

Tilburg University

De Raad van State en de kwaliteit van wetgeving

Eijlander, Ph.

Published in:
RegelMaat

Publication date:
1999

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Eijlander, P. (1999). De Raad van State en de kwaliteit van wetgeving. *RegelMaat*, (1999/6), 224-229.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De Raad van State en de kwaliteit van wetgeving

1. Ter inleiding

In zijn jaarverslag 1998 gaat de Raad van State uitgebreid in op het thema kwaliteit van wetgeving. Het jaarverslag bevat zowel een korte algemene beschouwing over de kwaliteit en de functies van wetgeving, als een uitgebreid legisprudentieoverzicht, waarin de Raad aan de hand van zijn toetsingskader voor de wetgevingsadvisering ingaat op relevante onderdelen uit de wetgevingsadviezen die in 1998 zijn uitgebracht.

Het jaarverslag van de Raad is daarom van belang voor zowel de wetgevingspraktijk als het onderwijs en onderzoek op het terrein van de wetgevingsvraagstukken. In het vervolg van deze bijdrage wordt eerst in algemene zin ingegaan op de kwaliteit van wetgeving, mede in relatie tot de functies die wetgeving kan vervullen (paragraaf 2). Vervolgens komt – in paragraaf 3 – het toetsingskader van de Raad van State aan de orde. In de afsluitende paragraaf 4 volgen enkele gedachten over de verdere ontwikkeling van de wetgevingsadvisering door de Raad van State.

2. Functies en kwaliteit van wetgeving

De Raad van State snijdt het thema wetgevingskwaliteit aan in het kader van de discussie over de juridisering van het openbaar bestuur.¹ Na te hebben opgemerkt dat niet de juridisering op zichzelf een probleem is, maar het doorschieten daarvan, stelt de Raad dat te ver doorschieten van juridisering kan worden tegengegaan door '...verbetering van de kwaliteit van de wetgeving en de wijze

waarop deze tot stand komt ...' (Jaarverslag, p. 14).

Vervolgens gaat de Raad in op de verschillende *functies* die wetgeving gelijktijdig heeft. De volgende vier functies worden door de Raad onderscheiden:

- de wet als instrument voor ordening van de samenleving;
- de wet als machtiging voor het functioneren van het bestuur;
- de wet als raamwerk voor de rechterlijke controle en de rechtsbescherming van de burgers;
- de wetsprocedure als middel voor democratische zeggenschap over rechten waaraan burgers aanspraken ontleen en over plichten die hen binden en als middel voor publieke controle op het optreden van de overheid zelf.

De laatstgenoemde functie ziet op de (formele) wetgevingsprocedure als besluitvormingsprocedure, terwijl de andere drie functies betrekking hebben op de uitkomst van die procedure: de wet als algemene, bindende regel.

De Raad signaleert een ontwikkeling waarin de zogenoemde waarborgfunctie wordt miskend. De volgende passage bevat de kern van de analyse van de Raad:

'Om te blijven beantwoorden aan de behoefte van wetgeving als beleidsinstrument voor het bestuur dreigt de belangrijkste functie van de wet voor de burger – voorspelbaarheid, duidelijkheid en betrouwbaarheid – te worden uitgehouden en de rechter te worden opgezegd met de taak daarvoor compensatie te bieden' (p. 15).

* Prof.dr. Ph. Eijlander is hoogleraar Wetgevingsvraagstukken aan de Katholieke Universiteit Brabant; tevens is hij directeur a.i. van het Schoordijk Instituut.

1. Zie daarover ook de kabinetsnotitie 'Juridisering in het openbaar bestuur', *Kamerstukken II 1998/99*, 26 360, nr. 1.

De recente gang van zaken rondom de wet die de herstructurering van de varkenssector moet bewerkstelligen kan uitstekend als voorbeeld dienen.

Het is begrijpelijk dat de Raad van State de verbinding legt tussen de kwaliteit van wetgeving enerzijds en de functies die wetgeving in samenleving en openbaar bestuur heeft aan de andere kant. Het kwaliteitsbegrip is immers als zodanig neutraal of zelfs leeg. Kwaliteit kan worden omschreven als het voldoen aan de eisen die aan iets (een product, een dienst, een proces) worden gesteld. Dat roept vragen op als: welke eisen zijn dat dan en door wie worden die gesteld? Om die vragen zinvol van een antwoord te kunnen voorzien, is het noodzakelijk om nader te kijken naar de betekenis of de functie van het product of proces waar het om gaat in de context van de verschillende betrokken partijen. In het geval van de kwaliteit van wetgeving zal dus – zoals de Raad doet – de vraag moeten worden opgeworpen wie vanuit welk gezichtspunt bepaalde legitieme eisen stellen aan een wet of een wetsprocedure.

In het handboek *Wetgevingsleer* worden de volgende verschillende betekenissen van wetgeving onderscheiden: richtsnoer voor het handelen (van burger, bestuur en rechter), norm voor (publieke en private) rechtsverhoudingen, richtinggevend voor (de wisselwerking in) het gedrag in de samenleving, gericht op het verschaffen van zekerheid en duidelijkheid, kader voor de toedeling en begrenzing van bevoegdheden van de overheid en voor de (wijze van) afweging van belangen. Aanvullend op deze betekenissen van de materiële dimensie van wetgeving worden de volgende betekenissen van de (parlementaire) wetsprocedure genoemd: de democratische legitimatie, het verkrijgen van draagvlak in de samenleving en de confrontatie van de diverse betrokken partijen.

Kernachtig gezegd: wetgeving normeert, legitimeert, instrumenteert en biedt aldus een kader en grondslag voor de publieke taakvervulling en voor de belangenafweging die daarbij plaatsvindt.²

Aan het eind van de algemene beschouwing over juridisering, wetgevingskwaliteit en functies van wetgeving stelt de Raad van State dat de vraag gesteld dient te worden of het nog langer mogelijk is zoveel uiteenlopende functies in de wet te combineren. De Raad waagt zich niet aan (een begin van) een antwoord op deze wezenlijke vraag. Uit het voorafgaande mag de lezer echter afleiden dat het antwoord – wat de Raad betreft – negatief uitvalt. Dat roept intussen wel indringende vervolgvragen op, zoals: welke functies van wetgeving zijn legitiem en welke niet? Welke functies kunnen – in zijn algemeenheid – wel met elkaar worden verenigd en welke niet? Kan één wet gelijktijdig diverse functies vervullen en toch kwalitatief aan de maat zijn?

Het moge duidelijk zijn dat deze fundamentele, lastige vragen ook hier niet van een antwoord kunnen worden voorzien. Wel wil ik ten behoeve van de voortgaande discussie over functies van wetgeving en wetgevingskwaliteit wijzen op de theorievorming over de communicatieve functie van wetgeving en meer in het bijzonder op het onderscheid tussen zogenoemde 'hard and fast rules' in wetten en zogenoemde aspiratieve normen.³ De functie van dergelijke regels in wetten verschilt. 'Hard and fast rules' zijn scherpe normen die beogen de geldende rechten, verplichtingen of aanspraken van burgers tot uitdrukking te brengen. In dat opzicht zijn het waarborgnormen of 'minimum-normen'. Aspiratieve normen zijn – volgens Van Klink – rechtsnormen waarvan de betekenis (nog) niet geheel is uitgekristalliseerd in een bepaalde samenleving, maar die toch funda-

2. Philip Eijlander & Wim Voermans, *Wetgevingsleer*, Zwolle 1999, p. 20 en 21. Zie over de kwaliteitseisen aan wetgeving te stellen ook B.R. Dorbeck-Jung, 'Een theoretisch kader voor wetgevingstoetsing - op weg naar een responsieve wetgevingsleer', *RegelMaat*, 1998/4, p. 198-209.

3. Zie daarover recent de Tilburgse dissertatie van Bart van Klink, *De wet als symbool, Over de wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid*, Zwolle 1998, p. 91 e.v. Hij baseert zich onder meer op het werk van Fuller, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de 'morality of duty' en de 'morality of aspiration' (zie zijn *Morality of Law*, New Haven, 1969).

mentele strevingen of idealen vertegenwoordigen voor die samenleving.⁴ Gedacht moet worden aan open normen die in het maatschappelijk verkeer en via jurisprudentievorming nader invulling krijgen. Dergelijke normen beogen – in tegenstelling tot zogenoemde symboolwetgeving – wel degelijk houvast te bieden bij de ordening van het gedrag in de bijbehorende gemeenschap en aldus effect te sorteren, maar ze zijn tegelijkertijd flexibel genoeg om nieuwe betekenissen toe te laten in het licht van veranderde omstandigheden of rechtsopvattingen.⁵ Een voorbeeld van zo'n norm treffen we in de Arbeidsomstandighedenwet 1998. Het tweede lid van artikel 4 bevat de volgende 'beleidsplichtbepaling':

'De werkgever voert, binnen het algemene arbeidsomstandighedenbeleid, een beleid met betrekking tot het beschermen van werknemers tegen seksuele intimidatie en tegen agressie en geweld'

Duidelijk is dat deze beide soorten regels in wetten verschillende functies vervullen en dat daaraan ook verschillende (kwaliteits)eisen kunnen worden gesteld. Zo staat bij de aspiratieve normen niet voorop dat ze direct worden nageleefd of gehandhaafd, terwijl dat bij de scherpe normen wel het geval is.

Mij lijkt dat beide soorten normen heel wel in wetten verenigd kunnen worden. Wel is vereist dat de wetgever steeds duidelijk maakt wat de strekking van een norm is, en wat dat betekent voor de naleving, uitvoering en handhaving.

3. Het toetsingskader van de Raad van State

In het tweede hoofdstuk van het jaarverslag Wetgevingsadvisering gaat de Raad van State in op het toetsingskader dat wordt gebruikt bij het opstellen van de adviezen. Willem Konijnenbelt heeft het in het inleidende artikel van dit nummer uit de doeken gedaan. De Raad hanteert hierbij een benadering en een kwaliteitsconcept van wetgeving dat aansluit bij de Aanwijzingen voor de re-

gelgeving. Onderscheid wordt gemaakt tussen drie soorten toetsing: *beleidstoetsing*, *juridische toetsing* en *wetstechnische toetsing*.

De beleidstoetsing heeft betrekking op de kwaliteit van het beleid dat wordt neergelegd in het wetsvoorstel. Het gaat daarbij – aldus de Raad (p. 27) – om een analyse van de aard van het geconstateerde probleem dat de regering beoogt door wetgeving op te lossen of ten minste te verminderen en de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen.

De juridische toetsing betreft de juridische merites van het wetsvoorstel. In dit verband zijn in de opvatting van de Raad te onderscheiden: verenigbaarheid met hoger recht en met algemene rechtsbeginselen, beginselen van democratie, en inpassing in het bestaande recht.

De wetstechnische toetsing tenslotte betreft het voldoen aan diverse aanwijzingen voor de regelgeving met betrekking tot structuur, formulering en presentatie van het voorstel en de bijbehorende toelichting.

De juridische en wetstechnische toetsing door de Raad van wetsvoorstellen en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur als zodanig is onomstreden. Er bestaat consensus over dat de Raad van State die toetsing verricht. Over de beleidstoetsing door de Raad kan en zal in de praktijk wel verschillend worden gedacht. De grens tussen het beleid zelf en de neerslag daarvan in wetgeving is immers niet altijd eenvoudig te trekken. Bovendien zal de Raad moeten voorkomen dat hij treedt in de beoordeling van de politiek-bestuurlijke opportuniteit van een voorstel. De Raad realiseert zich dit ook, zoals blijkt uit de volgende passage over de beleidstoetsing in het jaarverslag (p. 28):

'In de benadering van deze problemen is de Raad zich bewust van zijn plaats in het staatsbestel en van de beperkingen die daaraan inherent zijn. De Raad is adviseur; hij neemt geen initiatieven tot nieuwe wetgeving, noch beslist hij daarover. Hij is onafhankelijk en niet-partijpolitiek gebonden, hetgeen terughoudendheid met betrekking tot beleidsmatige keuzen met zich brengt; dit is in beginsel een zaak van de regering

4. Van Klink, *a.w.*, p. 109.

5. Van Klink, *a.w.*, P. 126 e.v.

of van de wetgever. Zijn deskundigheid, die in het bijzonder in het vlak van het bestuurlijke, het juridische en de wetgevingstechniek ligt, leidt tot een terughoudende opstelling. Voor de Raad gaat het erom dat het door de regering en Staten-Generaal beoogde beleid vanuit het gezichtspunt van deugdelijkheid van wetgeving zo hoog mogelijke kwaliteit heeft. Gezien deze opstelling zal de Raad verhoudingsgewijs zelden een voorstel volstrekt afwijzen om beleidsredenen, doch zal in geval van twijfel in de regel volstaan met te wijzen op zwakke plekken in inhoud en motivering, met te vragen om nadere toelichting en verantwoording of zo nodig daarbij te pleiten om heroverweging van de keuzen'.

Ik zou de zinsnede waarin de Raad aangeeft dat het gaat om een kwaliteitsbeoordeling vanuit het gezichtspunt van deugdelijkheid van wetgeving willen onderstrepen. Het is niet aan de Raad om zich uit te spreken over de beleidsdoelstellingen als zodanig, maar wel over de vraag of daarvoor wetgeving noodzakelijk is en over de gekozen uitwerking van het beleid in wetgeving. De Raad kan daarover ook terecht bij de Aanwijzingen voor de regelgeving die gaan over het gebruik van regelgeving. In het bijzonder kunnen de aanwijzingen 7, 8 en 9 worden genoemd over het voorafgaand onderzoek dat wordt verricht alvorens tot het treffen van een regeling wordt besloten, de aansluiting bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sectoren van de samenleving en de te verwachten effecten en lasten van een regeling.

De beoordeling van wetgeving omvat dus zeker meer dan juridische en technische aspecten. Het gaat juist ook om de wisselwerking tussen het achterliggende beleid en de uitwerking daarvan in wetgeving. Het opstellen van regelingen omvat immers meer dan het formuleren van beleidswensen. Het gaat om het operationaliseren van beleidsopvattingen in 'werkbare' wettelijke regelingen.⁶

De vraag is wel of de aanduiding beleids-toetsing daarvoor de meest gelukkige benaming is. Beter is het om te spreken van een toetsing van de noodzaak en de effectiviteit van een wetsvoorstel.

Legisprudentieoverzicht

De Raad laat het niet bij de algemene aanduiding van de drie soorten toetsing. In een legisprudentieoverzicht worden de beleids-toetsing, de juridische toetsing en de wets-technische toetsing nader uitgewerkt en worden bovendien diverse voorbeelden gegeven van de toepassing daarvan in adviezen van de Raad in het verslagjaar.

In het kader van de *beleidstoetsing* onderscheidt de Raad drie analysepunten:

- het probleem; de noodzaak van wetgeving;
- doelen en middelen;
- naleefbaarheid en handhaafbaarheid.

Vervolgens krijgen deze punten weer een verdere invulling. Zo kan bij de toetsing van de noodzaak van wetgeving blijken dat een voorstel overbodig is omdat er welbeschouwd geen probleem (meer) is⁷, of omdat zelfregulering tot een oplossing van de problemen kan leiden⁸ of omdat de aan een voorstel verbonden nadelen zwaarder wegen dan de voordelen (redelijke afweging).

Dit laatste was volgens de Raad het geval in een voorstel tot wijziging van de Wet persoonsregistraties dat het mogelijk maakt dat door de Registratiekamer een heffing wordt opgelegd aan organisaties die een gedragscode ter beoordeling aan de kamer voorleggen. De Raad acht dit niet doelmatig en vreest dat dit leidt tot 'het rondpompen van geld, nu de heffingen voor een groot deel zullen moeten worden betaald door de overheid en de semi-overheid'.

Bij de analyse van de doelen en middelen kan blijken dat het onzeker of onwaarschijnlijk is dat met het voorstel de doelen kunnen

6. Vgl. *Wetgevingsleer*, p. 7 en 8.

7. De Raad geeft als voorbeeld het wetsvoorstel dat voorzorg in de oprichting van een waarborgfonds voor de zorgsector, dat gelet op de krappe kapitaalmarkt in het begin van de jaren negentig wellicht van nut zou kunnen zijn, maar in het huidige tijdsgewricht geen toegevoegde waarde heeft.

8. De Raad wijst op zijn advies over het recht op deeltijdwerk, waarin wordt overwogen dat de sociale partners de mogelijkheid wordt geboden om, in ieder geval gedurende een redelijke termijn, zelf te voorzien in een regeling.

worden verwezenlijkt (doeltreffendheid)⁹ of dat de consistentie in wetgeving ontbreekt. In zijn advies over de Miljoenennota 1999 constateerde de Raad dat de voorgestelde energieheffing uit een milieuoogpunt inconsistent was, omdat die heffing voornamelijk drukt op gezinnen, die hun gedrag nauwelijks kunnen aanpassen.

De naleefbaarheid en handhaafbaarheid¹⁰ van wetten die gedragsverandering bij burgers, bedrijven, instellingen en de overheid zelf beogen te bewerkstelligen is – zo schrijft de Raad (p. 32) – zowel uit beleidsmatig als rechtsstatelijk oogpunt essentieel. Hierbij is aan de orde of de voorgestelde regeling door de normsumenten kan worden nageleefd en of bij niet-naleving adequaat kan worden opgetreden. Een terugkerend punt in dit verband is de aanvaardbaarheid van zogenoemde zorgplichtbepalingen. In het advies over het ontwerpbesluit woon- of bedrijfsgebouwen is de Raad negatief over ‘algemeen geformuleerde zorgplichtbepalingen, die uit een oogpunt van rechtszekerheid en handhaving problemen kunnen geven’.

De *juridische toetsing* omvat in het analysekader van de Raad de toetsing aan het (geschreven) hoger recht¹¹ en aan ongeschreven recht.

De toetsing aan hoger recht omvat niet alleen de overeenstemming met mensenrechtenverdragen¹², Gemeenschapsrecht¹³ en de Grondwet¹⁴, maar ook de verhouding tot algemene wetten, zoals de Algemene wet bestuursrecht, de Provinciewet en de Gemeentewet. De Raad meent dat, hoewel deze algemene wetten niet van hoger orde zijn, terwille van de doorzichtigheid van het wettelijk systeem en de rechtszekerheid in de regel niet bij bijzondere wet dient te worden afgeweken van algemene wetten (p. 39).¹⁵ Zo stelde de Raad in het advies over het ontwerp Tijdelijk subsidiebesluit bewindvoerder schuldsanering bijvoorbeeld vast dat de constructie dat de Raad voor de Rechtsbijstand namens de minister subsidie kan verstrekken in strijd is met artikel 10.8 Awb, waarin is bepaald dat de mandaatgever het mandaat ‘te allen tijde’ kan intrekken.

In het kader van de toetsing aan ongeschreven recht beoordeelt de Raad het voorstel op de verenigbaarheid met de (ongeschreven) eisen van rechtsstaat en democratie en de beginselen van constitutioneel recht, zoals het legaliteitsbeginsel c.q. het primaat van de wet¹⁶, de toekenning en delegatie van bevoegdheden¹⁷ ¹⁸, experimenteerbepalingen¹⁹, het beginsel van rechtsze-

9. De Raad wijst in dit verband op zijn advies over het wetsvoorstel inzake het tijdelijk verbod van exploitatie van privéklinieken, waarin hij zich af vroeg of uit een oogpunt van doeltreffendheid een tijdelijke uitsluiting van bekostiging niet meer voor de hand lag dan het uitvaardigen van een tijdelijk exploitatieverbod.
10. Zie daarover ook aanwijzing 11 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).
11. Zie ook aanwijzing 18 van de Ar.
12. Als voorbeeld noemt de raad het advies over een voorstel tot wijziging van de Interimwet ammoniak en veehouderij, dat door het daarin opgenomen overgangsrecht inzake de behandeling van reeds ingediende vergunningsaanvragen op gespannen voet staat met artikel 6, eerste lid, van het EVRM.
13. De Raad noemt de kwestie van de stipte uitvoering van EG-richtlijnen en de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Indien de uitvoering wordt overgelaten aan een zelfstandig bestuursorgaan, in casu de Rijksdienst voor het wegverkeer, dient erin te worden voorzien dat aan de verantwoordelijke minister voldoende bevoegdheden worden toegekend om te garanderen dat de richtlijn correct wordt uitgevoerd.
14. De Raad vond – in tegenstelling tot de regering – dat het stelsel van bestuurlijke boetes in de Arbeidsomstandighedenwet 1998, dat deels voorzag in omschrijving van de overtredingen bij algemene maatregel van bestuur, op gespannen voet staat met artikel 89, tweede lid, van de Grondwet.
15. In de Ar is dit onder de noemer van harmonisatie tot uitdrukking gebracht in aanwijzing 49.
16. Zie ook de aanwijzingen 22 tot en met 24 van de Ar.
17. Zie ook de aanwijzingen uit paragraaf 2.3 van de Ar.
18. De Raad let bijvoorbeeld met betrekking tot sanctiebepalingen, subsidieverlening, tarieven voor retributies en het opleggen van financiële bepalingen strikt op het uitgangspunt dat delegatie van noodzakelijke, nadere regeling bij voorkeur aan de regering, en niet aan een minister, geschiedt.
19. Naar aanleiding van een wetsvoorstel inzake experimenteren en anticiperen op het gebied van de sociale zekerheidswetgeving adviseerde de Raad terughoudendheid te betrachten met het toestaan bij algemene maatregel van bestuur van met de wet strijdige experimenten.

kerheid, het beginsel van adequate rechtsbescherming²⁰, het beginsel van evenredigheid²¹ en de inpassing in het bestaande recht.²²

De eis van duidelijkheid van de normering geldt bij uitstek voor normen waarvan de overtreding met straffen wordt bedreigd, zo blijkt onder meer uit het advies van de Raad over het initiatiefvoorstel betreffende het strafbaar stellen van belaging ('stalking'). Een omschrijving van het delict als 'wederrechtelijk stelselmatig inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer' voldoet daar volgens de Raad niet aan.

De wetstechnische toetsing omvat een breed terrein en ziet op de naleving van de verschillende aanwijzingen ter zake die – zoals de Raad het formuleert – het 'vaste gereedschap' vormen van de wetgevingsjurist. Het gaat dan vooral om de aanwijzingen uit hoofdstuk 3 van de Ar over algemene aspecten van vormgeving, de meer technische aanwijzingen uit hoofdstuk 4 van de Ar (bijzondere bestanddelen van regelingen), zoals de modelbepalingen en de aanwijzingen over de wijziging en intrekking van regelingen (hoofdstuk 5 van de Ar). Daarbij moet worden bedacht dat tekortkomingen op het vlak van de formulering van bepalingen en de structurering van regelingen in de prak-

tijk wel degelijk ook tot problemen kunnen leiden, zoals een andere toepassing of interpretatie van de regeling dan werd beoogd. Het gaat om meer dan de esthetische waarde van een voorstel.

4. Afsluitende opmerkingen

De Raad van State heeft met zijn jaarverslag over 1998 een goede bijdrage geleverd aan de verdere ontwikkeling van het denken over wetgevingskwaliteit. Bovendien geeft de Raad met de explicitering van zijn toetsingskader en het legisprudentieoverzicht een concreet beeld van de wijze van toetsing van wetsvoorstellen en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur. Dit bevordert de transparantie van de wetgevingsadvisering door de Raad en geeft houvast aan degenen die concept-regelingen ter advisering aan de Raad voorleggen. Wellicht dat van deze wijze van werken een 'preventieve werking' zal uitgaan. Het consequent en consistent voortzetten daarvan – zowel in de adviezen als in de komende jaarverslagen van de Raad – zal dan niet alleen leiden tot een gedeeld kader bij het wetgevingsforum voor de beoordeling van wetgevingskwaliteit, maar ook tot daadwerkelijke verbetering van de kwaliteit van wettelijke regelingen.

20. De Raad adviseerde bijvoorbeeld om in een voorstel tot wijziging van de Tracéwet de mogelijkheid van verzet tegen een oteigeningsvonnis open te stellen.
21. Het evenredigheidsvereiste speelt onder meer bij de sanctionering van gedragingen. Zo adviseerde de Raad in een advies over de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 met betrekking tot de uitgifte en inname van kentekenplaten om – gelet op de ingrijpendheid van die sanctie – niet alleen de mogelijkheid te scheppen om een erkenning van de fabrikant in te trekken, maar deze gedraging tevens strafbaar te stellen.
22. Dit punt vertoont gelijkenis met de overeenstemming met algemene wetten. De Raad doelt hier vooral op de harmonisatie binnen en tussen regelingen op een bepaald terrein, zo blijkt bijvoorbeeld uit het advies over het Besluit beslistermijnen sociale verzekeringswetten waarin werd bepleit om tot harmonisatie van die termijnen te komen.