

INLEIDING VAN DE VICE-PRESIDENT BIJ DE PRESENTATIE VAN HET JAARVERSLAG VAN DE RAAD VAN STATE OVER 2011 IN PERSCENTRUM NIEUWSPOORT IN DEN HAAG, DONDERDAG 5 APRIL 2012

Inleiding

Ik voel me nog wat onwennig met uw belangstelling voor een jaarverslag. U bent van het nieuws en een jaarverslag is geen nieuws; het gaat over wat er al is gebeurd. Het heeft allemaal al in de krant gestaan. Het gaat om een verantwoording en een terugblik. Er zijn maar een paar punten echt nieuw ten opzichte van vorige jaren; het jaarverslag zelf en de presentator, althans één van de twee.

Het jaarverslag is dit jaar in zijn geheel online. U heeft een 'boekje' in handen, maar dat is niet het jaarverslag. U treft daarin weliswaar de gebruikelijke beschouwingen over de Raad en zijn beide taken. Maar de bedrijfsvoering en in het bijzonder de overzichten van legisprudentie en jurisprudentie (belangrijke ontwikkelingen in adviezen en uitspraken) vindt u allemaal in de digitale versie. Ik raad u dan ook aan het 'echte' jaarverslag van de Raad te raadplegen.

Tweede vernieuwing is natuurlijk een andere vice-president. Dat is een vernieuwing die nu al bijna een jaar geleden als nieuws werd meegedeeld, dus dat is oud nieuws. Maar goed, op deze plaats en in deze context is het even wennen na veertien jaarverslagen Tjeenk Willink; wennen voor u en wennen voor mij. Voor mij speelt ook nog de 'moeilijkheid' dat ik een verslag presenteer over een jaar waarin ik niet bij de Raad van State betrokken ben geweest. Pas sinds 1 februari van dit jaar heb ik daar iets over te vertellen. Dat is net ook de periode waarin jaarverslagen geschreven worden. Ik weet dat u op de lippen brandt de vraag: "Hoe het is om over eigen wetsvoorstellen advies uit te brengen?" Wees gerust, op één na waren alle adviezen over wetsvoorstellen die door mij als minister waren ingediend, afgedaan vóór ik aantrad. De uitzondering betrof de basisadministratie (GBA). Dat advies is ook niet onder mijn leiding opgesteld.

Wat de opzet betreft, hebben we het jaarverslag herkenbaar gehouden. Het jaarverslag wordt ook dit jaar ingeleid door beschouwingen over de veranderende omgeving waarbinnen de Raad van State zijn taken uitvoert. Dat zijn anders dan voorgaande jaren geen beschouwingen van de vice-president zelf, maar van de Raad 'als geheel'. Daarbij is dit jaar niet stil gestaan bij het functioneren van het democratisch bestel en de democratische mores, maar bij de gevolgen van de huidige crisis voor het constitutionele bestel en de constitutionele mores.

Test voor de democratische rechtsstaat

Beleid, wetgeving en maatschappelijk leven zijn in 2011 steeds meer in teken komen te staan van gevolgen van de financieel-economische moeilijkheden en de schuldencrisis. Dat is voorlopig nog niet voorbij. Op dit moment wordt onderhandeld over nog weer nieuwe omvangrijke bezuinigingen, aanpassingen en hervormingen. Dat zal pijn doen. Vergeleken bij wat andere landen doen, is het ook weer niet bovenmatig. Maar het wordt een test voor de democratische rechtstaat zoals wij die kennen. Stel u eenvoudig de vraag of onze politiek en politieke mores in staat zouden zijn om de beslissingen te nemen die de leraren, de Grieken, de Italianen en anderen vorig jaar hebben moeten nemen. Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw, nu al meer dan 60 jaren, zijn we gewend aan economische groei. Ieder jaar viel er meer te verdelen. Daar is ons politieke bestel naar gaan staan. De komende jaren zal dat anders zijn. Wat er aan groei is, zal besteed worden aan schuldaflossing. Dat zet maatschappelijke en politieke verhoudingen onder druk.

Drie ontwikkelingen

In financieel onzekere tijden en tijden waarin politieke bereidheid tot samenwerking onder druk komt te staan, is het belangrijk om 'wat de samenleving bindt', te koesteren. Tegen die achtergrond wil de Raad tegen drie ontwikkelingen waarschuwen: het in de knel komen van instituties, de constitutie en de rechtsvorming. Niet omdat dit de risico's zijn of de meest bedenkelijke ontwikkelingen. Maar wel omdat het belangrijke en kwetsbare waarden betreft van ons maatschappelijk en constitutioneel bestel, die maar al te makkelijk in het gedrang komen bij alle politieke urgentie en

economische noodzaak, waardoor het alleen maar moeilijker wordt om zonder ernstige kleerscheuren weer uit de huidige situatie te komen.

We hebben in het verleden instituties geschapen om bepaalde maatschappelijke of politieke waarden te verankeren, of om in het publiek debat een zekere objectiviteit te brengen. Niets is makkelijker om in tijden dat er naarstig naar oplossingen wordt gezocht, die instituties bij het 'oud vuil' te zetten, omdat ze alleen maar een obstakel vormen voor voortvarende besluitvorming.

Tweede ontwikkeling waar de Raad in dat verband voor waarschuwt is het verrommelen van de constitutie en de constitutionele verhoudingen. De eerste die het doet, heeft er politieke gewin bij, maar daarom zullen de anderen snel volgen en dan verliest iedereen.

Derde ontwikkeling waar de Raad tegen waarschuwt, is dat bij alle urgentie, noodzaak en doelmatigheid uit het oog verloren wordt dat in de rechtsstaat beleid en maatregelen onderdeel zijn van de rechtsvorming. Ik heb begrepen dat dit onmiddellijk vertaald wordt met: slechte regelgeving. Dat is het dus niet. Het gaat om het gegeven dat *democratie* en *rechtsstaat* niet los verkrijgbaar zijn. In een tijd van financieel-economische crisis en hervormingen is het goed om daaraan te herinneren. In zulke tijden lijkt veel te moeten wijken voor democratische slagvaardigheid. Maar in de rechtsstaat is handelen van de overheid steeds ook rechtsvorming. De 'substantie van het beleid' zal zelf moeten voldoen aan het rechtsgevoel en rechtsbeginselen; dat komt niet pas aan de orde bij de wetgeving en de rechtsbescherming.

Bijzondere functie

De Raad van State heeft vanouds een bijzondere functie bij het waarborgen van rechtsvorming in het overheidsbeleid. Doordat de Raad beide taken, advisering en bestuursrechtspraak, in zich verenigt, heeft hij een bijzondere plaats om een bijdrage te leveren aan rechtsvorming. Dan gaat het niet alleen om het toetsen aan regels en wat er allemaal niet mag, maar ook om het scheppen van ruimte, wijzen op mogelijkheden met betrekking tot noodzakelijk geachte veranderingen. Rechtsvorming is dan ook de rode draad in de rest van het jaarverslag. Vanuit zijn functie bij de rechtsvorming binnen de rechtsstaat heeft de Raad in 2011 beoogd invulling te geven aan zijn taken op het terrein van wetgevingsadvisering en bestuursrechtspraak. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak zal straks ingaan op de bestuursrechtelijke taak van de Raad.

Advisering

Het komt ook op tal van punten in de adviezen van de Raad van State tot uitdrukking. In de legisprudentie, en in de beschouwing over de Raad als institutie en als adviseur. Daar wordt meer in het bijzonder gewezen op adviezen zoals dat inzake de ontwerp-Miljoenennota 2012_ Daarin heeft de Raad van State getracht meer inhoudelijke oriëntatiepunten aan te geven ten behoeve van de sturing bij de besluitvorming over noodzakelijke bezuinigingen. Ook kan gewezen worden op het advies inzake de kostendekkende griffierechten en de Wet werken naar vermogen.

De werkzaamheden van de Raad worden intern ondersteund door twee interne commissies waarin de deskundigheid op het terrein van de Grondwet, de grondrechten en het staatsrecht is gecombineerd en een waarin de deskundigheid op het terrein van het EU-recht bijeen is gebracht. Beide commissie ondersteunen zowel de Afdeling advisering als de Afdeling bestuursrechtspraak. Ik verwijs naar het jaarverslag voor een meer uitgebreide toelichting op de werkzaamheden.

Misschien nog iets over het hele bedrijf van de Raad van State. Ook het afgelopen jaar is dit gegroeid, als gevolg van een verdere groei van de zaakslast; bijna 1.500 zaken meer ten opzichte van 2010 en 4.300 ten opzichte van 2009. Het aantal adviesaanvragen was wat minder dan gemiddeld, maar wat op dit moment aan het groeien is, zijn de verzoeken om voorlichting: door ministers of door één van de kamers van de Staten-Generaal. Zo heeft de Afdeling advisering

voorlichting uitgebracht over het omgevingsrecht die mede basis is geweest voor de voorstellen welke nu door de minister van Infrastructuur en Milieu voor consultatie zijn rondgezonden.

Zware dicta

Ik begrijp dat er enige zorg is over de groei van het aantal 'zware dicta'. De Raad onderscheidt zes verschillende dicta in oplopende zwaarte, te beginnen met *conform* en eindigend bij *'niet'*. Vorig jaar was er één volstrekt negatief advies: *'niet'* (in 2010: 5; in 2009: 4). Er waren zeven adviezen die inhielden dat nog eens grondig naar het voorstel gekeken moest worden: *'niet aldus'* (in 2010: 7; in 2009: 9). En er waren 42 adviezen die inhielden dat de tekst van het voorstel op bepaalde punten aangepast zou moeten worden: *'niet dan nadat'* (in 2010: 27; in 2009: 32). Er is dus groei in de laagste van de zware categorie, maar een afname in de zwaarste twee categorieën. De percentages variëren sterker, maar dat zit hem vooral ook het lagere aantal uitgebrachte adviezen in 2011.

Tot slot

Als het om de activiteiten van de Raad in het afgelopen jaar gaat, zou ik hier toch kort ook willen wijzen op de internationale samenwerking tussen Raden van State en hoogste administratieve gerechten in de Europese Unie. Daar is mede door de bezielende leiding van de vorige vice-president een vereniging voor opgericht, waarin ook het Hof in Luxemburg deelneemt. Het biedt een uitstekend forum om informeel contact te houden over ontwikkelingen in de wetgeving en de advisering. Mede op initiatief van Nederland is vorig jaar een seminar gehouden over het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dat zal nog weer een vervolg vinden in de bijeenkomst in juni van de vereniging. Het is een illustratie van hoe op dit terrein de contacten ook groeien.

Ik laat de algemene inleiding hierbij. Ik neem aan dat er nog vragen zijn, maar ik laat eerst het woord aan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak voor zijn toelichting.