

Implementatieproblemen: gekissebis in het vooronder?

Implementatie van richtlijnen is nu niet bepaald de lievelingsklus van een wetgevingsambtenaar. De auteurs deden onderzoek naar de obstakels die zich voordoen bij het tot een goed eind brengen van deze nauwelijks creatieve maar wel secure en tijdvretende arbeid. De belangrijkste vertragingsfactor blijkt vooral het onderling gesteggel van de zwoegers in het vooronder te zijn: binnen de departementen, tussen de departementen en ook met organisaties buiten de departementen, inclusief de EG.

1. Sewandono en Polak

In de Francovich-special (NJB 1992/8) geeft Sewandono zijn visie op het proces van (met name formele) wetgeving in Nederland en plaatst hij dit proces in relatie tot de Europese regelgeving. Hij stelt dat de gestage stroom regels uit Brussel een buitensporig beslag legt op de nationale wetgevingscapaciteit, omdat vrijwel alle richtlijnen c.q. verordeningen uitvoeringswetgeving in formele zin vereisen. Hij doet in het voetspoor van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (Toetsingscommissie)¹ voorstellen om te komen tot stroomlijning en vereenvoudiging van de wetgevingsprocedure² Polak reageert op Sewandono's klacht over de logge wetgevingsprocedure en stelt vast dat een analyse van de oorzaken van de lange duur van implementatieprocedures ontbreekt. 'Zou men daartoe alsnog

overgaan dan zal blijken dat de vertraging niet moet worden gezocht bij de Tweede en Eerste Kamer en ook niet bij de adviesorganen maar bij de departementen', aldus Polak.³ Daarmee slaat Polak de spijker op zijn kop: er zijn meer oorzaken voor die traagheid. Niet alleen de logge wetgevingsprocedure is debet aan vertraagde implementatie, maar ook en vooral de problemen die rijzen bij de (inter)departementale voorbereiding van zowel de richtlijnen zelf als hun implementatie. Dat is de conclusie uit een door ons verricht juridisch-bestuurswetenschappelijk onderzoek naar implementatie van richtlijnen in het Nederlandse recht.⁴ Naar aanleiding van een Round Table van het European Institute for Public Administration in Maastricht met betrekking tot het implementatieproces in de verschillende Europese landen hebben wij verschillende aspecten van de problematiek in Nederland in kaart gebracht. We hebben bij dat onderzoek gekozen voor een gecombineerd juridisch-bestuurskundige benadering van de problemen die de Nederlandse regering ondervindt bij het adequaat en tijdig implementeren van richtlijnen.⁵ Zoals bekend kan het niet tijdig implementeren op grond van de arresten Emmott en Francovich bijzonder ingrijpende consequenties op het vlak van rechtsbescherming en aansprakelijkheid hebben.⁶ We hebben onderzocht, mede aan de hand van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de kabinetsplannen en het advies van de Toetsingscommissie over de oorzaken van de implementatieproblemen, wat de werkelijke oorzaken voor vertraagde implementatie zijn. Op grond van literatuur, kamerstukken, jurisprudentie van het Hof van Justitie, een bestuurskundige analyse van het implementatieproces, interviews met sleutelfiguren bij de implementatie en statistisch materiaal zijn we gekomen tot een zestal hoofdoorzaken. In de volgende paragrafen lichten we onze conclusies kort toe.

1. Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, Implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde, *TK* 1990-1991, 21 109, nr 33.

2. I. Sewandono, Regelgeving in de provincie Nederland, *Opinie, NJB* 1992, afl. 8, p. 264-265.

3. J.M. Polak, Reactie op *Opinie Sewandono*, O&M, *NJB* 1992, afl. 8, p. 266.

4. V.J.J.M. Bekkers, J.M. Bonnes, A.J.C. de

Moor-van Vugt, W.J.M. Voermans, *The Implementation of Community Legislation in the Netherlands: Processes and Problems*. Dit onderzoek zal in het najaar van 1992 worden gepubliceerd in een bundel rapporten van onderzoekers van een groot aantal lidstaten uit de EG door het European Institute for Public Administration te Maastricht.

5. Een zuiver bestuurskundige analyse was

in het kader van het EIPA al eerder beproefd door Kooiman, Yntema en Lintsen, in: H. Siedentopf/J. Ziller (red.), *Making European Policies Work*, Brussel/Londen 1988, p. 573-608.

6. HvJ EG 25 juli 1991, C-208/90 (Emmott); HvJ EG 19 nov. 1991, C-6/90 en C-9/90, (Francovich).

Nederlands Juristenblad

Opgericht in 1925. Eerste redacteur J.C. van Oven Jrg. 67

Redacteurs: MBW Biesheuvel, A.F.M. Brenninkmeijer, Jan de Boer, P.F. van der Hagen, J. Leijten, Ulli d'Oliveira, J.M. Polak (voorzitter redactie), Inge van der Vlies

Medewerkers:

Jeanine ten Burg Koolen, burgerlijk procesrecht

Pieter Boeles, vreemdelingenrecht

Freek Bruinsma, rechtssociologie

P.J.J. van Buuren, administratief recht

Herman Cohen Jehoram, auteurs- en mediarecht en industriële eigendom

P. van Dijk, Rechten van de mens

Th.G. Drupsteen, milieurecht en ruimtelijk bestuursrecht

Ch.P.A. Geppaart, belastingrecht

Jenny I. Goldschmidt, staatsrecht

Marjet Gunning, feminisme en recht

W.C.L. Hammerstein Schoonderwoerd, personen en familierecht

F.H. Hondius, consumentrecht en rechtsvergelijking

J.H. Hubben, gezondheidsrecht

P.J.G. Kapteyn, volkenrecht en het recht der internationale organisaties

Constantijn Kelk, strafrecht

W.M. Levelt Ovrmar, sociaal recht (sociaal zekerheidsrecht)

F. Mackaay, rechtseconomie

J.M.M. Maeijer, handelsrecht

C.W. Maris, rechtsfilosofie en -theorie

R.V. De Mulder, informatica en recht

Dorien Pessers, feminisme en recht

Ties Prakken, rechtspraak

Sascha Prechal, Europees en economisch recht

M.G. Rood, sociaal recht (arbeidsrecht)

H.C.F. Schoordijk, vermogensrecht

I. Strikwerda, internationaal privaatrecht

Theo Veen, rechtsgeschiedenis

Redactiebureau: Plein 26, 2511 CS Den Haag, telefoon 070 3617123

Secretaris, nieuws- en informatie-redacteur: Caroline Lindo

Adjunct: Pauline Hofer van Dongen

Secretariaat: A. Nolet Hendriks

Auteursaanwijzingen: zie NJB 1992, p. 295

Artikelen zijn op persoonlijke titel geschreven tenzij anders vermeld.

Uitgever: W.L.J. Tjeenk Willink bv, Postbus 25, 8000 AA Zwolle

Telefoon 038 211444 Fax 038 216500

Abonnementenadministratie: Libresso bv Distributie en vak

informatie, Postbus 23, 7400 GA Deventer Telefoon 05700 47333

Fax 05700 33834

Abonnementenprijs: incl. automatisch te ontvangen banden f 269,

(incl. BTW en verzendkosten) 1 eden van de Ned. Jur. Vereniging ge

nieten f 5 korting Studenten 20% korting Losse nummers f 11,-

Nieuwe abonnementen: Abonnementen kunnen op elk gewenst tijd

stip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het

kalenderjaar dan wordt over het resterende gedeelte van dat jaar een

evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Nieuwe

abonnementen kunnen schriftelijk of telefonisch aan de uitgever

(zie boven) of aan Libresso bv (05700 33155) worden opgegeven. Het

abonnement wordt jaarlijks in het eerste kwartaal gefactureerd.

Adreswijziging: Bij wijziging van tenaamstelling en/of adres verzoe

ken wij u de adresband of envelop met de gewijzigde gegevens op te

sturen naar de uitgever W.L.J. Tjeenk Willink bv, postbus 25,

8000 AA Zwolle.

Beeindiging abonnement: Abonnementen kunnen alleen schriftelijk

uiterlijk 1 december van het lopende abonnementsjaar worden opge

zegd. Bij niet tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch

voor een kalenderjaar verlengd.

Advertenties: Wolters Kluwer RW bv t.a.v. Advertentie exploitatie,

Postbus 23, 7400 GA Deventer Telefoon 05700 47063 Fax 05700

38040

Advertentietarieven: Personeelsadvertenties f 2,75 per mm bij een ko

lombreedte van 40 mm. De kosten voor het zetten van advertenties

worden afzonderlijk in rekening gebracht.

Verspreiding NJB: Iedere donderdag, in juli en augustus eenmaal per

maand.



Lid Ned. Organisatie
van
Tijdschrift Uitgevers

Het verlenen van toestemming tot publikatie in dit tijdschrift houdt in

1. dat de auteur de uitgever machtigt om de door derden verschuldigde

vergoeding voor kopiëren conform artikel 17 lid 2 Auteurswet

1912, en het KB van 20 juni 1974, Stb. 351, ex artikel 16B Auteurswet

1912, te doen geldend maken door en overeenkomstig de statu

ten en reglementen van de Stichting Reprorecht te Amsterdam,

2. dat de auteur de uitgever machtigt om zijn rechten ex artikel 16

sub A ten vijfde Auteurswet 1912 (bloemlezingen) geldend te maken

volgens dezelfde beginselen als die van de Stichting Reprorecht, het

geen om inhoudt dat gecasseerde vergoedingen worden verdeeld in

de verhouding 50/50, e.e.a. na aftrek van alle met de inning verband

houdende kosten.

Len en ander behoudens uitdrukkelijk voorbehoud zijdens de auteur

voor nadere informatie over de incasso van kopieergelden en reader

vergoedingen zie NJB 1986 p. 674.

ISSN 0165 0483

't HYPOTHEEKCENTRUM, WAAROM EIGENLIJK?

Waarom is het Hypotheekcentrum (al sinds 1973 in het Bouwcentrum gevestigd) zo succesvol?

De adviezen voor woningfinanciering van één enkel jaar gaan over een totale waarde van meer dan 1 miljard gulden en ze worden uitgebracht door mensen die samen meer dan 200 'manjaren' ervaring hebben in hypotheekadviesing!

Let wel, het gaat om gratis adviezen en daarna desgewenst gratis bemiddeling.

Veel mensen plaatsen hier een vraagteken. Gratis? Hoe kan dat? Waar leven die deskundige adviseurs dan van?

Het antwoord is eenvoudig. Het Hypotheekcentrum biedt zijn diensten naar twee kanten aan, **naar u** om uw zaak zo goed mogelijk te dienen **en naar geldgevers**, om voor hen een verantwoorde veilige belegging te regelen.

Het zijn die geldgevers die voor de diensten van het Hypotheekcentrum betalen.

Wie die geldgevers zijn? Eigenlijk alle grotere beleggers en geldinstellingen zoals Banken, Verzekeraars, Hypotheekbanken, Spaarbanken en sommige Pensioen-fondsen die belegging voor hun middelen zoeken.

De kwaliteit en de integriteit van het Hypotheekcentrum zijn voor geldgevers belangrijk. Zo belangrijk dat ze voor die 'toegevoegde waarde' willen betalen.

Precies dezelfde eigenschappen maken het voor u aantrekkelijk om met het Hypotheekcentrum in zee te gaan als u een hypotheek nodig hebt.

En als u nog geen directe plannen hebt, dan kan het toch goed zijn het Hypotheekcentrum te raadplegen.

Als zich een kans voordoet een fijn huis te kopen, dan weet u alvast wat uw mogelijkheden zijn.

Gedetailleerde informatie begint met een telefoontje, om toezending van het 'Oranje Boekje' te vragen. Dat gebeurt ogenblikkelijk. Ook gratis!

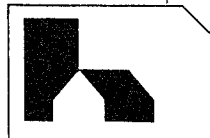
HYPOTHEEK CENTRUM

voor academici

Telefoon (010) 403 11 11*

Postbus 2600

3000 CP Rotterdam



Raad van toezicht: Voorzitter Prof. Dr. R. Bannink (Economist), leden Mr. J.A.M. Backx (Pensioen Deskundige), Prof. Dr. J. Bergsma (Klinisch Psycholoog), Ir. D.J. Bnnk b1 (Architect B.N.A.), J.P. Kostense (Register Accountant)

Implementatieproblemen: gekissebis in het vooronder?

Implementatie van richtlijnen is nu niet bepaald de lievelingsklus van een wetgevingsambtenaar. De auteurs deden onderzoek naar de obstakels die zich voordoen bij het tot een goed eind brengen van deze nauwelijks creatieve maar wel secure en tijdretende arbeid. De belangrijkste vertragingsfactor blijkt vooral het onderling gesteggel van de zwoegers in het vooronder te zijn: binnen de departementen, tussen de departementen en ook met organisaties buiten de departementen, inclusief de EG.

1. Sewandono en Polak

In de Francovich-special (NJB 1992/8) geeft Sewandono zijn visie op het proces van (met name formele) wetgeving in Nederland en plaatst hij dit proces in relatie tot de Europese regelgeving. Hij stelt dat de gestage stroom regels uit Brussel een buitensporig beslag legt op de nationale wetgevingscapaciteit, omdat vrijwel alle richtlijnen c.q. verordeningen uitvoeringswetgeving in formele zin vereisen. Hij doet in het voetspoor van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (Toetsingscommissie)¹ voorstellen om te komen tot stroomlijning en vereenvoudiging van de wetgevingsprocedure² Polak reageert op Sewandono's klacht over de logge wetgevingsprocedure en stelt vast dat een analyse van de oorzaken van de lange duur van implementatieprocedures ontbreekt. 'Zou men daartoe alsnog

overgaan dan zal blijken dat de vertraging niet moet worden gezocht bij de Tweede en Eerste Kamer en ook niet bij de adviesorganen maar bij de departementen', aldus Polak.³ Daarmee slaat Polak de spijker op zijn kop: er zijn meer oorzaken voor die traagheid. Niet alleen de logge wetgevingsprocedure is debet aan vertraagde implementatie, maar ook en vooral de problemen die rijzen bij de (inter)departementale voorbereiding van zowel de richtlijnen zelf als hun implementatie. Dat is de conclusie uit een door ons verricht juridisch-bestuurswetenschappelijk onderzoek naar implementatie van richtlijnen in het Nederlandse recht.⁴ Naar aanleiding van een Round Table van het European Institute for Public Administration in Maastricht met betrekking tot het implementatieproces in de verschillende Europese landen hebben wij verschillende aspecten van de problematiek in Nederland in kaart gebracht. We hebben bij dat onderzoek gekozen voor een gecombineerd juridisch-bestuurskundige benadering van de problemen die de Nederlandse regering ondervindt bij het adequaat en tijdig implementeren van richtlijnen.⁵ Zoals bekend kan het niet tijdig implementeren op grond van de arresten Emmott en Francovich bijzonder ingrijpende consequenties op het vlak van rechtsbescherming en aansprakelijkheid hebben.⁶ We hebben onderzocht, mede aan de hand van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de kabinetsplannen en het advies van de Toetsingscommissie over de oorzaken van de implementatieproblemen, wat de werkelijke oorzaken voor vertraagde implementatie zijn. Op grond van literatuur, kamerstukken, jurisprudentie van het Hof van Justitie, een bestuurskundige analyse van het implementatieproces, interviews met sleutelfiguren bij de implementatie en statistisch materiaal zijn we gekomen tot een zestal hoofdoorzaken. In de volgende paragrafen lichten we onze conclusies kort toe.

1. Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, Implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde, *TK* 1990-1991, 21 109, nr 33.
2. I. Sewandono, Regelgeving in de provincie Nederland, *Opinie, NJB* 1992, afl. 8, p. 264-265.
3. J.M. Polak, Reactie op *Opinie Sewandono*, O&M, *NJB* 1992, afl. 8, p. 266.
4. V.J.J.M. Bekkers, J.M. Bonnes, A.J.C. de

Moor-van Vugt, W.J.M. Voermans, *The Implementation of Community Legislation in the Netherlands: Processes and Problems*. Dit onderzoek zal in het najaar van 1992 worden gepubliceerd in een bundel rapporten van onderzoekers van een groot aantal lidstaten uit de EG door het European Institute for Public Administration te Maastricht.
5. Een zuiver bestuurskundige analyse was

in het kader van het EIPA al eerder beproefd door Kooiman, Yntema en Lintsen, in: H. Siedentopf/J. Ziller (red.), *Making European Policies Work*, Brussel/Londen 1988, p. 573-608.
6. HvJ EG 25 juli 1991, C-208/90 (Emmott); HvJ EG 19 nov. 1991, C-6/90 en C-9/90, (Francovich).

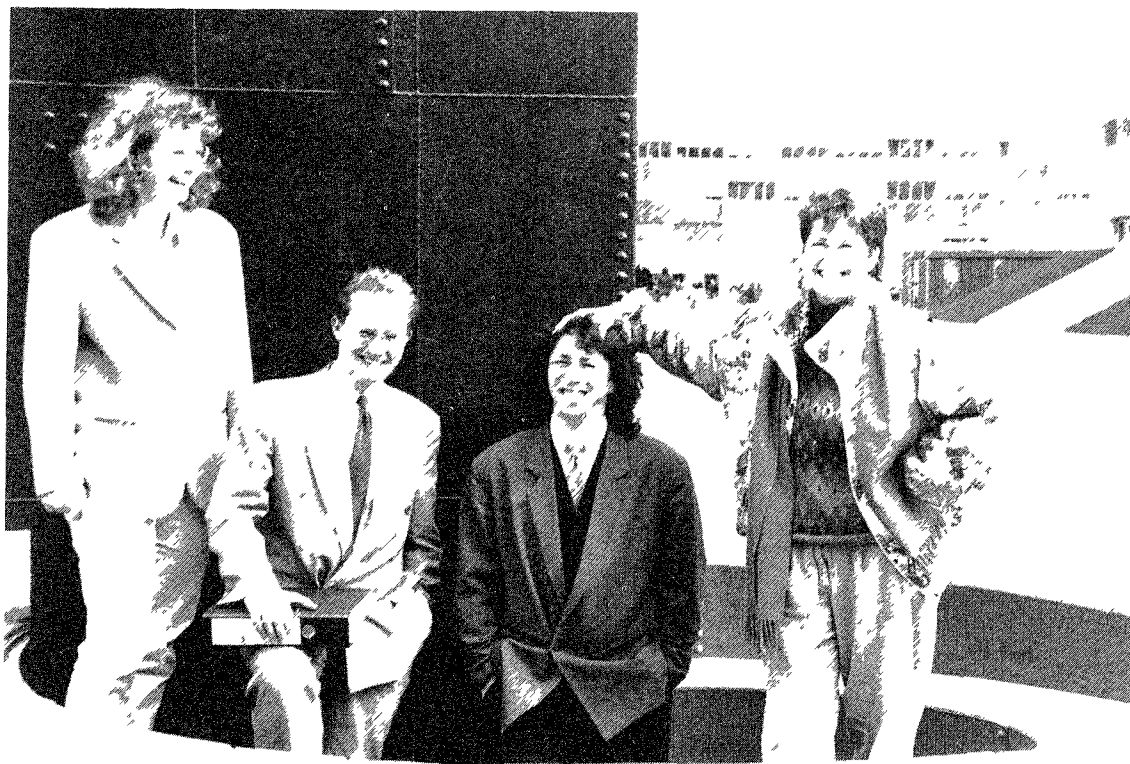


Foto Mr. J.P.M. Zeylen

Van links naar rechts: Jacqueline M. Bonnes, assistent in opleiding, Victor J.J.M. Bekkers, universitair docent, Wim J.M. Voermans, universitair docent, Adrienne de Moor-van Vugt, universitair docent, allen verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde van de KU Brabant.

2. Criteria die het Hof van Justitie aanlegt bij de beoordeling van implementatiemaatregelen

De omschrijving van de richtlijn (art. 189 EEG-Verdrag, met gewijzigd bij het Verdrag van Maastricht inzake de Europese Unie), geeft aan dat richtlijnen tot een bepaald resultaat verplichten, maar dat de lidstaten vrij zijn in de keuze van 'vorm en middelen' ter verwezenlijking van dat resultaat. Hiermee in overeenstemming verplichten richtlijnen de lidstaten wel om voor een bepaalde datum de voor uitvoering en toepassing van de richtlijn benodigde maatregelen te treffen, maar wordt het juridisch karakter van die maatregelen niet omschreven. Overigens blijkt uit onze berekeningen dat de in de richtlijn vastgestelde termijn voor implementatie gemiddeld ongeveer 15,5 maanden is en met 18 maanden, zoals zeer vaak wordt gesteld.

Het Hof van Justitie heeft de vrijheid van de lidstaten ten aanzien van de keuze van 'vorm en middelen' principieel beperkt door hen te verplichten om ter implementatie van richtlijnen steeds 'de meest passende vorm en middelen te kiezen teneinde het nuttig effect der richtlijnen te verzekeren'.⁷ Bovendien moeten de implementatiemaatregelen voldoen aan vereisten van kenbaarheid en rechtszekerheid. Deze rechtspraak heeft tot gevolg dat implementatiemaatregelen meestal de vorm moeten hebben van algemeen verbindende voorschriften die uniform gelden op het hele grondgebied van de lidstaat.

Dat betekent dat van implementatie door middel van (geconditioneerde) zelfregulering⁸ of door middel van regelgeving door decentrale overheden slechts in beperkte mate gebruik kan worden gemaakt.⁹ Ook is implementatie van

richtlijnen door middel van beleidsregels meestal niet toegestaan. Dat geldt zeker als bestaande algemeen verbindende voorschriften strijden met een richtlijn: deze voorschriften kunnen dus niet worden 'aangepast' door middel van beleidsregels.¹⁰ Maar ook bij het ontbreken van bestaande algemeen verbindende voorschriften die met de richtlijn strijden, vormen de vereiste kenbaarheid en rechtszekerheid meestal een beletsel voor implementatie middels beleidsregels. Dit is af te leiden uit een in 1985 gewezen arrest, waarin het Hof implementatie middels Duitse Verwaltungsvorschriften (vergelijkbaar met Nederlandse beleidsregels) incorrect achtte. Het Hof stelde dat 'weliswaar algemene beginselen van constitutioneel of administratief recht omzetting door middel van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen overbodig (kunnen) maken', maar dat hiervan in het betrokken geval geen sprake van was.¹¹ Het betoog dat de betrokken Verwaltungsvorschriften bindend voor het bestuur waren, in rechte afdwingbaar en via informatiecentra eenvoudig kenbaar voor buitenlandse geïnteresseerden, vermocht het Hof niet tot andere gedachten te brengen. Inhoudelijk gezien moet de richtlijn volledig en nauwkeurig worden geïmplementeerd. In die zin is het regelgeven ter implementatie van richtlijnen nauwelijks creatieve arbeid. Dit betekent intussen wel dat enerzijds het implementeren van richtlijnen inhoudelijk soms nauwelijks interessant is (het komt dan neer op overschrijven of min of meer vertalen van wat *anderen* (zie par. 4) hebben opgeschreven, terwijl bij sommige richtlijnen ook het maatschappelijk belang betrekkelijk klein wordt geacht), maar anderzijds dat dat wel op een tamelijk hoog niveau met relatief zware instrumenten moet gebeuren. Implementatie van richtlijnen is dus meestal niet de klus waarmee een wetgevingsambtenaar zich het liefste bezig houdt. De implementatie-arbeid heeft, of

had tot voor kort, dan ook een vrij lage status binnen de meeste departementen. Wat hiervan zij, vastgesteld kan worden dat implementatie van richtlijnen een relatief groot (namelijk gemeten naar het door de betrokken ambtenaren ervaren inhoudelijk belang) beslag legt op de wetgevingscapaciteit van de centrale overheid. Hoewel het misschien enigszins vreemd aandoet om in de rechtspraak van het Hof een oorzaak voor vertraging te zoeken, blijkt uit het bovenstaande dat die rechtspraak wel een belangrijke factor is die bijdraagt aan de Nederlandse problemen met implementatie van richtlijnen.

3. Het gebrek aan informatie over de bedoeling en betekenis van richtlijnen

De geringe animo voor de regelgevende arbeid ter implementatie van richtlijnen wordt versterkt door onduidelijk en/of ingewikkeld geformuleerde richtlijnen. Ook zijn richtlijnen wel intern tegenstrijdig of strijden ze met andere communautaire regelgeving. Weliswaar verheldert de considerans soms de strekking van de richtlijn, maar toch wordt een soort memorie van toelichting node gemist. Opheldering kan worden gevraagd aan de Europese Commissie en aan diegenen binnen de Nederlandse overheid die bij de voorbereiding van de richtlijn betrokken waren. Algemene klacht over de informatie van de zijde van de Commissie is echter dat die vaak vaag is en soms weinig betrouwbaar, namelijk afhankelijk van het antwoordende D-G. Bovendien wordt er niet erg snel geantwoord: tijd die voor de tegen de deadline aanzittende wetgevingsambtenaar kostbaar kan zijn. Ook bij de Nederlandse 'voorbereiders' van de richtlijn is het vaak moeilijk om betrouwbare informatie te verkrijgen over de precieze verplichtingen die de richtlijn oplegt. Dat kan samenhangen met de functie van de voorbereider (zo is het niet waarschijnlijk dat een niet-wetgevingsjurist zich bij formulering van de richtlijn altijd rekenschap heeft gegeven van wetgevingstechnische aspecten), maar ook met de aard van het communautaire beleidsproces zelf. Immers, omwille van het compromis worden er vaak vage en multi-interpretabele formuleringen in richtlijnen opgenomen. Een voorbeeld is de term 'teledetectie': hoewel voorkomend in een voorstel van de Commissie, weten noch de Commissie, noch de betrokken nationale ambtenaren, wat er precies mee wordt bedoeld. Introductie van de term was echter voldoende om nationale ambtenaren die om effectievere controle hadden gevraagd, tevreden te stellen.¹² De onduidelijkheid over de precieze inhoud van de door de richtlijn opgelegde verplichtingen is op zichzelf al een vertragende factor. Bovendien kan deze onduidelijkheid aanlei-

ding geven tot discussie tussen de verschillende actoren in het wetgevingsproces. De besluitvorming op communautair niveau wordt als het ware op nationaal niveau deels herhaald.

4. De scheiding tussen voorbereiding van communautair beleid en regelgeving van nationale implementatie

Lange tijd heeft de gedachte geheerst dat er een scherpe scheiding valt te maken tussen enerzijds het 'maken' van beleid en anderzijds het 'uitvoeren' ervan. Dit onderscheid past in een mechanisch georiënteerde visie op het beleidsproces. Volgens deze visie is het maken van beleid een politiek proces en het uitvoeren ervan een bureaucratisch proces, dat min of meer als vanzelf verloopt na het starten van de uitvoeringsmachine. Tegenwoordig is de heersende mening dat de fasen helemaal niet scherp zijn te scheiden en ook niet gescheiden moeten worden. In elke fase van het beleidsproces moeten vele keuzen gemaakt worden en tevooren onvoorziene problemen worden opgelost. Bovendien zijn er in alle fasen van het proces (voor zover te onderscheiden) steeds actoren met verschillende en soms tegenstrijdige belangen actief. Kortom: het moet worden aanvaard dat implementatie van beleid, dus ook van communautair beleid, geen mechanisch verlopend proces is, maar een politiek proces dat plaatsvindt in een context van elkaar wederzijds beïnvloedende actoren (men spreekt in dit verband van beleidsnetwerken). Zo bezien is het implementeren van beleid of regelgeving een nieuwe ronde in een voortdurend politiek proces.

De mechanische oriëntatie op het beleidsproces heeft lange tijd eveneens de houding inzake voorbereiding en implementatie van communautair beleid en regelgeving bepaald. Deze processen werden naar inhoud en betrokken personen en actoren als gescheiden ervaren. Tegenwoordig wordt echter, ook door de regering, steeds vaker erkend dat de strikte scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering niet met de werkelijkheid overeenstemt en ook niet als principe moet worden volgehouden.¹³ Meer en meer wordt uitdrukkelijk aanvaard dat (toekomstige) uitvoeringsproblemen beter hanteerbaar gemaakt kunnen worden door de beoogde uitvoerders te betrekken bij de beleidsformulering. Voor wat betreft de formulering van EG-richtlijnen heeft deze gedachte als praktische consequentie dat zowel wetgevingsjuristen, die de implementatie-arbeid zullen verrichten, als de beoogde uitvoerders van de eenmaal vastgestelde richtlijn, ook bij de voorbereiding van de richtlijn betrokken moeten worden.¹⁴ Waarschijnlijk zullen de binnenkort

7. HvJ EG 8 april 1976, 48/75, Royer, *Jur.* 1976, 497, r.o. 75.

8. Ook als richtlijnen zelf de mogelijkheid van zelfregulering noemen, is veelal publiekrechtelijke regelgeving mede noodzakelijk. Vgl. Rl. 91/533/EEG van de Raad van 14 okt. 1991, *PB EG* 1991 L 288/32 (arbeidsomstandigheden); Rl. 84/450/EEG van de Raad van 10 sept. 1984, *PB EG* 1984 L 250/17 (misleidende reclame).

9. HvJ EG 14 jan. 1988, gev. zaken 227 t/m 230/85, *Commissie v. België*, *Jur.* 1988, 1. Overigens zijn functioneel gedecentraliseer-

de lichamen als produktschappen in beginsel wel geschikt om richtlijnen te implementeren. Implementatie door deze produktschappen blijkt in het algemeen snel te verlopen.

10. HvJ EG 6 mei 1980, 102/79, *Commissie v. België*, *Jur.* 1980, 1473.

11. HvJ EG 23 mei 1985, 29/84, *Commissie v. BRD*, *Jur.* 1986, 1661, r.o. 23.

12. Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen, ingediend

op 16 dec. 1991, *PB EG* 1992 C 9/4, art. 9.

13. Zicht op wetgeving, *TK* 22 008, nr 2, p. 36-37 voor de algemene notie, p. 41 voor wat betreft de communautaire regelgeving zelf en de implementatie van die regelgeving.

14. Vgl. het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Toetsingscommissie over implementatie: *TK* 1990-1991, 21 109, nr 34, p. 5, zie ook het eerste actiepunt dat door het kabinet op 13 juli 1990 was vastgesteld (bijlage 2 bij het rapport van de Toetsingscommissie).

te verwachten nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving hierover wel iets bepalen.¹⁵

De praktijk is echter weerbarstiger dan de leer. Dit hangt bijvoorbeeld samen met de organisatie en cultuur van het betrokken departement. Het ministerie van Landbouw, met een relatief sterke centrale wetgevingsafdeling, betrok altijd al de wetgevingsjuristen bij de voorbereiding van de communautaire regelgeving. Een departement als WVC, met een geheel andere inrichting en cultuur, zal de departementale organisatie ingrijpend moeten veranderen. Op dit moment worden volgens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken wetgevingsjuristen gemiddeld genomen wel 'eerder dan vroeger betrokken bij de besluitvorming over ontwerp-richtlijnen, maar niet in een zodanig vroeg stadium dat ze invloed kunnen uitoefenen op de voorbereiding van een ontwerp-richtlijn binnen de Commissie'.¹⁶

Zelfs als deze situatie zou worden verbeterd, dan nog kan het inzetten van wetgevingsjuristen bij de voorbereiding van communautaire regelgeving de implementatieproblemen wel verminderen, maar zeker niet oplossen. Immers, ook hier maakt de aard van de communautaire besluitvorming dat het betrekken van wetgevingsjuristen bij de voorbereiding van communautaire regelgeving lang niet altijd zinvol zal zijn. Behalve dat het vaak gaat om inhoudelijk ingewikkelde en/of technische kwesties, is in het communautaire besluitvormingsproces het snel tot stand brengen van een besluit vaak belangrijker dan de kwaliteit van dat besluit.¹⁷ De inbreng van wetgevingsjuristen zou dan vertragend op de communautaire besluitvorming kunnen werken of zelfs kunnen leiden tot afstel van het besluit, hetgeen uit inhoudelijk beleidsoogpunt weer niet gewenst zal zijn. Vandaar ook dat de recent geformuleerde taak van het ministerie van Justitie terzake (zie par. 6) op dit moment op nogal wat weerstand stuit bij de vakdepartementen.

5. Het nationale constitutionele recht

Niet alleen het communautaire recht vordert het een en ander ten aanzien van de implementatievorm, ook het Nederlandse constitutionele recht stelt zijn eisen. Zo zullen bij de keuze van een geschikte implementatievorm zowel de grondwetssystematiek en -terminologie, als het primaat van de wetgever een belangrijke rol kunnen spelen. Met betrekking tot bepaalde onderwerpen schrijft de Nederlandse Grondwet regeling bij wet in formele zin voor. Ook bij de implementatie van Europese richtlijnen is de Nederlandse overheid aan deze grondwettelijke voorschriften gebonden; de Grondwet maakt geen Europeesrechtelijke uitzonderingen. Naast deze uitdrukkelijke grondwettelijke vereisten is het primaat van de wetgever van betekenis. Dit primaat brengt mee dat een wet in formele zin de reikwijdte, de structurele elementen en de voornaamste duurzame normen van een regeling dient te bevatten.¹⁸ Het primaat van de wetgever verzet zich tegen ruimhartige delegatie. Het is echter de vraag of dit primaat bij implementatie van richtlijnen onverkort betekenis heeft, mede gezien de garanties die de totstandkoming van richtlijnen op Europees niveau omgeven.¹⁹

De Toetsingscommissie en de regering vinden echter dat het ook bij de implementatie van EG-richtlijnen zin heeft om vast te houden aan het primaat van de wetgever. Ten eerste past dit primaat binnen ons constitutionele bestel en ten

Het kabinet is nogal gecharmeerd van verruimde delegatiemogelijkheden om de implementatie van EG-richtlijnen te bespoedigen.

tweede blijft het nationale parlement zo medeverantwoordelijk voor de Europese integratie. Een mogelijk gevolg hiervan is dat het draagvlak bij de uitvoering van de (geïmplementeerde) regels wordt vergroot. De Toetsingscommissie pleit dus voor het vasthouden aan het beginsel van het primaat van de wetgever, zij het met een gedifferentieerde inkleuring. Zo zou het primaat van de wetgever bij discretionaire implementatie (implementatie van richtlijnen waarin de lidstaten beleidsvrijheid is gelaten) een grote rol moeten spelen, terwijl bij gebonden implementatie (implementatie die nauwelijks ruimte laat tot eigen keuzen) tegen delegatie veel minder bezwaar zou bestaan.²⁰ Implementatie door middel van algemene maatregelen van bestuur of door ministeriële regelingen heeft in ieder geval het belangrijke voordeel dat de procedure voor totstandkoming ervan veel minder omslachtig is en daardoor sneller en flexibeler. Ook het kabinet is nogal gecharmeerd van verruimde delegatiemogelijkheden om de implementatie van EG-richtlijnen te bespoedigen. Zo onderzoekt het kabinet de mogelijkheden om onder omstandigheden (bijvoorbeeld in noodsituaties, waarvan onder meer sprake zou zijn als de Europese Commissie een 'met redenen omkleed advies' op basis van art. 169 EEG-Verdrag heeft uitgebracht: zie hierover uitgebreider de Bijlage bij dit artikel)²¹ te implementeren middels lagere regelgeving, gebaseerd op ruime delegatiebepalingen in bijzondere wetten of zelfs op een algemene machtigingswet.

Implementatie via ruime delegatieconstructies heeft echter het nadeel dat daardoor de wetssystematiek ondoorzichtig kan worden. Problemen kunnen vooral optreden als door middel van een ruime delegatieconstructie de mogelijkheid wordt geschapen van formeel-wettelijke bepalingen af te wijken.²² Daarnaast is uit ons onderzoek gebleken dat het voor de snelheid van de procedure niet zoveel uitmaakt of voor wetgeving in formele zin of voor een a.m.v.b. wordt gekozen.²³ Vertraging treedt vooral op als meer dan één departement bij de procedure is betrokken (zie par. 6). Vorig jaar deed het kabinet (mede op basis van het advies van de Toetsingscommissie) een aantal beleidsvoorstellen met de strekking om de formele wetsprocedure bij de implementatie van richtlijnen eenvoudiger en efficiënter te doen verlopen.²⁴ De voorstellen behelzen onder andere het beperken van de regelingsmaterie tot datgene waartoe de richtlijn strikt gezien aanleiding geeft ('ontkoppelen')²⁵ en een vereenvoudiging en verkorting van de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen ter implementatie van EG-richtlijnen.²⁶ De voorstellen van het kabinet betreffen overigens ook de voorbereiding, advisering en parlementaire behandeling van algemene maatregelen van bestuur.

6. De interdepartementale coördinatieproblemen bij implementatie

Wat sterk opvalt in de recente kabinetsvoorstellen om de implementatie van richtlijnen te bespoedigen is de nadruk die op het terugdringen van de rol van het parlement wordt gelegd. Vergelijkt men de kabinetsvoorstellen met de analyse van de oorzaken van implementatieproblemen zoals die door de Toetsingscommissie is gegeven (en zoals die door het kabinet zijn onderschreven)²⁷ dan lijken die voorstellen wat eenzijdig en soms zelfs gericht op symptoombestrijding. Immers, de Toetsingscommissie noemt als oorzaken de strakke tijdslimieten in richtlijnen, de toegenomen Europese wetgevingsproductie, het verschil in opzet en structuur tussen EG-regelgeving en nationale regelgeving, de soms gebrekkige kwaliteit van EG-regelgeving en de moeilijkheden bij de afstemming van implementatieregelingen met reeds bestaande regelingen.²⁸ Deze oorzaken van implementatieproblemen wijzen niet direct in de richting van een oplossing in de sfeer van het terugdringen van de parlementaire bemoeienis. De parlementaire betrokkenheid vormt, zoals ook uit de analyses van de Toetsingscommissie en van onszelf naar voren komt, op zichzelf niet het probleem. De grootste vertraging bij implementatie vloeit niet zozeer voort uit een gebrekkig samenspel tussen regering en parlement, maar uit andere oorzaken, waaronder de gebrekkige coördinatie bij de (inter)departementale voorbereiding van de implementatie een belangrijke plaats inneemt. Om verschillende redenen schort het bij de voorbereiding van de implementatie van richtlijnen op nationaal niveau nogal eens aan adequate interdepartementale coördinatie en communicatie. Vanwege het horizontale karakter van veel richtlijnen en de verticale structurering van beleidsvelden over de verschillende departementen doen zich vaak competentieproblemen voor. Vooral bij richtlijnen op het terrein van milieu- en consumentenbescherming en volksgezondheid geeft dit nogal eens aanleiding tot interdepartementale

Voor de snelheid van de procedure maakt het niet zoveel uit of voor wetgeving in formele zin of voor een a.m.v.b. wordt gekozen. Vertraging treedt vooral op als meer dan één departement bij de procedure is betrokken.

problemen en conflicten, met name tussen WVC, LNV, VROM en EZ. Die moeilijkheden vloeien voornamelijk voort uit betwiste competenties aangaande de inhoud van de richtlijn, de eigen afzonderlijke (beleids)belangen van de departementen en uit de onderling verschillende cultuur en stijl van aanpak op de verschillende departementen. Behalve tot moeilijkheden met implementatie van richtlijnen, leidt de departementale verkokering en versnippering er ook toe dat Nederland wel eens verrast wordt door in Brussel genomen besluiten. Daarom pleit de *Europese Beweging in Nederland* voor een zodanige reorganisatie van de nationale overheid dat men zich in (interdepartementale) overleg- en adviesstructuren vooral kan richten op de input van het beleid (hoofdpunten, wensen, richtingen) in plaats van op de output van het beleid: wat te doen met het eenmaal tot stand gekomen Brusselse besluit. Dat betekent dat ook binnen de departementen de scheiding tussen 'binnenlandse' en 'buitenlandse' aangelegenheden moet worden opgeheven opdat tot een (meer) geïntegreerde en gecoördineerde aanpak van beleidsvelden kan worden gekomen (vgl. ook par. 4).²⁹ Ook de door ons geïnterviewde ambtenaren die zich in de praktijk met implementatie van richtlijnen bezighouden, noemden de interdepartementale coördinatieproblemen als

15. Afgeleid uit *TK* 1991-1992, 22 008, nr 6, p. 3.

16. *TK* 1991-1992, 21 109 enz., nr 48, p. 6.

17. Zie de interessante botsing van gedachten op dit punt tussen enerzijds J.H. Jans (deskundige op het gebied van het milieurecht) en anderzijds L. Krämer (ambtenaar D-G XI, milieu, bij de Europese Commissie), weergegeven in: Ph. Eijlander et al., *Milieu als wetgevingsvraagstuk*, Zwolle 1991, p. 79-120.

18. Eindrapport Commissie Wetgevingsvraagstukken (Commissie Polak), *Orde in de regelgeving*, 's-Gravenhage 1985, p. 42 e.v. Andere invullingen van het primaat geven bijvoorbeeld I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage 1984, p. 105-106 en W.J. Witteveen, *Delegeren is communiceren*, preadvies voor de vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid op 19 maart jl.

19. Een genuanceerde benadering is te vinden in het rapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken, *a.w.*, p. 44 en het kabinetsstandpunt terzake, *TK* 1986-1987, 20 038, nrs 1-2, p. 7.

20. Toetsingscommissie, *a.w.*, p. 21. Tegen deze huns inziens te beperkte visie pleiten in een doorwrocht artikel K.J.M. Mortelmans en T.P.J.N. van Rijn, Europese regelgeving en Nederlandse implementatie, *NTB* 1992/3, p. 74-94.

21. *TK* 1990-1991, 21 109, nr 43, p. 5. Het kabinet heeft de Toetsingscommissie om advies terzake gevraagd. Blijkens *TK* 1991-1992, 22 008, nr 6, p. 3, is verzocht om het advies nog dit voorjaar uit te brengen.

22. Vgl. C.A.J.M. Kortmann, De vorm van implementatie in het EEG-recht, *RegelMaat* 1991, p. 48.

23. Zie ook het preadvies van R.G. Mazel, *Delegatie van wetgevende bevoegdheid - de inhoud van het wetsbegrip*, voor de vergadering van Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid op 19 maart jl. Mazel pleit voor een vergaande delegatie aan de verantwoordelijke minister.

24. *TK* 1990-1991, 21 109, nr 43 en *TK* 1991-1992, 22 008, nr 6.

25. Een dergelijke ont koppeling mag dan de implementatie versnellen; de wetgeving zal toch in een later stadium geharmoni-

seerd moeten worden. Efficiënt is het dus niet. (Zie de opinie van J.M. Polak in *NJB* 1992, afl. 13, p. 416.)

26. Zo zou een wetsvoorstel kunnen worden behandeld als hamerstuk, tenzij een vijfde van de leden van de Tweede Kamer binnen dertig dagen om een inhoudelijke behandeling verzoekt. Indien de Kamer om een inhoudelijke behandeling verzoekt zou volstaan kunnen worden met een hoofdzakelijk mondelinge behandeling. De Kamer zelf schijnt hier echter niet voor te voelen. Vgl. *TK* 1990-1991, 21 109, nr 43, p. 3-4.

27. *TK* 1990-1991, 21 109, nr 34.

28. Toetsingscommissie, *a.w.*, p. 7 e.v.

29. J.P.H. Donner, *De gevolgen van een Europese 'vierde' bestuurslaag*, rapport van een werkgroep van de Europese Beweging in Nederland onder redactie van J.C.F. Bletz, 's-Gravenhage 1991.

30. Zoals de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatievraagstukken (CoCo), onder voorzitterschap van BuZa.

Wat sterk opvalt in de recente kabinetsvoorstellen om de implementatie van richtlijnen te bespoedigen is de nadruk die op het terugdringen van de rol van het parlement wordt gelegd.

een zeer belangrijke vertragende factor. Noch de interdepartementale Werkgroep Beoordeling nieuwe Commissievoorstellen (onder voorzitterschap van BuZa), noch de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid (Justitie), noch andere coördinerende instanties³⁰ brengen volgens de meeste geïnterviewden op het ogenblik een oplossing voor de problemen in zicht. Al heeft het kabinet in de recente voorstellen voor verbetering en versnelling van de implementatie van EG-richtlijnen oog voor deze problematiek, een werkelijke oplossing wordt niet direct gegeven. In afwachting van het advies van de werkgroep Koopmans van de Toetsingscommissie over Europese aspecten van het wetgevingsbeleid volstaat het kabinet vooralsnog met het versterken van de rol van de Werkgroep Beoordeling nieuwe Commissievoorstellen en het verzekeren van een meer substantiële inbreng van de verschillende centrale wetgevingsafdelingen in die Werkgroep.³¹ Een complicerende factor is ook dat drie *departementen* een algemene coördinerende rol claimen: Buitenlandse Zaken in verband met zijn traditionele rol op het gebied van het buitenlandse beleid, Economische Zaken ook op traditionele gronden en in verband met de interne markt en Justitie als bewaker van het algemeen wetgevingsbeleid. Een werkelijke oplossing voor het probleem van de interdepartementale coördinatie laat (zo die al bestaat) in ieder geval nog op zich wachten.

7. Adviesorganen

Een andere factor waardoor de departementale voorbereiding van de implementatie van EG-richtlijnen wordt vertraagd, vormen de verschillende adviezen die de regering inwint bij verschillende maatschappelijke organisaties en adviesorganen. Al werken adviesaanvragen vertragend, toch kunnen ze in het algemeen erg nuttig blijken als het erom gaat de uitvoering van richtlijnen te voorzien van een maatschappelijk draagvlak. De vraag is echter of een dergelijke advisering ook nuttig is tijdens de departementale voorbereiding van de implementatie. In veel gevallen zijn de kaarten dan meestal geschud. Advisering en inbreng zou dan ook eigenlijk beter tijdens de voorbereiding in Brussel plaats kunnen vinden.

Voor een uitweg uit deze problemen heeft het kabinet in feite voor een tweeledige oplossing gekozen. Ten eerste stelt het kabinet in het algemeen voor eerder te beginnen met de voorbereiding van de implementatie van EG-richtlijnen door onder meer een betere informatievoorziening tussen Brussel en Den Haag te bewerkstelligen. De Nederlandse regering zou al tijdens de voorbereiding van het eigen standpunt in de Raad van Ministers van de EG over de ontwerp-richtlijn te rade kunnen gaan bij een aantal adviesor-

ganen en/of maatschappelijke organisaties. Verder is het streven erop gericht een meer structureel overleg op Europees niveau tussen de voorbereiders van EG-regelgeving en maatschappelijke organisaties te bevorderen.³²

Advisering hoort dus in de ogen van het kabinet te worden gevraagd ten tijde van de voorbereiding van EG-regelgeving zelf en niet pas als de regel in Nederland moet worden geïmplementeerd (tenzij er in de richtlijn aan de lidstaten veel beleidsruimte wordt gelaten). In de recente voorstellen ter versnelling en vereenvoudiging van de implementatieprocedure beveelt het kabinet dan ook aan om grote terughoudendheid te betrachten bij de inschakeling van adviesorganen tijdens het implementatieproces. Met het oog op een voorspoedige implementatie en bekorting van de voorbereidingstijd wordt zelfs van de Raad van State een bijdrage aan de versnellingsoperatie gevraagd: deze zal in voorkomende gevallen overgaan tot het geven van spoedadviezen.³³

8. Gekissebis in het vooronder

Uit het voorgaande blijkt dat tal van oorzaken ten grondslag liggen aan de implementatieproblemen. De herhaalde malen geponeerde stelling dat het allemaal ligt aan de zware wetgevingsprocedure is maar ten dele waar. Het Hof van Justitie is in zekere mate verantwoordelijk door de criteria die het aanlegt bij de beoordeling van nationale implementatiemaatregelen. Daarnaast zorgt de vaak weinig heldere formulering van de tekst van een richtlijn voor interpretatievragen, die door de Europese Commissie niet adequaat worden opgehelderd. De moeilijkheden zijn ook en vooral te vinden op het vlak van de ambtelijke voorbereiding in Brussel en in Den Haag. De nationale voorbereidingen zouden ten minste al moeten beginnen in het stadium dat er een ontwerp-richtlijn ligt. Daarnaast is ons constitutionele recht nauwelijks ingericht en toegesneden op de implementatie van richtlijnen en laat het resultaat van de Brusselse technieken zich bovendien maar met moeite inpassen in de Haagse wetgevingscultuur. Op nationaal vlak laat met name de coördinatie tussen departementen nogal eens te wensen over. Adviesorganen tenslotte zouden in een eerder stadium (bijvoorbeeld als er een ontwerp ligt) of in bepaalde gevallen helemaal niet (bij gebonden implementatie) geraadpleegd moeten worden. Oorzaak van vertraagde implementatie is dus vooral het gekissebis door de 'zwoegers in het vooronder' van de wetgeving: binnen de departementen (inclusief de Europese Gemeenschap). Kortom, in de stelling van Polak zit een kern van waarheid.

31. TK 1990-1991, 21 209, nr 34, p. 5.

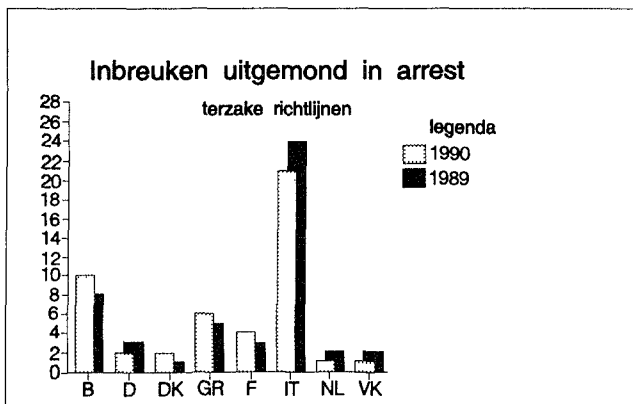
32. TK 1990-1991, 21 109, nr 34; vgl. Toetsingscommissie, *a.w.*, p. 16.

33. TK 1991-1992, 22 008, nr 5.

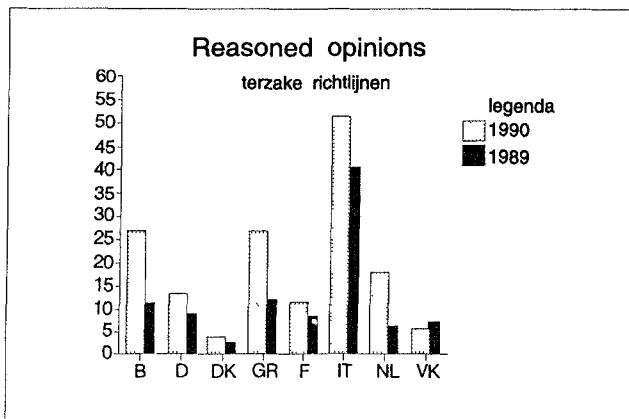
Enige vergelijking met het buitenland

Op basis van de 'vervolgings'praktijk van de Europese Commissie bij geconstateerde inbreuken op het Gemeenschapsrecht (art. 169 EEG-Verdrag), kan enige indicatie worden verkregen over de prestatie van Nederland in vergelijking tot die van andere lidstaten. Het gaat dan slechts om een ruwe indicatie, aangezien er op basis van onze gegevens geen scheiding tussen de categorieën niet-tijdige en onjuiste implementatie kan worden aangebracht. Bovendien zijn gegevens over 1991 nog niet beschikbaar.

Minder goed doet Nederland het bij vergelijking van de 'reasoned opinions' (met redenen omklede adviezen) die de Commissie aan de volgens haar in gebreke zijnde lidstaten geeft. In zo'n advies geeft de Commissie haar bezwaren vrij precies aan en bepaalt ze de termijn waarbinnen de lidstaten het advies kunnen opvolgen. Als ze dat niet doen, dan kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof. Deze 'reasoned opinions' kunnen in de toekomst van belang worden voor het Nederlandse constitutionele recht. De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten zal namelijk adviseren over de mogelijkheid om aan de regering te delegeren als de Europese Commissie zo'n reasoned opinion heeft uitgebracht.



Dit zijn de scores van de lidstaten inzake gevallen van niet tijdige en/of incorrecte implementatie van richtlijnen, die tot een arrest van het HvJ EG hebben geleid.



Hier blijkt Nederland een goede middenmotor, die slechter presteert dan bij voorbeeld Frankrijk en Duitsland.

* Bron: Achtste jaarlijks verslag van de Europese Commissie aan het Europese Parlement over de controle op de toepassing van het gemeenschapsrecht-1990, PB EG 1991 C 338. Dit is het meest recente verslag.