

**233**

Onderzoek en beleid

# Zicht op wetgevingskwaliteit

Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State

**J.L.W. Broeksteeg**

**E.M.J. Hardy**

**S. Klosse**

**M.G.W.M. Peeters**

**L.F.M. Verhey**



Universiteit Maastricht,  
Faculteit der Rechtsgeleerdheid

**Bju** | Boom Juridische uitgevers



Wetenschappelijk Onderzoek-  
en Documentatiecentrum

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>15</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>19</b>
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	19
1.2 Onderzoeksvragen	19
1.3 Methode	21
1.4 Uitvoering	24
<b>2 Wetgevingsadvisering door de Raad van State: het algemene kader</b>	<b>25</b>
2.1 Wettelijk kader	25
2.2 Het toetsingskader van de Raad van State	26
2.2.1 Algemene aspecten	26
2.2.2 Beleidsanalytische toetsing	28
2.2.2.1 De noodzaak van wetgeving (redengeving)	28
2.2.2.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid (effectiviteit)	28
2.2.2.3 Naleefbaarheid en handhaafbaarheid (uitvoering)	29
2.2.3 Juridische toetsing	29
2.2.3.1 Toetsing aan hoger recht	30
2.2.3.2 Toetsing aan ongeschreven rechtsbeginselen	30
2.2.3.3 Inpassing in het rechtssysteem	31
2.2.4 Wetstechnische toetsing	31
2.2.5 Relatie tot het wetgevingskwaliteitsbeleid	32
2.3 Het wetgevingskwaliteitsbeleid van de regering	33
2.3.1 Inleiding	33
2.3.2 De kwaliteitscriteria	34
2.3.2.1 Rechtmatigheid	34
2.3.2.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid	37
2.3.2.3 Subsidiariteit en evenredigheid	40
2.3.2.4 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	42
2.3.2.5 Onderlinge afstemming	45
2.3.2.6 Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid	46
2.4 Slot	47
<b>3 Rechtmatigheid</b>	<b>49</b>
3.1 Rechtmatigheid in de adviezen van de Raad van State	49
3.1.1 Inleiding	49
3.1.2 Verenigbaarheid met hoger recht: communautair recht	50
3.1.2.1 Overeenstemming met communautaire verdragsbepalingen	50
3.1.2.2 Overeenstemming met communautaire verordeningen	53
3.1.2.3 Overeenstemming met communautaire richtlijnen	55
3.1.2.4 Overeenstemming met jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG	63
3.1.2.5 Overeenstemming met overig communautair recht	64
3.1.3 Verenigbaarheid met hoger recht: overig internationaal recht	68

3.1.3.1	Overeenstemming met het EVRM	68
3.1.3.2	Overeenstemming met overig internationaal recht	79
3.1.4	Verenigbaarheid met het Statuut voor het Koninkrijk en de Grondwet	82
3.1.4.1	Het Statuut voor het Koninkrijk	82
3.1.4.2	De Grondwet	82
3.1.5	Verenigbaarheid met overige regelgeving	86
3.1.6	Verenigbaarheid met algemene rechtsbeginselen	87
3.1.6.1	Legaliteitsbeginsel	87
3.1.6.2	Beginsel van evenredigheid	91
3.1.6.3	Gelijkheidsbeginsel	91
3.1.6.4	Beginsel van rechtszekerheid	93
3.1.6.5	Beginsel van contractsvrijheid	97
3.1.7	Toetsing van juridische kwaliteit van regelgeving	97
3.1.7.1	Juiste niveau van regelgeving	98
3.1.7.2	Toekenning van bestuursbevoegdheden	102
3.1.7.3	Normering van de bestuursbevoegdheid	105
3.1.7.4	Delegatie van regelgevende bevoegdheden	106
3.1.7.5	Overgangsrecht	110
3.1.7.6	Inwerkingtreding	117
3.1.7.7	Overig	118
3.1.8	Ten slotte	119
3.1.8.1	Relatie met Zicht op wetgeving	119
3.1.8.2	Toetsing aan het kwaliteitscriterium Rechtmatigheid: kwantitatief	120
3.1.8.3	Toetsing aan het kwaliteitscriterium Rechtmatigheid: beoordeling	121
3.1.8.4	Relatie met Aanwijzingen voor de regelgeving	122
3.1.8.5	Slotsom	122
3.2	Reactie van regering en parlement op de adviezen van de Raad van State	122
3.2.1	Verenigbaarheid met hoger recht: communautair recht	123
3.2.1.1	Overeenstemming met communautaire richtlijnen	123
3.2.1.2	Overeenstemming met overig communautair recht	126
3.2.2	Verenigbaarheid met hoger recht: overig internationaal recht	129
3.2.2.1	Overeenstemming met het EVRM	129
3.2.2.2	Overeenstemming met overig verdragenrecht	131
3.2.3	Verenigbaarheid met de Grondwet	137
3.2.3.1	Expliciete toetsing	137
3.2.3.2	Toetsing aan grondrechten	149
3.2.4	Verenigbaarheid met algemene rechtsbeginselen	153
3.2.4.1	Legaliteitsbeginsel	153
3.2.4.2	Specialiteitsbeginsel	154
3.2.4.3	Beginsel van rechtszekerheid	155
3.2.5	Toetsing van juridische kwaliteit van regelgeving	157

3.2.5.1	Juiste niveau van regelgeving	157
3.2.5.2	Toekenning van bestuursbevoegdheden	159
3.2.5.3	Normering van de bestuursbevoegdheid	161
3.2.5.4	Inwerkingtreding	162
3.2.6	Conclusie	164
<b>4</b>	<b>Doeltreffendheid en doelmatigheid</b>	<b>167</b>
4.1	Doeltreffendheid en doelmatigheid in de adviezen van de Raad van State	167
4.1.1	Doeltreffendheid	167
4.1.1.1	Toetsingskader	167
4.1.1.2	Twee hoofdcategorieën	167
4.1.1.3	Hiaten in de probleemanalyse	168
4.1.1.4	Relatie tussen de beoogde doelen en de voorgestelde middelen	180
4.1.2	Doelmatigheid	203
4.1.2.1	Toetsingskader	203
4.1.2.2	Twee hoofdcategorieën	203
4.1.2.3	Lasten voor burgers, bedrijfsleven en instellingen	204
4.1.2.4	Lasten voor de overheid	210
4.1.2.5	Neveneffecten	216
4.1.3	Conclusie	222
4.1.3.1	Beoordeling van de eis van doeltreffendheid	222
4.1.3.2	Beoordeling van de eis van doelmatigheid	224
4.2	Reactie van regering en parlement op de adviezen van de Raad van State	226
4.2.1	Doeltreffendheid	226
4.2.1.1	Hiaten in de probleemanalyse	226
4.2.1.2	Toereikendheid van de voorgestelde middelen	238
4.2.2	Doelmatigheid	265
4.2.2.1	Lasten voor burgers, bedrijven en instellingen	265
4.2.2.2	Lasten voor de overheid	269
4.2.2.3	Neveneffecten	275
4.2.3	Slotsom	283
<b>5</b>	<b>Subsidiariteit en evenredigheid</b>	<b>289</b>
5.1	Subsidiariteit en evenredigheid in de adviezen van de Raad van State	289
5.1.1	Inleiding	289
5.1.1.1	Subsidiariteit	289
5.1.1.2	Evenredigheid	290
5.1.2	Subsidiariteit	291
5.1.2.1	Adequate normstelling uit de aard der zaak niet haalbaar	291
5.1.2.2	Wetgeving als ultimum remedium	292
5.1.2.3	Noodzakelijkheid regeling	293
5.1.2.4	Kan het beoogde doel op een andere wijze worden gerealiseerd?	296

5.1.2.5	Huidige situatie is voldoende	301
5.1.2.6	Nieuwe ontwikkelingen of discussie	304
5.1.2.7	Autonomie lagere (rechts)gemeenschappen	306
5.1.2.8	Nadere motivering, grondige analyse of experiment ontbreekt	314
5.1.3	Evenredigheid	321
5.1.3.1	Proportionaliteit	321
5.1.3.2	Groter bereik dan de bedoeling is	329
5.1.3.3	Onnodige beperkingen	329
5.1.3.4	Toekennen bevoegdheden	330
5.1.4	Conclusies	333
5.1.4.1	Subsidiariteit	333
5.1.4.2	Evenredigheid	335
5.1.4.3	Tot slot	335
5.2	Reactie van regering en parlement op adviezen van de Raad van State	336
5.2.1	Inleiding	336
5.2.2	Subsidiariteit	336
5.2.2.1	Wet markt en overheid	336
5.2.2.2	Wet elektronisch bestuurlijk verkeer	341
5.2.2.3	Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers	346
5.2.2.4	Wet dualisering gemeentebestuur	349
5.2.2.5	Wet bestuur in stedelijke regio's	363
5.2.2.6	Regeling leerlinggebonden financiering	367
5.2.2.7	Wet ammoniak veehouderij	367
5.2.2.8	Besluit houdende wijziging van het Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen	369
5.2.3	Evenredigheid	369
5.2.3.1	Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers	370
5.2.3.2	Wet dualisering gemeentebestuur	370
5.2.3.3	Regeling leerlinggebonden financiering	371
5.2.3.4	Besluit houdende wijziging van het Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen	373
5.2.3.5	Besluit houdende wijziging van het Besluit uitoefening artseneijbereidkunst in verband met het vervallen van de verplichting voor apotheekhoudenden om voldoende gelegenheid te bieden tot het verkrijgen van geneesmiddelen	374
5.2.4	Conclusie	375
<b>6</b>	<b>Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid</b>	<b>379</b>
6.1	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in de adviezen van de Raad van State	379
6.1.1	Inleiding	379
6.1.2	Uitvoerbaarheid	380
6.1.2.1	Positionering en inhoud van het criterium	380
6.1.2.2	Taken en lasten voor de (semi-)publieke sector	382

6.1.2.3	Taken en lasten voor de particuliere sector	394
6.1.2.4	Andere aspecten in verband met uitvoerbaarheid	398
6.1.3	Handhaafbaarheid	403
6.1.3.1	De methode van handhaving	404
6.1.3.2	Vermijden van conflictmomenten	412
6.1.3.3	Specifieke inhoud en formulering van wetsbepalingen	414
6.1.4	Afronding	416
6.1.4.1	Uitvoerbaarheid	416
6.1.4.2	Handhaafbaarheid	419
6.2	Reactie van regering en parlement op de adviezen van de Raad van State	420
6.2.1	Inleiding	420
6.2.2	Uitvoerbaarheid	422
6.2.2.1	Onzekerheid over de inhoud van de taak: Wet bestuur in stedelijke regio's	422
6.2.2.2	Onzekerheid over de inhoud van de taak: Wet elektronisch bestuurlijk verkeer	424
6.2.2.3	Praktische belemmeringen voor de (semi-)publieke sector: Wet dualisering gemeentebestuur	426
6.2.2.4	Praktische belemmeringen voor de (semi-)publieke sector: Regeling leerlinggebonden financiering	427
6.2.2.5	Praktische belemmeringen voor de (semi-)publieke sector: Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers	429
6.2.2.6	Praktische belemmeringen voor de private sector: Wet verbetering poortwachter	432
6.2.2.7	Keuze voor een reguleringsmethode en uitvoerbaarheid: Wet ammoniak en veehouderij	435
6.2.2.8	Overleg met betrokkenen: Wijziging Besluit uitoefening artsenijsbereidkunst	435
6.2.2.9	Overleg met betrokkenen: Wet bestuur in stedelijke regio's	437
6.2.3	Handhaving	438
6.2.3.1	De specifieke vormgeving van de handhavingsmethode: Luchthavenverkeersbesluit Schiphol	438
6.2.3.2	Relatie tussen normstelling en handhaving, en het conflict-opwekkende karakter van de regeling: Wet markt en overheid	440
6.2.4	Slotbeschouwing	444
6.2.4.1	Uitvoerbaarheid	444
6.2.4.2	Handhaafbaarheid	446
6.2.4.3	Het beeld inzake de criteria uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	446
6.2.4.4	Enkele aandachtspunten	447
<b>7</b>	<b>Onderlinge afstemming</b>	<b>449</b>
7.1	Onderlinge afstemming in de adviezen van de Raad van State	449
7.1.1	Inleiding	449

7.1.2	De aanwijzingen voor de regelgeving	449
7.1.2.1	Aanwijzing 9: effecten en lasten	449
7.1.2.2	Paragraaf 2.6 van de Aanwijzingen: harmonisatie	450
7.1.3	Verscheidenheid in regelgeving met betrekking tot verwante onderwerpen	451
7.1.3.1	Afstemming met de Algemene wet bestuursrecht	452
7.1.3.2	Afstemming met het Wetboek van Strafvordering	455
7.1.3.3	Afstemming met overige algemene wetgeving	455
7.1.3.4	Afstemming met de Wet milieubeheer	457
7.1.3.5	Afstemming met andere algemene wetgeving op een deelterrein	460
7.1.3.6	Afstemming in overige gevallen	463
7.1.4	Regelgeving met verschillend onderwerp, maar door effect op elkaar inwerkend	465
7.1.4.1	Verscheidend onderwerp	466
7.1.4.2	Doorkruising van de werking van bestaande regelingen	467
7.1.4.3	Coördinatie	468
7.1.5	Conclusie	471
7.2	Reactie van regering en parlement op de adviezen van de Raad van State	472
7.2.1	Verscheidenheid in regelgeving met betrekking tot verwante onderwerpen	472
7.2.1.1	Afstemming met de Algemene wet bestuursrecht	473
7.2.1.2	Afstemming met het Wetboek van Strafvordering	475
7.2.1.3	Afstemming met overige algemene wetgeving	476
7.2.1.4	Afstemming met de Wet milieubeheer	480
7.2.1.5	Afstemming met andere algemene wetgeving op een deelterrein	481
7.2.1.6	Afstemming in overige gevallen	484
7.2.2	Regelgeving met verschillend onderwerp, maar door effect op elkaar inwerkend	485
7.2.3	Conclusie	486
<b>8</b>	<b>Eenvoud – duidelijkheid – toegankelijkheid</b>	<b>489</b>
8.1	Inleiding	489
8.2	Opheldering van terminologie	490
8.3	Duidelijkheid anderszins	495
8.4	Slotsom	500
<b>9</b>	<b>Conclusies</b>	<b>503</b>
9.1	Inleiding	503
9.2	Algemene conclusies	504
9.2.1	Toetsing aan Zicht op wetgeving	504
9.2.2	Toetsing aan de Aanwijzingen voor de regelgeving	507
9.2.3	De wijze van advisering	509

9.2.4	Reactie van regering en Staten-Generaal	511
9.3	Analyse per criterium	513
9.3.1	Rechtmatigheid	513
9.3.2	Doeltreffendheid en doelmatigheid	516
9.3.3	Subsidiariteit en evenredigheid	520
9.3.4	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	523
9.3.5	Onderlinge afstemming	525
9.3.6	Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid	526
9.3.7	Samenhang tussen criteria	526
9.4	Slotbeschouwingen	527
9.4.1	De eigen werkwijze van de Raad van State	527
9.4.2	Harmonisatie gewenst?	528
9.4.3	Een aanzet tot harmonisatie	530
	<b>Summary</b>	<b>535</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>539</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Lijst van auteurs</b>	<b>541</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Begeleidingscommissie</b>	<b>542</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Lijst van onderzochte adviezen (fase 2)</b>	<b>543</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Lijst van nader onderzochte adviezen (fase 3)</b>	<b>551</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Checklist beleidsanalytische toets Raad van State</b>	<b>553</b>
<b>Bijlage 6</b>	<b>Lijst van geïnterviewde personen</b>	<b>556</b>