepaald dat indien sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang en onderzoek heeft aangetoond dat vanwege ruimtelijke aspecten geen alternatieve locaties voorhanden zijn buiten de groene hoofdstructuur, ingrepen daarin kunnen worden toegestaan. In dit geval was uit onderzoek gebleken dat een alternatief tracé in een aantal opzichten minder gunstig was dan het beoogde, maar dit tracé was volgens de Afdeling niet volstrekt onrealistisch. Het was derhalve

een alternatief in de zin van het streekplan. Nu het desbetreffende streekplanonderdeel als beslissing van wezenlijk belang was aangemerkt, kon daarvan slechts worden afgeweken na herziening van het streekplan, hetgeen niet was geschied.

In de uitspraak van 25 mei 1999, E01.98.0164 (BR 1999, blz. 857 m.n. A.A.J. de Gier), ging het om een besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, waarin deze met toepassing van artikel 29 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) het besluit van gedeputeerde staten van Flevoland tot goedkeuring van een bestemmingsplan van de gemeente Zeewolde verving. Dit bestemmingsplan maakte de bouw mogelijk van 600 woningen en een aantal recreatieve voorzieningen. De minister kon zich niet met dit plan verenigen, omdat hij het kennelijk in strijd achtte met het nationaal ruimtelijk beleid, onder meer omdat het plangebied in het Structuurschema Groene Ruimte is aangewezen als kerngebied van de ecologische hoofdstructuur. De Afdeling was van oordeel, dat niet aannemelijk was gemaakt dat een zwaarwegend maatschappelijk belang de ingreep waarin het plan voorziet rechtvaardigt, zodat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het bestemmingsplan in strijd is met het beleid voor de ecologische hoofdstructuur.

Op 13 december 1999, E01.97.0477 (NJB 2000, p. 19, nr 1), heeft de Afdeling uitspraak gedaan in de eerste zaak waarin een regionaal structuurplan als bedoeld in artikel 36c WRO aan de orde was. Anders dan bij een streek- of structuurplan, is bij een regionaal structuurplan dwingend voorgeschreven dat de bij de concrete beleidsbeslissingen te bepalen grenzen of beperkingen doorwerken in de vervolgbesluitvorming. Voor de elementen die niet als concrete beleidsbeslissing zijn aangemerkt, geldt deze dwingend voorgeschreven doorwerking niet. Daarom zijn die elementen geen besluiten als bedoeld in artikel 36e WRO in samenhang met artikel 1:3 Awb. In het voorliggende regionale structuurplan waren geen elementen daarvan "gelabeld" als concrete beleidsbeslissing. De Afdeling heeft zich dan ook onbevoegd verklaard kennis te nemen van de beroepen.

In de uitspraak van 26 oktober 1999, E01.97.0672 (JB 1999/298; JM 1999/165 m.n. H.E. Woldendorp), welke betrekking heeft op de goedkeuring van het bestemmingsplan "Grensoverschrijdend bedrijventerrein GOB Aachen-Heerlen", is onder andere de vraag beantwoord met betrekking tot de toepassing van de Habitatrichtlijn (richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992) in verband met de aanwezigheid van een hamsterpopulatie in het plangebied. Of de Habitatrichtlijn correct is geïmplementeerd, kwam aan de orde in het inmiddels ook in rechte aangevochten besluit tot het verlenen van ontheffing als bedoeld in artikel 25 van de Natuurbeschermingswet. Met betrekking tot de goedkeuring van het voorliggende bestemmingsplan werd overwogen dat gedeputeerde staten geen goedkeuring aan het plan hadden kunnen verlenen, indien zij in redelijkheid hadden moeten inzien dat het plan, mede gelet op artikel 2, eerste lid, van het Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet, ertoe zou leiden dat het natuurlijke verspreidingsgebied van de hamsters in die mate wordt aangetast dat zij daarin niet meer kunnen voortbestaan.

- Ontgrondingen

Bij uitspraak van 23 september 1999, E01.96.0330 (JM 1999/166 m.n. H.S. de Vries), besliste de Afdeling op de beroepen tegen de verlening van een vergunning voor het ontgronden van een groot gebied (331 hectare) in West Maas en Waal. De Afdeling oordeelde dat de Europese Richtlijn van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoorde-

ling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG), wat betreft het besluit waaraan de verplichting tot het opstellen van een milieu-effectrapport voor ontgrondingen is gekoppeld, correct in de nationale regelgeving (WMB en Besluit milieu-effectrapportage 1987) is geïmplementeerd. Over de vergoeding van de eventueel optredende schade oordeelde de Afdeling, dat de wettelijke schaderegelingen op zichzelf toereikend moeten worden geacht. In het ontbreken van privaatrechtelijke schade- of koopplichtregelingen werd geen aanleiding gezien tot vernietiging van het bestreden besluit. Interessant is verder de vernietiging van een vergunningvoorschrift waarin de verdeling van winrechten was geregeld. Volgens de Afdeling moet de wijze waarop de vergunninghoudster de aan haar verleende winningsmogelijkheden wil uitoefenen - eventueel in samenwerking met anderen - worden beschouwd als een interne aangelegenheid van de vergunninghoudster. Deze interne aangelegenheid kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden aangemerkt als een bij de ontgroning betrokken belang in de zin der wet.

In de uitspraak van 27 september 1999, E01.97.0601 (JM 2000/16 m.n. H.S. de Vries), heeft de Afdeling zich in eerste en enige aanleg bevoegd geacht terzake van de handhaving in ontgrondingszaken. Het beroep betreft een aanzegging van bestuursdwang in verband met het verrichten van bepaalde werkzaamheden zonder de daartoe vereiste vergunning op grond van de Ontgrondingenwet. De Afdeling acht zich bevoegd in verband met de wijziging per 1 januari 1997 van artikel 13.1, tweede lid, WMB en artikel 22 van de Ontgrondingenwet. Voordien was de rechtbank in eerste aanleg bevoegd.

- Milieuzaken

De door de Afdeling gestelde prejudiciële vragen inzake de export van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, hebben inmiddels een vervolg gekregen.

In zijn arrest van 25 juni 1998 (C-203/96, Jur. 1998 I-4111) heeft het HvJEG geantwoord dat richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 en verordening (EEG) 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de EG aldus moeten worden uitgelegd, dat de beginselen van zelfverzorging en nabijheid niet van toepassing zijn op de overbrenging van afvalstoffen die voor nuttige toepassing zijn bestemd.

Naar aanleiding van dit arrest heeft de Afdeling geoordeeld dat het in het Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen 1 neergelegde beleid, dat de beginselen van zelfverzorging en nabijheid als belangrijke uitgangspunten gelden bij de beslissing met betrekking tot de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen niet kan worden gebaseerd op de richtlijn en de verordening (uitspraak van 28 januari 1999, E03.95.0106A (AB 1999, 154 m.n. Ch.W. Backes). Het is in strijd met het systeem van de richtlijn en de verordening om krachtens artikel 7 van de verordening bezwaar te maken op basis van deze beginselen. Omdat het besluit bezwaar te maken tegen de uitvoer van de voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen niet is gebaseerd op een nationale wettelijke regeling, maar op artikel 7 van de verordening, kan in het midden blijven of artikel 176 van het EG-Verdrag de mogelijkheid biedt een nationale wettelijke regeling te treffen teneinde, in afwijking van het vorengenoemde systeem van de richtlijn en de verordening, een overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen tegen te gaan met een beroep op de beginselen van zelfverzorging en nabijheid (uitspraak van 29 juli 1999, E03.96.0027).

- Coffeeshops

Het nationale fenomeen coffeeshop blijft voorwerp van een gestage stroom jurispruden-

tie. Dit jaar is de aandacht vooral uitgegaan naar de verenigbaarheid van gemeentelijke regelingen op dit punt met de bepalingen van de Opiumwet. Duidelijk werd, dat opzet en redactie van de gemeentelijke voorschriften daarbij doorslaggevend zijn.

In de uitspraak van 12 augustus 1999, H01.99.0260 (JB 1999, 248 m.n. R.J.G.H. Seerden; Gst 2000, 7111, 4 m.n. H.Ph.J.A.M. Hennekens), vond de "Overlastverordening coffeeshops" van de gemeente Doetinchem in de ogen van de Afdeling geen genade. Deze verordening verbood het exploiteren van een coffeeshop zonder vergunning van de burgemeester. Het verlenen van zo'n vergunning zou betrekking hebben op de exploitatie van een inrichting waar - gezien de begripsomschrijving in de verordening - onder meer softdrugs worden verstrekt, gebruikt en/of verkocht. Een gemeentelijke verordening mag echter niet in strijd met een hogere regeling - de Opiumwet - een handelen mét vergunning toestaan dat in de hogere regeling expliciet is verboden, aldus de Afdeling. Wel aanvaardbaar is de gebruikelijke bepaling in de APV, op grond waarvan het - in het algemeen - verboden is een horeca-inrichting te exploiteren zonder vergunning van het bevoegd gezag. Dit wordt niet anders, indien op basis van deze APV-bepaling een beleid wordt vastgesteld dat specifieke regels voor coffeeshops behelst.

In de uitspraak van 23 september 1999, H01.99.0307 e.v., aanvaardde de Afdeling het Arnhemse gedoog- en uitsterfbeleid, mede op grond van de overweging dat het voor horeca-inrichtingen geldende vergunningstelsel, voorzover van toepassing op coffeeshops, niet voorziet in bepalingen terzake van onder meer de handel in softdrugs die zich niet met de hogere regelgeving verdragen.

Het Maastrichtse "stelsel van het afnemend maximum" was reeds als beleid geaccepteerd in de uitspraak van 8 januari 1999, H01.97.1273 (Gst 1999, 7096, 5 m.n. H.Ph.J.A.M. Hennekens).

Het Deventer coffeeshopbeleid - waarin een fysieke ruimtelijke scheiding wordt verlangd tussen coffeeshop en woonruimten - volgde bij uitspraak van 27 september 1999, H01.98.1853.

Een maximumstelsel in de verordening zelf, namelijk in de Drank- en Horecaverordening van de gemeente Leiden, bleef overeind in de uitspraak van 8 oktober 1999, H01.99.0148. Op grond van deze verordening dient de burgemeester het verlot voor het bedrijfsmatig verstrekken van alcoholvrije drank in een besloten ruimte in te trekken indien het aantal besloten ruimten waarvoor een verlot is verleend en waarin softdrugs kunnen worden verkregen meer bedraagt dan 15 in het gebied gelegen binnen de singels, dan wel indien in een besloten ruimte buiten de singels softdrugs kunnen worden verkregen. Het verlot betreft niet het verkopen van softdrugs, maar het bedrijfsmatig verstrekken van alcoholvrije drank. Dat ingevolge de verordening bij de beoordeling van een verzoek om verlot de vraag wordt betrokken of softdrugs kunnen worden verkregen, betekent niet dat hiermee een vergunningstelsel in het leven is geroepen op grond waarvan verlot kan worden verkregen voor de verkoop van softdrugs, aldus de Afdeling.

- Bouwrecht

In de zaak H01.99.0245, waarin uitspraak werd gedaan op 21 december 1999, heeft de Afdeling geworsteld met de problematiek rond de per 1 januari 1994 ingevoerde nieuwe regeling van de inwerkingtreding van bestemmingsplannen. Artikel 28, achtste lid, WRO komt er, kort gezegd, op neer dat een bestemmingsplan "voorlopig" in werking treedt zodra het is goedgekeurd, de termijn voor beroep tegen de goedkeuring is verstreken en geen verzoek om schorsing van het goedkeuringsbesluit is ingediend, dan wel afwijzend op zo'n verzoek is beslist. Het nieuwe bestemmingsplan is dan nog niet onherroepelijk,

maar vormt al wel het toetsingskader voor de verlening van bouwvergunningen. Wat gebeurt er nu met zo'n vergunning, indien de Afdeling de goedkeuring van het bestemmingsplan vernietigt? Indien de bouwvergunning rechtens onaantastbaar is geworden, blijft deze vernietiging zonder gevolgen. Immers, de bouwvergunning is niet een rechtsgevolg van het nieuwe bestemmingsplan (artikel 8:72, tweede lid, Awb). Maar indien de bouwvergunning zelf ook nog onder de rechter is? Als regel heeft vernietiging van een besluit terugwerkende kracht. Onverkorte toepassing hiervan zou betekenen, dat het nieuwe bestemmingsplan wordt geacht nooit in werking te zijn getreden en dat het vorige bestemmingsplan steeds is blijven gelden. Hieraan kleven ernstige bezwaren, mede gelet op het feit dat burgemeester en wethouders bij het al dan niet verlenen van bouwvergunningen aan het geldende bestemmingsplan zijn gebonden en in beginsel geen enkele speelruimte hebben. De Afdeling is dan ook tot de conclusie gekomen, dat in zoverre van de regel van terugwerkende kracht moet worden afgeweken, dat het peilmoment wordt gelegd bij de beslissing op bezwaar inzake de bouwvergunning. Was op dat moment het nieuwe bestemmingsplan "voorlopig" van kracht, dan blijft dit plan in een eventuele procedure bij de bestuursrechter als toetsingskader fungeren, ook al zou de goedkeuring ervan alsnog sneuvelen. De rechtsbescherming van derde-belanghebbenden, in het bijzonder van omwonenden die bezwaar hebben tegen het bestemmingsplan en het bouwplan, wordt gewaarborgd door hun de mogelijkheid te bieden, alsnog bij de Voorzitter van de Afdeling een verzoek om schorsing van het nieuwe bestemmingsplan in te dienen. Geschiedt dit gelijktijdig met de indiening van het bezwaarschrift tegen de bouwvergunning, dan is - wederom kort samengevat - de uitspraak van de Voorzitter op het verzoek om schorsing bepalend voor het door burgemeester en wethouders toe te passen recht. Met dit door de Afdeling ontwikkelde stelsel worden de gebreken van de wettelijke regeling enigermate ondervangen.

Mede uit Awb-oogpunt van belang is de uitspraak van 5 maart 1999, H01.97.0911 (AB 1999, 418 m.n. A.A.J. de Gier), betreffende een weigering van burgemeester en wethouders van Weerselo om met bestuursdwang op te treden tegen een betonmenginstallatie. Tegen dit besluit maakten zowel de Inspecteur voor de Ruimtelijke Ordening in Overijssel alsmede gedeputeerde staten van die provincie bezwaar. De Afdeling merkte de inspecteur aan als belanghebbende, maar gedeputeerde staten niet. Zij nam daarbij in aanmerking, dat de inspecteur ingevolge de wet is belast met het algemene toezicht op de naleving van de WRO en van de krachtens deze wet uitgevaardigde voorschriften. Daarentegen zou de bevoegdheidsverdeling tussen provincie- en gemeentebestuur, zoals neergelegd in de WRO worden doorkruist indien ook gedeputeerde staten zich in rechte met bestuurlijke handavingskwesties zouden mogen inlaten.

Het ziet ernaar uit, dat de anticipatieprocedure van artikel 19 WRO haar langste tijd heeft gehad en binnenkort zal worden vervangen door de zogenoemde projectprocedure. Kenmerkend voor laatstbedoelde procedure is, dat niet langer wordt vastgehouden aan het uitgangspunt dat sprake moet zijn van vooruitlopen op de totstandkoming van een nieuw bestemmingsplan, waarmee het project in overeenstemming is. De toetsing van het project zal zich veeleer toespitsen op de goede ruimtelijke onderbouwing ervan. Zullen hierdoor wellicht bepaalde aspecten van de huidige jurisprudentie inzake anticipatie naar de achtergrond verdwijnen, dit zal niet zonder meer het geval zijn voor het door de Afdeling ontwikkelde vereiste dat sprake moet zijn van een voldoende uitgewerkt planologisch toetsingskader.

In de uitspraak van 26 april 1999, H01.98.1223, bevestigde de Afdeling nog eens haar vaste jurisprudentie, dat aan het planologisch kader waarop wordt vooruitgegrepen,

zwaardere eisen dienen te worden gesteld naarmate de ingreep in de bestaande situatie ernstiger is. Het vooroverleg in het kader van artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening en de advisering door de Provinciale Planologische Commissie kunnen daarbij mede een rol spelen.

Uit de uitspraak van 6 mei 1999, H01.98.1529 (AB 1999, 416 m.n. A.A.J. de Gier), komt naar voren, dat het bij de bepaling van de mate van ingrijpendheid van een bouwplan eerst en vooral gaat om een vergelijking met de ter plaatse geldende bestemming en bebouwingmogelijkheden. Aldus was woningbouw op een terrein met de bestemming "kwekerij" een ernstige ingreep, ook al werd het perceel reeds aan alle zijden door woonbebouwing omgeven.

Het verslagjaar heeft een aantal belangwekkende uitspraken opgeleverd met betrekking tot het overgangsrecht bij opvolging van het ene bestemmingsplan door een ander. Vaste jurisprudentie is, dat wie zich op overgangsrecht beroept, in de regel dit beroep met feiten en omstandigheden moet staven. Dit betekent in vele gevallen een verlichting van de onderzoeksplicht voor het betrokken bestuursorgaan, welke wordt gerechtvaardigd door het uitzonderingskarakter van het overgangsrecht: wie zich beroept op een afwijking van de algemene regel, dient het bestaan van een bijzondere situatie aannemelijk te maken. Dat dit uitgangspunt geen absolute gelding heeft, blijkt uit de uitspraak van 26 maart 1999, H01.98.1168. Een appellant die zich reeds in de bezwaarfase op jarenlang bestaand gebruik had beroepen en die aan de hand van foto's, agenda's en andere bescheiden aannemelijk had gemaakt dat in ieder geval op een aantal tijdstippen in het verleden van zodanig gebruik sprake is geweest, werd geacht in een begin van bewijs te zijn geslaagd. Gelet hierop, lag het op de weg van burgemeester en wethouders om nader te onderzoeken of het gewraakte gebruik al dan niet onder bescherming van het overgangsrecht valt; met een enkele ontkenning konden zij niet meer volstaan.

In de uitspraak van 12 april 1999, H01.98.1224 (AB 1999, 440 m.n. A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe), was het uitsterfkarakter van het overgangsrecht aan de orde. Ingevolge de planvoorschriften was het verboden een met het bestemmingsplan strijdig gebruik te wijzigen in een ander met het plan strijdig gebruik, tenzij door deze wijziging de afwijking naar de aard wordt verkleind. Waaraan moest deze verkleining nu worden afgemeten: aan het gebruik op de peildatum of na een nadien ontstaan gebruik? Volgens de Afdeling is de strekking van de overgangsbepaling, de mogelijkheid te scheppen het op de peildatum bestaande strijdige gebruik in stappen terug te brengen tot (uiteindelijk) een gebruik in overeenstemming met de bestemming. Is een gebruik ontstaan dat dicht bij de bestemming ligt dan het gebruik op de peildatum, dan geldt dit gewijzigde gebruik als de norm waaraan verdere wijzigingen worden getoetst. Is intussen een grote afwijking ontstaan, dan valt men terug op de situatie op de peildatum.

De uitspraak van 3 maart 1999, H01.99.0004/P90, heeft betrekking op een brand in een voormalige drukkerij. Een bouwvergunning voor herbouw als drukkerij kon niet worden verleend. Weliswaar kende het bestemmingsplan een zogeheten calamiteitenregeling, doch deze kon niet worden toegepast nu het gebouw ten tijde van de brand al ten minste twee jaar niet meer als drukkerij is gebruikt geweest. Daarmee was de aanspraak op hervatting van dit gebruik krachtens overgangsrecht reeds verwerkt.

Dat anderzijds ook buiten het overgangsrecht om de mogelijkheid bestaat na een calamiteit bouwvergunning te verlenen ten behoeve van een bestaand doch met het bestemmingsplan strijdig gebruik, wordt bevestigd in de uitspraak van 6 april 1999, H01.98.1185 (AB 1999, 417 m.n. A.A.J. de Gier). In die situatie moest de nieuw op te

richten bebouwing naar bouwkundige hoedanigheid aan de bestemming en de planvoorschriften voldoen, doch kon het strijdige gebruik niet als weigeringsgrond dienen. De strekking van deze jurisprudentie is evenwel beperkt: men mag door de calamiteit niet in een slechtere, maar ook niet in een betere positie komen te verkeren.

- Onderwijs

Ingevolge de Tijdelijke wet arbeidsbemiddeling onderwijs is het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling verplicht, met het oog op bemiddeling bij de vervulling van vacatures onverwijld schriftelijk mededeling van een ontstane - of binnen zes maanden te verwachten - vacature te doen aan de bemiddelende instantie. Vervult men een vacature buiten het wettelijk systeem om, dan wordt voor elke aldus vervulde vacature jaarlijks een bedrag van fl. 65.000,- in mindering gebracht op de rijksvergoeding voor de onderwijsinstelling. Dit bedrag kan worden gehalveerd bij een dienstverband voor ten hoogste zes maanden of voor ten hoogste de helft van een volledige weektaak. De vermindering bedraagt voorts ten hoogste 100 procent van - kort gezegd - het jaarsalaris van de betrokkene. In de uitspraak van 4 maart 1999, E04.98.0003 (JB 1999, 69 m.n. K. Albers), kwam aan de orde of zo'n goeddeels gefixeerde boete in overeenstemming is met het internationale recht. De Afdeling stelde vast, dat de vermindering van de rijksvergoeding is aan te merken als een punitieve sanctie in de zin van artikel 6 EVRM. Deze sanctie is in ieder geval naar het oordeel van de wetgever evenredig aan de ernst van het verzuim waarop zij is gesteld. In het algemeen is een overeenkomstig de wet opgelegde eenmalige sanctie niet in strijd met het proportionaliteits- of het evenredigheidsbeginsel. Bovendien hanteert het ministerie bij wijze van beleid de regel dat de vermindering in alle gevallen wordt beperkt tot maximaal 4 procent van de totaal aangevraagde rijksvergoeding voor personele uitgaven, teneinde te voorkomen dat scholen in liquiditeitsproblemen komen. De Afdeling overwoog echter tevens, dat het gedurende meerdere jaren opleggen van een sanctie voor één en dezelfde overtreding zich niet met het proportionaliteitsvereiste van artikel 6 EVRM verdraagt. Of die situatie zich zal voordoen, wordt immers mede bepaald door een omstandigheid - het al dan niet continueren van het dienstverband met het betrokken personeelslid - die met de ernst van het verzuim geen verband houdt en die door de onderwijsinstelling nauwelijks meer valt te beïnvloeden.

- Advocatenwet

Internationaal recht kwam ook uitvoerig aan bod in de uitspraak van 10 augustus 1999, H01.97.0415 (JB 1999, 227 m.n. B.M.J. van der Meulen). Het ging daarin om de toelaatbaarheid van een samenwerkingsverband tussen advocaten en andere beoefenaren van een vrij beroep, in dit geval accountants. De Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten stelde zich op het standpunt, dat tussen advocaten en accountants een wezenlijk verschil in positie bestaat, waardoor in geval van samenwerking de behartiging van het partijbelang door de advocaat schade zou lijden en diens onafhankelijkheid jegens derden zouden worden ondermijnd. In een breed gemotiveerd betoog ging de Afdeling in op de vraag of de aan de Orde verleende bevoegdheid tot regelgeving en de ter uitvoering daarvan vastgestelde verordening zich verdragen met het Europese mededingingsrecht, alsmede of de verordening zich verdraagt met de vrijheid van vestiging en met het vrij verkeer van diensten, zoals in het EG-Verdrag gewaarborgd. Dienaangaande heeft zij een groot aantal prejudiciële vragen gesteld aan het HvJEG.

- **Koppelingswet**

Internationaal recht was mede aan de orde in de uitspraak van 19 maart 1999, H01.98.1781. Een in Nederland wonende vreemdeling raakte bij een inbraak in zijn woning zijn rijbewijs kwijt. Een aanvraag om een vervangend rijbewijs werd afgewezen op grond van de overweging dat ingevolge de Wegenverkeerswet 1994 een rijbewijs aan een vreemdeling - niet zijnde onderdaan van een EG-staat - slechts wordt afgegeven indien hij met toestemming van het bevoegd gezag in Nederland verblijft. De Afdeling constateerde een verschil in behandeling met Nederlanders en met andere categorieën vreemdelingen dan waartoe betrokkene behoort. Dit onderscheid komt voort uit het zogenaamde "koppelingsbeginsel", inhoudende dat alleen zij die rechtmatig in Nederland verblijven, de gelegenheid hebben hier een rechtspositie op te bouwen. De Afdeling achtte dit doel op zichzelf objectief en redelijk. In casu was het koppelingsbeginsel echter niet in het geding: anders dan bijvoorbeeld de eerste afgifte van een rijbewijs, heeft de afgifte van een vervangend rijbewijs niet tot gevolg dat een rechtspositie wordt opgebouwd. De Wegenverkeerswet 1994 kon derhalve, wat de bedoelde beperking betreft, geen betrekking hebben op vervangende rijbewijzen.

IV



Gemeenschapsrecht en nationaal recht

1.... De ontwikkeling van de communautaire regelgeving

Het in Nederland geldende recht bestaat in toenemende mate mede uit recht dat direct of indirect uit dat van de EG voortvloeit. Dat is niet nieuw. Het bestaan van het gemeenschapsrecht is inmiddels veertig jaren oud en de werking daarvan behoeft geen toelichting meer. De eigen wijze waarop het recht van de Gemeenschappen doorwerkt in de nationale wetgeving en de juridische implicaties van verplichtingen van gemeenschapsrecht in het nationale rechtsbestel, zoals die in de loop van de tijd door de jurisprudentie van het Europese Hof zijn gevonden, vormen een pijler van het functioneren van de EU. Evenals het nationale recht is het recht van de EG evenwel volop in ontwikkeling. Die ontwikkeling en de gevolgen die dit heeft in het nationale recht behoeven nadere aandacht.

Het bereik en de regeldichtheid van het communautaire recht breiden zich gestaag uit. Op de traditionele terreinen van communautair beleid - de ontwikkeling van de interne markt en het gemeenschappelijk beleid - gaat het proces van harmonisatie van nationale wettelijke regels voort. Sommige onderwerpen worden inmiddels vrijwel uitputtend beheerst door nationale wet- en regelgeving die strekt tot uitvoering van Europese richtlijnen. Op een toenemend aantal terreinen krijgt het gemeenschapsrecht echter ook een meer initiërende rol. Niet de harmonisatie van bestaande nationale regels maar het ordenen en tot ontwikkeling brengen van nieuwe markten staat dan voorop; zo bijvoorbeeld op het terrein van de regeling van telecommunicatiediensten en van de ontwikkeling van de energiemarkt (elektriciteit). Ook heeft de Europese Commissie recent het initiatief genomen voor een voorstel om te komen tot aanpassing van nationaal recht en nationale wetgeving aan het verschijnsel van grensoverschrijdende dienstverlening via Internet. Met de opeenvolgende wijziging van de Europese verdragen is bovendien de beleidsbevoegdheid en het bereik van de Europese wetgever steeds verder uitgebreid. In dat verband kan in het bijzonder ook gewezen worden op de bevoegdheid van de EG tot regeling van het vreemdelingenverkeer op grond van het in 1999 in werking getreden Verdrag van Amsterdam. Ook de werking van de EMU zal naar alle waarschijnlijkheid regeling van nieuwe onderwerpen nodig maken teneinde uniformiteit bij het gebruik van de gemeenschappelijke munt te waarborgen.

Niet alleen het materiële bereik van de regelgeving breidt zich uit. In de afgelopen jaren heeft het communautaire recht zich ook in andere opzichten ontwikkeld. Zo verschuift bij het wegnemen van belemmeringen en distorsies in het functioneren van de interne markt de aandacht geleidelijk van de Europese regelgeving naar de uitvoering en handhaving van de wetgeving waarmee EG-verplichtingen zijn uitgevoerd, en naar de totstandkoming van nieuwe nationale regelgeving. Zo wordt het proces van wetgeving zelf aan regels onderworpen met verplichtingen tot melding (notificatie van normen) of pre-labele toetsing (artikel 95, vierde lid). Daarnaast heeft het Hof van Justitie de werking van EG-verplichtingen verder gepreciseerd en in het bijzonder de consequenties van te late of onvolledige implementatie daarvan en de aansprakelijkheid voor de gevolgen.

2.... Implicaties voor de nationale wetgeving

De ontwikkeling van het communautaire recht is zowel voorwaarde voor als vrucht van het succes van Europese integratie. Daarmee verandert echter geleidelijk ook de verhouding tussen communautair en nationaal recht. In de eerste plaats vormt deze ontwikkeling een belangrijke motor van voortschrijdende juridisering van overheid en samenleving. Daarnaast nemen de beleidsterreinen en de wetgeving die onder het beslag komen van EG-verplichtingen toe. Op een groeiend aantal terreinen gaat het daarbij bovendien niet meer om beperkingen en regels die het gemeenschapsrecht stelt aan wat overigens autonome wetgevings- en beleidskeuzen zijn, maar moet de nationale wetgeving gaan functioneren als onderdeel van een omvattende communautaire ordening. Gevolg is dat de verplichtingen steeds vaker moeten worden verwerkt in nationale wetgevingscomplexen die daar niet voor zijn opgezet, en dat steeds meer instanties daarbij zijn betrokken. Gevoegd bij de voorrang en de vaak brede strekking van het gemeenschapsrecht, kan dit leiden tot onvoorspelbaar en onbeheersbaar functioneren van het nationale rechtsbestel.

Erkenning van en waardering voor de betekenis van het Europese rechtsbestel en de ontwikkeling daarvan, moeten de ogen niet doen sluiten voor het feit dat het beheer van het nationale rechtsbestel en de osmotische verhouding tussen nationaal en communautair recht door deze ontwikkelingen onder druk komen te staan. Het proces van implementatie wordt gecompliceerder terwijl tegelijk de nadruk sterker komt te liggen op juiste en tijdige implementatie vanwege de aansprakelijkheid van de overheid voor de gevolgen van gebreken op dat punt. In reactie daarop zoekt de wetgever naar wegen en middelen om de omzetting van EG-verplichtingen in de nationale wetgeving te versnellen, om bestuurlijke lasten te vereenvoudigen en om tijdige implementatie te verzekeren. Dat streven om te komen tot tijdige uitvoering van de verplichtingen die uit het gemeenschapsrecht voortvloeien verdient waardering en steun. In de afgelopen jaren is op dat punt vooruitgang geboekt, zij het dat sommige ministeries daarbij meer succes hebben dan andere. Maar de mechanismen bij de vereenvoudiging van de omzetting berusten niet altijd op een juist inzicht in eigen aard en beperkingen van communautaire regelgeving. Daardoor dreigen bij een al te eenzijdige nadruk op tijdige en eenvoudige uitvoering van richtlijnen de kwaliteit van de wetgeving en de samenhang van het rechtsbestel in de knel te komen. Gevolg is dan dat de winst van snelle en eenvoudige implementatie betaald wordt met tijdverlies als gevolg van lange procedures bij de reparatie van gebreken en onduidelijkheden, met als bijkomende nadelen dat de handhaving van beleid (tijdelijk) onmogelijk kan blijken, het functioneren van de wetgeving onvoorspelbaar wordt en de werking van het rechtsbestel daardoor op onderdelen onbeheersbaar dreigt te worden.

De Raad van State wordt op beide delen van zijn werkterrein - de advisering over de wetgeving en de bestuursrechtspraak - geconfronteerd met de ontwikkeling van de communautaire regelgeving en de "schaduwzijden" daarvan bij de (door)werking in het nationale rechtsbestel. De laatste zijn ten dele onvermijdelijk, want inherent aan het functioneren van de Gemeenschappen, maar kunnen onnodig worden versterkt wanneer bij de omgang met deze regelgeving de eigen aard en beperkingen van het gemeenschapsrecht uit het oog worden verloren. In dat verband meent de Raad er goed aan te doen te wijzen op enkele aspecten waar in toekomstige gevallen aandacht aan ware te besteden. Het gaat daarbij niet alleen om aspecten die de omzetting van communautaire

verplichtingen betreffen, maar tevens om aspecten die enerzijds de totstandkoming en anderzijds de uitleg van die verplichtingen betreffen. Overigens herinnert de Raad in dit verband aan de eerder reeds aangegeven bereidheid om in voorkomende gevallen, al dan niet op eigen initiatief, aan de regering advies uit te brengen over voorstellen van communautaire regelgeving waar Nederlandse vertegenwoordigers in het kader van de Raad van Ministers van de Europese Unie over moeten beslissen.

3.... De inhoud van communautaire verplichtingen

3.1. Onderscheiden soorten richtlijnen

Op de meeste terreinen van communautaire regelgeving wordt gebruik gemaakt van het instrument van de richtlijn. Het Verdrag kent slechts de "richtlijnen" als gedefinieerd in artikel 249 van het EG-Verdrag. In de praktijk zijn naast de enkelvoudige richtlijnen, dat wil zeggen richtlijnen die op zichzelf staan en een gegeven onderwerp regelen, echter verschillende soorten andere richtlijnen ontstaan. Zo kunnen onderscheiden worden:

- kader- en bijzondere richtlijnen, waarbij in een kaderrichtlijn de algemene uitgangspunten, grondbeginselen, procedures en regels worden vastgelegd die het kader vormen voor de bijzondere richtlijnen die specifieke regels bevatten voor onderdelen, deelreinen, aspecten of bepaalde soorten producten binnen het werkingsgebied van de kaderrichtlijn;⁶⁷
- basis- en uitvoeringsrichtlijnen, waarbij de uitvoeringsrichtlijnen berusten op en strekken tot uitvoering van de basisrichtlijn;⁶⁸
- horizontale en verticale richtlijnen, waarbij de horizontale richtlijnen voor een heel veld van onderwerpen, activiteiten of producten een bepaald aspect of onderdeel regelen, terwijl een verticale richtlijn daarentegen voor een bepaalde soort producten, activiteiten of een onderwerp de regels bevat.⁶⁹

⁶⁷ Een voorbeeld is de richtlijn van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en gezondheid van de werknemers op het werk, 89/391/EEG, Pb 1989, L 183, en de daaropvolgende bijzondere richtlijnen zoals richtlijn 98/24/EG van 7 april 1998 betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen risico's van chemische agentia op het werk (14e bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, eerste lid, richtlijn 89/391/EEG).

⁶⁸ Het verschil met kader- en bijzondere richtlijnen is gelegen in het feit dat in dat geval beide soorten richtlijnen berusten op dezelfde bevoegdheid uit hoofde van het Verdrag terwijl in het geval van basis- en uitvoeringsrichtlijnen laatstbedoelde richtlijnen berusten op een daartoe strekkende bevoegdheid die in eerstbedoelde richtlijnen wordt gedelegeerd.

⁶⁹ Voorbeelden daarvan zijn te vinden op het gebied van de harmonisatie van de levensmiddelenwetgeving; horizontale richtlijnen regelen aangelegenheden betreffende alle voedingsmiddelen, bijvoorbeeld etikettering; verticale richtlijnen betreffen specifieke producten, bijvoorbeeld citrusvruchten en cacao- en chocoladeprodukten (EM nr 33, bladzijden 169-170). Een ander gebied waar wij deze twee soorten richtlijnen aantreffen is het milieurecht. Horizontale milieurichtlijnen zijn bijvoorbeeld de richtlijn inzake milieu-effectrapportage (85/337/EEG zoals gewijzigd door richtlijn 97/11/EG) en de post-Seveso-richtlijn (82/501/EEG).

Het verschijnsel is op zichzelf begrijpelijk. Zo biedt de systematiek van kaderrichtlijnen en horizontale richtlijnen vanuit de optiek van de communautaire wetgever de aantrekkelijkheid dat zo hoofdlijnen, algemene beginselen en regels kunnen worden vastgesteld die vervolgens nader in bijzondere richtlijnen of uitvoeringsregels kunnen worden uitgewerkt. Hetzelfde ziet men in de nationale wetgeving, waarbij de wet de beginselen, basisregels en procedures bevat welke nader worden ingevuld in algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen. Vandaar ook dat de aard van de richtlijn zijn weerslag kan krijgen bij de omzetting in nationaal recht. Bijvoorbeeld op het punt van het niveau van implementatie. De omzetting van kaderrichtlijnen geschiedt veelal via wetswijziging, waarna de bijzondere richtlijnen op basis van gedelegeerde bevoegdheid worden omgezet.⁷⁰

Het is echter riskant om op basis van het feit dat de verschijningsvorm vergelijkbaar is te concluderen dat het een gelijk verschijnsel betreft. Anders dan bij de rechtsinstrumenten van het nationale recht gaat het bij richtlijnen formeel steeds om instrumenten met eenzelfde verplichtend karakter. Alleen in het geval van basis- en uitvoeringsrichtlijnen wordt de uitvoeringsrichtlijn bepaald en beperkt door het kader van de basisrichtlijn.⁷¹ Dat betekent dat de kaderrichtlijnen zelfstandig betekenis hebben en als zodanig moeten worden uitgevoerd. Zij kunnen, ook los van nadere invulling, gevolgen hebben voor de nationale wetgeving vanwege de gebruikte formulering of het beoogde effect. Wanneer zulks niet tijdig bij de opstelling van de richtlijn onder ogen wordt gezien, kan dit versprekkende en veelal niet beoogde gevolgen hebben voor het nationale beleid en de wetgeving. Evenzo kan in het geval van horizontale richtlijnen met een ruim toepassingsgebied die zien op een niet op voorhand bepaalbaar aantal verschillende situaties, het gebruik van bepalingen en formuleringen die zich lenen voor rechtstreekse werking onvoorziene gevolgen hebben waar de rechter rekening mee moet houden.⁷² Omgekeerd betekent het gelijkwaardig karakter van richtlijnen dat de bepalingen daarvan elkaar over en weer niet beperken. Bijzondere richtlijnen kunnen bepalingen bevatten die het kader van de kaderrichtlijn overschrijden. Dat heeft dan tot gevolg dat de omzetting niet kan binnen het kader van gedelegeerde wetgeving. Dit soort problemen valt op het moment van omzetting doorgaans niet meer te verhelpen; zij behoeven dan ook in de eerste plaats de aandacht van de Nederlandse vertegenwoordigers bij de voorbereiding van de besluitvorming over de richtlijnen.

⁷⁰ Zo vermeldt E. Steyger (VAR-reeks nr 116, bladzijde 39) dat voor de implementatie van bijzondere richtlijnen in veel gevallen in de formele wet een delegatiebepaling is opgenomen.

⁷¹ Dat heeft het gevolg dat uitvoeringsrichtlijnen veelal op hetzelfde niveau van wetgeving moeten worden omgezet als de basisrichtlijn, omdat de uitvoeringsrichtlijn veelal wijzigingen of nadere invulling betreft van de basisrichtlijn en dus in het nationale recht in dezelfde regeling moet worden verwerkt.

⁷² Een probleem dat zich bijvoorbeeld voordoet bij de Vogel- en Habitatrichtlijn, respectievelijk richtlijn 79/409/EEG, PbEG 1979, L 103, laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 91/244/EEG, PbEG 1991, L 115/41 en richtlijn 92/43/EEG, PbEG 1992, L 206/7. De uitvoering van de Habitatrichtlijn vergt bijvoorbeeld niet alleen nationale maatregelen, maar ook maatregelen van de Europese Commissie. De formulering van de richtlijn is evenwel zodanig dat daarin door diverse auteurs wordt gelezen dat onderdelen daarvan rechtstreekse werking hebben. Zonder de nadere toespitsing in uitvoeringsmaatregelen is het niet uitgesloten dat die werking veel breder is, dan uit een oogpunt van evenwichtig beleid en wetgeving gewenst is.

Het gelede karakter van de communautaire regelgeving en het brede karakter van sommige horizontale richtlijnen hebben voorts tot gevolg dat de implementatie vaak niet tot één wet of besluit beperkt kan blijven. Verscheidene nationale maatregelen zijn in dat geval nodig om de richtlijn te implementeren. Waar dit zich voordoet en de uitvoeringsmaatregelen op verschillende tijdstippen totstandkomen, verdient het aanbeveling om in de toelichting bij de eerste daarvan te vermelden hoe beoogd wordt om tot volledige (en correcte) implementatie van een richtlijn te komen. Zowel bij de voorbereiding van de latere maatregelen, als bij de beoordeling en uitleg van ieder daarvan biedt dit houvast.

3.2. Kwaliteit van richtlijnteksten

Ook in ander opzicht is communautaire regelgeving niet zonder meer te vergelijken met nationale regelgeving. Het proces van voorbereiding en besluitvorming van communautaire regelgeving draagt meer dan dat van nationale wetgeving het karakter van onderhandelingen; tussen nationale belangen, tussen nationale wettelijke regels en tussen verschillende tradities van wetgeving en een verschillende praktijk van omgaan met wetgeving. De uiteindelijke tekst van communautaire regels draagt daar de sporen van. In het algemeen mag van de formulering van communautaire regels niet dezelfde precisie en eenduidigheid verwacht worden als van nationale regelgeving. De wijze van totstandkoming maakt het ook onmogelijk om de teksten later uit te leggen op basis van de bedoeling van de makers; die kunnen geheel verschillend zijn geweest. Vandaar dat bij de uitleg van bepalingen van gemeenschapsrecht niet zozeer de motieven bij de totstandkoming bepalend zijn, als wel het doel en het nuttig effect.

Deze omstandigheden stellen grenzen aan de mogelijkheden en de directe bruikbaarheid van de regels van communautair recht in het nationale recht. Van die beperkingen dient men zich bewust te zijn, zeker als de communautaire wetgever terreinen van beleid en regelgeving betreedt die vanouds een hoge mate aan nauwkeurigheid en eenduidigheid vereisen, bijvoorbeeld het vreemdelingenrecht.

Bovendien zal de nationale wetgever die beperkingen onder ogen moeten zien wanneer wordt overwogen om bepalingen, definities of zelfs hele stukken regelgeving zonder meer in het nationale recht te recipiëren door verwijzing, overschrijving of anderszins. Waar een juiste uitvoering van de richtlijn dit met zich brengt, is dit uiteraard onvermijdelijk. In andere gevallen lijkt het doorgaans de aangewezen methode communautaire regelgeving op eenvoudige wijze in het nationale recht om te zetten. Maar daarmee krijgen de regels en bepalingen een functie waar ze veelal niet voor bedoeld of geschikt zijn. Onduidelijkheden en discrepanties die in de teksten besloten liggen blijken dan pas later bij de handhaving en uitleg. Het kan het nodig maken om ook in gevallen waar het gemeenschapsrecht op zich geen betrekking op heeft, de uitleg van gebruikte begrippen aan het Hof van Justitie in Luxemburg voor te leggen. Bovendien kan aan termen in het nationale recht een functie gegeven zijn (bijvoorbeeld als element van een verdeling van bevoegdheid, zoals de term afval) waarmee dan bij de uitleg geen rekening kan worden gehouden.

3.3. Informatieplichten en procedurele plichten

Een voorbeeld van de hiervoor bedoelde problematiek is dat in het gemeenschapsrecht verplichtingen worden opgenomen met betrekking tot de procedure van totstandkoming van nationale wetgeving. Een aantal daarvan berusten op het Verdrag zelf (subsidies),

andere berusten echter op het secundaire gemeenschapsrecht. Het bekendste voorbeeld hiervan is uiteraard de notificatierichtlijn. Die verplichtingen zijn effectief bij het voorkomen van conflicten tussen nationaal en gemeenschapsrecht. Vandaar dat het begrijpelijk is dat zij in de loop van de tijd zowel in toepassingsgebied als in aantal geleidelijk uitbreiden. Een voorbeeld van dat laatste is de recente uitbreiding van het toepassingsgebied van de notificatierichtlijn tot elektronische diensten.⁷³ Een ander voorbeeld is de geleidelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de aanbestedingsrichtlijnen.

De combinatie van niet altijd eenduidige formuleringen van de notificatieverplichting met onachtzaamheid van de nationale administratie bergt echter het risico in zich dat achteraf moet worden vastgesteld dat nationale wetgeving buiten toepassing moet worden gelaten. Het eerste gebrek moet voorkomen worden op het niveau van de voorbereiding van de communautaire regelgeving. Het tweede kan worden voorkomen door een ruime uitleg van de bepalingen wanneer zij eenmaal in werking zijn getreden. Op dat moment zal echter de neiging groot zijn juist terughoudendheid te betrachten om geen precedent te scheppen dat bij volgende nationale maatregelen kan worden tegengeworpen. Die houding bergt het risico in zich dat te zijner tijd blijkt dat de verplichting te beperkt is uitgelegd, met als gevolg dat een onbepaald aantal maatregelen alsnog buiten toepassing moet worden gelaten.

4.... De omzetting van communautaire verplichtingen

4.1. Versnelde implementatie

Eerder is gewezen op de toenemende aandacht voor tijdige implementatie van Europese regelgeving en andere internationale besluiten. Op organisatorisch vlak is in de afgelopen jaren op dat punt vooruitgang geboekt, maar het blijft een punt van zorg. Tegen deze achtergrond heeft de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) geadviseerd om via wetgeving te voorzien in de bevoegdheid om in gevallen waarin tijdige implementatie niet mogelijk is, de hogere regeling buiten werking te stellen door middel van een lagere regeling waarin de noodzakelijke implementatiemaatregelen worden vastgesteld.⁷⁴ Dat komt erop neer dat communautaire regelgeving bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling kan worden omgezet zonder dat gewacht moet worden tot het moment dat hogere regels dit mogelijk maken. De commissie formuleerde zeven randvoorwaarden waaraan voldaan zou moeten worden bij het opnemen en toepassen van een dergelijke implementatievoorziening.⁷⁵

⁷³ Richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, PbEG 1998, L 204, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG, PbEG 1998, L 217.

⁷⁴ Advies van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER), Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten, van februari 1999.

⁷⁵ Zie de samenvatting van het advies, op bladzijde 5.

Het standpunt waarin het kabinet dit advies van de ICER overnam, werd voor advies aan de Raad van State voorgelegd. In zijn advies onderkent de Raad dat zich gevallen voor kunnen doen waarin tijdige implementatie niet mogelijk is en de noodzaak bestaat om gebruik te maken van de voorgestelde voorziening.⁷⁶ Dit is echter slechts in uitzonderlijke gevallen aanvaardbaar. Vanuit die optiek kwam de Raad tot de conclusie dat het ICER-advies op verschillende punten te ruim was. Zo zouden naar het oordeel van de Raad bepalingen van een wet of algemene maatregel van bestuur slechts bij ministeriële regeling buiten werking moeten kunnen worden gesteld, indien het gaat om de uitvoering van een EG-verordening en er bovendien a. geen twijfel kan bestaan welke wettelijke bepalingen buiten werking gesteld moeten worden, b. geen inhoudelijke keuzen gemaakt moeten worden en c. gelet op de spoed een voorziening bij algemene maatregel van bestuur geen gerede oplossing biedt. Bovendien meent de Raad dat bepaald zou moeten worden dat de definitieve voorziening (wet of algemene maatregel van bestuur) wordt ingediend op het moment dat de implementatie-algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling wordt vastgesteld.

Feit is dat deze mogelijkheid van versnelde implementatie slechts in een beperkt aantal gevallen een oplossing biedt. Alleen in gevallen waar duidelijk is welke maatregelen nodig zijn voor de omzetting van EG-verplichtingen, maar de beschikbare termijn voor omzetting te kort is om de normale wetgevingsprocedure te doorlopen, biedt de bevoegdheid een oplossing. Dat zal echter slechts zelden het geval zijn. Waar EG-verplichtingen duidelijk en ondubbelzinnig zijn over de maatregelen die nodig zijn voor omzetting daarvan, kost de procedure van vaststelling van die maatregelen meestal weinig tijd. Als in dergelijke situaties de implementatietermijn wordt overschreden, is de vertraging doorgaans al opgelopen op het moment van indiening van de nationale voorstellen voor implementatie. Pas als er beleidskeuzen gemaakt moeten worden en de reikwijdte en betekenis van de verplichtingen niet zonder meer duidelijk zijn, vergt omzetting tijd. Maar in dat geval is delegatie van de vaststelling daarvan juist niet op zijn plaats, omdat daarmee substantiële wetgevende beleidskeuzen aan de lagere wetgever worden overgelaten. Juist waar die keuzen een afwijking van geldende wetgeving inhouden, verscherpt de bevoegdheid om deze vooruitlopend op een definitieve regeling alvast vast te stellen de onbeheersbaarheid van het rechtsbestel. De keuzen die gemaakt moeten worden, worden geprejudiceerd door de regels die inmiddels in werking zijn getreden, terwijl die afwijken van eerdere keuzen die de bevoegde wetgever gemaakt heeft.

4.2. Omzetting door verwijzing.

Blijkens de voorstellen van wetgeving die aan de Raad voor advies worden voorgelegd, wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van het middel van verwijzing naar de communautaire regelgeving als oplossing voor de behoefte aan eenvoudige en snelle implementatie. Verwijzing doet zich in verschillende vormen voor. Onderscheiden kan worden tussen uitdrukkelijke en stilzwijgende verwijzingen; in het eerste geval wordt uitdrukkelijk naar een bepaalde richtlijn verwezen, in het tweede geval wordt de terminologie van een richtlijn overgenomen waarmee impliciet ook de betekenis van die termen in de nationale regelgeving wordt gerecipieerd.⁷⁷ Een ander onderscheid is dat tus-

⁷⁶ Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, B.

⁷⁷ Voorbeeld zijn het gebruik van het begrip *afval* in de *Wet milieubeheer*; van het begrip *geneesmiddel* in de *Wet op de geneesmiddelenvoorziening*, en van het begrip *EEG-onderdaan* in de *Vreemdelingenwetgeving*.

sen statische en de dynamische verwijzing. Het eerste doet zich voor wanneer wordt verwezen naar de tekst van een richtlijn zoals die op een bepaald moment geldt. Van dynamische verwijzing is sprake wanneer de verwijzing ook toekomstige wijzigingen ervan omvat.

Het voordeel van deze techniek is duidelijk; het gebruik ervan ontslaat de nationale wetgever van de plicht om de communautaire bepalingen in nationale wetgeving te “vertalen”. Dynamische verwijzing heeft het additionele voordeel dat de nationale regelgeving niet na iedere wijziging moet worden bijgewerkt.⁷⁸ De bestuurlijke lasten van omzetting worden zo vereenvoudigd terwijl ook sprake lijkt te zijn van enige versoering van de regelgeving. Als nadeel van de methode wordt het gebrek aan transparantie en toegankelijkheid⁷⁹ genoemd. De geldende regels zijn niet meer in één document te vinden maar vergen daarnaast raadpleging van de richtlijn. In het geval van dynamische verwijzing moet voorts worden nagegaan of de richtlijn niet inmiddels is gewijzigd en of die wijziging al heeft geleid tot wijziging van de nationale regels.

Beide figuren zijn door de Raad in zijn adviezen besproken. De figuur van statische verwijzing is weinig bezwaarlijk. Juridisch is statische verwijzing niets anders dan wanneer de wetgever een woord gebruikt waarvan men de betekenis in een woordenboek op moet zoeken. Een punt van aandacht is de toegankelijkheid. Communautaire regelgeving is niet eenvoudig toegankelijk, maar dat is nationale wetgeving soms ook niet. Het is voor betrokken burgers vaak al niet eenvoudig om wetten en uitvoeringsmaatregelen bij elkaar zoeken, maar als daarin vervolgens wordt verwezen naar technische normen wordt dat nog moeilijker. Een ander punt van aandacht is de concrete aanduiding en ondubbelzinnigheid van de teksten waarnaar verwezen wordt. Vaak wordt naar richtlijnen als geheel verwezen, ook als daar bepalingen onder zijn die zich volstrekt niet voor toepassing door justitiabelen lenen, of naar bepalingen die lidstaten een keuze laten bij de uitvoering.

Dynamische verwijzing is daarentegen een vorm van delegatie van wetgevende bevoegdheid; de wetgever laat de toekomstige invulling van de wettelijke verplichtingen over aan een andere instantie. Vandaar dat bij het gebruik daarvan grotere terughoudendheid past. Omdat bij richtlijnen een onderscheid gemaakt moet worden tussen de vaststelling daarvan, het in werking treden en het moment dat de verplichtingen uit de richtlijn moeten zijn omgezet in nationaal recht, rijst in het geval van dynamische verwijzing de vraag wanneer de wijzigingen in werking treden (zie de aanwijzingen 342 en 343 Ar).

Verwijzing en in het bijzonder dynamische verwijzing lijkt een panacée bij het streven naar snelle en weinig belastende methoden van implementatie. Waar de tekst waarnaar verwezen wordt ondubbelzinnig is, kan dat ook het geval zijn. Maar zelfs dan dreigt het risico dat de wetgever zelf en a fortiori de burger het overzicht verliest. In het verslagjaar werd de Raad geconfronteerd met de implementatie van een richtlijn die door verwijzing al geïmplementeerd was.⁸⁰ Waar de tekst waarnaar verwezen wordt niet ondubbel-

⁷⁸ Zie Jans e.a., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, bladzijde 16.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld P. Glazener e.a., *Application in the Netherlands of the Directives on public procurement*, FIDE 1990, SEW 1990, bladzijde 199.

⁸⁰ Advies van 11 november 1999, W13.99.0489/III.

zinnig is, houdt verwijzing in dat het oplossen van onduidelijkheden naar later wordt verschoven. Reparatie later is veelal moeizamer en ook waar dat niet nodig is, vergt de uitleg in beginsel de beantwoording van prejudiciële vragen. Verwijzing is kortom een oplossing die ideaal is voor de ambtelijke dienst die belast is met de omzetting, maar die ten laste gaat van de bruikbaarheid en rechtszekerheid bij de toepassing.

5.... De uitleg van communautaire verplichtingen

5.1. Praktijk van het vragen van prejudiciële beslissingen

Vanouds vormt de praktijk van het vragen van prejudiciële beslissingen door de nationale rechter een belangrijke schakel in het functioneren van het communautaire rechtsbestel. De praktijk laat zien dat de Nederlandse rechter iets meer dan gemiddeld gebruik maakt van de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof. Tegelijk blijkt uit de jurisprudentie dat ook in de rechtspraak de behoefte bestaat om enerzijds de kans op conflicten tussen nationaal recht en EG-verplichtingen te reduceren, onder meer door te zoeken naar een richtlijnconforme uitleg van nationale bepalingen (zie bijvoorbeeld ATM, 15/12 1994, AB 1996, 291). Er is daarnaast sprake van terughoudendheid bij het vaststellen van mogelijke strijdigheid (zie bijvoorbeeld Urenco II, 15/1 1996, Ab 1996, 296). Tenslotte is de rechter sneller dan voorheen geneigd om zelf tot de rechtstreekse werking van EG-verplichtingen te concluderen.

Die ontwikkelingen zijn, mede in het licht van de beperkte capaciteit van het Hof, wenselijk. Er zijn signalen die erop wijzen dat het Hof aan de grens van zijn capaciteit zit. De prejudiciële procedure - vanaf de datum van het verzoek tot aan de prejudiciële beslissing - duurde in 1998 gemiddeld 21,4 maanden. Dat het Hof zich bewust is van het probleem, bleek uit de in het voorjaar van 1999 door het Hof en het Gerecht van eerste aanleg uitgebrachte nota over "De toekomst van de rechtspleging in de Europese Unie". Deze nota bevat een aantal voorstellen om de situatie op korte en lange termijn te verbeteren. Het is niet de plaats noch de taak van de Raad van State om zich hier over deze voorstellen uit te spreken, maar wel wil de Raad erop aandringen dat maatregelen getroffen worden. Anders dreigt het functioneren van het communautaire rechtsbestel vast te lopen. Dit heeft, gelet op de verwevenheid van nationaal en communautair recht, onvermijdelijk ook gevolgen voor het functioneren van het nationale rechtsbestel, onder meer omdat in veel gevallen niet alleen de zaak waarin prejudiciële vragen zijn gesteld, maar ook vele andere zaken waarin hetzelfde probleem speelt, moeten worden aangehouden.

5.2. EG-regelgeving en vreemdelingenrecht.

De problematiek van de beperkte capaciteit van het Europese Hof en de gevolgen daarvan voor het functioneren van het nationale rechtsbestel verdient in het bijzonder aandacht nu de Gemeenschap zich opmaakt om ingevolge het Verdrag van Amsterdam het terrein van de regeling van het vreemdelingenverkeer en in het bijzonder van het vluchtelingenbeleid te betreden. In geval het nationale recht strekt tot uitvoering van communautaire verplichtingen die gericht zijn op het realiseren van uniform beleid in alle lidstaten, is het waarschijnlijk dat de nationale rechter op dit terrein frequent prejudiciële vragen zal moeten stellen. Verwacht moet immers worden dat een uniform toelatings- of

asielbeleid binnen de Unie een omvangrijk stelsel van regels en verplichtingen nodig zal maken.⁸¹ Gevreesd moet dan ook worden dat situaties die prejudiciële vragen vergen, legio zullen zijn. Dit kan nog versterkt worden door het verschijnsel op het terrein van het vreemdelingenrecht en het asielbeleid dat in gevallen waar beroep of hoger beroep de uitzetting opschort, het voeren van rechterlijke procedures vaak mede wordt ingegeven door het daarmee verkregen uitstel van uitzetting. Een snel groeiend aantal prejudiciële vragen op het terrein van het vreemdelingenrecht zal enerzijds tot gevolg hebben dat de gemiddelde duur van behandeling van alle zaken voor het Hof van Justitie zal gaan oplopen; op dit moment is deze ongeveer twee jaar. Anderzijds zal de duur van besluitvorming en rechtsbescherming in vreemdelingenzaken mogelijk verdubbelen. Als dan ook op het terrein van het vluchtelingenbeleid de gangbare “osmotische” wijze van regelgeving wordt gehanteerd, is niet uitgesloten dat de uitvoering van het beleid vastloopt in de procedures die een uniforme uitleg door het Hof van Justitie moeten waarborgen.

6.... Tot besluit

De Raad heeft met het voorgaande aandacht willen vragen voor de veranderende verhouding tussen communautaire en nationale regelgeving als gevolg van de groeiende reikwijdte en intensiteit van de communautaire regelgeving. De reactie daarop dreigt vooralsnog uitsluitend te worden gezocht in snellere en eenvoudigere mechanismen voor omzetting. Wanneer daarbij geen rekening wordt gehouden met de eigen aard en beperkingen van de communautaire rechtsorde, dreigen die mechanismen de problematiek evenwel eerder te verscherpen dan te verminderen. Het gaat immers om een vraagstuk dat zowel de voorbereiding van communautaire regelgeving als de omzetting daarvan raakt. Indien bovendien geen rekening wordt gehouden met de problematiek van overbelasting van het HvJEG, moet gevreesd worden dat het functioneren van het Europese rechtsbestel geleidelijk vastloopt, hetgeen, gelet op de verwevenheid van communautaire en nationale regelgeving, onvermijdelijk ook ernstige gevolgen zal hebben voor het functioneren van de nationale rechtsorde.

⁸¹ Men zie slechts de omvang van het Vreemdelingenbesluit en -circulaire die nodig zijn om enkel in Nederland uniformiteit te verzekeren.

V



Bedrijfsvoering

⁷⁵ *In bijlage 8 bij dit jaarverslag is een financieel overzicht opgenomen.*

1.... Algemeen

De ambtelijke organisatie heeft tot taak de Raad van State te ondersteunen bij de uitoefening van zijn beide 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 (voor de advisering gemiddeld drie maanden; voor de bestuursrechtspraak ten hoogste één jaar) en tegen redelijke kosten.

In het verslagjaar was de gemiddelde personeelsbezetting 428 fte (435 fte). Op 31 december 1999 waren 460 personen werkzaam.

Hierna worden de belangrijkste ontwikkelingen geschetst. In de paragrafen over de directies wordt hierop zo nodig nader ingegaan.

Reorganisatie bestuursrechtspraak

In het verslagjaar werd de basis gelegd voor een plan tot reorganisatie van de Directie bestuursrechtspraak.

Dit plan voorziet erin dat de bestaande stafafdeling en secretarie worden opgeheven en dat het productieproces binnen de Directie zal worden georganiseerd in een systeem van units, bestaande uit een vaste groep juristen en niet-juristen onder een eenhoofdige leiding. De units zijn ingedeeld naar vakgebieden, zoals ruimtelijke ordening, milieurecht en zijn verantwoordelijk voor alle facetten van het bewerkingsproces van de beroepszaken. In paragraaf 3, Directie bestuursrechtspraak, wordt nader ingegaan op dit plan.

Vreemdelingenwet 2000

In de verwachting dat de Afdeling bestuursrechtspraak met ingang van 1 januari 2001 hoger-beroepszaken op het gebied van het vreemdelingenrecht krijgt te behandelen, hebben in het verslagjaar voorbereidingen plaatsgevonden door een projectgroep, onder supervisie van een stuurgroep op staatsradenniveau. Hierbij is een externe projectleider ingeschakeld en wordt nauw contact onderhouden met andere ketenpartners, zoals rechtbanken, de Immigratie en Naturalisatiedienst en het Projectbureau Nieuwe Vreemdelingenwet van het Ministerie van Justitie. De stuurgroep heeft medio november een plan van aanpak vastgesteld. Beoogd wordt een aparte organisatorische eenheid in te richten waarin de te behandelen zaken overeenkomstig de wettelijke eisen binnen een termijn van 23 weken afgehandeld kunnen worden.

Het project zal een aanzienlijke uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning van de Raad met zich brengen. Deze groei van het aantal medewerkers maakt het nodig het Kneuterdijkcomplex uit te breiden richting Oranjestraat. De Rijksgebouwendienst heeft inmiddels de panden die de Raad huurde, aangekocht om op deze locaties nieuwbouw te kunnen plegen.

Het is de bedoeling tegelijk hiermee het bestaande pand aan te passen, teneinde het gebouw in zijn opzet meer te doen aansluiten bij de huidige inzichten omtrent de organisatie van het werk, rekening houdend met de samenwerking tussen staatsraden en medewerkers.

Mandateringsregeling

De nieuwe mandateringsregeling die in het vorige jaarverslag werd aangekondigd, is per 18 februari van het verslagjaar in werking getreden. De eerste ervaringen met deze regeling, die voorziet in een forse uitbreiding van de bevoegdheden van de directeuren en het hoofd Personeelszaken en Organisatie-ontwikkeling, zijn positief.

Ontwikkeling kengetallen

Teneinde de bedrijfsvoering inzichtelijker en beter bestuurbaar te maken, wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een samenhangend stelsel van sturingskengetallen.

In dit verband is besloten tot het invoeren van een systeem van tijdschrijven voor in ieder geval de beide beleidsdirecties. De uitwerking van dit systeem kan voor de onderscheidene directies verschillend zijn. Een voorstel voor dit systeem lag op het moment van ter perse gaan van dit jaarverslag bij de Ondernemingsraad.

Arbeidsomstandigheden

In 1999 is in samenwerking met de Arbo Management Groep (AMG) een onderzoek uitgevoerd onder alle medewerkers van de Raad dat tot doel had inzicht te krijgen in de werkbeleving en de welzijnsproblematiek.

Uit het onderzoek is gebleken dat er sprake is van relatief veel welzijnsproblemen.

Deze problematiek heeft enerzijds betrekking op organisatiegebonden factoren. Er is sprake van een beperkte taakinhoud, onduidelijke taakafbakening, een sterke hiërarchische structuur en onduidelijkheden in communicatie en besluitvorming. Anderzijds bestaan er ook problemen met betrekking tot de fysieke en fysieke werkomgeving, hetgeen zich bijvoorbeeld uit in klachten over de gebouwen, de klimaatbeheersing en de werkplekken.

Het rapport, dat eind november is verschenen, is voor overleg binnen de organisatie verspreid. In de loop van het komend verslagjaar zullen op basis van het overleg plannen van aanpak worden ontwikkeld om de welzijnsproblematiek en de gesignaleerde risico's op de kortst mogelijke termijn tot aanvaardbare omvang terug te brengen.

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 (juridische) stafafdeling (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 de ondersteunende, secretariële taken (samen 18,5 fte). Aan het eind van het verslagjaar waren bij de directie in totaal 44 personen werkzaam.

Organisatie

In verband met de per 1 februari 1999 gerealiseerde herindeling van de Volle Raad van 13 naar vijf afdelingen⁸² is de stafafdeling eveneens met ingang van die datum gewijzigd. Analooq aan de bedoelde vijf afdelingen is de stafafdeling onderverdeeld in vijf clusters. Elk bestaande uit een vaste groep wetgevingsjuristen die onder leiding van één senior-jurist de desbetreffende afdeling van de Volle Raad terzijde staat. Door deze clustervorming is de aansturing van het werkproces verbeterd. Een en ander heeft ertoe bijgedragen dat de tijdslimieten die de Raad hanteert voor zijn advisering (als regel twee tot drie maanden), in het algemeen zijn gehaald. Ook leidt het hechtere werkverband tussen de ambtenaren en staatsraden tot kwaliteitsverbetering.

⁸² Zie Jaarverslag 1998, bladzijde 19.

Contacten met ministeries

De stafafdeling onderhoudt, ter verbreding van haar inzicht, contacten van informatieve aard met collega's op ministeries. Hierdoor wordt onder meer wetenschap verkregen van de adviesaanvragen die op stapel staan. Ook wordt in elke aanhangig gemaakte zaak het ministerie steeds bericht welke wetgevingsjurist is belast met de voorbereiding van de advisering. Op ambtelijk niveau is met de meeste ministeries inmiddels een regulier overleg op gang gebracht. Daarnaast zijn er gezamenlijke studiemiddagen gehouden met de Ministeries van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met als thema de toetsing door de Raad van State, respectievelijk de bescherming van persoonsgegevens in het kabinetsplan structuur en de Uitvoering Werk en Inkomen. Ook in de komende tijd zullen dergelijke contacten worden bevorderd en uitgebreid. In voorbereiding is voor 2000 een studiebijeenkomst met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Eén stafjurist was in de loop van het verslagjaar voor een periode van negen maanden gedetacheerd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en per 1 januari 2000 werd een andere stafjurist uitgewisseld met een medewerker van hetzelfde ministerie.

Relatie wetgeving - bestuursrechtspraak

Evenals in voorgaande jaren zijn er in het verslagjaar uitwisselingen geweest met de Stafafdeling bestuursrechtspraak: één jurist van de Stafafdeling bestuursrechtspraak is voor een periode van een halfjaar werkzaam geweest bij de Stafafdeling wetgeving en een jurist van de Stafafdeling wetgeving is thans voor een jaar gedetacheerd bij de Stafafdeling bestuursrechtspraak. Ook dergelijke uitwisselingen dragen bij tot verhoging van deskundigheid en inzicht binnen de (beide) stafafdeling(en). Zij zullen in de komende tijd worden bevorderd.

Daarnaast heeft een aantal wetgevingsjuristen deelgenomen aan een stoomcursus milieurecht, teneinde op ad hoc-basis te kunnen worden ingezet bij de Afdeling bestuursrechtspraak om bij te dragen aan het wegwerken van achterstanden bij de milieukamer.

Planning en control

In de loop van 1999 is binnen de stafafdeling een begin gemaakt met een systeem van planning en control. In dit kader maken de senior-juristen een schatting van de doorlooptijd van elke zaak en houden zij systematisch bij in welke mate deze schattingen worden gerealiseerd. Begin 2000 zal de eerste evaluatie op basis van de op deze wijze verkregen gegevens plaatsvinden. Daarnaast zal in 2000, in ieder geval voor de stafafdeling, door de individuele medewerkers een systeem van tijdregistratie worden ingevoerd, teneinde een beter inzicht te verkrijgen in de effectieve tijdsbesteding.

Wetgevingsdocumentatie

In 1999 is een eerste aanzet gedaan om het wetgevingsdocumentatiesysteem (RADO-LEX), waarin de adviezen van de Raad en de nadere rapporten zijn opgenomen, via het Internet breed toegankelijk te maken. Gestreefd wordt dit project nog in 2000 te realiseren. Elektronische documentenuitwisseling met ministeries, als onderdeel van het wetgevingsproces, is helaas nog niet van de grond gekomen, omdat nog niet alle ministeries daaraan meewerken. De pogingen van de Raad zullen echter ook in het komende jaar worden voortgezet.

3... Directie bestuursrechtspraak

De directie heeft tot taak de Afdeling bestuursrechtspraak te ondersteunen bij haar rechtspreekende taken. De directie omvat, naast een aantal functies voor het secundair proces, een stafafdeling (156 fte) en een secretarie (75 fte).

Aan het eind van het verslagjaar waren bij de directie in totaal 262 personen werkzaam. Per april van het verslagjaar is een nieuwe directeur benoemd en is de topstructuur van de directie gewijzigd.

Voorgenomen reorganisatie

De belangrijkste ontwikkeling in het verslagjaar was het besluit om te komen tot de voorbereiding van een ingrijpende reorganisatie van de directie.

Het besluit is genomen nadat was gebleken dat een reeks maatregelen die tot doel had binnen afzienbare tijd de doorlooptijden van zaken terug te dringen en de zeswekentermijn na zitting voor het doen van een uitspraak binnen bereik te brengen,⁸³ niet het beoogde effect bleek te sorteren.

Nadere knelpuntenanalyse heeft geleid tot de conclusie dat een ingrijpende reorganisatie onontkoombaar is om de problemen op te lossen.

Daarnaast is in de loop van het verslagjaar uit het hiervoor reeds genoemde onderzoek van de AMG naar de werkbeleving en het welzijn van de medewerkers, gebleken dat binnen de directie sprake is van relatief veel welzijnsproblematiek.

Een aantal organisatiegebonden aspecten lijkt hieraan bij te dragen:

- beperkte taakinhoud
- sterke taakverdeling tussen de disciplines
- strakke hiërarchische structuur
- gebrekkige communicatie en besluitvorming

De doelen van het reorganisatieplan zijn:

- (1) Geen achterstand meer eind 2002. De doorlooptijd voor uitspraken met zitting zal niet meer dan 12 maanden bedragen en de zeswekentermijn na zitting voor het doen van een uitspraak zal in alle gevallen worden gehaald.
- (2) Een beter werkklimaat naar arbeidsverhoudingen en arbeidsinhoud. Dit zal naar voren moeten komen uit een in het in 2002 te herhalen werkbelevingswelzijnsonderzoek.

Om deze doelen te realiseren zullen de werkprocessen heringericht worden. De huidige functionele structuur zal daarbij worden omgevormd tot een organisatie gegroepeerd rond het primaire werkproces.

Hierop zal de structuur van de ambtelijke dienst worden aangepast. Er zal een plattere structuur ontstaan met kleinere werkeenheden (units), bij voorkeur gegroepeerd rond herkenbare kennisgebieden, die verantwoordelijk worden voor het gehele ambtelijke zaaksproces.

⁸³ Zie Jaarverslag over 1998, bladzijde 85.

Naar verwachting zal voor de ambtenaren deze werkwijze met meer betrokkenheid, zelfstandigheid en verantwoordelijkheden bij de zaaksbehandeling, tevens een deel van de gesignaleerde welzijnsproblematiek wegnemen. Betrokkenheid van de medewerkers bij de verwezenlijking van dit vernieuwingsproces heeft dan ook een hoge prioriteit.

De reorganisatie zal in de loop van het jaar 2000 haar beslag krijgen.

Automatisering

Volgens plan is binnen de directie het Registratie- en Beheersysteem voor de zaaksadministratie (Rebes/Z) in 1999 ingevoerd. Nadat eind 1999 en begin van 2000 nog enkele verbeteringen in het systeem zijn aangebracht, zal in de loop van 2000 een verdere integratie plaatsvinden tussen het zaaksregistratiegedeelte van het systeem en het jurisprudentiedocumentatie gedeelte.

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

De Directie Financieel-economische Zaken en Ondersteunende Diensten heeft een facilitaire taak ten opzichte van het werk van de Raad en van de Directies wetgeving en bestuursrechtspraak.

De Directie is samengesteld uit een afdeling voor financieel-economische zaken, die onder meer de voorbereiding en uitvoering van de begroting verzorgt; een afdeling algemene zaken die onder andere de zorg heeft voor de beveiliging, de kwaliteit van de gebouwen, de catering en de reproductie van stukken verzorgt; een afdeling organisatie en informatievoorziening en een afdeling bibliotheek en archief.

De directie had in het verslagjaar een totale begrote formatie van 127,8 fte .

Automatisering

Zoals hiervoor is gemeld, is het systeem Rebes/Z in het verslagjaar opgeleverd. Naar aanleiding van de aanloopproblemen heeft inmiddels een aanvullende inventarisatie plaatsgevonden van gebruikerseisen en is de aanpassing van het systeem ter hand genomen. Het vroegere Revos-systeem is afgesloten. De oude niet-geconverteerde gegevens van dit systeem zijn echter in digitale vorm nog raadpleegbaar.

Millenniumwisseling

Aan het begin van het verslagjaar werd een ambtelijke werkgroep Millenniumwisseling ingesteld. De werkgroep inventariseerde de probleemgebieden op het gebied van de automatisering bij de Raad en droeg daar oplossingen voor aan. Daarnaast ontwierp de groep een scenario voor het geval de systemen zouden uitvallen bij gebrek aan externe elektriciteit. Voor alle panden bij de Raad in gebruik, werden van de Rijksgebouwendienst millenniumverklaringen ontvangen, ook wat betreft de installaties daarin.

Van alle hardware en softwareproducten bij de Raad in gebruik, werden van de leveranciers positieve verklaringen ontvangen over de millenniumbestendigheid ervan.

Vervolgens werden de bedrijfskritische onderdelen getest (een ketentest) om deze verkla-

ringen te controleren en om na te gaan of de diverse componenten ook in samenhang met elkaar bleven werken. Dit bleek het geval.

Alle personal computers (PC's) bij de Raad en de daarop werkende software werden uitvoerig gescand op millenniumbestendigheid. Een klein aantal PC's moest worden vervangen en de bedieningssoftware van een ander aantal werd opgewaardeerd.

Op 31 december van het verslagjaar werd zoveel mogelijk apparatuur buiten werking gesteld om mogelijke schade door stroomuitval of stroomsterktewisseling te voorkomen. Van alle systemen werden vooraf back-ups gemaakt.

Op 2 januari 2000 werden alle systemen weer zonder problemen geactiveerd.

Archieven

In 1999 zijn de archieven van de voormalige Afdeling voor de geschillen van bestuur en de Afdeling rechtspraak door de Centrale archiefselectiedienst (CAS) in Winschoten bewerkt en overgedragen aan het Algemeen Rijksarchief (ARA). Dit heeft geleid tot het opheffen van de nijpende ruimtenood bij de archieven van de Raad. Met het oog op de archiefvorming die verband houdt met de verwachte komst van het hoger beroep vreemdelingenzaken vindt overleg plaats met het CAS en het ARA.

5.... Personeelszaken en organisatie-ontwikkeling

Algemene ontwikkelingen op het gebied van personeelsbeleid

In het jaarverslag over 1998 is gesteld, dat medewerkers beter begeleid zouden moeten worden. Hiertoe is in het verslagjaar een nieuwe leidraad functioneringsgesprekken vastgesteld, waarin is vastgelegd, dat jaarlijks met elke medewerker ten minste één functioneringsgesprek gevoerd wordt. Tevens is halverwege het verslagjaar begonnen met een inhaalslag op het gebied van de functioneringsgesprekken. Aan het eind van dat jaar was ruim 43 procent van de gesprekken gevoerd, tegenover ruim 21 procent in 1998.

De ontwikkeling van een loopbaanbeleid zal in 2000 prioriteit hebben, waardoor de begeleiding van personeel verder kan worden uitgebreid en verbeterd.

Het beleid op het gebied van bewust belonen is in de loop van het verslagjaar onderwerp van bespreking geweest. Een voorstel lag aan het eind van het verslagjaar bij de Ondernemingsraad.

In het verslagjaar is begonnen met het formuleren van een meerjarig opleidingskader.

Verzuim

Het verzuim, gemeten over de afgelopen jaren (exclusief zwangerschapsverlof), niet verder uitgesplitst naar geslacht of ambtelijke schaal, vertoont het volgende beeld:

1996: 7,1 procent

1997: 7,0 procent

1998: 7,86 procent

1999: 7,64 procent

Aangezien het verzuimpercentage bij de Raad van State hoger ligt dan bij een gemiddelde kantoororganisatie, is op 1 juli 1999 bij de Directie Financieel-economische Zaken en

Ondersteunende Diensten een zogenoemd pilotproject gestart. Gekozen werd voor deze directie omdat het hierbij gaat om een sterk gestructureerd organisatieonderdeel. Bij dit project ligt de nadruk op de verantwoordelijkheid van de leidinggevende in de verzuimbegeleiding. De leidinggevende bepaalt namelijk in dit project grotendeels zelf, wanneer de zieke medewerker opgeroepen zal worden voor het spreekuur van de bedrijfsarts. Dit in tegenstelling tot het reguliere verzuimbeleid van de Raad van State waarbij de bedrijfsarts bepaalt, wanneer een medewerker wordt opgeroepen. Ter ondersteuning van dit project hebben alle deelnemende leidinggevendenden een training verzuimbegeleiding gevolgd. De training werd verzorgd door de AMG, tevens Arbo-dienst van de Raad van State. De eerste berichten over deze gewijzigde aanpak van verzuim zijn bemoedigend. Als na 1 juli 2000 de evaluatie van het project positief is, wordt het mogelijk de nieuwe werkwijze raadbreed in te voeren.

6.... Voorlichting

Externe voorlichting

Zoals gebruikelijk, ligt het externe accent van de voorlichtingsafdeling op het service verlenen aan de pers bij het berichten over het werk van de Afdeling bestuursrecht-spraak. Jaarlijks bezoeken ook circa 50 groepen studerenden van universiteiten, heao's, bestuursacademies en groepen (buitenlandse) functionarissen de Raad om informatie te krijgen over de werkzaamheden, veelal in combinatie met het bijwonen van een zitting. Opvallend was het bezoek van groepen uit Centraal en Oost-Europa met grote interesse voor wetgeving en bestuursrecht.

In het verslagjaar kon na uitvoerige voorbereiding, een nieuwe brochure over de Raad worden uitgebracht, gericht op een breed publiek.

Interne voorlichting

De interne voorlichting kon naast de knipselkrant (circa 20 maal per jaar), de circulaire met korte termijnnformatie, met ingang van het verslagjaar worden uitgebreid met een maandelijks bulletin, waarin direct aan het werk gerelateerde zakelijke informatie, grotendeels van rechtspositionele aard. Daarnaast verschijnt, met een eigen redactie, ondersteund door een externe producent, achtmaal per jaar het personeelsblad Ter State.

Internet

De voorbereiding voor een eigen internet site werd geïntensiveerd. Naar verwachting is de site gerealiseerd voor medio 2000 en vermoedelijk zal, voor uitsluitend gebruik door persrelaties, de agenda van de zittingen daarop een plaats krijgen.

VI



Bijlagen

Bijlage 1

Samenstelling van de Raad van State en van de Raad van State van het Koninkrijk per 31 december 1999

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 P.J. Boukema, mr J.A.E. van der Does, mr J. de Vries, mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth, mevrouw mr W.M.G. Eekhof-de Vries, drs E.L. Berg, mr P. van Dijk, dr D. Dolman, mevrouw mr C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, mr J.H.B. Hulshof, 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, mevrouw mr W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, 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 en dr ir J.J.C. Voorhoeve.⁸⁴

Staatsraad van het Koninkrijk: Ir G.R. Wawoe.

Staatsraden in buitengewone dienst:

Mr E. Korthals Altes^{85*}, mevrouw mr J.H.B. van der Meer, mr J.H. Grosheide, 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 en mr R.R. Winter.

Wvd. Secretaris: Mr H.H.C. Visser.⁸⁶

⁸⁴ Bij koninklijk besluit van 1 november 1999 is benoemd tot staatsraad per 1 januari 2000 mr dr M. Oosting

^{85*} Niet aangewezen voor het vervullen van een vaste deeltaak.

⁸⁶ Bij koninklijk besluit van 29 november 1999 (datum) is met ingang van 1 januari 2000 tot Secretaris benoemd ds R. van der Brug, als opvolger van mr K. Brink.

Indiensttreding staatsraden:

Dr ir J.J.C. Voorhoeve, per 1 december 1999, benoemd bij koninklijk besluit van 23 november 1999, nummer 99.004948.

Mr dr M. Oosting, per 1 januari 2000, benoemd bij koninklijk besluit van 1 november 1999, nummer 99.004519.

Indiensttreding staatsraden in buitengewone dienst:

Mr C.A. Terwee-van Hilten, per 1 juni 1999, benoemd bij koninklijk besluit van 29 januari 1999, nummer 98.006025.

Mr F.P. Zwart, per 1 juni 1999, benoemd bij koninklijk besluit van 9 maart 1999, nummer 99.000498.

Mr K. Brink, per 15 december 1999, benoemd bij koninklijk besluit van 30 juni 1999, nummer 99.002768.

Mr R.R. Winter, per 15 december 1999, benoemd bij koninklijk besluit van 6 december 1999, nummer 99.005278.

Eervol ontslag staatsraden in buitengewone dienst:

Mr F.H. van der Burg, per 1 april 1999, bij koninklijk besluit van 15 september 1998, nummer 98.004276, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

Mr J.J. van der Weel, per 1 juni 1999, bij koninklijk besluit van 22 april 1999, nummer 99.001154, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

Mr V.N.M. Korte-van Hemel, per 1 juni 1999, bij koninklijk besluit van 17 mei 1999, nummer 99.001866, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

Mr M.R. Wijnholt, per 1 september 1999, bij koninklijk besluit van 2 oktober 1997, nummer 97.004318, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

Mr J.J.H. Suyver, per 1 oktober 1999, bij koninklijk besluit van 25 augustus 1999, nummer 99.003745, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

Eervol ontslag Secretaris:

Mr K. Brink, per 15 december 1999, bij koninklijk besluit van 16 december 1999, nummer 99.004955, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

Indiensttreding Secretaris:

Drs R. van der Brug, per 1 januari 2000, bij koninklijk besluit van 29 november 1999, nummer 99.005080.

Overleden:

Oud-Staatsraad W. Polak op 1 oktober 1999.

Oud-Staatsraad mr K.T.M. van Rijckevorsel op 13 oktober 1999.

Oud-Staatsraad en oud-Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur dr G.H. Veringa op 29 december 1999.

Oud-Staatsraad in buitengewone dienst mr H. Kuijper op 29 oktober 1999.

Oud-Staatsraad in buitengewone dienst mr H. Drop op 26 december 1999.

Bijlage 2

Samenstelling van de afdelingen van de Volle Raad

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

- AFDELING 1 (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, mevrouw mr W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd en mr R.W.L. Loeb.
- toegevoegd:*
Mr P.J. Boukema, mr J.A.E. van der Does en mevrouw drs M.W.M. Vos-van Gortel.
- AFDELING 2 (Buitenlandse Zaken/Defensie/Economische Zaken)
Mevrouw drs M.W.M. Vos-van Gortel (voorzitter), mr J.H.B. Hulshof, 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 3 (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 en mr J.P.H. Donner.
- toegevoegd:*
Mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth en mr J.J. Vis.
- AFDELING 4 (Financiën/Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
Dr J.C.K.W. Bartel (voorzitter), mevrouw mr W.M.G. Eekhof-de Vries, drs E.L. Berg, dr D. Dolman, mr H. Beekhuis, drs G.A. Posthumus en mr J.R. Schaafsma.
- toegevoegd:*
Mr R.J. Hoekstra en mr J.J.R. Bakker.

AFDELING 5 (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/Verkeer en Waterstaat/Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)
Mr J.J. Vis (voorzitter), mr J.H.B. Hulshof, drs E.L. Berg,
mr R. Cleton, mr J.M. Boll, mr R.H. Lauwaars, mr A. Kosto en
mr J.P.H. Donner.

toegevoegd:

Mr W. Konijnenbelt en mr H. Beekhuis.

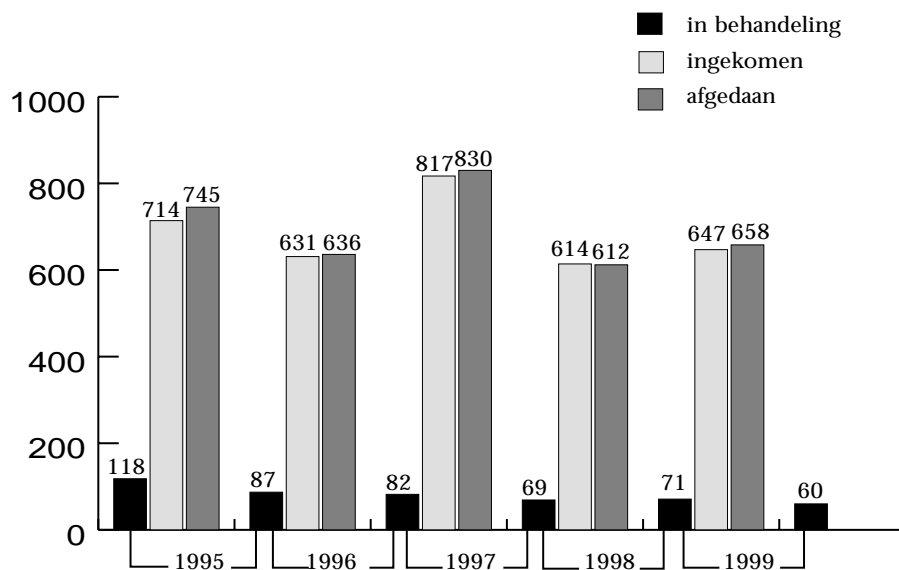
Voorts is lid van alle afdelingen van de Raad van State van het Koninkrijk:
Ir G.R. Wawoe.

Bijlage 3

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

	1999	1998	1997	1996	1995
In behandeling op 1 januari	71	69	82	87	118
Ingekomen 1)	<u>647</u>	<u>614</u>	<u>817</u>	<u>631</u>	<u>714</u>
Afgedaan 2)	<u>658</u>	<u>612</u>	<u>830</u>	<u>636</u>	<u>745</u>
Per 31 december in behandeling	60	71	69	82	87

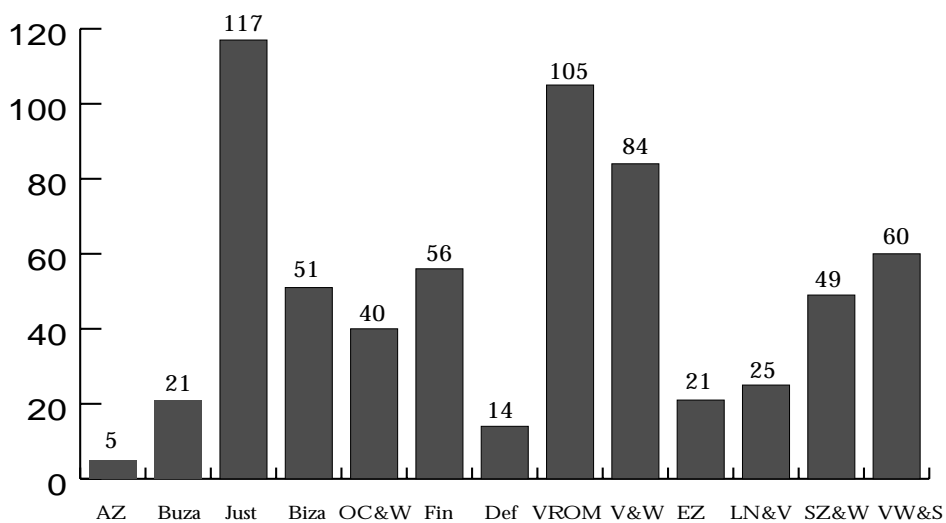
- 1) Onder het aantal ingekomen zaken in 1999 zijn begrepen 60 zaken van de Raad van State van het Koninkrijk. In de voorgaande jaren waren dat 39 (1998), 45 (1997), 43 (1996) en 49 (1995).
- 2) Waarvan ingetrokken: 3 (1999), 1 (1998), 3 (1997), 5 (1996) en 8 (1995).



b.... Ingekomen zaken advisering wetgeving per ministerie

Algemene Zaken	: 5	(13)
Buitenlandse Zaken	: 21	(21)
Justitie	: 117	(78)
Binnenlandse Zaken	: 51	(54)
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	: 40	(34)
Financiën	: 56	(41)
Defensie	: 14	(13)
Volkshuisvesting, Ruimtelijke		
Ordering en Milieubeheer	: 105 1)	(111)
Verkeer en Waterstaat	: 84 2)	(98)
Economische Zaken	: 21	(31)
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	: 25 3)	(25)
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	: 49	(50)
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	: 60	(45)
Totaal	: 647	(614)

- 1) Waarvan onteigeningen: 57 (65).
- 2) Waarvan onteigeningen: 46 (42).
- 3) Waarvan 2 onteigeningen.



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

Verdeeld naar categorie zijn de volgende aantallen zaken ingekomen:

Voorstellen van (rijks)wet	189	(176)
Initiatiefvoorstellen op grond van artikel 15a Wet op de Raad van State	5	(8)
(Rijks)ontwerp-besluiten waaronder ontwerp-algemene maatregelen van (rijks)bestuur, ontwerp-besluiten op grond van de onteigeningswet, ontwerp-besluiten strekkende tot vernietiging en die tot onthouding van goedkeuring, bedoeld in artikel 271 gemeentewet (waarvan 107 (79) onteigeningen)	391	(378)
Verdragen (ter stilzwijgende goedkeuring)	47	(43)
Zaken waarin de Kroon het horen van de Raad van State nodig oordeelde (artikel 15, tweede lid, Wet op de Raad van State)	8	(4)
Bestuursgeschillen (artikel 136 Grondwet juncto artikel 15c Wet op de Raad van State)	5	(5)
Afdelingsadviezen	2	(2)

d.... Vergaderingen (Volle Raad)

A. Vergaderingen Raad van State:	52	(50)
B. Vergaderingen Raad van State van het Koninkrijk:	15	(13)
C. Buitengewone vergaderingen:	-	(1)

e.... Tijdsbeslag van de advisering wetgeving

Voor het berekenen van het tijdsbeslag van de adviezen zijn alle adviezen die de Raad van State in 1998 heeft uitgebracht, op tijdsduur bezien.

	1999		1998	
tot 1 maand	286	(43,4%)	309	(50,6%)
1-2 maanden	218	(33,1%)	170	(27,8%)
2-3 maanden	94	(14,3%)	76	(12,4%)
3-6 maanden	55	(8,4%)	48	(7,9%)
meer dan 6 maanden	5	(0,8%)	8	(1,3%)
Totaal	658	(100,0%)	611	(100,0%)

f.... Karakter van de uitgebrachte adviezen

	Totaal	Conform	Inhoudelijk
Verdragen*	43	21 (49%)	22 (51%)
Wetten	198	74 (37%)	124 (63%) 1)
Algemene maatregelen van bestuur	258	111 (43%)	147 (57%) 2)
Onteigeningen	109	94 (86%)	15 (14%)
Overige	50	27 (54%)	23 (46%)
Totaal	658	327 (50%)	331 (50%)

1) Waarvan 27 (22 procent) met een negatief dictum (in 1998: 27 procent).

2) Waarvan 15 (10 procent) met een negatief dictum (in 1998: 10 procent).

Bijlage 4

Samenstelling van de Kamers van de Afdeling bestuursrechtspraak per 31 december 1999

KAMER 1 Ruimtelijke Ordening:

Mr J. de Vries (voorzitter), dr D. Dolman, dr J.C.K.W. Bartel, mr R. Cleton, mr R.H. Lauwaars, mr R.J. Hoekstra, mr A. Kosto, drs G.A. Posthumus, mr J.J.Vis, mr P.J.J. van Buuren (i.b.d.), dr ir J.J.C. Voorhoeve, mevrouw mr W.M.G. Eekhof-de Vries (plv.), mevrouw drs M.W.M. Vos-van Gortel (plv.), mr W. Konijnenbelt (plv.), mr J.R. Schaafsma (plv.), mr R.W.L. Loeb (plv.) en mr J.H. Grosheide (i.b.d.) (plv.).

VOORLOPIGE VOORZIENINGEN/SCHORSINGEN:

Mr J. de Vries, dr D. Dolman, dr J.C.K.W. Bartel, mr R. Cleton en mr R.H. Lauwaars.

KAMER 3 Milieuzaken:

Mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth (voorzitter), drs E.L. Berg, mr P. van Dijk, mr J.H.B. Hulshof, mr J.J.R. Bakker, mevrouw drs M.W.M. Vos-van Gortel, mr J.M. Boll, mr W. Konijnenbelt, mevrouw mr W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, mr H. Beekhuis, mr J.R. Schaafsma, mr R.W.L. Loeb, mr J.P.H. Donner, mr J.A.M. van Angeren (i.b.d.), mr Th.G. Drupsteen (i.b.d.), mr K. Brink (i.b.d.), mr P.J. Boukema (plv.), mr J.A.E. van der Does (plv.), mr R. Cleton (plv.), mr J.J.Vis (plv.), mevrouw mr J.H.B. van der Meer (i.b.d.) (plv.), mr P.J.J. van Buuren (i.b.d.) (plv.) en mr F.P. Zwart (i.b.d.) (plv.).

VOORLOPIGE VOORZIENINGEN/SCHORSINGEN:

Mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth, drs E.L. Berg, mr P. van Dijk, mr J.H.B. Hulshof, mr J.J.R. Bakker, mr J.M. Boll, mr W. Konijnenbelt en mr H. Beekhuis.

Incidenteel: mr J.A.E. van der Does.

KAMER 4 Hoger beroep en overige zaken

Mr J.A.E. van der Does (voorzitter), mr P.J. Boukema, mevrouw mr W.M.G. Eekhof-de Vries, mr P. van Dijk, mevrouw mr C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, mr J.J.R. Bakker, dr J.C.K.W. Bartel, mr R.W.L. Loeb, mr E. Korthals Altes (i.b.d.), mevrouw mr J.H.B. van der Meer (i.b.d.), mr J.H. Grosheide (i.b.d.), mr C. de Gooijer (i.b.d.), mr H. Bekker (i.b.d.), mr B. van Wagendonk (i.b.d.), mr P.J.J. van Buuren (i.b.d.), mevrouw mr C.A. Terwee (i.b.d.), mr F.P. Zwart (i.b.d.), mr R.R. Winter, mr J. de Vries (plv.), mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth (plv.), mr J.M. Boll (plv.), mr R.H. Lauwaars (incidenteel recht/EG-recht) (plv.), mr A. Kosto (plv.), mr J.A.M. van Angeren (i.b.d.) (plv.) en dr ir J.J.C. Voorhoeve (plv.).

VOORLOPIGE VOORZIENINGEN/SCHORSINGEN:

Mr P.J. Boukema, mr J.A.E. van der Does, mevrouw mr W.M.G. Eekhof-de Vries, mr P. van Dijk, mevrouw mr C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, dr J.C.K.W. Bartel, mr R.W.L. Loeb, mevrouw mr J.H.B. van der Meer en mr J.H. Grosheide.

Bijlage 5

Wettelijke regelingen in werking op 31 december 1999, waarin artikelen staan op grond waarvan rechtstreeks beroep openstaat (in eerste en enige instantie) op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De bronvermeldingen betreffen de laatste integrale tekstpublicatie.

Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Stb. 1967, 655)
Deltawet grote rivieren (Stb. 1995, 210)
Deconstructiewet (Stb. 1995, 177)
Experimentenwet onderwijs (Stb. 1970, 370)
Experimentenwet Stad en Milieu (Stb. 1998, 684).
Gemeentewet (Stb. 1994, 762)
Grondwaterwet (Stb. 1992, 626)
Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën (Stb. 1977, 694)
Huisvestingswet (Stb. 1992, 548)
Kaderwet dienstplicht (Stb. 1997, 139)
Kaderwet bestuur in verandering (Stb. 1994, 396)
Kernenergiewet (Stb. 1992, 623)
Kieswet (Stb. 1989, 423)
Landinrichtingswet (Stb. 1985, 299)
Luchtvaartwet (Stb. 1996, 26)
Monumentenwet 1988 (Stb. 1988, 638)
Mijnwet 1903 (Stb. 1996, 200)
Natuurbeschermingswet (Stb. 1967, 572)
Ontgrondingenwet (Stb. 1996, 412)
Provinciewet (Stb. 1998, 276)
Reconstructiewet Midden-Delfland (Stb. 1977, 233)
Tijdelijke verstrekkingenwet maatschappelijke dienstverlening (Stb. 1975, 157)
Tijdelijke wet aanwijzing beta-opleidingen (Stb. 1999, 180)
Tijdelijke wet beperking toewijzing huisvestingsvoorzieningen in het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs (Stb. 1992, 364)
Tracéwet (Stb. 1993, 582)
Waterschapswet (Stb. 1999, 331)
Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting (Stb. 1995, 313)
Wet educatie en beroepsonderwijs (Stb. 1995, 501)
Wet bodembescherming, c.a. (Stb. 1996, 496)
Wet financiering volksverzekeringen (Stb. 1989, 129)
Wet geluidhinder (Stb. 1992, 625)
Wet gemeenschappelijke regelingen (Stb. 1991, 242)
Wet gewetensbezwaren militaire dienst (Stb. 1980, 6)
Wet inzake de luchtverontreiniging (Stb. 1992, 627)
Wet milieubeheer (Stb. 1994, 80)
Wet milieugevaarlijke stoffen (Stb. 1992, 632)
Wet op de expertisecentra (Stb. 1998, 496)
Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 1985, 626)
Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Stb. 1984, 406)
Wet op de waterkering (Stb. 1996, 8)

Wet op de waterhuishouding (Stb. 1989, 285)
Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Stb. 1992, 593)
Wet op het primair onderwijs (Stb. 1998, 495)
Wet op het voortgezet onderwijs (Stb. 1998, 512)
Wet procedures Vijfde Baan Schiphol (Stb. 1999,17)
Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 1992, 628)
Wet verontreiniging zeewater (Stb. 1992, 629)
Wet ziekenhuisvoorzieningen (Stb. 1971, 268)
Wijzigingswet Wet educatie en beroepsonderwijs (2) decentralisatie van huisvestings- en bestedingsbeslissingen en vervallen economisch claimrecht (Stb. 1997, 227)
Wijzigingswet Wet op het voortgezet onderwijs, enz. (regeling leerwegen mavo en vbo; invoering leerwegondersteunend en praktijkonderwijs (Stb. 1998, 337)
Ziekenfondswet (Stb. 1992, 391)

Bijlage 6a

Afdeling bestuursrechtspraak

Beroepen krachtens speciale wetten, behandeling in eerste en enige instantie¹⁾

Hoofdzaken

	1999	1998	1997	1996	1995
In behandeling					
op 1 januari:	4046	4698	4834	7998	9315
Ingekomen:	<u>2401</u>	<u>3033</u>	<u>3054</u>	<u>3514</u>	<u>5784</u>
	6447	7731	7888	11512	15099
Afgedaan ²⁾	<u>2882</u>	<u>3685</u>	<u>3190</u>	<u>6678</u>	<u>7101</u>
Per 31 december					
in behandeling	3565	4046	4698	4834	7998

¹ Een opsomming van deze regelingen is opgenomen in bijlage 5 bij dit jaarverslag.

² waarvan

Met zitting	1502	1684	1243	1650	2689
-------------	------	------	------	------	------

Zonder zitting	442	556	521	1013	1574
----------------	-----	-----	-----	------	------

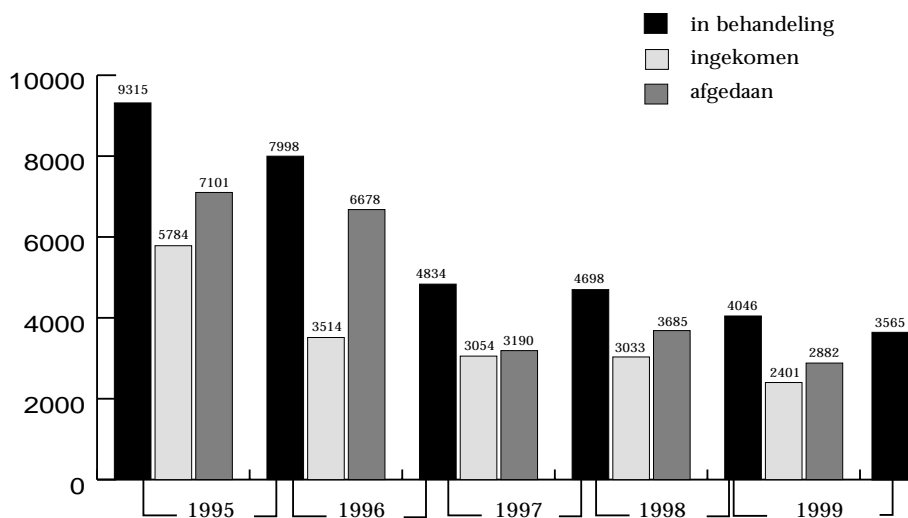
Ingetrokken of

op andere wijze

afgedaan	938	1445	1426	4015	³ 2838
----------	-----	------	------	------	-------------------

³ waaronder bijna de helft aan ingetrokken zaken Dienstplichtwet en Wet Gewetensbezwaren militaire dienst.

Bij de cijfers over het verslagjaar 1999 valt op dat circa 600 zaken, d.i. 20 procent minder is ingekomen. Deze daling deed zich voor zowel bij de zaken over ruimtelijke ordening als de milieuzaken. Het is niet aan te geven of de instroom zich in de komende jaren op dit niveau zal stabiliseren

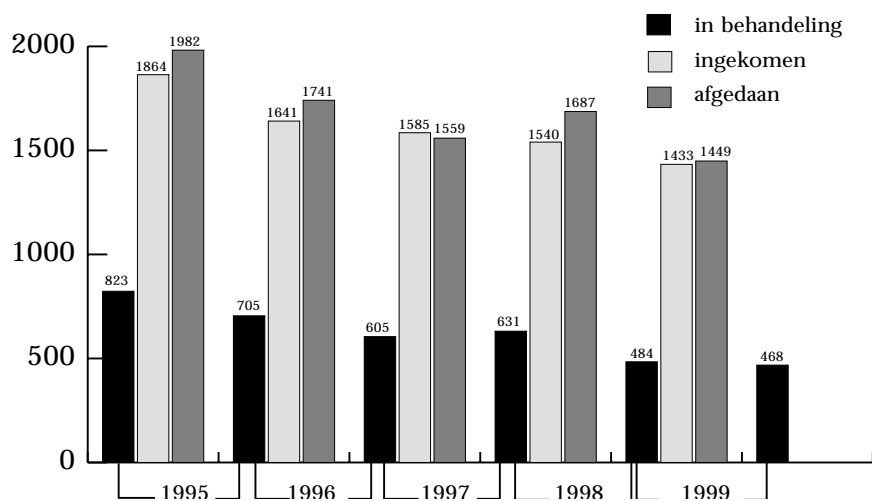


Bijlage 6b

Afdeling bestuursrechtspraak

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

	1999	1998	1997	1996	1995
In behandeling op 1 januari:	484	631	605	705	823
Ingekomen:	<u>1433</u>	<u>1540</u>	<u>1585</u>	<u>1641</u>	<u>1864</u>
Afgedaan ²⁾	<u>1449</u>	<u>1687</u>	<u>1559</u>	<u>1741</u>	<u>1982</u>
Per 31 december in behandeling	468	484	631	605	705
*) waarvan					
Met zitting	890	1034	906	938	1099
Zonder zitting	219	222	228	263	208
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	340	431	425	540	675



Bijlage 6c

Afdeling bestuursrechtspraak Hooger beroepszaken krachtens de Algemene wet bestuursrecht

Hoofdzaken

	1999	1998	1997	1996	1995
In behandeling op 1 januari:	1395	1457	895	504	90
Ingekomen:	<u>1753</u>	<u>2083</u>	<u>1649</u>	<u>1247</u>	<u>733</u>
	3148	3540	2544	1751	823
Afgedaan ¹⁾	<u>1951</u>	<u>2145</u>	<u>1087</u>	<u>856</u>	<u>319</u>
Per 31 december in behandeling	1197	1395	1457	895	504
¹⁾ waarvan					
Met zitting	1273	1069	586	455	158
Zonder zitting	370	398	221	161	61
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	308	678	280	240	100

Verzoeken om schorsing en/of voorlopige voorziening

	1999	1998	1997	1996	1995
In behandeling op 1 januari:	37	62	47	41	12
Ingekomen:	<u>207</u>	<u>312</u>	<u>219</u>	<u>157</u>	<u>113</u>
	244	374	268	198	125
Afgedaan ¹⁾	<u>201</u>	<u>337</u>	<u>204</u>	<u>151</u>	<u>84</u>
Per 31 december in behandeling	43	37	62	47	41
¹⁾ waarvan					
Met zitting	134	219	133	98	40
Zonder zitting	22	28	26	20	9
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	45	90	45	33	35

Bijlage 7

Personeelsgegevens

Per 31 december 1999 waren 460 (438) personen in dienst bij een formatie van 435,2 (437) fte.

In het verslagjaar traden 44 (35) personen in dienst en 40 (29) uit dienst.

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

Op 31 december 1999 waren 197 (190) vrouwen in dienst, ofwel 42,8 % (43,3%). Hiervan was 46,7 % (48,9 %) bezoldigd naar salarisschaal 10 of hoger.

Leeftijdsofbouw alle medewerkers

	mannen	vrouwen	totaal	
20 – 29 jaar	18 (21)	25 (24)	43 (45)	9 (10)%
30 – 39 jaar	75 (68)	67 (69)	142 (137)	31 (31)%
40 – 49 jaar	107 (99)	81 (75)	188 (174)	41 (40)%
50 – 59 jaar	61 (58)	22 (19)	83 (77)	18 (18)%
60 en ouder	2 (2)	2 (3)	4 (5)	1 (1)%
totaal:	263	197	460	100%

Schaalopbouw alle medewerkers

	mannen	vrouwen	totaal	
schaal 1 – 3	12 (11)	21 (21)	33 (32)	7 (7)%
schaal 4 – 6	62 (64)	27 (36)	89 (100)	19 (22)%
schaal 7 – 9	66 (62)	57 (50)	123 (112)	27 (25)%
schaal 10 – 12	71 (71)	70 (72)	141 (143)	31 (31)%
schaal 13 – 15	48 (45)	21 (20)	69 (65)	15 (14)%
schaal 16 en hoger	4 (2)	1 (1)	5 (3)	1 (1)%
totaal			460 (455)	100 (100)%

Deeltijdwerkers naar leeftijd en geslacht

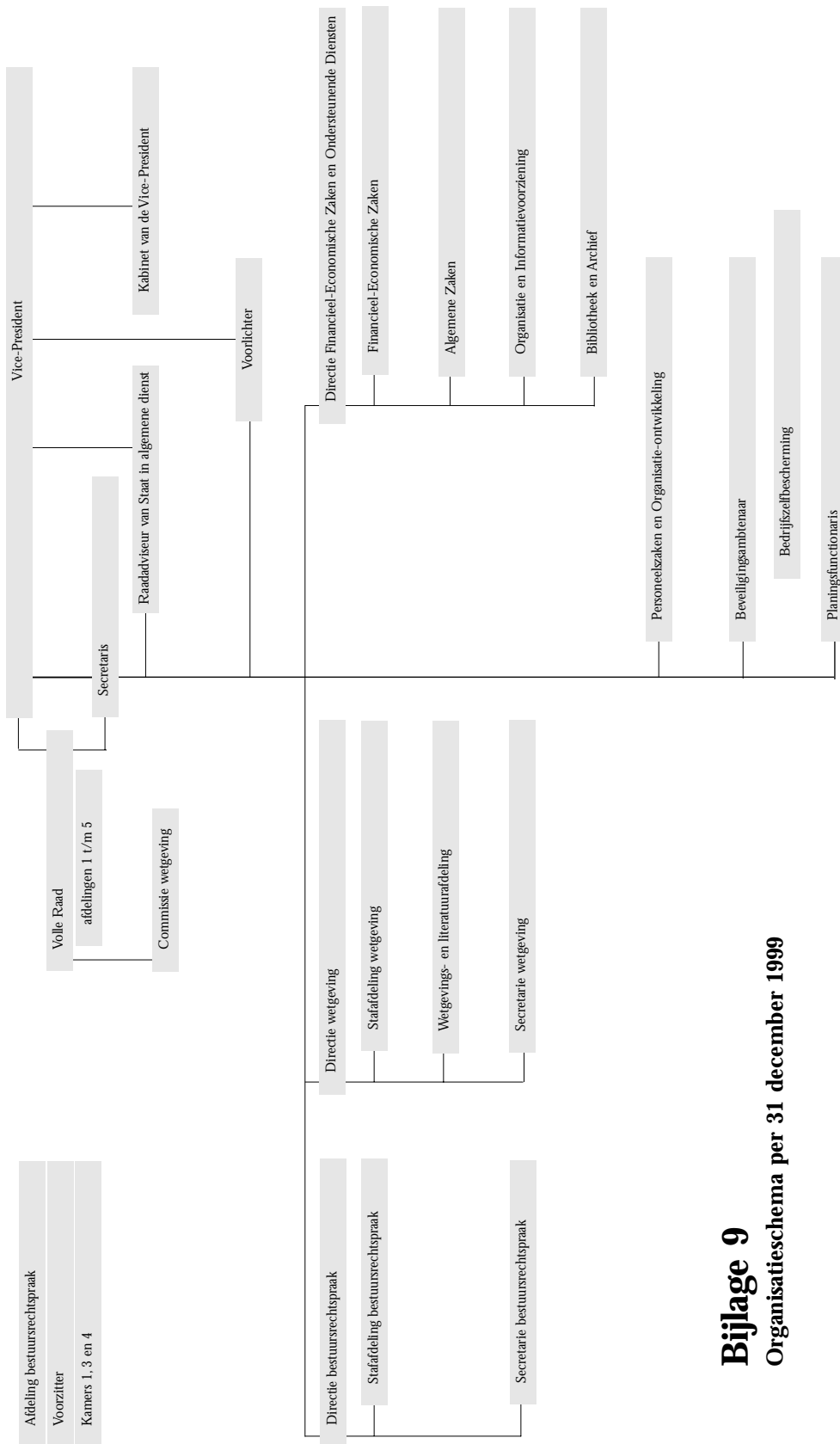
	mannen	vrouwen	totaal
20 – 30 jaar	- (1)	2 (5)	2 (7)
31 - 40 jaar	13 (16)	39 (42)	52 (58)
41 – 50 jaar	20 (16)	35 (33)	55 (49)
51 jaar en ouder	5 (2)	8 (7)	13 (9)

Op 31 december 1999 bedroeg het aantal in deeltijd werkzame personen 122 (123). Dat is op een totaal van 460 (438) circa 26% (28%).

Bijlage 8

Overzicht ontvangsten en uitgaven 1999

	Realisatie 1999	Begroting 1999	Realisatie 1998	Realisatie 1999	Begroting 1999	Realisatie 1998
Griffierechten	2.269	2.340	2.340	50.447	50.812	47.959
Overige ontvangsten	804	829	753			
Exploitatiesaldo	59.978	60.759	56.460			
				Salarissen		
				Overige personeelskosten	2.075	1.912
				Automatiseringskosten	3.664	2.470
				Bureaunkosten	715	689
				Huisvestingskosten	1.665	1.555
				Verkeerskosten	775	707
				Bibliotheekvoorzieningen	760	930
				Overige Algemene Kosten	1.275	540
				Aanschaffingen	1.637	2.791
				Voorbereiding hoger beroep vreemdelingen-zaken	550	
Totaal	63.051	63.928	59.553	63.051	63.928	59.553



Bijlage 9
Organisatieschema per 31 december 1999

