

Innoveren in de rechtsstaat

Advisering
Bestuursrechtspraak
Cijfers en interviews

Jaarverslag 2023

Innoveren in de rechtsstaat

Advisering

Bestuursrechtspraak

Cijfers en interviews

Jaarverslag 2023

Colofon

Tekst

Raad van State

Casussen en interviews

Michel Knapen

Fotografie

Werry Crone,
ANP/Vincent Jannink,
DPG Media/Carlo ter Ellen,
Mediatheek Rijksoverheid

Vormgeving en opmaak

Enof creatieve communicatie

Drukwerk

Xerox B.V.

Den Haag, april 2024

Website Jaarverslag 2023

www.raadvanstate.nl/jaarverslag2023

Website Raad van State

www.raadvanstate.nl

Algemeen mailadres

voorlichting@raadvanstate.nl

Voorwoord	5
1 Innoveren in de rechtsstaat een beschouwing	7
2 De Raad van State in 2023 een samenvatting	37
3 Adviezen en uitspraken uitgelicht	59
4 Interviews	85



Voorwoord

Een jaarverslag is meer dan een opsomming van werkzaamheden en cijfers. Het biedt de mogelijkheid om beschouwingen te geven die uitstijgen boven individuele wetsvoorstellen en afzonderlijke rechtszaken. De Raad van State brengt zijn jaarverslag uit in een tijd dat ons land zich geconfronteerd ziet met grote opgaven. Veel maatschappelijke vraagstukken vragen om een concrete en voortvarende aanpak, zoals klimaat en natuur, woningmarkt, nationale en internationale veiligheid, bestaanszekerheid, maar ook de moeilijk te regisseren digitalisering van de samenleving.

Daarnaast baart de slagkracht van de overheid zorgen, net als het soms moeizaam functioneren van de parlementaire democratie. Een goed functionerende rechtsstaat verschaft randvoorwaarden en richtingwijzers om deze opgaven het hoofd te bieden. Maar dat gaat niet vanzelf en vraagt om meer responsiviteit en een doorontwikkeling van fundamentele elementen binnen die rechtsstaat. Innoveren dus. De algemene beschouwing waarmee het jaarverslag van de Raad van State ieder jaar weer traditiegetrouw begint, wil aan het denken over deze doorontwikkeling een bijdrage leveren en biedt daarvoor enkele perspectieven.

De Raad van State draagt als Hoog College van Staat in zijn dagelijkse werk bij aan het behoud en de ontwikkeling van onze democratische rechtsstaat. Dat doet de Raad door te adviseren over de kwaliteit van voorgenomen wet- en regelgeving en door in hoogste instantie recht te spreken in bestuursrechtelijke geschillen. Advisering en bestuursrechtspraak zijn binnen de Raad opgedragen aan twee onafhankelijke en strikt gescheiden Afdelingen. De Raad van State wordt bekostigd uit publieke middelen en legt vanzelfsprekend verantwoording af over de aanwending van deze middelen en over de uitvoering van zijn taken. Dat doet hij in zijn jaarverslag.

In 2023 bracht de Afdeling advisering 349 wetgevingsadviezen uit en kwamen er 342 adviesaanvragen binnen, van regering en Kamerleden. Deze aantallen zijn lager dan het jaar daarvoor. De Afdeling bestuursrechtspraak deed ruim 9.300 uitspraken in 2023. Dat aantal is hoger dan het jaar daarvoor en dat geldt ook voor het aantal ingekomen rechtszaken: ruim 10.300.

Naast de algemene beschouwing in het eerste hoofdstuk vindt u in deze gedrukte uitgave ook weer een samenvatting van de jaarlijkse bijdragen over de Raad als instituut, als adviseur, toezichthouder en toetser en als bestuursrechter. Ook deze keer zijn er weer korte interviews te lezen met de vice-president, de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, de secretaris en vier medewerkers van de verschillende directies binnen de Raad van State.

Nieuw dit jaar is de rubriek 'Adviezen en uitspraken uitgelicht' waarin drie adviezen van de Afdeling advisering en drie uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van het afgelopen jaar onder de loep worden genomen. Het geeft een verhalend inkijkje in ons werk.

Voor het volledige jaarverslag met alle inhoudelijke bijdragen kunt u terecht op onze speciale website: www.raadvanstate.nl/jaarverslag2023. Daar vindt u ook het jaarlijkse beeld in cijfers van advisering en bestuursrechtspraak, en de jurisprudentie- en jurisprudentieoverzichten met de beeldbepalende adviezen respectievelijk uitspraken van het afgelopen jaar.

Het jaar 2023 was een druk jaar. Iedereen bij de Raad van State heeft zich het afgelopen jaar weer enorm ingezet om het werk naar beste vermogen te verrichten. Ik bedank hen allemaal, en zeker ook de collega's die aan de totstandkoming van het jaarverslag 2023 hebben bijgedragen. Het werk van de Raad van State kan niet gebeuren zonder zijn dierbaarste kapitaal: zijn mensen. En dat werk is belangrijk binnen ons staatsbestel. Het draagt bij aan de kwaliteit van wetgeving en bestuur en aan de versterking van de democratische rechtsstaat.

mr. Thom de Graaf
vice-president van de Raad van State

The background features a large, stylized number '1' in a dark blue color. Behind the '1' is a circular pattern of many thin, parallel lines in a lighter blue color, creating a sunburst or ripple effect. The overall color palette is a gradient of blues and purples.

1 Innoveren in de rechtsstaat *een beschouwing*



Innoveren in de rechtsstaat

Ons land ziet zich geconfronteerd met grote opgaven. Vele maatschappelijke vraagstukken vragen om een concrete en voortvarende aanpak: klimaat en natuur, woningmarkt, nationale en internationale veiligheid, sociale cohesie en bestaanszekerheid, maar ook de moeilijk te regisseren digitalisering van de samenleving. Daarnaast baart de slagkracht van de overheid zorgen, net als het soms moeizaam functioneren van de parlementaire democratie als gevolg van maatschappelijke en politieke versnippering, en de rechtspositie van burgers die soms vermalen raakten tussen de molenstenen van beleid, wetgeving en uitvoering, en daartegen onvoldoende beschermd werden door de rechtspraak. Een goed functionerende rechtsstaat moet de randvoorwaarden en richtingwijzers verschaffen om al deze opgaven het hoofd te bieden. Maar dat gaat, zoals is gebleken, niet vanzelf. Te meer niet, omdat de democratische rechtsstaat weliswaar functioneert, maar ook zelf onder druk staat, intern en extern. Daarom is blijvende aandacht, versterking én doorontwikkeling nodig om de rechtsstaat weerbaar en vitaal te houden. Naast grote zorgvuldigheid en een gevoel van urgentie van alle actoren, vraagt dat om meer responsiviteit en een doorontwikkeling van fundamentele elementen binnen die rechtsstaat. Innovatie dus. De algemene beschouwing bij het jaarverslag over 2023 beoogt aan het denken over deze doorontwikkeling een bijdrage te leveren en richt zich in het bijzonder op digitalisering, de maatschappelijke functie van de Grondwet en de rechtsstatelijke cultuur. De Raad doet voor deze doorontwikkeling enkele aanbevelingen.

1 Inleiding

Nederland kent een lange democratische traditie en een robuuste rechtsstaat. Deze is vrijwel altijd in staat gebleken om vreedzaam samenleven in essentie te verzekeren en te bevorderen, ook in moeizame economische en sociale omstandigheden. Ook nu, na een periode van veel fouten en ongelukken waardoor burgers in de knel kwamen, is nog steeds sprake van een rechtsstaat die tegen een stootje kan en misschien niet optimaal, maar wel voldoende functioneert. Ook het op verzoek van het parlement uitgebrachte oordeel van de Venetië-commissie, de rechtsstaat-experts van de Raad van Europa, laat daarover geen twijfel bestaan¹. Men kan met recht beweren dat de rechtsstaat in het gedrang kwam door de wijze waarop het fraudebeleid (in het bijzonder rond de kinderopvangtoeslagen) vorm en uitvoering kreeg, inclusief de gebrekkige rechtsbescherming door de bestuursrechtspraak. Maar tot op zekere hoogte zou ook kunnen worden gesteld dat juist in deze kwestie de rechtsstaat zich veerkrachtig toonde: media en Kamerleden brachten veel aan het licht, de Nationale ombudsman sloeg alarm, de Afdeling bestuursrechtspraak corrigeerde haar eerdere jurisprudentie, een commissie uit de Tweede Kamer deed verslag, de regering kondigde verregaande compensatie- en herstelmaatregelen aan, een andere werkgroep uit de Tweede Kamer onderzocht hoe het parlement zich verhoudt tot de uitvoering van door het parlement gesanctioneerde wetgeving en beleid en de betrokken instituties onderzochten hun eigen feilen en functioneren.

Hoewel niet kan worden uitgesloten dat zo'n affaire ooit weer kan gebeuren door een opeenstapeling van gebreken in de keten van beleid, wetgeving, uitvoering en rechtsbescherming,² zijn alertheid en zelfreflectie van relevante instituties binnen de rechtsstaat toegenomen. Dit zou reden kunnen zijn voor enig vertrouwen.

Maar daarmee kan niet worden volstaan. De uitdagingen stapelen zich immers op. Maatschappelijke opgaven die vaak al eerder hadden kunnen en moeten worden aangepakt, nemen toe. De overheid loopt al langere tijd op haar tandvlees, wordt overvraagd en maakt mede daardoor fouten.³ Daarnaast raakt de samenleving in toenemende mate gefragmentariseerd en gepolariseerd. Veel burgers haken af⁴ en maatschappelijk ongenoegen uit zich in verschillende zorgwekkende

1 The Netherlands Opinion on the Legal Protection of Citizens, Venice Commission, Opinion no. 1031/2021. CDLAD (2021)031.

2 Rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, 26 februari 2024.

3 Beschouwing in het Jaarverslag Raad van State 2022.

4 J. de Voogd en R. Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland* 2021.

**De overheid
loopt op haar
tandvlees, wordt
overvraagd en
maakt mede
daardoor fouten.**

vormen, zoals structureel wantrouwen, extreme tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen en tussen politieke groeperingen, en zelfs complotdenken.⁵

Deze en andere ontwikkelingen hebben geleid tot fundamentele discussies over de weerbaarheid van onze democratische rechtsstaat. Er is meer aandacht gekomen voor antidemocratische tendensen en desinformatie die de rechtsstaat en de samenleving ondermijnen. Uitvloeisel van deze aandacht vormen onder meer de voorbereidingen voor een Wet op de politieke partijen, inclusief een partijverbod. Urgentie wordt ook gevoeld voor de noodzaak om de democratische rechtsstaat in tijden van nood en crisis optimaal te laten functioneren. De ervaringen tijdens de COVID-19-pandemie lieten zien dat dit niet vanzelfsprekend is. Ook de ernstige geopolitieke ontwikkelingen, met een oorlog op Europese bodem en geweldsontsporingen in het Midden-Oosten, vragen om het op orde brengen en moderniseren van ons stelsel van staatsnood- en crisiswetgeving. Hiermee is inmiddels een begin gemaakt.

Disfunctioneren van de rechtsstaat ligt op de loer als de kwetsbare vertrouwensrelaties tussen overheid en burger en tussen burgers onderling niet verbeteren. Datzelfde risico doet zich voor als bij velen de onzekerheid over maatschappelijke transitie en de eigen toekomst zich vertaalt in wantrouwen of verzet tegenover minderheden, migranten, onwelgevallige media of onafhankelijke rechters. Dit bedreigt ook het bereiken van onvermijdelijke langetermijndoelen zoals klimaatneutraliteit en -bestendigheid. Tegen deze achtergrond is zelfs de genoemde lange democratische traditie geen voldoende zekerstelling om de verleiding van meer autocratische en technocratische vormen van bestuur zonder meer te weerstaan.⁶

Een andere ontwikkeling die de rechtsstaat kan ondermijnen, is de neiging binnen het overheidsbestuur om de waarden van de democratische rechtsstaat niet zozeer als minimumwaarborg te beschouwen (waarvoor zij om goede redenen zijn bedoeld), maar als een streefmaximum dat zich moet verhouden tot andere bestuurlijke doeleinden zoals slagkracht en snelheid van handelen. Dat vergroot de kans dat door de rechtsstatelijke bodem wordt gezakt, zoals in het recente verleden in enkele gevallen is gebeurd.

5 K. van den Bos, *Elkaar eerlijk behandelen. Wantrouwen, polarisatie en complotdenken voor zijn*, Den Haag: Boom juridisch 2023.

6 Zie: *Burgers over democratie en rechtsstaat*, Kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat, Sociaal en Cultureel Planbureau 2024.

De democratische rechtsstaat is echter geen á la carte-menu waar naar eigen believen uit kan worden besteld, al naar gelang dat voor de korte termijn goed uitkomt. En het is ook geen systeem dat als vanzelf, als een perpetuum mobile, functioneert. Integendeel. Voor een goed functionerende rechtsstaat is verantwoordelijkheid onontbeerlijk: van wetgevers en bestuurders, ambtenaren, uitvoeringsinstanties, rechters, adviesorganen, bedrijven, media, vakbonden, maatschappelijke organisaties, wetenschap en individuele of georganiseerde burgers. Zonder uitzondering kunnen zij en moeten zij inspanningen leveren om aan de rechtsstaat inhoud te blijven geven, ieder op hun eigen manier en binnen hun eigen mogelijkheden. In de lopende kabinetsformatie is gebleken dat deze notie relevant genoeg wordt bevonden om nadrukkelijk aan de orde te stellen.

In eerdere jaarverslagen heeft de Raad van State al gewezen op de noodzaak om de rechtsstaat te onderhouden en waar mogelijk te versterken, zowel in een evenwichtige verhouding tussen de staatsmachten als in de verbinding tussen overheid en burger.⁷ Juist in deze laatste verbinding is het afgelopen decennium het nodige misgegaan. Daarin zal met voorrang moeten worden geïnvesteerd. Naar verwachting zal de Staatscommissie rechtsstaat op korte termijn daartoe voorstellen doen.

Onderhoud en versterking van de dijken van de rechtsstaat hebben dus prioriteit, maar het is eveneens wenselijk om te bezien hoe de rechtsstaat zich in de toekomst verder kan ontwikkelen en waar nodig vernieuwen. Doorontwikkeling kan plaatsvinden door een veel gerichtere aandacht voor de uitvoering van overheidsbeleid en wetgeving en participatie van burgers in beleids- en besluitvorming. Maar ook door verstandige ontwikkeling en toepassing van digitale technologie, een zekere modernisering van de Grondwet door meer nadruk te leggen op de maatschappelijke functie van ons belangrijkste constitutionele rechtsbron en te onderzoeken of de belangrijkste beginselen en rechten voldoende verankering in de Grondwet hebben gevonden. Daarnaast kan een rechtsstatelijke cultuur op alle fronten worden versterkt.

⁷ Beschouwing in het Jaarverslag Raad van State 2019.

Wie nu tot de meerderheids-groep behoort, kan morgen in de minderheid zijn en omgedraaid.

2 Uitgangspunten voor rechtsstatelijke innovatie

2.1 Vertrouwen als kern

De democratische rechtsstaat vormt de belangrijkste randvoorwaarde en borg voor een vreedzame samenleving. Het belang daarvan kan niet genoeg worden benadrukt. Kernelementen zijn het legaliteitsbeginsel, het verbod op willekeur, de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, het waarborgen van grondrechten en de bescherming bij de uitoefening daarvan, de scheiding en spreiding van de machten en de (toegang tot een) onafhankelijke en onpartijdige rechter. Het democratisch element wordt in ieder geval gevormd door vrije en periodieke verkiezingen en betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij besluitvorming die plichten en rechten van burgers raken. Gezamenlijk legitimeren, normeren en limiteren deze elementen (of zo men wil: waarden), het overheidsoptreden en vormen zij het ankerpunt daarvoor. Zij vormen ook de toetssteen van het algemeen belang. Daartoe hoort in ieder geval ook de gepaste aandacht voor en bescherming van maatschappelijke minderheden en individuele burgers. De waardigheid van elk individueel mens vereist dat. Ook moet worden beseft dat meerderheden en meerderheidsopvattingen niet per definitie vanzelfsprekend zijn en dat zij kunnen veranderen. Wie nu tot de meerderheidsgroep behoort, kan morgen in de minderheid zijn en omgedraaid. Een stabiele rechtsstaat draagt bij aan een balans tussen de verschillende maatschappelijke groeperingen en aan een open samenleving. Hij is ook voorwaardelijk voor een vrije markt (en dus een goed ondernemingsklimaat), die gebaat is bij rechtszekerheid en rechtsbescherming, gelijkheid van concurrenten, informatievrijheid.⁸

Iedereen heeft daarom baat bij een optimaal functioneren van de rechtsstaat en de waarden die daarvan deel uitmaken. Deze zijn gelijkwaardig aan elkaar. Dit raakt ook een wezenskenmerk, namelijk wederkerigheid in vertrouwen.⁹ Burgers spreken vertrouwen uit in overheden door deze democratisch te legitimeren en door de democratisch gelegitimeerde regels ook daadwerkelijk na te leven, zelfs als die tegen het directe eigenbelang in gaan. Dat geldt niet alleen voor individuele burgers maar indirect ook voor bedrijven.

⁸ Brief van The Hague Institute for Innovation of Law (HiIL) aan de Staatscommissie rechtsstaat, 14 juli 2023, p. 19-20.

⁹ K. Putters en L. van Noije, 'Hoeveel ongelijkheid kan een democratische rechtsstaat verdragen?', *NJB* 2018/62.

Zonder dit vertrouwen kunnen overheden niet overtuigend functioneren en zou de rechtsstaat 'leeg' zijn. Van burgers en bedrijven mag in de rechtsstaat dat vertrouwen worden gevraagd, maar ook een duidelijke eigen bijdrage, door vormen van actief burgerschap en medeverantwoordelijkheid voor het eerbiedigen van mensenrechten en voor een duurzame toekomst.

Overheden hebben hiertegenover de dure plicht om niet alleen dit vertrouwen waar te maken, maar wederkerig ook zelf vertrouwen te schenken: beleid moet echt werken en burgers moeten worden geëerbiedigd en beschermd in de uitoefening van hun (grond) rechten, onder meer door hen te ondersteunen in hun sociale behoeften en hen daadwerkelijk te betrekken in de machtsuitoefening en de besluitvorming. Juist deze symbiose is essentieel. Dat dit niet voor zichzelf spreekt en veel inzet en energie vraagt in alle overheidsverbanden, zeker ook op Europees niveau, is zonneklaar. De democratische rechtsstaat is nooit af en vraagt als een fraaie tuin voortdurend onderhoud en ordening.

Voor dat onderhoud gelden enkele belangrijke voorwaarden, zoals het bestaan van stabiele instituties die onder alle omstandigheden goed functioneren, vooral als de nood van burgers en overheid hoog is. Goed functioneren betekent ook toegankelijk zijn voor burgers. In de rechtsbescherming moet de toegang van minder draagkrachtige burgers tot de rechter verzekerd zijn. Op de kwaliteit van de rechtsstatelijke instituties en hun belangrijke werk mag niet worden beknipt. Dat impliceert ook dat financiële voorzieningen voor een goed functionerende rechtsstaat voorafgaan aan reguliere afwegingen binnen de rijksbegroting. Een andere voorwaarde is dat de nationale soevereiniteit (ook in territoriale zin) voldoende en herkenbaar wordt gewaarborgd in de context van een robuuste internationale (VN, NAVO, Raad van Europa, mensenrechtenverdragen) en deels supranationale (Europese Unie) rechtsorde waarvan wij actief deel uitmaken en zonder welke onze nationale integriteit, veiligheid en economische toekomst niet kan worden verzekerd.

Ten slotte is voor het onderhoud van de rechtsstaat de aanwezigheid van een breed gedragen rechtsstatelijke cultuur onontbeerlijk (zie hierna paragraaf 5).

Maar onderhoud alleen is niet voldoende. Een vitale rechtsstaat vraagt meer: meebewegen met de tijd, ruimte scheppen voor nieuwe afwegingen en adequate bescherming bieden tegen toekomstige mogelijke inbreuken.

Het gaat erom de democratische rechtsstaat als geheel verder te brengen en toekomstbestendig te maken.

2.2 Drie uitgangspunten voor innovatie

Vernieuwing en verandering in de rechtsstaat behoren vanzelfsprekend plaats te vinden binnen de hiervoor geschetste randvoorwaarden. Innovaties in de (toepassing van) institutionele waarborgen, rechtsbescherming, kennis, vaardigheden en rechtsstatelijke cultuur vergen geen structuurwijzigingen of aanpassing van de instituties. Integendeel. Zulke wijzigingen kunnen contraproductief werken, omdat de discussies daarover afleiden van de maatschappelijke opgaven die aangepakt moeten worden. Raadzaam is om daarbij de volgende drie uitgangspunten te hanteren.

Een eerste uitgangspunt is: *vernieuwing waar het daadwerkelijk knelt*. Dit geldt voor zowel het functioneren van de wetgever, de rechtspraak en de uitvoering als hun onderlinge wisselwerking. De in 2023 ingestelde Staatscommissie rechtsstaat buigt zich onder meer hierover.¹⁰ Ook kan gewezen worden op het recent verschenen rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, waarin handvatten worden geboden voor de realisatie van meerdere sociale grondrechten (zoals op wonen, zorg, onderwijs), of in ieder geval de randvoorwaarden daarvoor.¹¹ Van belang is hierbij dat de waarden die aan de rechtsstaat ten grondslag liggen en tot uiting komen in de verschillende elementen daarvan, ten opzichte van elkaar gelijkwaardig zijn. Er is dus geen waardenhiërarchie, net zomin als er een vanzelfsprekende rangvolgorde is in de grondrechten, al kennen deze wel een nummervolgorde in de Grondwet. Anders gezegd: bij vernieuwing met het oog op verbetering moet niet het ene belang ten koste gaan van het andere. Het gaat er juist om de democratische rechtsstaat als geheel verder te brengen en toekomstbestendig te maken. Dat betekent niet dat alles tegelijk moet, laat staan kan, maar wel dat alle kernwaarden van de rechtsstaat een voldoende waardering verdienen; ook die waarden die op de korte termijn misschien minder goed uitkomen.

Een tweede uitgangspunt kan zijn: *niet per se meer, maar vooral beter*. De overheid heeft al te zeer te lijden onder te hoge verwachtingen en te geringe prestaties; de rechtsstaat zelf moet ook niet nog eens worden overvraagd. Het is verstandig om ervoor te waken dat de betekenis van de rechtsstaat en de werkingssfeer daarvan verschuiven naar andere doeleinden dan waarvoor de rechtsstaat bedoeld is. Niet elk overheidsoptreden kan worden verdedigd met een beroep op de rechtsstaat. Dat is zelfs risicovol.

¹⁰ Instellingsbesluit Staatscommissie rechtsstaat, *Start* 2023, 7635.

¹¹ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, (2024). *Gematigde Groei, Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*, Den Haag.

Het leidt niet alleen tot begripsinflatie, maar ook tot 'legitimering' van overheidsoptreden dat juist inbreuk maakt op de beginselen die men zegt te beschermen. Denk aan de aanvankelijke pogingen om maatschappelijke organisaties financiële transparantieplichtingen op te leggen en hun financiering uit zogenoemde onvrije landen te beperken,¹² en de – dit jaar ingetrokken – initiatiefwetsvoorstellen voor een verbod van minaretten¹³ en van bepaalde islamitische uitingen.¹⁴ Daarnaast is het van belang dat blijvend onderscheid wordt gemaakt tussen de rechtsstaat en de rechtsorde. De rechtsstaat heeft primair betrekking op het 'gedrag' van de overheid. De rechtsorde heeft mede betrekking op de relaties tussen burgers onderling en daarmee op hun gedrag waarvoor zij een grote eigen verantwoordelijkheid dragen. Zo draagt politieoptreden om voetbalwedstrijden in goede banen te leiden en *crowd control* toe te passen bij aan de rechtsorde, maar niet per se aan de rechtsstaat.

Het uitgangspunt 'niet per se meer, maar vooral beter' moet overigens ook enigszins worden gerelativeerd waar het betreft de verwezenlijking van de sociale dimensie van grondrechten en de verantwoordelijkheid van de overheid daarin. Beter overheidsoptreden betekent hier in veel gevallen ook méér: het recht stelt immers publiek-morele opdrachten aan de overheid die niet zelden een vertaling hebben gekregen in constitutionele regels. In de zogeheten sociale grondrechten – zoals bijvoorbeeld de bevordering van voldoende werkgelegenheid, een goed leefmilieu of voldoende woongelegenheden – kunnen deze opdrachten worden gelezen. Het recht formuleert hier wat tot het algemeen belang behoort dat de overheid moet behartigen, ongeacht wat een kabinet of een Kamermeerderheid daar precies van vindt. Verwaarlozen kan niet omdat aan de inspanningsverplichting van de overheid richtinggevend beginnende beginselen ten grondslag liggen. Dit geldt ook en in nog dwingender zin voor de overheidstaken die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens uit mensenrechten afleidt, de zogenoemde positieve verplichtingen.¹⁵ Dit werkt ook door in de

12 Advies van de Afdeling advisering van 28 augustus 2020 over de Wet transparantie maatschappelijke organisaties (W16.19.0408/II), Kamerstukken II 2021/21, 35646, nr. 4, en voorlichting van de Afdeling advisering over het beperken van geldstromen uit onvrije landen (W12.20.0042/III/Vo).

13 Advies van de Afdeling advisering van 22 december 2011 (W04.11.0392/II).

14 Advies van de Afdeling advisering van 22 oktober 2018 (W04.18.0295/II), Kamerstukken II 2018/19, 35039, nr. 4.

15 V. Stoyanova, *Positive obligations under the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2023; J.H. Gerards, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge University Press 2023, Chapter 6; T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, *Europese grondrechten en het Nederlandse bestuursrecht. De betekenis van het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 13-14; C.M.S. Loven, *Fundamental Rights Violations by Private Actors and the Procedure before the European Court of Human Rights* (diss. Utrecht), Utrecht 2022.

Voorwaarde is wel dat de inzet van technologieën niet plaatsvindt omdat het kan, maar omdat het verstandig is.

wetgeving en de nationale rechtspraak; voor deze laatste kan worden gewezen op het arrest van de Hoge Raad waarin uit het recht op leven en het recht op persoonlijke levenssfeer werd afgeleid dat de staat verplicht is om klimaatinspanningen te leveren en met resultaten te komen.¹⁶

Een derde uitgangspunt tenslotte ziet op de toepassing en aanwending van nieuwe technologieën: *maak verstandig gebruik van (slimme) technologische mogelijkheden*. Verstandig betekent in dit geval dat de toepassing erop moet zijn toegesneden om publieke (rechtsstatelijke) waarden te realiseren en dus het algemeen belang te dienen. Vaak is nu nog een technisch-economische benadering leidend, waarbij efficiency en (een beperkte vorm van) veiligheid leidend zijn. Dat zijn weliswaar publieke waarden, maar daarvan zijn er meer.¹⁷ Ten eerste de in de grondrechten verankerde waarden zoals non-discriminatie en privacy, die ook wezenlijk zijn voor (het gevoel van) veiligheid van burgers. En ten tweede de procesmatige publieke waarden, dat wil zeggen de waarde van een zorgvuldige procesgang waarin transparantie en verantwoording (*accountability*) belangrijk zijn. Daarmee moet rekening worden gehouden.

Een goed voorbeeld op dit vlak is de ontwikkeling van de ‘slimme steden’ (*smart cities*).¹⁸ In deze steden worden technologieën in de openbare ruimte ingezet om publieke taken uit te voeren. Meters, camera’s en sensoren worden gebruikt om bijvoorbeeld luchtvervuiling en biodiversiteit te meten, gewelddadig gedrag op straat te signaleren, verkeersbewegingen te analyseren en drukte in uitgaansgebieden te monitoren. Soms gaat het ook om het sturen van bepaald gedrag of het voorspellen van risico’s. Gemeentebesturen zien hierin veel voordelen en kansen. Voorwaarde is echter wel dat de inzet van zulke technologieën niet plaatsvindt omdat het kan, maar omdat dat verstandig is en verstandig gebeurt. Zo zal het bestuur bij de besluitvorming moeten expliciteren en verantwoorden welke publieke waarden en grondrechtelijke belangen in het geding zijn, hoe deze worden gewogen, hoe verzekerd wordt dat mensen voldoende autonomie behouden en dat de grenzen die aan

16 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (Urgenda). Zie ook: HR 18 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:380 (Avondklok); ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839 (Noodbevel).

17 M. Schuilenburg, *Making Surveillance Public: Why You Should Be More Woke About AI and Algorithms*, Den Haag: Eleven International Publishing 2024.

18 WRR, *Big Data in een vrije en veilige samenleving*, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press 2016, p. 61-63; H. Teuben e.a., *Smart Cities in de G40: Overzicht Versnellers en Knelpunten en Advies* (Steden netwerk G40, 2020); B. Karstens e.a., *Voeten in de Aarde: Datagestuurde innovatie in de stad*, Den Haag: Rathenau Instituut 2020; Autoriteit Persoonsgegevens, *Smart Cities: Onderzoeksrapport bescherming van persoonsgegevens in de ontwikkeling van Nederlandse Smart Cities* (2021).

grondrechtenbeperking worden gesteld, in acht worden genomen. Dat draagt bij aan betrouwbaar en rechtvaardig bestuur. Maar gebeurt dat niet, onjuist of onvoldoende, dan verwordt overheidsbestuur (in dit geval van de 'slimme stad') al snel tot een 'algocratie': bestuur dat is gebaseerd op algoritmes en data. Niet alleen kunnen daardoor burgers in de knel komen, zoals op het terrein van uitkeringen en toeslagen inmiddels meermalen is gebleken, maar ook verdwijnt de (morele) autonomie van de mens naar de achtergrond. Het zijn dan immers steeds meer de bedrijven en overheden die voor mensen hun (morele) grenzen bepalen en bewaken. Dat is op den duur funest voor zowel de menselijke waardigheid als het democratisch proces. Een 'slimme' overheid moet dus ook altijd een verstandige overheid blijven.

2.3 Eerste aanzetten tot versterking en innovatie

Een vitale rechtsstaat vraagt permanent om innovatie. Gelukkig wordt ook nu al niet volstaan met alleen maar onderhoud van de rechtsstaat, deels in reactie op de toeslagenaffaire. De afgelopen jaren hebben parlement en regering tal van debatten gevoerd en maatregelen besproken om de rechtsstaat te versterken. Dit leidde onder meer tot de instelling van diverse staatscommissies en coördinatoren, alsmede parlementair onderzoek naar uitvoering, dienstverlening en fraudebeleid. Breed worden zo de verschillende aspecten van de sociale en democratische rechtsstaat onder de loep genomen.

Van groot belang voor de versterking van de rechtsstaat is verder de permanente dialoog tussen de staatsmachten en de instituties die daarin een rol spelen. Eerder nam de Raad van State het initiatief voor 'rechtsstaatgesprekken' tussen rechters, adviseurs, bewindslieden, Kamerleden, bestuurders van uitvoeringsorganisaties en mede-overheden, wetenschappers en journalisten. Zulke gesprekken leiden over en weer tot meer inzicht en begrip en daardoor wellicht tot een gedragen beeld van de rechtsstaat en de zorgvuldige omgang daarmee.¹⁹ Ook andere instituties hebben dergelijke initiatieven genomen. Het is goed als deze dialoog wordt voortgezet en waar mogelijk geïntensiveerd.

Innovaties zijn bovendien zichtbaar in de inzet van digitale technologieën en goed denkbaar wat betreft de Grondwet en de rechtsstatelijke cultuur. Op deze innovaties wordt in de volgende paragrafen ingegaan.

¹⁹ Zie: *In gesprek*, Jaarverslag Raad van State 2022.

Met de komst van Big Data is ook kunstmatige intelligentie in een stroomversnelling geraakt.

3 Verstandige doorontwikkeling en toepassing van digitale technologieën

3.1 Kansen en risico's

De razendsnelle ontwikkeling en samenkomst van veel technologieën heeft geleid tot een nieuwe fase in de digitale samenleving. Overheden, bedrijven en organisaties verzamelen, verwerken en combineren steeds meer gegevens over ons en ons doen en laten.²⁰ Met de komst van Big Data is ook kunstmatige intelligentie in een stroomversnelling geraakt. Slimme algoritmes zoeken als cruciale bouwstenen voor het functioneren van andere digitale technologieën,²¹ patronen en verbanden. Ze kunnen zelfs voorspellingen doen over menselijk handelen.

De potentiële voordelen van deze technologieën voor zowel burgers en economie als de rechtsstaat zijn talrijk en groot. Te denken valt bijvoorbeeld aan toepassingen op het terrein van de geneeskunde, mobiliteit, klimaat, efficiënte uitvoering van wetgeving en beleid, (rechts)handhaving en onderzoek. Deze toepassingen kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van grondrechten. Tegelijkertijd brengen nieuwe technologische ontwikkelingen ook nieuwe uitdagingen en risico's voor de waarden van de rechtsstaat met zich mee. Het recht om niet gediscrimineerd te worden, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de plicht van de overheid om transparant te zijn en zich te verantwoorden voor genomen besluiten, kunnen onder druk komen te staan. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid merkte al enige jaren geleden op dat burgers steeds transparanter worden voor de overheid, terwijl de profielen, algoritmes en methoden die overheidsorganisaties gebruiken, nauwelijks inzichtelijk en navolgbaar zijn voor burgers.²² Schrijnende voorbeelden van wat er mis kan gaan, zijn de toepassing van het Systeem Risico Indicatie (Syri) waarmee de overheid fraude bestreed op het vlak van uitkeringen²³ en de toepassing van algoritmes in het kader van de kinderopvangtoeslagen.

20 Algemene Rekenkamer, *Aandacht voor algoritmes* 2021, Rathenau Instituut, *Algoritmes afwegen. Verkenning naar maatregelen ter bescherming van mensenrechten bij profilering in de uitvoering*, 2022; WRR, *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie*, 2021

21 M.J. Vetzo, J.H. Gerards en R. Nehmelman, *Algoritmes en grondrechten*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 13, 47-52; H. Fry, *Algoritmes aan de macht. Hoe blijf je menselijk in een geautomatiseerde wereld?*, Amsterdam: De Geus 2018.

22 WRR (2016), p. 10.

23 Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865 (*SyRI*).

De aantasting van publieke waarden wordt mede in de hand gewerkt door het grote vertrouwen in technologie. Aan algoritmes wordt veel autoriteit toegekend, omdat deze worden beschouwd als objectief, in tegenstelling tot de mens die vooroordelen heeft en over een beperkt blikveld beschikt. Maar algoritmes worden door mensen vormgegeven en gevoed met per definitie beperkte datasets. Daarmee zijn ook algoritmische uitkomsten niet (geheel) neutraal.

Niettemin is het onmiskenbaar zo dat algoritmes de taken van de overheid kunnen faciliteren en conclusies kunnen trekken die van grote waarde zijn. Zo kunnen ze helpen bij het onderzoeken van de leefbaarheid van wijken, bij het berekenen van belastingen of bij het opsporen van fraude.

Essentieel is daarom een zo goed mogelijke samenwerking tussen mens en machine. Data en berekeningen moeten naast, en niet in plaats van, menselijke ervaring, intuïtie, overleg en informele processen bestaan, waarbij de mens het laatste woord heeft en verantwoording kan afleggen. Het kritisch vermogen van professionals en hun inzicht in softwarematige gegevens en voorspellingen zullen verder moeten worden gestimuleerd. Zo kan worden voorkomen dat zij een onevenredig groot gewicht toekennen aan de uitkomst van het algoritme en invulling kunnen geven aan het wettelijk recht op een menselijk oordeel bij besluiten.

Cruciaal is verder dat de overheid aan de publieke waarden transparantie en accountability inhoud geeft door inzicht te bieden in welke data worden vergaard, hoe het algoritme werkt, waar het wordt ingezet en voor welk doel. Transparantie bevordert het kritisch nadenken over de gemaakte keuzes en het gebruik. Onderzoek laat immers zien dat de inzet van voorspellende algoritmes soms onbedoeld bestaande sociale ongelijkheid kan vergroten,²⁴ bijvoorbeeld als een algoritme om criminaliteit te voorspellen, alleen in bepaalde stadswijken wordt ingezet. Wanneer daar intensievere controles plaatsvinden en de opbrengsten daarvan weer in het systeem worden ingevoerd, zal de focus op deze wijken alleen maar toenemen zonder dat er daadwerkelijk sprake hoeft te zijn van een toename aan criminaliteit.

Kritisch nadenken over het gebruik en de inzet van technologische oplossingen betekent ook het soms afzien daarvan. Niet alles wat technologisch mogelijk wordt, is immers maatschappelijk wenselijk.

24 V. Eubanks, *Automating Inequality How HighTech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, New York: St. Martin's Press 2018.

De wetgever moet 'aan de voorkant' waarborgen dat digitalisering op een adequate en verantwoorde wijze wordt gereguleerd.

Juist de overheid – wetgever én bestuursorganen – draagt een grote verantwoordelijkheid in de afweging van wat kan en niet kan. Zo staat het recht op privacy bijvoorbeeld niet per se tegenover veiligheid, maar kan daaraan juist bijdragen. In de rechtsstaat moet permanent worden gezocht naar een juiste balans. De wetgever moet 'aan de voorkant' waarborgen dat digitalisering op een adequate en verantwoorde wijze wordt gereguleerd en burgers tegen ongewenste gevolgen worden beschermd. Het is vervolgens aan de rechter om daadwerkelijke ongewenste gevolgen te signaleren en te corrigeren. Mocht dat nodig zijn, dan kan de wetgever daarna de regels aanpassen.

3.2 Wetgeving en rechtspraak

In de afgelopen jaren zijn verschillende belangrijke innovatieve stappen gezet, deels op nationaal vlak en deels op het niveau van de Europese Unie en de Raad van Europa. De Tweede Kamer heeft een vaste commissie voor Digitale Zaken ingesteld en de Eerste Kamer een werkgroep artificiële intelligentie binnen de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Zo kan worden bijgedragen aan een goed begrip en betere sturing van de medewetgever van digitale transitie. Het gaat daarbij om digitalisering als onderwerp van regelgeving maar ook als instrument van overheidshandelen. Binnen de rijksoverheid is een Impact Assessment voor mensenrechten bij de inzet van algoritmes ontwikkeld (IAMA) en een werkagenda Waardengedreven Digitaliseren opgesteld.²⁵

De Raad van State heeft eerder al in een gezamenlijke publicatie van de beide Afdelingen advisering en bestuursrechtspraak over digitalisering aanbevelingen gedaan voor wet- en regelgeving en voor de bestuursrechtspraak.²⁶ Van groot belang is dat burgers in de gelegenheid zijn om kennis te nemen van de gegevens die de overheid over hen bewaart of gebruikt en dat zij deze tijdig en eenvoudig kunnen corrigeren. Onnodige gegevens moeten zij uit overheidssystemen kunnen laten verwijderen. Ook heeft de Raad van State een recht op informatie aanbevolen dat behelst dat in een besluit staat of gebruik wordt gemaakt van algoritmen en hoe daarover informatie kan worden verkregen. Besluiten moeten immers controleerbaar en navolgbaar zijn. De wijze van geautomatiseerde uitvoering kan even bepalend zijn als de inhoud van de wet zelf. Dit betekent ook dat de overheid de kennis in huis

²⁵ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Economische Zaken en Klimaat, de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming van 8 maart 2022 over «Hoofdlijnen beleid voor digitalisering», Kamerstukken II 2021/22, 26643, nr. 842, p. 8.

²⁶ Raad van State, Digitalisering - wetgeving en bestuursrechtspraak 2021.

moet hebben om zicht te houden op overheidssystemen die door private partijen worden uitgevoerd. De wetgever moet digitale techniek al in een vroeg stadium in zijn overwegingen betrekken. Wat voor alle wetgeving geldt, geldt ook voor digitaliseringsregels: een verantwoorde uitvoering begint met zorgvuldige invoering. Het verdient ook aanbeveling om in hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een nieuwe titel op te nemen over algoritmische besluitvorming. Het bestuursprocesrecht kan ook meer op deze vormen van besluitvorming worden toegesneden.

Het handelen van bestuursorganen tegenover burgers en bedrijven wordt genormeerd door het geschreven bestuursrecht en diverse ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bij algoritmische besluitvorming zijn zorgvuldigheid, motivering, gelijkheid en evenredigheid belangrijk. Hiernaast zou het wenselijk zijn om een recht op toegang en zinvol contact met de overheid als een nieuw beginsel van behoorlijk bestuur te ontwikkelen.²⁷ In verschillende uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een toetsingskader uiteengezet voor een informatieplicht bij het gebruik van rekenmodellen.²⁸ Zo'n kader wordt inmiddels ook elders gehanteerd.²⁹ Of algoritmische besluitvorming in de Awb wordt verankerd, staat overigens nog te bezien. Vooralsnog meent de regering dat dit thema nog onvoldoende is uitgekristalliseerd om wetgevend op te treden, maar reflectie wordt gestimuleerd. Daarbij wordt ook op vergelijkbare ontwikkelingen in Frankrijk en België gewezen.³⁰ Het zou dienstbaar zijn als ook in ons land op korte termijn helderheid wordt verkregen.

Voor wetgeving om de rechtsstaat ook in dit digitale tijdperk overeind te houden, zijn de verordeningen die in het kader van de Europese Unie zijn overeengekomen van groot belang, zoals de Wet digitale diensten, de Wet digitale markten en meest recent de AI-verordening om AI-innovaties te reguleren. De AI-verordening is het eerste uitgebreide rechtskader voor artificiële intelligentie ter wereld. Zij gaat uit van een op risico gebaseerde aanpak: systemen en toepassingen die een onaanvaardbaar risico meebrengen, worden verboden. Dit geldt bijvoorbeeld voor *social scoring* door overheden of bedrijven, bepaalde toepassingen voor voorspellend politieonderzoek (*predictive*

27 Vergelijk in deze zin het dienstbaarheidsbeginsel in het voorgestelde artikel 2:4a Awb, zoals wordt voorgesteld in de Wet waarborgfunctie Awb.

28 ABRvS 7 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 (AERIUS-I); ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454 (AERIUS-II).

29 HR 17 augustus 2018, ECLI:NL:HR:2018:1216.

30 Reflectiedocument 'Algoritmische besluitvorming en de Awb', bijlage bij de (internet)consultatiestukken wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. De internetconsultatie loopt tot 30 april 2024.

Instituties binnen de rechtsstaat zijn te lang terughoudend geweest om zich intensief met digitale ontwikkelingen te bemoeien.

policing) of emotieherkenning op de werkplek. AI-systemen die niet als onaanvaardbaar maar wel als hoog risico worden aangemerkt, moeten voldoen aan strenge eisen; dit geldt bijvoorbeeld voor AI-toepassingen in kritieke infrastructuur, zoals water, gas, elektriciteit en medische hulpmiddelen. Het overgrote deel van de AI-systemen of -toepassingen beslaat de categorie minimaal risico, waarvoor geen bijzondere verplichtingen bestaan.

Ook de Raad van Europa werkt aan het opstellen van regels: een kaderverdrag over AI, mensenrechten, democratie en rechtsstaat.³¹ Daarnaast zijn er diverse internationale richtsnoeren en rapporten uitgebracht die onderling veel overlap vertonen.³² Een aantal principes wordt in vrijwel alle rapporten genoemd: privacybescherming, *fairness* (inclusief non-discriminatie en rechtvaardigheid), *accountability* en transparantie.³³

Tot slot kennen sommige grote bedrijven dergelijke principes en *ethical boards* om op de naleving daarvan toe te zien. Gegeven de aard van de principes en het karakter van zelfbinding lenen de meeste zich niet voor rechtstreekse toetsing door de rechter, maar ze dragen wel bij aan een verstandige inzet van technologische toepassingen of juist het afzien daarvan.

3.3 Een actieve houding

Evident is dat veel relevante instituties binnen de rechtsstaat lang, vaak te lang, terughoudend zijn geweest om zich intensief met de digitale ontwikkelingen te bemoeien. Deels gebeurde dit omdat men twijfelde aan de eigen kennis daarover, deels om de zich op volle snelheid voltrekkende technologische vernieuwingen niet te blokkeren of te vertragen, en deels omdat er wellicht een te groot vertrouwen bestond in technologie als drijfkracht voor de toekomst. Gelet op hiervoor beschreven ontwikkelingen, is die fase inmiddels voorbij. Met het oog op het algemeen belang en de daarbij relevante publieke waarden als non-discriminatie, privacy, zorgvuldigheid, transparantie en verantwoording, bestaat er een breed gedragen inzicht dat het geboden is wenselijke ontwikkelingen van kaders te voorzien en onwenselijke ontwikkelingen bij te sturen of te begrenzen. Voor de

31 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 maart 2023, Kamerstukken II 2022/23, 21501-33 en 26643, nr. 1006, p. 4.

32 O.a. het Europees Ethisch Handvest over het gebruik van AI in de judiciële systemen van de Raad van Europa, het rapport over het gebruik van AI in Predictive Policing en Offensive Speech Detection (Artificial intelligence and big data | European Union Agency for Fundamental Rights (europa.eu); december 2022), internationale leidende richtsnoeren van de G7 en een vrijwillige gedragscode voor geavanceerde AI-systemen in het kader van het AI-proces van Hiroshima.

33 Thilo Hagendorff, 'The Ethics of AI Ethics: An Evaluation of Guidelines', *Minds and Machines* 2020, p. 99-120.

materiële legitimatie en acceptatie van de democratische rechtsstaat is dit van het grootste belang. De rechtsstaat is immers niet op het verleden, maar op een duurzame toekomst gericht en moet ook zo zijn ingericht. Van de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht mag op dit punt een actieve houding worden gevraagd, in interactie met burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en internationale respectievelijk Europese gremia.

4 Een maatschappelijke functie van de Grondwet

4.1 Karakter, functies en dynamiek van de Grondwet

Ook op een ander vlak kan een doorontwikkeling van de rechtsstaat worden onderzocht, namelijk de doorleefde betekenis en maatschappelijke werking van de Grondwet. Tot het geheel van onze constitutie behoren ook de verdragen die ons aan de internationale rechtsorde verbinden, de ongeschreven algemene rechtsbeginselen, zoals rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, de supranationale ordening van de Europese Unie en het Statuut van het Koninkrijk, maar de Grondwet is toch te beschouwen als het ankerpunt van de Nederlandse democratische rechtsstaat. De Grondwet constitueert, attribueert, reguleert en legitimeert en is daarmee het staatkundig-juridisch basisdocument van ons land.

Van oudsher zijn alleen de hoofdelementen van het staatsbestel en de grondrechten van de burgers in de Grondwet opgenomen, wat overigens niet wil zeggen dat Grondwet niet zou kunnen worden gewijzigd of aangevuld, in tegenstelling wat daarover wel eens wordt beweerd.

2023 was voor de Grondwet een bijzonder jaar. Het was 175 jaar geleden dat een fundamentele grondwetsherziening het licht zag die het fundament legde voor het parlementaire stelsel en het bestuurlijk bestel in ons land, en tevens nieuwe grondrechten introduceerde: 'de Grondwet van Thorbecke' van 1848. Maar in 2023 was het ook veertig jaar geleden dat een algehele herziening van de Grondwet tot stand kwam: de Grondwet van 1983. In 2023 vond bovendien een voorlopige afronding plaats van een geheel aan herzieningen die in de jaren daarvoor werden behandeld: in 2022 kwam het opnemen van een algemene bepaling voorafgaand aan artikel 1 Grondwet tot stand, werd artikel 13 Grondwet gemoderniseerd door het vervangen van het telefoon- en telegraafgeheim door het telecommunicatiegeheim en werd het recht op een eerlijk proces in artikel 17 Grondwet

De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.

opgenomen. Ook werd artikel 55 Grondwet gewijzigd waardoor niet-ingezetenen die Nederlander zijn hun stem kunnen uitbrengen voor de samenstelling van de Eerste Kamer, en kwam een wijziging van artikel 137 Grondwet tot stand waarin is verduidelijkt dat een grondwetsherzieningsvoorstel van rechtswege vervalt als de nieuwgekozen Tweede Kamer niet in tweede lezing heeft beslist over dat voorstel. In 2023 werd tot slot artikel 1 Grondwet gewijzigd door het opnemen van de non-discriminatiegronden handicap en seksuele gerichtheid.

Deze opsomming alleen al toont aan dat aanpassingen van de Grondwet niet zeldzaam zijn en dat het parlement grote betrokkenheid toont: meerdere van de tot stand gekomen wijzigingen en aanvullingen gebeurde op initiatief of aandringen vanuit één van de Kamers der Staten-Generaal. En ook nu is het denken over verdere aanpassingen niet gestold. Er zijn op dit moment diverse regerings- en initiatiefvoorstellen in voorbereiding en verschillende voorstellen zijn onderwerp van parlementaire behandeling. Voor al deze en toekomstige voorstellen geldt als randvoorwaarde dat zij zélf geen afbreuk mogen doen aan de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Ook zonder dat in de kabinetsformatie hierover verklaringen worden afgegeven, is dit, en behoort dit te zijn, een vanzelfsprekend uitgangspunt. De algemene bepaling zegt dit ook met zoveel woorden: “De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.” Deze bepaling beoogt een normatief en interpretatief kader te bieden, waarbinnen de Grondwet gelezen en begrepen moet worden. Hoewel de algemene bepaling niet onveranderbaar is en zelfs kan worden ingetrokken – zij is niet door een ‘eeuwigheidsclausule’ van de wijzigingsprocedure van artikel 137 Grondwet uitgezonderd – werpt de inhoud van de bepaling wel een drempel op om dat te doen.

4.2 Naar een meer maatschappelijke functie

Minstens zo belangrijk is dat de algemene bepaling niet zozeer ergens voor helpt, maar vooral ergens voor staat. Dat is van waarde, zeker in een tijd waarin in buiten- en soms ook in binnenland de democratische rechtsstaat onder druk lijkt te staan en vaak moeilijk wordt begrepen. De algemene bepaling wordt dan ook vaak aangehaald, zelfs nog voordat deze in werking was getreden.³⁴

³⁴ O.a. Wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs, Stb. 2021, 320; Wet tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen, Stb. 2021, 310; Advies van de Afdeling advisering van 24 februari 2022 bij het voorstel van wet van het lid De Hoop houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen ten behoeve van gelijke kansen in het onderwijs (W01.21.0300/I).

De totstandkoming van de algemene bepaling en de vele verwijzingen drukken uit dat er behoefte bestaat aan een (bescheiden) juridisch-normatieve versterking van de grondwettelijke waarborgen. Maar ook aan een gezaghebbende benadrukking en explicitering van de basisbeginselen van ons staatsbestel. Ook andere wijzigingen, zoals de toevoeging van enkele non-discriminatiegronden aan artikel 1 Grondwet, tonen deze behoefte aan explicitering aan, al betekent dit niet per se dat daardoor juridisch een betere of zwaardere bescherming tegen discriminatie is geboden.

Bovenstaande ontwikkelingen tonen aan dat de Grondwet een brede en positief te duiden betekenis heeft gekregen in de publieke en politieke aandacht. Aan de Grondwet lijkt een grotere maatschappelijke functie te worden toegedicht dan vroeger. Dat duidt op een zekere heroriëntatie op het denken over de Grondwet dat lang bepalend was. In dat denken wordt het karakter van de Grondwet doorgaand getypeerd als sober.³⁵ De functies van de Grondwet worden aangeduid als institutioneel-organisatorisch, waarborgend en – voornamelijk gericht op de grondrechtbepalingen – juridisch-normatief. Uit deze opvatting vloeit een constitutionele praktijk voort waarin de Grondwet alleen wordt gewijzigd als daarover breed gedragen en duurzame overeenstemming bestaat en de wijziging past in het normatieve kader van de Grondwet. Dat laatste betekent dat een voorgestelde wijziging concreet iets moet regelen in of toevoegen aan de juridische werkelijkheid.³⁶

De Grondwet heeft in zekere zin een paradoxaal karakter: stabiliteit is noodzaak, maar veranderlijkheid is niet uitgesloten. De Grondwet moet dus te wijzigen zijn, maar met mate. Deze ogenschijnlijk tegengestelde eisen komen tot uitdrukking in de relatief zware wijzigingsprocedure. Fundamentele institutionele herzieningen of een gemoderniseerde grondrechtencatalogus komen hierdoor niet snel tot stand. Ruimte voor enige explicitering of aanscherping van grondrechten blijkt wel degelijk te bestaan, gelet op de tot stand gekomen herzieningen in 2022 en 2023. Maar daarmee kan nog niet van een nieuwe ‘constitutionele politiek’ worden gesproken.

35 Zie bijvoorbeeld het advies van de Afdeling advisering van 19 oktober 2015 over een algemene bepaling in de Grondwet (W01.15.0111), Kamerstukken II 2015/2016, 34516, nr. 4, punt 2e & 2f; Kamerstukken II 2011/12, 31570, nr. 20, punt 2.

36 Zie bijvoorbeeld: Advies van de Raad van State van 18 oktober 2005 over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester (W01.05.0335), Kamerstukken II 2005/06, 30422, nr. 4, punt 1; Kamerstukken II 2011/12, 31570, nr. 20 (kabinetsreactie op advies Staatscommissie Grondwet), p. 4.

De Grondwet ontbreekt het aan een zeker symbolisch-inspirerend karakter, wat vermoedelijk voortvloeit uit de Nederlandse historie.

De niet-juridische functie van de Grondwet, dat wil zeggen de meer maatschappelijke functie, is lang onderbelicht gebleven.³⁷ De Grondwet ontbreekt het aan een zeker symbolisch-inspirerend karakter, wat vermoedelijk voortvloeit uit de Nederlandse historie. Deze kenmerkt zich door een mate van warsheid van grote constitutionele debatten en de daarmee samenhangende diepgevoelde noodzaak tot het sluiten van compromissen. Het ontbreken van een discours over de Grondwet werd lange tijd niet als een gemis ervaren, maar daarin is de laatste jaren verandering gekomen. Een herwaardering voor de Grondwet tekent zich voorzichtig af. Hier zijn enkele redenen voor aan te wijzen.

In de eerste plaats is het maatschappelijk besef sterker geworden dat het recht de overheidsmacht moet beperken en burgers moet beschermen tegen onrechtvaardige uitoefening van die macht. In de tweede plaats zijn de waarden die aan de Grondwet en de daarin opgenomen bepalingen ten grondslag liggen, een manifestere rol gaan spelen in het politieke en publieke debat: democratie en rechtsstaat en hun onderlinge verhouding, de beginselen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, rechtseenheid, evenredigheid en proportionaliteit. Het debat gaat niet alleen over het belang van deze beginselen, maar ook over de inherente spanning die in de praktijk van wetgeving en bestuur tussen deze beginselen bestaat en zal blijven bestaan.

In een veranderend denkraam ligt minder nadruk op het van oudsher sobere karakter van de Grondwet en meer op de maatschappelijke, normatieve en symbolische functies.³⁸ Dat gaat gelijk op met de grotere aandacht voor de constitutie als complex van fundamentele geschreven en ongeschreven rechtsnormen voor de grondslagen van de staat als georganiseerd politiek-juridisch verband. Het sobere karakter hoeft niet langer een doorslaggevend argument te zijn om een onderwerp al dan niet in de Grondwet op te nemen.³⁹ Zo bestaat er meer ruimte voor grondwetswijzigingen van modificerende of symbolische aard. De grondwetgever kan met een wijziging of aanvulling een maatschappelijke ontwikkeling in gang zetten of stimuleren (modificatie), ook als daarover geen brede en duurzame overeenstemming bestaat. Bij zulke voorstellen, waarvan de constitutionele rijpheid nog niet is uitgekristalliseerd, ligt een zware

³⁷ Zie ook het advies van de Raad van State van 14 april 2008 over de opdrachtverlening aan de Staatscommissie Grondwet (W04.08.0031/I/B), Kamerstukken II 2007/08, 31570, nr. 3.

³⁸ Zie bijvoorbeeld het advies van de Afdeling advisering van 19 oktober 2015 over een algemene bepaling in de Grondwet (W01.15.0111), Kamerstukken II 2015/16, 34516, nr. 4, punt 2e.

³⁹ Het advies van de Afdeling advisering over de algemene bepaling (2015).

motiveringseis wel in de rede. Vooraf moet ook duidelijk zijn welke consequenties een beoogde grondwetswijziging heeft voor geldende wetgeving, voor burgers en voor de rechtspraak.⁴⁰

4.3 Constitutionele toetsing

Een goed voorbeeld van de veranderende opvattingen over de betekenis van de Grondwet in relatie tot de hierboven beschreven maatschappelijke ontwikkelingen is het voornemen om een vorm van rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet in te voeren. Dit is aanvulling op de rechterlijke toetsing die nu al plaatsvindt van lagere regelgeving aan de Grondwet, Europees recht en (mensenrechten-) verdragen en van formele wetgeving eveneens aan Europees recht en (mensenrechten-)verdragen. Lang heeft de opvatting gedomineerd dat het alleen aan de wetgever (regering en parlement) zelf is om een oordeel over de grondwettigheid van wetten te geven.

Een mogelijke invoering van rechterlijke constitutionele toetsing ontslaat de medewetgevers natuurlijk niet van de verplichting om zelf ervoor te waken dat wetsvoorstellen in strijd komen met regels van constitutioneel recht. De regering wijst er terecht op dat invoering van rechterlijke constitutionele toetsing hand in hand zou moeten gaan met versterkte constitutionele toetsing in de fase waarin de wet tot stand komt. Dit zou overigens ook zonder invoering van de rechterlijke toetsing zinvol zijn. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in de afgelopen jaren meer en scherper ingezet op een constitutionele analyse van wetsvoorstellen, waarin toetsing vooraf aan de Grondwet een prominente plek inneemt. Een versterkte aandacht in het parlement voor de advisering op dit punt is aan te bevelen. De voorgenomen instelling van een tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing in de Tweede Kamer⁴¹ kan daaraan wellicht bijdragen.

40 Zie bijvoorbeeld het advies van de Afdeling advisering van 18 september 2019 over het voorstel van het lid Van Raak tot opnemng van bepalingen over het correctief referendum in de Grondwet (W01.19.0027), Kamerstukken II 2019/20, 35129, nr. 4, punt 10, het advies van de Afdeling advisering van 24 februari 2022 over het voorstel van het lid De Hoop tot toevoeging van bepalingen ten behoeve van gelijke kansen in het onderwijs (W01.21.0300), website Raad van State, punt 2, en het advies van de Afdeling advisering over het voorstel van de leden Stoffer, Krul, Ceder en Keijzer tot opnemng in de Grondwet van een bepaling betreffende het gezins- en familieleven, website Raad van State, punt 2-3.

41 Aan Presidium - Reactie op verzoek Presidium inzake motie Omtzigt c.s. over het instellen van een tijdelijke commissie voor grondrechten en constitutionele toetsing.pdf.

Bij de rechtspraak bestaat een duidelijke voorkeur voor een 'gespreide toetsing' van wetten aan de klassieke grondrechten.

Over de invoering van constitutionele toetsing bestaat nog geen duidelijkheid; noch over de reikwijdte daarvan, noch over de vorm. De hoofdvragen zijn: wat wordt er getoetst, welke rechter toetst aan welke onderdelen en wat zijn de exacte rechtsgevolgen?⁴² Bij de rechtspraak bestaat een duidelijke voorkeur voor een 'gespreide toetsing' (toetsing door elke rechter aan wie een kwestie is voorgelegd) van wetten aan de klassieke grondrechten, waarbij de mogelijkheid dat ook wordt getoetst aan sociale grondrechten niet op voorhand moet worden uitgesloten.⁴³ Grondwetsherzieningsvoorstellen hiervoor zijn echter nog niet ingediend.

Invoering van constitutionele toetsing roept overigens ook andere vragen op. Zoals de vraag of constitutionele toetsing zich ook zal uitstrekken tot algemene en deels ongeschreven rechtsbeginselen. De reden waarom deze toetsing nu nog is uitgesloten is immers dezelfde als die voor het toetsingsverbod aan de Grondwet geldt: toetsing daaraan wordt vooralsnog in strijd geacht met het primaat van de wetgever.⁴⁴ Maar toetsing aan algemene rechtsbeginselen zou een grotere en mogelijk noodzakelijke⁴⁵ rechtsbescherming kunnen bieden aan burgers, wanneer een wet met een gebonden bevoegdheid wordt toegepast en die toepassing in een concreet geval te streng uitvalt.⁴⁶ In de rechtspraak, literatuur en wetgeving bestaat in het huidige tijdsgewricht veel aandacht voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel.⁴⁷ Bij de vormgeving van de constitutionele toetsing zal daarom de betekenis van algemene rechtsbeginselen moeten worden meegewogen.

⁴² Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 169.

⁴³ Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 22 april 2022 aan de minister voor Rechtsbescherming met een zienswijze over de invoering van constitutionele toetsing, website Raad van State. Vergelijkbare zienswijzen van de president van de Hoge Raad en van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak.

⁴⁴ HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725, NJ 1989/469, AB 1989/207 (*Harmonisatiewet*) en meer recent: HR 19 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3679, NJ 2015/344, AB 2015/278 (*Bosentan*); HR 18 mei, ECLI:NL:HR:2018:729, NJ 2018/376, AB 2019/59 (*Binnenvaartschip*).

⁴⁵ R.J.B. Schutgens, 'Art. 120 Gw: schrappen volstaat. Enige bedenkingen bij het instellen van een constitutioneel hof in Nederland', *RMThemis* 2022/3.

⁴⁶ Het gaat dan om de derde situatie die de Afdeling bestuursrechtspraak heeft onderscheiden in haar Harderwijk-uitspraak, ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, rov. 7.1, namelijk de situatie waarin het bestreden besluit berust op een gebonden bevoegdheid die haar grondslag vindt in een wet in formele zin.

⁴⁷ Zie ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772 (anders: staatsraden A-G Wattel en Widdershoven in hun conclusie over het evenredigheidsbeginsel bij bestuurlijke maatregelen, ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468); (internetconsultatie) wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb.

Een andere vraag is hoe de toetsing door de bestuursrechter eruit zou moeten zien. De bestuursrechter zou bij invoering van constitutionele toetsing via exceptieve toetsing (toetsing van de achterliggende regel waarop het bestreden besluit berust) wetten in formele zin met gebonden bevoegdheden kunnen toetsen. Hierdoor wordt het als onwenselijk beschouwde onderscheid tussen wetten in formele zin en andere algemeen verbindende voorschriften opgeheven. Ook worden pleidooien gehouden om in het kader van een effectieve rechtsbescherming zelfstandig beroep in te kunnen stellen tegen algemene regels, waardoor mogelijke onregelmatigheden in de regelgeving direct op zaak-overstijgend niveau door de bestuursrechter aan de orde kunnen worden gesteld.⁴⁸

Mogelijke uitbreidingen van de constitutionele toetsing moeten worden gezien en gewogen tegen de achtergrond van het discours over maatwerk en responsiviteit in het bestuursrecht dat de afgelopen jaren een grote vlucht heeft genomen. In het kader van de responsieve rechtsstaat zal naast de aandacht voor het individuele geval ook ruimte moeten bestaan voor de rechtsvormende taak van de bestuursrechtspraak. Zonder oog voor het collectief belang schiet maatwerk immers zijn doel voorbij.⁴⁹ Deze spanning, ook wel aangeduid als maatwerkparadox, vraagt zowel van de wetgever als van de bestuursrechter een bezonnen oordeel. Het is daarom wenselijk als fundamenteel wordt nagedacht over de mogelijke meerwaarde van een grondwettelijke inbedding van grondslagen en beginselen van het bestuursrecht.⁵⁰

De vraag of innovatie van de Grondwet is vereist, kan juist ook aan de orde komen wanneer de toetsbaarheid van grondrechten in de Grondwet nader wordt gezien. De vraag is bijvoorbeeld of de zogeheten beperkingssystematiek van grondrechten niet zou moeten worden herzien als constitutionele toetsing in enige vorm mogelijk zal worden. Deze beperkingssystematiek gaat er nu voornamelijk van uit dat het stellen van beperkingen in de uitoefening van grondrechten slechts kan plaatsvinden bij of krachtens een wet in formele zin. Criteria daarvoor geeft de Grondwet nauwelijks, op enkele doelcriteria en vormvoorschriften na. Voorstelbaar zou zijn dat meer inhoudelijke criteria, die bij de totstandkoming van de Grondwet 1983 wel aan de orde werden gesteld, in enige vorm constitutionele verankering

48 VAR-rapport *Verbreding van bestuursrechtspraak. Noodzaak en consequenties van een groeimodel voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming*, Boom: Den Haag 2023, p. 29.

49 J.C.A. de Poorter, *Legitimiteit en rechtsvorming door de hoogste algemene bestuursrechter*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 47-48; J.H. Gerards, 'Slingerbewegingen in de rechtsstaat', *NJB* 2023/39.

50 P.J. Huisman en N. Jak, 'Constitutionalisering van het bestuursrecht: naar een verdere grondwettelijke verankering van grondslagen en rechtsbeginselen', *NTB* 2023/172.

Is de Grondwet nog voldoende actueel om duurzaam als rechtsstatelijk en maatschappelijk ankerpunt te kunnen dienen?

krijgen. Het gaat dan om kwaliteitseisen zoals een precieze formulering van de grondrechtenbeperkende wet, zodat duidelijk is welk concreet grondrecht beoogd wordt en wat de omvang van de beperking kan zijn, en de evenredigheid van de grondrechtsbeperking. Een volgende vraag die zal moeten worden bezien is die naar de concrete toetsbaarheid door de rechter van de zorgplichten van de overheid die in de sociale grondrechten zijn opgenomen.⁵¹

4.4 Toekomstbestendig?

Nu de Grondwet centraler in de maatschappelijke, juridische en politieke belangstelling is komen te staan, dringt zich nadrukkelijker dan voorheen de vraag op of de Grondwet meer in het algemeen nog voldoende actueel is om duurzaam als rechtsstatelijk en maatschappelijk ankerpunt te kunnen dienen. Deze vraag wordt mede gesteld onder verwijzing naar andere constitutionele rechtsbronnen zoals het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, mensenrechtenverdragen en grondwettelijke regelingen van andere landen.⁵² Zo komen daarin bijvoorbeeld voor het recht op een behoorlijk bestuur, het proportionaliteitsvereiste, het evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen, de vrijheid en pluriformiteit van media, de vrijheid van kunsten en wetenschappen en expliciete bepalingen over klimaatzorg. Al eerder werd verwezen naar normerende regelgeving op Europees niveau over de ontwikkeling en het gebruik van AI en andere digitale technologieën, waarbij internationale grondrechten een wezenlijke rol spelen.

Tegen de achtergrond van deze internationale ontwikkelingen zou opnieuw kunnen worden verkend of verdere modernisering en uitbreiding van de grondrechtencatalogus in de Grondwet aangewezen is. Ook zou nader kunnen worden bezien of het niet wenselijk is om belangrijke staatsrechtelijke beginselen en conventies, zoals bijvoorbeeld de vertrouwensregel, expliciet in de Grondwet te verankeren. Zulke brede verkenningen passen in het streven naar een modern grondwetsherzieningsbeleid, waarin op een meer integrale wijze invulling wordt gegeven aan de noodzaak tot duurzame vormgeving van de rechtsstaat.

51 G.J. Vonk, 'Constitutionele toetsing aan sociale grondrechten', *RegelMaat* 2023 (38)4, en daarin andere opgenomen rechtsliteratuur; Kamerstukken I 2022/2334430, AF.

52 Vgl. J.H. Gerards, '175 Jaar grondrechten in de Grondwet', in: A.W. Heringa, R. Kroeze en K. Yesilkagit (red.), *De Grondwet van 1848 tot nu*, Den Haag: Boom juridisch 2023; M.M. Julicher, *Nederlandse grondrechten: klaar voor de toekomst? Modernisering van grondrechten in de Grondwet in het licht van het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest*, (diss. UU) 2020.

5 Een rechtsstatelijke cultuur

De rechtsstaat is pas echt betekenisvol en weerbaar als die wordt gekend, gedragen, onderhouden en waar nodig wordt doorontwikkeld. Daarvoor is een rechtsstatelijke cultuur onontbeerlijk. Eerder heeft de Raad van State al gewezen op het belang van een dergelijke cultuur.⁵³ De Grondwet treedt in onze democratische rechtsstaat niet sterk op de voorgrond. Het 'constitutionele leven' speelt zich vaak af buiten de Grondwet om, onder meer omdat rechterlijke toetsing veelal gebeurt aan internationale en Europeesrechtelijke mensenrechtenbepalingen. In het publieke debat was er mede daardoor van oudsher weinig aandacht voor het eigen constitutionele erfgoed.

Nu dit erfgoed de afgelopen jaren meer in de nationale belangstelling is komen te staan, kan dit het debat verrijken en bijdragen aan een sterkere rechtsstatelijke cultuur. In het bijzonder kan dit ook het geval zijn als de maatschappelijke functie van de Grondwet meer op de voorgrond komt te staan. Zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken enkele jaren geleden al terecht constateerde, worden werking en versterking van de rechtsstaat telkens bepaald door een wisselwerking van de institutionele inrichting van de staat en de politieke en juridische cultuur van het land.⁵⁴ In het verlengde hiervan stelde de Staatscommissie parlementair stelsel in 2018 vast dat voor alle burgers voldoende kennis van de democratische rechtsstaat en het functioneren daarvan van cruciaal belang is voor de kwaliteit van hun burgerschap.⁵⁵ Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur bepleit een sterkere rechtsstatelijke cultuur, waaraan een rechtsstaatagenda zou kunnen bijdragen.⁵⁶

53 Beschouwing in Jaarverslag Raad van State 2019.

54 Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa*, Den Haag: AIV 2017, p. 17.

55 Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom 2018, p. 246 e.v. De burgerschapsopdracht in de onderwijswetgeving vraagt daar uitdrukkelijk aandacht voor, zie bijvoorbeeld artikel 8, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs: 3 'Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:
a. het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens, en het handelen naar deze basiswaarden op school'.

56 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*, Den Haag: ROB 2020, p. 25, 26. De rechtsstaatagenda vormt onderwerp van de opdracht voor de Staatscommissie rechtsstaat.

**Een cultuur van
'constitutionele
geletterdheid'
vraagt daarom
nog veel inzet.**

De Venetië-commissie wees in haar oordeel over de rechtsbescherming van burgers in Nederland erop dat de *rule of law* niet alleen geschraagd wordt door instituties en formele waarborgen, maar ook door de politieke en juridische cultuur binnen de samenleving. Zoals de Venetië-commissie terecht stelde, vereist dit een politieke cultuur met een hoge graad van bewustzijn van de *rule of law* met inbegrip van de betekenis daarvan voor politieke besluiten en zelfbeheersing wanneer politieke wensen daarmee in strijd zijn. Evenals een juridische cultuur waarin de *rule of law* geaccepteerd is als kader en als begrenzing van democratische beslissingen en beleid.⁵⁷ Dit laatste is met name relevant omdat ons constitutioneel bestel voor het bestaan en behoud van die cultuur weinig waarborgen bevat en de nodige ruimte biedt voor pragmatisme. De waarden en normen van de rechtsstaat kunnen dan gemakkelijk op de achtergrond raken.⁵⁸

Een betekenisvol gevolg van de toeslagenaffaire is dat het politieke en publieke gesprek over Grondwet en rechtsstaat sindsdien pregnanter wordt gevoerd dan daarvoor. De instelling van de Staatscommissie rechtsstaat is hiervan ook het directe gevolg geweest. Ook het besef dat een grotere kennis van de inrichting en de werking van de democratische rechtsstaat bij alle betrokkenen wenselijk is, lijkt te zijn doorgedrongen. Veel mensen vinden dat de Grondwet meer aandacht verdient, terwijl de kennis tegelijkertijd achterblijft bij zowel theoretisch als praktisch opgeleiden.⁵⁹ Een cultuur van 'constitutionele geletterdheid' vraagt daarom nog veel inzet. In het bijzonder kan gewezen worden op de noodzaak van goed en grondig burgerschapsonderwijs op alle onderwijsniveaus en voldoende kennis en inzicht bij allen die binnen de verschillende staatsmachten besluiten nemen, daarop invloed uitoefenen of daarover berichten.

Als het komt tot een vorm van constitutionele rechterlijke toetsing, zal de invoering daarvan vermoedelijk de zichtbaarheid van de Grondwet en de betekenis van een rechtsstatelijke cultuur versterken. Een expliciet politiek debat over de constitutionele en rechtsstatelijke aspecten van voorgestelde wetgeving, mede aan de hand van het beoordelingskader van de Afdeling advisering, kan daaraan eveneens bijdragen. Beide kunnen het vertrouwen van de burger in een goed functioneren van de rechtsstaat vergroten.

⁵⁷ The Netherlands Opinion on the Legal Protection of Citizens, Venice Commission, Opinion no. 1031/2021. CDLAD (2021)031, p. 8.

⁵⁸ F.J. van Ommeren, 'Op zoek naar rechtsstatelijke cultuur', NJB 2022/2697; R.B.J. Tinnevelt, *Rechtsstaat: kwetsbaar en weerbaar*, Oratie Radboud Universiteit 2023.

⁵⁹ J. But, 'Grondwet begrepen door gewone mensen. Empirisch onderzoek naar internalisering van het constitutionele recht', *NJB* 2023/1323.

In een sterke rechtsstatelijke cultuur is het verder van belang dat de rol en taak van de verschillende instituties binnen de rechtsstaat worden begrepen en gerespecteerd, zowel door andere instituties als door burgers. Dat geldt ook voor de kaders waarbinnen de bestuursrechter kan en mag optreden. De bestuursrechter kan in individuele gevallen rechtsbescherming aan burgers bieden, maar moet zich daarbij houden aan de grenzen van het recht.

In uitspraken geeft de Afdeling bestuursrechtspraak steeds vaker aan wanneer zij bij de toepassing van het recht op (wettelijke) regelingen stuit die onvoorziene of onbedoelde nadelige gevolgen voor burgers hebben. In een aparte overweging onder de titel ‘terugkoppeling’ wordt hiervan in de uitspraken melding gemaakt.⁶⁰ Door deze terugkoppeling kunnen signalen over de werking van de wet in concrete gevallen worden doorgegeven aan de wetgever en wordt de positie van zowel rechter als wetgever verduidelijkt. Deze werkwijze van terugkoppeling is door de Afdeling bestuursrechtspraak ontwikkeld naar aanleiding van de toeslagenaffaire. Ook dit is een belangrijke innovatie.⁶¹

Een sterke rechtsstatelijke cultuur vraagt niet alleen om zorgvuldige omgang, respect en begrip van de belangrijkste institutionele spelers, maar zoals aangegeven ook om structurele aandacht en kennisvorming bij burgers, in veel publieke sectoren zoals onderwijs en bij professionals, managers, bestuurders en volksvertegenwoordigers. Behalve kennis zijn ook vaardigheden van belang om responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en eerlijke behandeling te bewerkstelligen. Als daaraan gerichte zorg wordt besteed, biedt dat goede mogelijkheden om kernvormen van sociale onvrede (overdreven wantrouwen, sterke polarisering, complotdenken) te duiden en tegen te gaan.⁶²

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:79; ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:832, en ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1245.

⁶¹ J.E.M. Polak en B.P. Vermeulen, ‘Nieuw elan bij terugkoppeling door de bestuursrechter’, *JBPlus* 2023/12.

⁶² Van den Bos (2023).

De democratische rechtsstaat is nog steeds de ultieme randvoorwaarde en waarborg voor vreedzame (co-)existentie en voorspoed.

6 Slot

In een snel veranderende en turbulente wereld is de democratische rechtsstaat nog steeds de ultieme randvoorwaarde en waarborg voor vreedzame (co-)existentie en voorspoed. Dat spreekt niet vanzelf. De democratische rechtsstaat functioneert weliswaar, maar staat niettemin onder druk, zowel intern als extern door geopolitieke bedreigingen. Verleidingen van autocratische en technocratische tendensen en algocratie vormen een niet te onderschatten risico. Het is enerzijds zaak om de voedingsbodem voor deze verleidingen weg te nemen en anderzijds om de rechtsstaat niet alleen te onderhouden, maar ook te versterken en door te ontwikkelen. Drie kernvoorwaarden zijn belangrijk: stabiele instituties waarvoor toereikende middelen beschikbaar zijn, het waarborgen van de nationale soevereiniteit in de context van een robuuste internationale rechtsorde, en een cultuur waarin de democratische rechtsstaat wordt begrepen, gedragen en uitgedragen. De weerbaarheid van de democratische rechtsstaat kan op verschillende gebieden worden verbeterd, onder meer door wetgeving met betrekking tot politieke partijen en door het moderniseren en toekomstbestendig maken van het staatsnood- en crisisrecht. Innovatie of doorontwikkeling van de rechtsstaat is eveneens nodig. Daarvoor kunnen drie uitgangspunten worden geïdentificeerd: vernieuwing waar het knelt, niet meer maar beter, en niet alleen slim maar ook verstandig. Doorontwikkeling kan plaatsvinden bij digitale technologieën, in de maatschappelijke functie en toekomstbestendigheid van de Grondwet en in een sterkere rechtsstatelijke cultuur. In dit kader doet de Raad van State enkele gerichte aanbevelingen.

- Voor het verstandig en niet alleen maar slim gebruik van AI en andere digitale technologieën is het wenselijk om regulering en toezicht te ontwikkelen. Daarbij is het van groot belang dat burgers in de gelegenheid zijn om kennis te nemen van de gegevens die de overheid over hen bewaart of gebruikt en dat zij deze tijdig en eenvoudig kunnen corrigeren. Onnodige gegevens moeten zij uit overheidssystemen kunnen laten verwijderen. Ook verdient een recht op informatie aanbeveling, wat behelst dat in een besluit staat of gebruik wordt gemaakt van algoritmen en hoe daarover informatie kan worden verkregen. Verder verdient aanbeveling om in hoofdstuk 4 van de Awb een nieuwe titel op te nemen over algoritmische besluitvorming. Het bestuursprocesrecht kan ook meer op deze vormen van besluitvorming worden toegesneden. Hiernaast zou het wenselijk zijn om een recht op toegang en zinvol contact met de overheid als een nieuw beginsel van behoorlijk bestuur te ontwikkelen. Bovendien betekent verstandig gebruik van

digitale technologieën ook het gebruikmaken ervan om bestaande systemen en (toegang tot) rechtsstatelijke arrangementen te verbeteren. De aannames en veronderstellingen die voorafgaan aan de inzet van voortschrijdende digitale technologieën moeten publiekelijk doordacht en besproken worden, tegen de achtergrond van de ultieme menselijke beslissingsmacht en verantwoordelijkheid.

- Een (her)bezinning op de maatschappelijke functie van de Grondwet vereist een breder debat dan nu het geval is. Het is aan te bevelen dat een verkenning plaatsvindt naar het functioneren van grondrechten in het tijdperk van digitale ontwikkelingen en grote veranderingen op onder meer het gebied van klimaat. Een nadere doordenking van de huidige in de Grondwet opgenomen grondrechtencatalogus inclusief de mogelijke uitbreiding en de huidige beperkingssystematiek is daarbij nuttig, mede tegen de achtergrond van de mogelijke invoering van een vorm van constitutionele rechterlijke toetsing. Ook kan worden verkend of, en zo ja, hoe belangrijke ongeschreven staatsrechtelijke beginselen en conventies, zoals de vertrouwensregel, hun vertaling kunnen vinden in de Grondwet. Tot slot is op dit onderdeel een versterkte aandacht in het parlement voor de constitutionele aspecten van wet- en regelgeving aan te bevelen, mede aan de hand van de daartoe strekkende beoordeling van de Afdeling advisering.
- Het zorgdragen voor een sterke, gedragen én uitgedragen rechtsstatelijke cultuur vraagt de inspanningen van velen. Het verdient aanbeveling als regering en parlement hieraan nadrukkelijk prioriteit geven en daarbij zowel de rechtspraak als andere voor de rechtsstaat relevante instituties en sectoren betrekken. Expliciet politiek debat over de constitutionele en rechtsstatelijke aspecten van wetsvoorstellen, kan daaraan bijdragen, evenals het voortzetten van de zogenoemde 'rechtsstaatdialogen'. Een sterke rechtsstatelijke cultuur vraagt niet alleen om zorgvuldige omgang, respect en begrip van de belangrijkste institutionele spelers, maar ook om structurele aandacht en kennisvorming bij burgers en in veel publieke sectoren. Behalve kennis zijn ook vaardigheden van belang om responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en eerlijke behandeling te bewerkstelligen.



2

De Raad van State in 2023

een samenvatting

Samenvatting van het jaarverslag over 2023

U heeft de gedrukte versie van het jaarverslag van de Raad van State over het jaar 2023 in handen. Dit hoofdstuk is een verkorte weergave van de inhoud van de vertrouwde onderdelen *De Raad als instituut*, *De Raad als adviseur, toezichthouder en toetser* en *De Raad als bestuursrechter van het jaarverslag*.

De volledige tekst van deze drie onderdelen leest u op de website van het jaarverslag: www.raadvanstate.nl/jaarverslag2023. U vindt daar ook de gebruikelijke jurisprudentie- en jurisprudentie-overzichten, met de meest beeldbepalende wetgevingsadviezen van de Afdeling advisering en rechterlijke uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van het afgelopen jaar. En u kunt op deze website op een overzichtelijke manier alle belangrijke cijfers van advisering en bestuursrechtspraak over 2023 raadplegen.

De Raad van State als instituut in 2023

Twée taken onder één dak

De Raad van State is één van de hoeders van de democratische rechtsstaat. De Afdeling advisering is onafhankelijk adviseur over wetgeving en bestuur en de Afdeling bestuursrechtspraak is hoogste algemene bestuursrechter. Een instituut met twee taken onder één dak, met bijzondere kennis, inzicht en ervaring op het brede terrein van rechtsstaat, bestuur en rechtspraak. Daarin ligt ook de meerwaarde van de positionering van wetgevingsadvisering en rechtspraak binnen één instituut. Bij de diverse taken gaat het om dezelfde doelstelling: het waarborgen van de rechtmatigheid en doelmatigheid van het overheidshandelen en het bevorderen van de kwaliteit van de rechtsorde.

Twée taken met twee verschillende invalshoeken. Bij wetgevingsadvisering staan de algemene werking, de aansluiting op de rechtsorde en het beoogde nuttig effect van wetgeving centraal. Bij bestuursrechtspraak draait het juist om het concrete geschil tussen burger en overheid. Rechter en adviseur verwerven op verschillende wijze inzichten in en kennis van de werking van wetten en algemene regels, maar verrijken elkaars kennis tegelijkertijd over en weer. Met bestuursrechtspraak en advisering onder één dak kan de Raad trends, ontwikkelingen en knelpunten signaleren in het functioneren van de democratische rechtsstaat.

Terugkoppeling aan de wetgever

De Raad van State rekent het signaleren van mogelijke knelpunten en het terugkoppelen daarvan aan de wetgever tot een belangrijk onderdeel van zijn takenpakket. Voor de Afdeling advisering is dat evident, omdat bijvoorbeeld een beoordeling van de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving en het 'doenvermogen' van burgers steeds deel uitmaakt van haar adviezen. In het nieuwe beoordelingskader van de Afdeling advisering is dit nog explicieter gemaakt. Signaleren en terugkoppelen door de Afdeling bestuursrechtspraak is van een andere aard. De Afdeling bestuursrechtspraak spreekt namelijk alleen via haar uitspraken in individuele gevallen. In 2023 heeft zij echter besloten signalen over meer systemische problemen en problemen die een individuele zaak overstijgen, meer zichtbaar en meer expliciet in uitspraken op te nemen. Om deze belangrijke taak verder vorm te geven, heeft de Raad van State in 2023 de instelling van een Commissie Terugkoppeling voorbereid. Deze commissie heeft tot doel de werkwijze van de Afdeling bestuursrechtspraak rond de signalering van knelpunten in de interpretatie en toepassing van wetgeving – en de terugkoppeling daarvan – verder te structureren en, waar nodig, uit te breiden. De commissie zal zich ook buigen over wat de beste manier is om ervoor te zorgen dat signalen regering en parlement tijdig bereiken. In januari 2024 is de Commissie Terugkoppeling ingesteld. Voorzitter is mr. J. (Hanneke) Schipper-Spanninga en leden zijn mr. G.T.J.M. (Gerdy) Jurgens, mr. dr. J.C.A. (Jurgen) de Poorter, dr. G.O. (Onno) van Veldhuizen (allen staatsraden in de Afdeling bestuursrechtspraak) en mr. G.J.H. (Bert-Jan) Houtzagers (staatsraad in de Afdeling advisering).

Interne commissies

Om optimaal gebruik te maken van beide taken onder één dak heeft de Raad van State twee interne commissies die beide Afdelingen ondersteunen. Dat zijn het Constitutioneel Beraad (CB) en de Commissie recht van de Europese Unie (CrEU).

Constitutioneel Beraad

Het CB geeft intern handreikingen als er vragen zijn over de toepassing en uitleg van de Grondwet, de nationale constitutionele beginselen, het Statuut van het Koninkrijk, het constitutionele recht van de EU en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Zowel de Afdeling advisering als de Afdeling bestuursrechtspraak moeten vaak beoordelen hoe een voorstel of een besluit zich verhoudt tot de mensenrechten in het EVRM. In 2023 is het CB vaak gevraagd om uitleg te geven over het recht op eerbiediging van het privéleven, waaronder het recht op privacy en het recht op lichamelijke integriteit. Ook is het CB het afgelopen jaar gevraagd om uitleg te geven over de betekenis van het eigendomsrecht dat steeds vaker een rol speelt in de toetsing van nieuwe wet- en regelgeving en in bestuursrechtelijke procedures. Interpretatie van deze fundamentele rechten is een kernexpertise van het CB.

Commissie recht van de Europese Unie

De CrEU geeft intern uitleg over Unierechtelijke vraagstukken in algemene zin, naar aanleiding van concrete verzoeken van een van beide Afdelingen. Ze adviseert ook over prejudiciële vragen die de Afdeling bestuursrechtspraak stelt aan het Hof van Justitie in Luxemburg. De expertise van de CrEU strekt zich uit over de gehele breedte van het Unierecht. Bij haar handreikingen betreft zij de oprichtingsverdragen, Europese wet- en regelgeving, de jurisprudentie van het Hof van Justitie en, in nauwe samenwerking met het CB, het Handvest van de grondrechten van de EU. De CrEU heeft ook in 2023 uitleg gegeven over de interpretatie en toepassing van het

Europese recht. Het ging daarbij voor de Afdeling bestuursrechtspraak om zaken over onder andere het EU-burgerschap, de Dienstenrichtlijn (in het bijzonder de huisvesting van arbeidsmigranten), de Algemene verordening gegevensbescherming en de Habitatrichtlijn. Veel zaken gingen over het migratierecht, waaronder zaken over de nareisbeperkingen, de 24-weeken-eis voor asielzoekers en over de ambtshalve toetsing in bewaringszaken. Voor de Afdeling advisering heeft de CrEU onder andere de EU rechtelijke aspecten van de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit besproken.

Koninkrijk

De Raad van State is niet alleen de Raad van State van het land Nederland, maar ook de Raad van State van het Koninkrijk. De drie staatsraden van het Koninkrijk uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten spelen hierbij een belangrijke rol, in het bijzonder vanwege hun kennis van en inzicht in de Caribische omstandigheden en de koninkrijksverhoudingen. In november 2023 nam de Raad na zes jaar afscheid van de staatsraad van het Koninkrijk voor Aruba, mr. M.G.M. (Mildred) Schwengle en in dezelfde maand werd haar opvolger drs. R.A. (Andy) Lee benoemd. Hij trad in januari 2024 aan. Daarmee zijn de drie 'koninkrijksstoelen' in de Afdeling advisering weer bezet.

De koninkrijksrelaties gaven in 2023 een wisselend beeld. Het publieke debat en met name de excuses voor het slavernijverleden door de Koning hebben bijgedragen aan een waardevolle verdieping van de verhoudingen. Politiek-bestuurlijk waren er tegelijkertijd spanningen. In Aruba ging het daarbij met name om de herfinanciering van de verstrekte coronaleningen en de daarbij geldende voorwaarden, ofwel de hoogte van de rente en de invulling van het toezicht. Op Curaçao en in mindere mate Sint Maarten stond vooral de aanpak van de zogenoemde Ennia-problematiek centraal.

Personeel en financieel in 2023

Personeel

Totaal
686

51,4

fte

75

Staatsraden



611

Medewerkers

582,3

fte

60%
Man



40%
Vrouw

→ **6** in **4** uit →

46,2%
Man



53,8%
Vrouw

→ **101** in **76** uit →



6,4% Ziekteverzuim

Kosten

Totaal
€ 85,3 miljoen

€ 69,4 miljoen

Personeel



€ 15,9 miljoen

Materieel

In elk staatkundig verband, en dus ook binnen het Koninkrijk, komen spanningen en conflicten voor. Belangrijk is hoe met conflicten wordt omgegaan om ze zo snel mogelijk tot een goed einde te brengen. In dat kader kan worden geconstateerd dat er ook in 2023 geen voortgang is geboekt met de opdracht om te komen tot een geschillen-regeling. De Raad van State heeft al meerdere malen gewezen op de noodzaak van een effectieve regeling en adviseert daarbij allereerst in kaart te brengen welke bestaande regelingen er zijn, zoals bij de Rijkswet financieel toezicht, en hoe deze in de praktijk uitwerken.

Binnen de Afdeling advisering bestaat een Bijzondere Commissie Koninkrijk. Deze bespreekt conceptadviezen en andere relevante ontwikkelingen over het Koninkrijk en de koninkrijksrelaties. De vice-president is voorzitter van deze bijzondere commissie, waarvan zeven staatsraden deel uitmaken, onder wie de drie staatsraden van het Koninkrijk. De commissie komt in de regel elke maand bij elkaar. De vice-president heeft ten aanzien van de bevordering van koninkrijksrelaties ook een eigenstandige rol. Hij onderhoudt contact met de gouverneurs, Staten en regeringen van de drie Caribische landen en met de gezaghebbers, eilandsraden en bestuurscolleges van de drie openbare lichamen, en ook met verantwoordelijke bewindslieden en politici in Den Haag. Periodiek bezoekt de vice-president de eilanden, waarbij onder meer bestuurlijke, sociaaleconomische en financiële ontwikkelingen worden besproken. Daar zijn dan ook ontmoetingen met bijvoorbeeld uitvoeringsdeskundigen, wetenschappers en journalisten.

Binnen de Afdeling advisering bereidt een aantal staatsraden, onder wie de staatsraden van het Koninkrijk, adviezen en voorlichtingen over koninkrijkszaken voor. De Bijzondere Commissie Koninkrijk brengt elke vier jaar een werkbezoek aan (een deel van) de eilanden. In januari 2023 was er zo'n werkbezoek, waar gesproken is met publieke

ambtsdragers, mensen uit de private sector en de 'civil society'.

De Afdeling bestuursrechtspraak werkte ook in 2023 nauw samen met het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat betekent dat zij personele ondersteuning verleent bij het afdoen van bestuursrechtelijke zaken in hoger beroep op grond van de verschillende Landsverordeningen administratieve rechtspraak. Voor deze samenwerking is een aantal leden van de Afdeling bestuursrechtspraak benoemd tot plaatsvervangend lid van het Gemeenschappelijk Hof. Voor de inhoudelijke en organisatorische ondersteuning van hun inzet is een ervaren jurist van de directie Bestuursrechtspraak in Curaçao gedetacheerd bij het Gemeenschappelijk Hof. Deze samenwerking wordt de komende jaren voortgezet.

Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

In 2023 zijn 26 meldingen van mogelijke datalekken ontvangen. In zestien gevallen was daadwerkelijk sprake van een datalek. In één geval is melding gedaan bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Dat ging om een systeemfout. Er zijn daarnaast elf verzoeken op grond van de AVG ontvangen, waarbij is verzocht om het wissen van persoonsgegevens die de Raad van betrokkene heeft en om het verwijderen van namen in uitspraken op de website. In 2023 zijn twee audits uitgevoerd om risico's op het gebied van privacy in kaart te brengen. Het programma om in de organisatie de bewustwording te vergroten om zorgvuldig om te gaan met informatie en persoonsgegevens, is het afgelopen jaar voortgezet.

Wet open overheid

Ontving de Raad van State in 2022, toen de Wet open overheid in werking trad, nog 28 Woo-verzoeken, in 2023 waren dat er een stuk minder: zeventien. Dat is ook te verklaren. Veel Woo-verzoeken over 2022 gingen over het openbaar maken van (oude) adviezen van de Afdeling advisering. In juni 2022 heeft de Raad van State al deze nog niet openbaar gemaakte adviezen in één keer gepubliceerd. Verder maakt de Afdeling advisering sinds de inwerkingtreding van de Woo haar eigen adviezen binnen een week na vaststelling openbaar door ze met volledige tekst op de website te publiceren. Van de zeventien Woo-verzoeken over 2023 zijn er drie extern doorgezonden (naar een ministerie, een gemeente en een rechtbank) en ging één verzoek over een advies van de Afdeling advisering. Zeven verzoeken hadden betrekking op een lopende of afgesloten bestuursrechtelijke procedure, maar de wet is niet van toepassing op de Afdeling bestuursrechtspraak. De zeven Woo-verzoeken die de Raad van State inhoudelijk heeft behandeld, gingen over bestuurskosten en documenten over eventuele integriteitsschendingen. In 2023 is één bezwaarschrift tegen een Woo-besluit ontvangen en afgedaan. Verder gingen twee verzoekers, van wie het Woo-verzoek geheel of gedeeltelijk was afgewezen, in beroep bij de rechtbank en daarna in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De Raad van State publiceert alle verzoeken, besluiten en beslissingen op bezwaar op grond van de Wet open overheid, op zijn website.

De Raad als adviseur, toezichthouder en toetser in 2023

Cijfers en mensen

In 2023 zijn 342 zaken voor advies aan de Afdeling advisering voorgelegd. Dit aantal is een stuk lager dan het jaar daarvoor, toen er bijna vierhonderd adviesaanvragen werden ontvangen. De Afdeling advisering heeft in 2023 in 349 zaken advies of voorlichting uitgebracht. Gemiddeld deed de Afdeling advisering er 46 dagen over om tot een advies te komen. Dat is gelijk aan de gemiddelde adviesduur in 2022.

De Afdeling advisering bracht in 2023 vier zogenoemde voorlichtingen uit. Dit doet zij op verzoek van de regering, de Tweede Kamer of de Eerste Kamer. Dat zijn er vijf minder dan het jaar daarvoor. Deze voorlichtingen gingen over uiteenlopende onderwerpen, zoals de verkenningsfase van de kabinetsformatie, de uitbreiding van het bestuurlijk instrumentarium onderwijs en de zogenoemde B-component van het inkomen van de Koning.

Een volledige specificatie van de instroom, uitstroom en doorlooptijden van alle zaken staat in het onderdeel *Advisering in cijfers* op de website van het jaarverslag.

In de samenstelling van de Afdeling advisering waren er het afgelopen jaar weinig personele wijzigingen. Op 1 juni werd staatsraad mr. dr. E. (Eric) Helder verwelkomd die de overstap maakte vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling advisering nam op 1 november afscheid van mr. M.G.M. (Mildred) Schwengle, staatsraad van het Koninkrijk voor Aruba, die deze functie zes jaar heeft bekleed.

Beoordelingskader

De Afdeling advisering maakt bij de beoordeling van wet- en regelgeving gebruik van een beoordelingskader. In 2022 is het beoordelingskader herzien. Dit betekent dat 2023 het eerste volledige jaar is geweest waarin de Afdeling advisering het herziene beoordelingskader als leidraad heeft gebruikt bij het opstellen van haar adviezen. In het herziene kader is er nadrukkelijker dan voorheen aandacht voor de uitvoeringsaspecten van voorstellen, waaronder het 'doenvermogen' van burgers en bedrijven en de gevolgen voor de rechtspraak. Ook krijgt de constitutionele toetsing meer aandacht. De herziening is in 2023 gebruikt om met externen het gesprek te voeren over het proces van advisering. Dat zijn gesprekken, workshops en lezingen geweest bij onder meer ministeries, uitvoeringsorganisaties en de Academie voor Wetgeving. Dit is enerzijds leerzaam voor de Afdeling advisering zelf; het versterkt de kennis van het veld en het levert reflecties op die haar werk verder kunnen professionaliseren. Anderzijds draagt het bij aan de verwezenlijking van de wens dat het beoordelingskader zijn schaduw vooruitwerpt. Dat wil zeggen dat bij de voorbereiding van beleid, wetgeving en uitvoering de vragen uit het beoordelingskader in samenhang worden betrokken, zodat uiteindelijk in ontwerpwet- en regelgeving doeltreffende keuzes worden gemaakt die ook gedegen worden toegelicht.

Laatste adviseur

Om een zo volledig mogelijk advies te geven aan de regering of de initiatiefnemers, is het belangrijk dat voorafgaand aan het advies van de Afdeling advisering eventuele andere consultatiepartijen zijn benaderd over het wetsvoorstel. Zo kan de Afdeling advisering beoordelen of de voorgestelde wet- of regelgeving uitvoerbaar is en welke capaciteit bij uitvoeringsinstanties daarmee gemoeid is. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van consultatiereacties en uitvoeringstoetsen. Maar het komt voor dat de Afdeling advisering al om advies wordt gevraagd terwijl niet alle relevante partijen zijn benaderd. Het versnellen van het wetgevings-traject wordt soms als reden genoemd voor het achterwege laten van een uitvoeringstoets. Maar een gebrek aan inzicht in de gevolgen voor de uitvoering belemmert een goede beoordeling van wetgeving. In sommige gevallen kan er geen integrale beoordeling plaatsvinden als er geen volledig inzicht is in de uitvoeringsaspecten. In 2023 wees de Afdeling advisering in enkele adviezen hierop en adviseerde zij de regering de betrokken instanties alsnog te consulteren en de voorstellen nogmaals aan haar voor te leggen als deze reacties zouden leiden tot substantiële aanpassingen.

Spoedprocedures

Bij uitzondering kunnen bewindspersonen, met machtiging van de ministerraad, de Afdeling advisering verzoeken om een adviesaanvraag met spoed te behandelen. Zij moeten dan wel een zorgvuldige afweging maken of er daadwerkelijk sprake is van een situatie waarin een spoedprocedure noodzakelijk is. Een spoedbehandeling kan betekenen dat de Afdeling advisering zich genoodzaakt ziet zich te beperken tot de hoofdlijnen van een voorstel om aan de gevraagde spoed te kunnen voldoen en om te voorkomen dat de afdoening van andere adviesaanvragen onder druk komt te staan. In 2023 is de Afdeling advisering 28 keer verzocht een adviesaanvraag met spoed te behandelen. Dat was onder meer bij de voorlichting over de verkenningfase van de

kabinetsformatie, het jaarlijkse pakket Belastingplan en de Spreidingswet. In het laatste geval ging het om een ingrijpende stelselwijziging. In het bijzonder met het oog op de uitvoerbaarheid moet zo'n stelselwijziging zorgvuldig worden voorbereid. Volgens de Afdeling advisering was het daarmee uitgesloten dat het wetsvoorstel op zeer korte termijn in werking kon treden, hoe urgent de totstandkoming daarvan ook is.

Belangrijke thema's en onderwerpen in de wetgevingsadvisering in 2023

Het jaarverslag besteedt aandacht aan de belangrijkste thema's en onderwerpen in de advisering in 2023. Het gaat om thema's die de Afdeling advisering het afgelopen jaar in verschillende wetsvoorstellen heeft teruggezien. In deze samenvatting kunnen slechts enkele thema's en onderwerpen aan de orde komen. Op de website van het jaarverslag staat een uitgebreid overzicht in *De Raad als adviseur, toezichthouder en toetser*. Het legisprudentie-overzicht op de website biedt een compleet overzicht van de beeldbepalende adviezen van 2023.

Constitutioneel kader

De Afdeling advisering ziet het als een van haar kerntaken om aandacht te besteden aan grondrechten uit nationaal en internationaal hoger recht, zoals uit de Grondwet en mensenrechtenverdragen. Om die taak duidelijker over het voetlicht te brengen, heeft zij in 2023 in verschillende adviezen een constitutioneel kader opgenomen. Daarin worden grondrechten en institutionele normen beschreven waarbinnen zij het wetsvoorstel moet beoordelen. In een aantal adviezen stond in het grondrechtelijk kader het evenwicht centraal dat moet worden gevonden tussen (individuele) grondrechten en andere (publieke) belangen.

Bijvoorbeeld in het advies over de wijziging van de Penitentiaire beginselenwet. Het voorstel bevatte ingrijpende mogelijkheden voor de minister om

de rechten van gedetineerden in extra beveiligde inrichtingen en op afdelingen intensief toezicht in verregaande mate in te perken, met het oog op de bescherming van de democratische rechtsstaat. De Afdeling advisering benadrukte dat een innemiging in rechten zorgvuldig moet worden afgewogen, óók wanneer dat gebeurt met het oog op de bescherming van de democratische rechtsstaat, openbare orde en veiligheid. Verregaande beperkende maatregelen moeten op basis van een individuele belangenafweging worden getroffen, waarbij wordt voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

In haar voorlichting aan de Tweede Kamer over de verkenningfase van de kabinetsformatie heeft de Afdeling advisering het grondwettelijk kader geschetst van de kabinetsformatie en de verkenning die daaraan voorafgaat. De Grondwet geeft veel ruimte voor de invulling van de verkenningfase maar voor een goed verloop zijn duidelijke spelregels nodig, bijvoorbeeld voor een duidelijke en transparante procedure die leidt tot de aanwijzing van de verkenner. De Tweede Kamer kan de hoofdlijnen van die procedure in het eigen reglement van orde vastleggen.

Structurele problemen, structurele oplossingen

In 2023 heeft de Afdeling advisering diverse malen gewezen op de noodzaak om voor structurele problemen, structurele oplossingen te bieden. Daarvoor moet allereerst voldoende duidelijk zijn wat de problemen precies zijn en waardoor die problemen worden veroorzaakt. Dat vergt reflectie van de wetgever op de effecten van bestaand beleid: worden de gestelde doelen bereikt? Dat was bijvoorbeeld zichtbaar bij de verlaging van het collegegeld voor lerarenopleidingen. Doel daarvan was om meer studenten aan te trekken voor deze opleidingen en leerlingen na het eerste jaar te behouden. Maar uit onderzoek bleek dat de hoogte van het collegegeld voor de meeste studenten niet van invloed was op hun studiekeuze. Daar lagen andere factoren aan ten

grondslag, zoals de persoonlijke motivatie van studenten en het carrièreperspectief. De verlaging werd daarom beëindigd, maar de wettelijke grondslag werd behouden. Het advies van de Afdeling advisering luidde om deze keuze nader te motiveren, omdat een verlaging van het collegegeld zonder aanvullende maatregelen maar beperkt effectief was gebleken.

Ook moet ervoor worden gewaakt dat een aanpak op de langere termijn geen averechtse effecten heeft. In haar advies over de Wet betaalbare huur wees de Afdeling advisering er bijvoorbeeld op dat een eenzijdige focus op de maximering van de huurprijs weliswaar positieve effecten heeft voor nieuwe huurders, maar op de langere termijn juist voor problemen kan zorgen. Daling van het rendement kan voor verhuurders aanleiding zijn de woning niet langer te verhuren, met opnieuw een disbalans tussen vraag en aanbod van betaalbare huurwoningen tot gevolg. Meer aandacht voor de oorzaken van deze disbalans is nodig om de problemen structureel op te lossen.

Regie en sturing

De regering zag in 2023 op diverse terreinen aanleiding voor meer regie en sturing om te zorgen voor voldoende woningen, goede zorg en voldoende onderwijsaanbod. Volkshuisvesting is bij uitstek een thema waar de overheid de regie probeert te (her)nemen. Het tekort aan woningen is in het afgelopen jaar fors toegenomen.

De regering wilde gemeenten verplichten om een omgevingsvisie vast te stellen, onder meer om voldoende woongelegenheid te bevorderen. Gemeenten kunnen dan regie voeren op het creëren van een evenwichtige woningvoorraad. De Afdeling advisering wees in haar advies over de Wet versterking regie volkshuisvesting op het belang van een integrale benadering van de regie. Gemeenten moeten ook aandacht hebben voor andere grote opgaven op het gebied van water en bodem, klimaatbestendigheid, landschap, energietransitie, stikstof, landbouw, natuur, bedrijvigheid en mobiliteit.

Advisering in 2023

Ingekomen en afgedane adviesaanvragen



Budget
€ 13,4 miljoen



18 staatsraden
35 juristen/adviseurs

Ingekomen

342

Welk ministerie heeft de meeste adviezen aangevraagd?

- 60** Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 55** Justitie en Veiligheid
- 44** Infrastructuur en Waterstaat
- 43** Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- 33** Financiën

Enkele categorieën van ingekomen adviesaanvragen

- 149** Ontwerp-algemene maatregelen van (rijks)bestuur
- 125** Voorstellen van (rijks)wet
- 14** Initiatief(rijks)wetsvoorstellen
- 3** Voorlichtingen
- 2** Oordelen begrotingstoezicht

Afgedaan

349

Welk ministerie heeft de meeste adviezen van de Afdeling advisering ontvangen?

- 63** Justitie en Veiligheid
- 48** Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 41** Infrastructuur en Waterstaat
- 35** Financiën
- 33** Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- 33** Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Enkele categorieën van uitgebrachte adviesaanvragen

- 154** Ontwerp-algemene maatregelen van (rijks)bestuur
- 129** Voorstellen van (rijks)wet
- 10** Initiatief(rijks)wetsvoorstellen
- 4** Voorlichtingen
- 2** Oordelen begrotingstoezicht
- 1** Beschouwing klimaattoezicht

Negatief dictum **10,3%**

Positief dictum **89,7%**

*Advies
conform 60,4%*

Doorlooptijden adviesaanvragen

- 139** adviezen binnen 1 maand
- 97** adviezen binnen 2 maanden
- 55** adviezen binnen 3 maanden
- 37** adviezen langer dan 3 maanden



46

*gemiddelde doorlooptijd
in dagen*

Overzicht van alle cijfers:

raadvanstate.nl/jaarverslag2023

Een ander voorbeeld waarbij de regering meer regie en sturing op het oog had, is het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers. De regering constateerde dat het schoolbesturen en gemeenten steeds minder goed lukte deze plekken te creëren. De regering stelde voor om de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs de bevoegdheid te geven om te bepalen waar een school voor nieuwkomers moest komen. De Afdeling advisering vond een dwingende aanwijzing niet op zijn plaats, omdat de noodzaak daarvan niet was aangetoond. Een dwingende aanwijzing van de minister gaat voorbij aan de achterliggende problemen van het tekort aan onderwijsplekken. In de praktijk bestaat er al een goede samenwerking tussen scholen, gemeenten en rijksoverheid om voldoende plekken te realiseren en komen de problemen vooral door personeelstekorten en een ongelijke spreiding van nieuwkomers in Nederland. Het was niet duidelijk hoe de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid deze obstakels zou wegnemen. De regering heeft na het advies meer ruimte gelaten voor lokale initiatieven en bepaald dat een dwingende aanwijzing pas als uiterst middel kan worden ingezet.

Uitvoerbaarheid

Op meerdere beleidsterreinen zijn er grote maatschappelijke opgaven. Deze opgaven kunnen vaak niet afzonderlijk worden gezien: beleidskeuzes hangen met elkaar samen en zijn van elkaar afhankelijk. Bovendien komt beleid op verschillende niveaus (centraal/decentraal) tot stand en wordt beleid op verschillende niveaus uitgevoerd. Dit leidt tot toenemende complexiteit van opgaven en onderliggende wet- en regelgeving. Tegelijkertijd staat de capaciteit van de uitvoering al jaren onder druk, wat het daadwerkelijk oplossen van de onderliggende vraagstukken dikwijls in de weg staat. Voor de beoordeling of de voorgestelde wet- of regelgeving uitvoerbaar is, maakt de Afdeling advisering gebruik van consultatiereacties en uitvoeringstoetsen. In uitvoeringstoetsen bij wetsvoorstellen wordt vaak gewezen op capaciteitsbeperkingen. Het gaat dan bijvoorbeeld

over een gebrek aan personeel, ICT-capaciteit of financiële middelen. De huidige krapte op de arbeidsmarkt versterkt de capaciteitsproblemen bij (uitvoerings)organisaties. Deze krapte is niet alleen conjunctureel gedreven, maar kent ook structurele componenten vanwege de vergrijzing van de Nederlandse bevolking. Hierdoor kunnen tekorten niet eenvoudig worden opgelost. Meerdere keren heeft de Afdeling advisering geconstateerd dat de toelichting bij de wetsvoorstellen onvoldoende ingaan op deze knelpunten. Daardoor is niet altijd duidelijk of de voorstellen daadwerkelijk uitvoerbaar en doeltreffend zijn. Door uitvoeringsorganisaties tijdig te betrekken bij de voorbereiding van wetgeving, kunnen knelpunten in een vroeg stadium worden geadresseerd. In haar advies over de Spreidingswet heeft de Afdeling advisering erop gewezen dat de uitvoeringsinstanties te weinig tijd hebben gekregen om de voorgestelde stelselwijziging in voldoende mate op uitvoeringseffecten te beoordelen. Een goed beeld van de gevolgen voor de uitvoering en financiële consequenties van het voorstel ontbreekt in dat geval.

Onafhankelijk begrotingstoezicht

De Afdeling advisering is de instantie die in Nederland is belast met het onafhankelijk toezicht op de naleving van de begrotingsregels die in Europa zijn afgesproken. Deze taak vloeit voort uit het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur en de Wet houdbare overheidsfinanciën. Zij heeft hierover in 2023 twee rapportages uitgebracht, de voorjaarsrapportage in april en de septemberrapportage op Prinsjesdag. Ook het jaarlijkse advies over de Miljoenennota vloeit voort uit de Wet houdbare overheidsfinanciën.

Voorjaarsrapportage 2023

De Afdeling advisering sprak in de voorjaarsrapportage haar waardering uit voor de aanpassingen in het begrotingsproces, maar constateerde dat het proces naar een nieuwe Voorjaarsnota nog niet is afgerond. Het kabinet moet steviger inzetten op één integraal hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en om

het nationale begrotingsproces beter aan te laten sluiten op het Europees Semester. De Afdeling advisering constateerde dat de Nederlandse begroting niet voldoet aan de vereisten uit de zogenoemde preventieve arm van de Europese begrotingsregels. Het begrotingstekort laat geen ruimte voor het opvangen van eventuele tegenvallers en voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid bij een conjuncturele neergang. Een volgend kabinet moet bij gelijkblijvende economische uitgangspunten eerst de uitgaven verminderen of de lasten verhogen, voordat eventueel aanvullend beleid kan worden gevoerd. Ook de nationale begrotingsregels worden slechts gedeeltelijk nageleefd. De Voorjaarsnota bevatte een groot aantal mutaties dat beperkt inzichtelijk en doorgrondelijk is. Het advies aan het kabinet was om in de Miljoenennota 2024 een helder en volledig overzicht van de dekkingsopgave, mogelijke intensiveringen en bezuinigingen op te nemen. Zij herhaalde haar advies om een samenhangende analyse in de Miljoenennota op te nemen van de sociaaleconomische structuur van Nederland voor de middellange en lange termijn. De analyse die het kabinet had toegezegd, kan helpen inzicht te bieden in de kwetsbaarheden op lange termijn, waarin geïnvesteerd moet worden, welke hervormingen noodzakelijk zijn en hoe deze in de tijd kunnen worden ingepast. Zo'n overkoepelend beeld kan vervolgens helpen bij het maken van duidelijke en transparante politieke keuzes.

Septemberrapportage 2023 en Miljoenennota-advies 2024

In haar advies over de ontwerp-Miljoenennota 2024 adviseerde de Afdeling advisering met het oog op de aankomende kabinetsperiode om toekomstgericht begrotingsbeleid te creëren. Dit advies bestaat uit drie samenhangende onderdelen. Ten eerste is de analyse die het kabinet presenteert in de Miljoenennota 2024 van de sociaaleconomische structuur van Nederland een goede eerste stap, die voor een volgend kabinet meer samenhang en verdere verbreding,

verdieping en concretisering behoeft. Ten tweede wees zij erop dat klimaatverandering zal leiden tot structurele veranderingen in de overheidsfinanciën, waardoor het noodzakelijk is het begrotingsraamwerk klimaatinclusief te maken. Ten derde is het advies aan het kabinet om een schokbestendig begrotingsbeleid te voeren met voldoende begrotingsruimte aan de start van een kabinet om bezuinigingen tijdens de rit te voorkomen.

In de septemberrapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht constateerde de Afdeling advisering dat de Nederlandse begroting voor de jaren 2023 en 2024 naar verwachting voldoet aan de vereisten uit de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact, maar niet aan de vereisten uit de preventieve arm, wat het expansieve begrotingsbeleid weerspiegelt. In deze kabinetsperiode heeft de Afdeling advisering de begrotingstoetsing niet volledig kunnen doen. Er ontbrak informatie of het begrotingsproces was niet ordentelijk. Zij vindt het voor de rust in het begrotingsproces van belang dat een volgend kabinet de eigen overeengekomen begrotingsregels en afspraken naleeft en dat onafhankelijke doorrekeningen van de beleidsvoornemens en toetsing aan de nationale en Europese begrotingsregels mogelijk zijn. Dit bevordert de voorspelbaarheid van beleid en een stabiele uitvoering.

Toetsing van klimaatbeleid

De Afdeling advisering toetst sinds 2019 op grond van de Klimaatwet jaarlijks het klimaatbeleid van de regering. In het afgelopen jaar heeft de Afdeling advisering haar beschouwing uitgebracht over de concept-Klimaatnota 2023.

Hoewel het wettelijke streefdoel van 55% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 binnen de bandbreedte van de emissieramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ligt, acht de Afdeling advisering het nog allerm minst zeker dat deze doelstelling daadwerkelijk zal kunnen worden gehaald. Hiervoor zouden alle beleidsvoornemens én volledig én tijdig moeten worden uitgevoerd

én maximaal effect moeten hebben. Dat is niet realistisch. Juist in de uitvoering zijn er grote knelpunten door een tekort aan mensen, middelen en materialen. Het behalen van de klimaatdoelstellingen vraagt ook om heldere politieke keuzes. Het vooruitschuiven van keuzes door regering en parlement brengt het behalen van de klimaatdoelstellingen in gevaar.

Bij het opstellen van een nieuwe langetermijnstrategie en een nieuw Klimaatplan in 2024 is het van belang oog te hebben voor de samenhang tussen klimaatbeleid en ander beleid. De transparantie, doelmatigheid en doeltreffendheid van klimaatbeleid en daarmee de integrale afwegingen, kunnen worden versterkt als er inzicht is in de uitgaven en lasten. Daarom is het advies aan het kabinet om een methodiek te ontwikkelen voor het definiëren en classificeren van alle klimaatuitgaven en klimaatlasten. Daarnaast is het nodig om de cyclus van de Klimaatwet beter aan te laten sluiten op de begrotingscyclus. De Afdeling adviseert verder om in de Klimaatwet een nationaal tussendoel voor 2040 op te nemen.

Aangezien de concept-Klimaatnota vrijwel niet verwees naar de positie van decentrale overheden is het advies aan het kabinet om in de Klimaatnota in te gaan op de veranderende verhouding tussen de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen bij het behalen van de klimaatdoelen. Duidelijk moet zijn welke resultaten op welk moment door welke overheid moeten zijn bereikt.

De Raad als bestuursrechter in 2023

Cijfers en mensen

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in 2023 ruim 9.300 rechtszaken afgedaan. Dat zijn er 650 meer dan in 2022. Het aantal ingekomen zaken bedraagt in 2023 ongeveer 10.300. Dat zijn ook zo'n 650 zaken meer dan het jaar daarvoor. Sinds 2021 laat de instroom van zaken in de Omgevingskamer een stijgende trend zien. In 2023 is de instroom met ongeveer 2.700 zaken op dit hoge niveau gebleven. De instroom van zaken in de Algemene kamer en Vreemdelingenkamer in 2023 is met 10% gestegen ten opzichte van de instroom in 2022.

De gemiddelde doorlooptijd van zaken in 2023 is 30 weken. Daarmee is de gemiddelde doorlooptijd in alle drie de kamers toegenomen. Dit is onder meer het gevolg van een groot tekort aan juristen binnen de directie Bestuursrechtspraak. Dat tekort staat tegenover een nu al drie jaar achter elkaar bestaande hoge instroom van zaken en een stijgende complexiteit van de zaken. In het vorige jaarverslag was al aangegeven dat er rekening mee moest worden gehouden dat in 2023 de doorlooptijden zouden oplopen. Die verwachting is helaas uitgekomen. Ook in 2024 heeft de directie Bestuursrechtspraak een groot aantal vacatures voor juristen. Vanwege de krappe arbeidsmarkt en omdat nieuwe juristen eerst een interne opleiding moeten volgen, is helaas nog niet te voorzien dat de capaciteit van de juristen snel op het vereiste niveau zal zijn. Dat betekent dat de doorlooptijden ook in 2024 hoog zullen blijven. Om de doorlooptijden niet verder te laten stijgen en hopelijk zelfs iets te laten dalen, zal in 2024 projectgewijs worden gewerkt aan het zo efficiënt mogelijk afdoen van zaken.

Een volledige specificatie van de instroom, uitstroom en doorlooptijden staat in het onderdeel *Bestuursrechtspraak in cijfers* op de website van het jaarverslag.

De Raad van State verwelkomde voor de Afdeling bestuursrechtspraak zes nieuwe staatsraden in 2023: mr. J.F. (Jan Frans) de Groot per 1 januari, mr. N.H. (Nicolien) van den Biggelaar per 1 april, mr. dr. A.B. (Aletta) Blomberg per 1 mei, mr. drs. M.M. (Marieke) Kaajan per 1 juni, mr. dr. M. (Maarten) den Heyer per 15 september en ten slotte mr. J.A.R. (Arjo) van Eijdsen, staatsraad in buitengewone dienst, per 25 oktober. Daar stond het vertrek van vier staatsraden tegenover: mr. W.D.M. (Mieke) van Diepenbeek per 1 april, mr. A.W.M. (Ton) Bijloos per 1 juni, mr. dr. E. (Eric) Helder per 1 juni (hij stapte over naar de Afdeling advisering) en mr. R.J. (Robert-Jan) Koopman per 1 september 2023. Hij was staatsraad in buitengewone dienst.

Het voorzitterschap van mr. B.J. (Bart Jan) van Ettekoven eindigde op 1 januari 2024. Zijn opvolgster, mr. R. (Rosa) Uylenburg, is op 12 september 2023 benoemd en aangetreden op 1 januari 2024. Zij is de eerste vrouwelijke voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Programma 'Betrokken Rechtspraak'

In november 2021 publiceerde de Afdeling bestuursrechtspraak in het rapport 'Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken' de uitkomsten van haar reflectieprogramma. Het reflectieprogramma onderschreef dat de Afdeling bestuursrechtspraak gedupeerde ouders niet de bescherming heeft geboden waarop zij recht hadden. Aan die ouders heeft de Afdeling bestuursrechtspraak publiekelijk

excuses aangeboden. De kinderopvangtoeslag-affaire was aanleiding voor onderzoek, intern maar ook met hulp van anderen, om herhaling hiervan te voorkomen. De actiepunten en aanbevelingen die uit het reflectieprogramma voortkwamen, zijn vervolgens in 2022 en 2023 opgepakt in het programma 'Betrokken Rechtspraak'. De Afdeling bestuursrechtspraak blijft voortdurend werken aan de kwaliteit van en het vertrouwen in de rechtspraak.

Binnen het programma werkten ruim tachtig collega's, zowel staatsraden als juristen, in teams aan de verschillende actiepunten. Over de rol en taak van de hoogste bestuursrechter bijvoorbeeld, maar ook over hoe de bestuursrechter knelpunten in wetgeving en de uitvoering kan terugkoppelen aan de wetgever en het bestuur. En ook over passende vormen van tegenspraak binnen de Afdeling bestuursrechtspraak en hoe zij het beste de dialoog met de samenleving kan voeren en maatschappelijke ontwikkelingen in de gaten kan houden die van belang zijn voor de bestuursrechtspraak.

Voor alle staatsraden en juristen van Bestuursrechtspraak is opnieuw en met nadruk duidelijk geworden wat de taak is van de bestuursrecht-spraak voor de samenleving. Niet alleen is van belang om vanuit een puur juridisch perspectief de hoogste kwaliteit te leveren in de uitspraken, maar ook de maatschappelijke gevolgen van uitspraken moeten onder ogen worden gezien. Er is binnen het programma gesproken over de mogelijkheden van de bestuursrechter om rechtsbescherming te bieden als de wet streng is of de bestuurspraktijk rigide. Ook is veel aandacht besteed aan het op tijd onderkennen van ongelijkheid tussen de procespositie van burgers en overheid en wat de rechter kan doen om daar balans in aan te brengen.

Het programma 'Betrokken Rechtspraak' heeft gevolgen voor de werkwijzen binnen de Afdeling bestuursrechtspraak. Op allerlei manieren wordt interne tegenspraak bevorderd. Twijfels over de rechtvaardigheid van rechtspraak worden geuit

en besproken. Voor de buitenwereld is dit aspect niet direct zichtbaar. Een veranderde werkwijze die veel zichtbaarder is, zijn de stappen die zijn genomen om eerder signalen op te vangen uit de samenleving die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van zaken. De externe oriëntatie moet worden versterkt. In dat verband is het afgelopen jaar gesproken over het intensiveren van de contacten met de rechtbanken en het uitwisselen van informatie in de zogenoemde expertgroepen van de rechtbanken. In het kader van externe oriëntatie heeft de voorzitter van de Vreemdelingenkamer het initiatief genomen om een Klankbordgroep Migratierecht op te richten. Deze klankbordgroep bestaat uit deelnemers uit de advocatuur, de IND, de wetenschap, de rechtspraak, de Adviesraad Migratie, Vluchtelingen-werk Nederland, UNHCR en de Vreemdelingen-kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak. De bijeenkomsten van de klankbordgroep bieden de mogelijkheid om op informele wijze signalen en knelpunten bij de betrokken partijen te bespreken. Dit kan bijdragen aan een snelle respons op nieuwe rechtsvragen. En om knelpunten voor burgers in wetgeving en uitvoering tijdig te signaleren, is de Afdeling bestuursrechtspraak een (hernieuwde) samenwerking aangegaan met de Raad voor de rechtspraak, de Nationale ombudsman en het Juridisch Loket.

Terugkoppeling aan de wetgever

Een belangrijke aanbeveling van de reflectie is dat wanneer bij de behandeling van individuele zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat een wettelijke regeling knelt, deze informatie gedeeld moet worden met de wetgever. Dat kan zijn omdat de regeling anders uitpakt dan voorzien, niet goed uitvoerbaar is of omdat de toepassing tot onredelijke uitkomsten kan leiden in een individueel geval. Niet altijd liggen deze knelpunten binnen de bevoegdheid van de bestuursrechter, maar dat moet geen reden zijn om die informatie niet te delen.

Bestuurs- rechtspraak in 2023

Ingekomen en afgedane zaken



Budget
€ 71,9 miljoen



58 staatsraden
252 juristen



Ingekomen

10.334

Ingekomen nieuwe
rechtszaken per kamer

2.671 Omgevingskamer

1.949 Algemene kamer

5.714 Vreemdelingenkamer

Aantal
hoofdzaken
8.133

Aantal voorlopige
voorzieningen
2.201

Afgedaan

9.311

Gemiddelde door-
looptijden in weken



30 Alle zaken

38 Hoofdzaken

4 Voorlopige voorzieningen

Afgedane rechtszaken
in de Omgevingskamer
2.262



gemiddelde
doorlooptijd
in weken

47

Afgedane rechtszaken
in de Algemene kamer
1.599



gemiddelde
doorlooptijd
in weken

45

Afgedane rechtszaken in
de Vreemdelingenkamer
5.450



gemiddelde
doorlooptijd
in weken

19

Overzicht van alle cijfers:
raadvanstate.nl/jaarverslag2023

In 2023 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in diverse uitspraken expliciet een bepaald aspect teruggekoppeld aan de wetgever. Een voorbeeld daarvan is een uitspraak van 23 augustus 2023, waarin de Afdeling bestuursrechtspraak in hoger beroep oordeelde over een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland, die de Belastingdienst een nieuwe termijn gaf om te beslissen op aanvragen voor compensatie in de hersteloperatie toeslagen. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak was de termijn die de rechtbank gaf veel te lang. De rechtbank heeft weliswaar terecht overwogen dat de wetgever bewust onrealistische beslistermijnen heeft opgenomen in de Wet hersteloperatie toeslagen, maar het is niet de taak van de bestuursrechter om een structurele, collectieve oplossing voor dit probleem te bieden. De Afdeling bestuursrechtspraak geeft in de uitspraak daarom expliciet een terugkoppeling aan de wetgever. Alleen de wetgever kan een structurele, collectieve oplossing voor het probleem bieden door de wet aan te passen of te komen met een andere voorziening of oplossing. Om het signaleren en terugkoppelen verder vorm te geven, is de Commissie Terugkoppeling ingesteld, die bestaat uit vier staatsraden van de Afdeling bestuursrechtspraak en een staatsraad van de Afdeling advisering.

Burgerlus

Belangrijke les uit de reflectie is dat ruimhartig moet worden omgegaan met het bieden van gelegenheid aan burgers om hun zaak goed te onderbouwen. De Afdeling bestuursrechtspraak geeft hieraan concreet invulling door in correspondentie met burgers te vermelden welke onderbouwing zij nog moeten geven voorafgaand aan of op de rechtszitting. Een andere mogelijkheid is de zogenoemde burgerlus, waarbij de burger in een tussenuitspraak de gelegenheid krijgt om alsnog een ingenomen standpunt nader te onderbouwen. Op moment van verschijnen van dit jaarverslag is het Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb in voorbereiding waarin zo'n burgerlus mogelijk wordt gemaakt. Vooruitlopend

op deze wet heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in 2023 de burgerlus al eens toegepast. In de tussenuitspraak kreeg de appellant acht weken de tijd om rekeningafschriften over te leggen om daarmee de gestelde schade te onderbouwen.

Spraakmakende uitspraken

In 2023 deed de Afdeling bestuursrechtspraak weer spraakmakende uitspraken. Deze uitspraken kunnen hier onmogelijk allemaal worden vermeld. Hieronder worden slechts enkele uitspraken uitgelicht met een korte beschrijving. De website van het jaarverslag biedt een uitgebreider overzicht van uitspraken in *De Raad als bestuursrechter*. Op de website staat ook het jurisprudentieoverzicht met de meest in het oog springende uitspraken van 2023.

Nareismaatregel

In drie rechtszaken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak op 8 februari 2023 uitspraak gedaan over de zogenoemde nareismaatregel. De nareismaatregel is onderdeel van het asielakkoord dat het kabinet in augustus 2022 sloot om de opvangcrisis op korte termijn op te lossen. Kort gezegd houdt deze maatregel in dat gezinsleden van iemand die een asielvergunning heeft, een statushouder, zes maanden langer moeten wachten voordat zij naar Nederland mogen komen. De rechtbanken in Amsterdam, Middelburg en Arnhem oordeelden in december 2022 dat dit in strijd is met de Vreemdelingenwet 2000 en de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dit oordeel bevestigd in haar uitspraak op de hoger beroepen van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. De Afdeling bestuursrechtspraak onderschrijft de wens van de staatssecretaris om de situatie in de nood- en crisisopvanglocaties snel te verbeteren. Maar zij moet als hoogste bestuursrechter beoordelen of overheidsmaatregelen in overeenstemming zijn met het recht, en de nareismaatregel is dat niet. De maatregel is in strijd met zowel het Nederlandse als het Europees recht. De staatssecretaris mag de nareismaatregel

daarom niet toepassen. De uitspraak betekent dat de staatssecretaris de overkomst van de gezinsleden moet faciliteren zonder hen te laten wachten.

Natuurbescherming en stikstof

In 2023 zijn er veel uitspraken gedaan in het kader van het natuurbeschermingsrecht. Die uitspraken laten zien dat dit rechtsgebied juridisch en technisch complex is. Nadat de Afdeling bestuursrechtspraak in 2021 al een tussenuitspraak had gedaan in de zaak over het tracébesluit voor het project ViA15 volgde in april 2023 een tweede tussenuitspraak in de zaak. Voor elk project dat stikstof veroorzaakt moeten de stikstofgevolgen tot op een afstand van 25 kilometer worden berekend. Of dat nu de aanleg of verbreding van een weg is of de uitbreiding van een veehouderij. De vraag was of deze afstand wel groot genoeg is voor een volledig zicht op de gevolgen van stikstofneerslag. Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak is de zogenoemde rekenafstand van 25 kilometer bij individuele projecten aanvaardbaar.

Veel aandacht trokken de uitspraken over het circuit van Zandvoort in de aanloop naar de Formule 1 GP van Zandvoort. De activiteiten en evenementen op Circuit Zandvoort mochten doorgaan, oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak in twee uitspraken van 5 juli 2023 over een natuurvergunning en twee ontheffingen die de provincie Noord-Holland verleende voor het circuit.

Op 4 oktober 2023 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraken gedaan over natuurvergunningen die het college van gedeputeerde staten van Overijssel heeft verleend aan veehouderijen in de provincie. Het gaat in zeven van de negen zaken om de verlening van een vergunning voor emissiearme stallen. In vier uitspraken wordt een eerder ingezette jurisprudentie bevestigd. Het gaat in die zaken ook om emissiearme stallen van het type waar het ook om ging in drie uitspraken van 7 september 2022. In drie uitspraken trekt

de Afdeling bestuursrechtspraak het in 2022 ingenomen standpunt door naar emissiearme stallen voor varkens en voor pluimvee met een bepaald stalsysteem. Dat betekent dat ook met de toepassing van de emissiefactoren voor deze stalsystemen de uitstoot uit deze stallen niet met de vereiste zekerheid kan worden vastgesteld, omdat deze emissiefactoren de werkelijke stikstofuitstoot waarschijnlijk onderschatten.

In drie uitspraken gaat het om een natuurvergunning voor een melkveehouderij waar koeien niet alleen in de stal, maar ook in de wei staan. In haar eerdere uitspraak van 12 oktober 2022 over het weiden van vee oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak: "Het weiden van koeien heeft geen negatieve gevolgen voor de natuur als de toename van stikstofuitstoot van koeien in de wei weggestreept kan worden tegen een afname van de stikstofuitstoot doordat minder stalmest wordt uitgereden. Als wegstrepen ofwel 'intern salderen' mogelijk is, zijn significante gevolgen van het weiden van koeien voor beschermde natuur uitgesloten. Als dat niet kan worden aangetoond, zal de provincie op basis van een nadere beoordeling de stikstofuitstoot van het beweiden in kaart moeten brengen." Dit oordeel bevestigt de Afdeling bestuursrechtspraak in de drie uitspraken van 4 oktober 2023.

Functioneel ouderschap

In twee uitspraken van 31 mei 2023 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak na een conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel haar rechtspraak over het begrip 'overtreder' in rechtszaken over bestuurlijke boetes, bestuursdwang- of dwangsbesluiten genuanceerd. Voortaan sluit de Afdeling bestuursrechtspraak in rechtszaken over zulke besluiten aan bij de uitleg die het strafrecht aan het begrip 'functioneel ouderschap' geeft. Dit geldt zowel voor zaken waarin de overtreder een natuurlijk persoon is als voor zaken waarin de overtreder een rechtspersoon is. Deze nuancering van de rechtspraak leidde in een van de twee zaken tot het oordeel dat een opgelegde boete niet betaald hoefde te worden. In deze zaak had

de gemeente Amsterdam een boete van € 20.500 opgelegd aan een eigenaar/verhuurder van een woning. De huurder had de woning in gebruik gegeven aan toeristen zonder dat daarvoor een vergunning was verleend. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak was de eigenaar/verhuurder van de woning in dit geval geen overtreder.

Studentenzaken

Op 1 januari 2023 is het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO) opgeheven. Dit college behandelde beroepen van studenten tegen beslissingen van universiteiten of hbo-instellingen. Sinds 1 januari 2023 is de Afdeling bestuursrechtspraak de hoogste bestuursrechter in deze zaken. Vanaf 1 augustus 2023 zijn daar de beroepen van studenten in het mbo bijgekomen. Bij deze zogenoemde studentenzaken gaat het om beslissingen over toelating of verwijdering, collegegeld, bindende studieadviezen en de beoordeling van tentamens, scripties of werkstukken. De Afdeling bestuursrechtspraak behandelt studentenzaken op dezelfde manier als andere rechtszaken. Toch zijn er een paar verschillen. Zo lukt het de Afdeling bestuursrechtspraak om in studentenzaken binnen drie maanden uitspraak te doen. Verder betaalt een student een lager griffierecht. Om het instellen van beroep laagdrempelig te maken kunnen studenten gebruikmaken van een voorbeeld-beroepschrift op de website. Met de overgang van de rechtsprekende taak van het CBHO naar de Afdeling bestuursrechtspraak is de laagdrempelige toegang tot de rechter, de snelheid waarmee geschillen worden beslecht en de geconcentreerde expertise op het terrein van het onderwijsrecht behouden gebleven. In 2023 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak ongeveer 130 uitspraken gedaan in studentenzaken. Alle uitspraken zijn gepubliceerd op de website van de Raad van State.

Prejudiciële verwijzingen

Het aantal zogenoemde prejudiciële verwijzingen wisselt van jaar tot jaar. In 2023 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in vier verwijzingsuitspraken prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie

in Luxemburg. Dat zijn alle vier zaken van de Vreemdelingenkamer. In een van de verwijzingsuitspraken wilde de Afdeling bestuursrechtspraak van het Hof van Justitie weten of het Nederlandse inburgeringsstelsel voldoet aan de Europese Kwalificatierichtlijn. In een andere verwijzingsuitspraak vroeg de Afdeling bestuursrechtspraak aan het Hof in welke gevallen de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op basis van de Europese Procedurerichtlijn de standaardbeslistermijn voor asielverzoeken van zes maanden mag verlengen met maximaal negen maanden. Een overzicht van alle vier verwijzingsuitspraken staat op de website van het jaarverslag.

Conclusies

De conclusies die de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak kan vragen aan de staatsraden advocaat-generaal zijn een manier om bij de beantwoording van een voorliggende rechtsvraag een externe blik te verkrijgen. Op 5 april 2023 verscheen een conclusie van staatsraad A-G Nijmeijer over de exceptieve toetsing van bestemmingsplannen. Deze conclusie werd genomen in een zaak over een omgevingsvergunning voor een woontoren van ruim zeventig meter hoog in Den Haag. In de rechtbankuitspraak was in de vergunningsprocedure met toepassing van het evidentie criterium geoordeeld dat een van de regels in het omgevingsplan in strijd was met de rechtszekerheid. Aan de staatsraad A-G werd gevraagd op welke wijze de rechter regels van een omgevingsplan kan toetsen in een vergunningsprocedure, en of de rechter daarbij het evidentie criterium kan blijven toepassen. Volgens staatsraad advocaat-generaal Nijmeijer is dat laatste het geval en is er alleen aanleiding om het evidentie criterium los te laten bij een exceptieve toetsing van een onherroepelijke planregel met een open norm die verwijst naar een beleidsregel die later is vastgesteld of gewijzigd. In dat geval zou de rechter indringender moeten toetsen. In haar einduitspraak van 6 september 2023 volgt de Afdeling bestuursrechtspraak het advies van de staatsraad A-G om het evidentie criterium niet los te

laten. De Afdeling bestuursrechtspraak gaat echter niet mee in het advies om een regel met een open norm die verwijst naar een later vastgestelde of gewijzigde beleidsregel, indringender te toetsen. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat het evidentie criterium ook in zo'n geval blijft gelden. Voor de concrete zaak betekende het oordeel uiteindelijk dat de woontoren er mocht komen.

Op 5 juli 2023 verscheen een conclusie van staatsraad A-G Sijders over prejudiciële vragen die de rechtbank Noord-Nederland op grond van de Tijdelijke wet Groningen aan de Afdeling bestuursrechtspraak had gesteld. Het is de eerste keer dat van deze mogelijkheid gebruik werd gemaakt. De prejudiciële vragen gingen over de toepassing en uitleg van deze wet door het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Het geschil ging over de intrekking van een vergoeding van fysieke mijnbouwschade aan een woning. In zijn conclusie beantwoordde de staatsraad advocaat-generaal de vier vragen die de rechtbank stelde over de juistheid van het intrekkingbesluit. Vervolgens gaf de Afdeling bestuursrechtspraak antwoord op een deel van de vragen in haar uitspraak van 27 september 2023. Het is verder aan de rechtbank Noord-Nederland om in deze concrete rechtszaak te beslissen. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Rechtseenheid

De Commissie rechtseenheid bestuursrecht is ingesteld voor de afstemming en samenwerking tussen de hoogste rechtscolleges op het terrein van het bestuursrecht. De colleges kunnen vragen die de rechtseenheid raken voorleggen aan de commissie. De Commissie rechtseenheid bestuursrecht heeft over 2023 een jaaroverzicht uitgebracht. Met het jaaroverzicht geeft zij inzicht in haar werkwijze en in de rechtsvragen die zijn besproken. Het jaaroverzicht staat op de website van de Raad van State.

A large, stylized number '3' in a dark blue color, centered on the page. It is surrounded by a sunburst pattern of thin, radiating lines in a lighter blue color. The background is a solid dark blue.

3

Adviezen en uitspraken uitgelicht





Tweede Kamer nam kritiek op Spreidingswet serieus

De Afdeling advisering had stevige bezwaren bij het wetsvoorstel Spreidingswet: in deze vorm kan de regering het eigenlijk niet indienen bij de Tweede Kamer. De regering legde dit advies naast zich neer, maar de Tweede Kamer maakte het wetsvoorstel uiteindelijk minder complex.

Weinig wetten hebben in 2023 tot zoveel ophef geleid als de *Wet gemeentelijk taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen*. Niet iedereen zal die wet meteen wat zeggen, maar wel onder de naam die in de volksmond en in politiek Den Haag wordt gehanteerd: de Spreidingswet.

Als het aanmeldcentrum voor asielzoekers in Ter Apel overvol dreigt te raken, blijkt dat te weinig gemeenten vrijwillig opvangcapaciteit hebben geregeld. De regering besluit gemeenten een wettelijke taak te geven in het opvangen van asielzoekers. Hoe dit precies moet worden geregeld staat in dit wetsvoorstel. Voordat een wet in werking treedt moeten meerdere stappen worden gezet. Een daarvan is dat de Afdeling advisering een advies over het wetsvoorstel uitbrengt. Begin februari 2023 is dit advies aangeboden aan de regering.

In het wetsvoorstel staat dat de minister van Justitie en Veiligheid eens per twee jaar een inschatting maakt van het aantal op te vangen asielzoekers. In elke provincie overleggen gemeenten onder leiding van de commissaris van de Koning over de verdeling daarvan en uiteindelijk neemt de minister een besluit: in welke gemeenten moeten hoeveel opvangplaatsen komen? Als gemeenten vrijwillig structurele opvangplaatsen aanbieden (minstens honderd plekken die vijf jaar beschikbaar zijn), kunnen ze daarvoor een financiële tegemoetkoming krijgen.

Onnodig complex

De Afdeling advisering is kritisch op dit wetsvoorstel. Dat gemeenten enerzijds vrijwillig opvangplaatsen kunnen aanbieden en anderzijds met de provincie moeten afstemmen over de overige opvangplaatsen, leidt tot onduidelijkheid over de precieze taakstelling. De verdelingsprocedure en de bonussen zijn competitief van aard en dragen niet bij aan de solidariteit tussen gemeenten die de regering voor ogen heeft. Kortom: het wetsvoorstel is onnodig complex en mogelijk ook niet goed uitvoerbaar, oordeelt de Afdeling advisering.

Daarnaast worden volgens haar veel vragen die het wetsvoorstel oproept niet beantwoord. Wat is de precieze rol van provincies en die van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)? Binnen welke termijn moeten gemeenten de opvangplaatsen realiseren? Hoe komt de verdeling van opvangplaatsen over provincies en gemeenten precies tot stand? Nu dit alles onduidelijk is, kunnen de gevolgen – ook de financiële – voor de uitvoering van de wet niet goed in kaart worden gebracht.

De Afdeling advisering stelt daarom een eenvoudiger systematiek voor. Er kan beter aansluiting worden gezocht bij de procedure die geldt voor huisvesting van statushouders. Dat zorgt voor een duidelijke wettelijke taakstelling voor de gemeenten. Het advies aan de regering luidt dan ook om het wetsvoorstel aan te passen, voordat het bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

“

Het wetsvoorstel is onnodig complex en mogelijk niet goed uitvoerbaar”

Dat laatste is niet gebeurd. De ministerraad, waarin dit kritische advies werd besproken, besloot in maart 2023 het wetsvoorstel ongewijzigd naar de Tweede Kamer te sturen. De opmerkingen van de Afdeling advisering zijn niet overgenomen.

Moeizame afspraken

De instroom van asielzoekers en de problemen bij het aanmeldcentrum in Ter Apel waren een belangrijk politiek thema in de campagnes voor de Tweede Kamerverkiezingen, en werden ook door de media nauwlettend gevolgd. Veel aandacht ging uit naar het feit dat er met het kritische advies van de Afdeling advisering nauwelijks iets werd gedaan. Staatssecretaris Eric van der Burg (Vreemdelingen-zaken) die de wet had ontworpen, erkende dat het advies ‘pittig’ was, maar de moeizaam tot stand gekomen afspraken tussen de coalitiepartijen over de asielopvang kon niet meer worden opengebroken. Het wetsvoorstel was al met grote vertraging tot stand gekomen en het doorvoeren van aanpassingen, zoals voorgesteld in het advies, zou ertoe leiden dat de wet weer met een jaar zou worden uitgesteld. Bovendien zou een aangepaste Spreidingswet volgens de

“

Zonder deze wet komt die eerlijke spreiding er niet ”

staatssecretaris überhaupt niet meer door de Tweede Kamer komen. De opmerking van de Afdeling advisering dat de wet niet uitvoerbaar zou zijn, nam hij niet over: ‘Zonder deze wet komt die eerlijke spreiding er niet’.

Dat de regering ervoor kiest om opmerkingen van de Afdeling advisering niet over te nemen, hoe kritisch deze ook zijn, is een politieke realiteit. Het is de wettelijke taak van de Afdeling advisering om de regering te adviseren over wetsvoorstellen. Daarna is het aan de regering en vervolgens aan de Tweede Kamer om het wetsvoorstel al dan niet aan te passen. Adviezen van de Afdeling advisering zijn ‘gezaghebbend’, maar niet bindend. De staatssecretaris kreeg overigens ook bijval, sommigen vonden ‘een complexe wet beter dan helemaal geen Spreidingswet’.

Amendement

Het wetsvoorstel bracht bij lokale overheden en belangenorganisaties veel commotie teweeg.

Het was uiteindelijk de Tweede Kamer die met aanpassingen van het wetsvoorstel kwam. Een ruime meerderheid schaarde zich in september 2023 achter een compromisvoorstel om de Spreidingswet eenvoudiger en vooral beter uitvoerbaar te maken. Belangrijkste wijziging was het vereenvoudigen van de methodiek om de benodigde opvangplekken voor asielzoekers eerlijk over gemeenten te verdelen – eigenlijk zoals de Afdeling advisering al adviseerde. Voor dit alternatief hadden de partijen nauw contact met de VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO), die net als de Raad van State veel kritiek hadden op het wetsvoorstel. Met een amendement van de Tweede Kamer is er meer ruimte gekomen voor vrijwilligheid voor gemeenten én ruimte om er als gemeenten onderling uit te komen. ‘Gemeenten blijven met de huidige systematiek te lang in onzekerheid over wat hun daadwerkelijke opgave is’, zei een Kamerlid, waarin de echo van de Raad van State doorklonk.

De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel in oktober 2023 met een kleine meerderheid aangenomen, de Eerste Kamer volgde in januari 2024. De Wet gemeentelijk taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen is op 1 februari 2024 in werking getreden.

Advies van 1 februari 2023: W16.22.00210.





Hogere verkeersboetes ondanks kritisch advies

Een onderwerp dat eind 2023 de nodige reacties opriep, was de verhoging van de verkeersboetes met 10 procent. Er was veel kritiek, ook de Afdeling advisering kwam in november 2023 met bezwaren. Toch is de verhoging inmiddels ingevoerd.

Hogere verkeersboetes? Daar zijn weggebruikers niet blij mee, maar de Afdeling advisering ook niet. Het ontwerpbesluit van de regering, waarin de hogere boetes werden aangekondigd, werd dan ook door haar in november 2023 voorzien van kritische opmerkingen. Deze bezwaren zouden eerst moeten worden weggenomen voordat de regering de verkeersboetes zou kunnen verhogen.

Het ontwerpbesluit over de jaarlijkse indexering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, is een zogeheten algemene maatregel van bestuur (amvb). Dat is een besluit van de regering waarin regels uit een wet verder worden uitgewerkt en dat in principe kan worden vastgesteld zonder medewerking van het parlement. Wel moeten amvb's eerst voor advies worden voorgelegd aan de Afdeling advisering.

Met dit besluit wilde de regering verkeersboetes in één klap met 10 procent verhogen. Een deel daarvan (5,7 procent) is de jaarlijkse indexering, de rest (4,3 procent) is bedoeld om gaten in de begroting te dekken. Verkeersovertreders kunnen daaraan bijdragen, is de redenering van de regering.

Noodzaak en proportionaliteit

Maar de Afdeling advisering was kritisch. Een verhoging van verkeersboetes die verder gaat dan indexeren, moet goed worden uitgelegd. Maar de regering ging niet in op de noodzaak en proportionaliteit van de tariefsverhoging van verkeersboetes, stelt de Afdeling advisering. De regering spreekt van 'beleidsmatige verhoging van de boetetarieven' als een van de 'belangrijkste onderdelen van het maatregelenpakket voor de Rijksbrede dekkingsopgave'.

Dit vindt de Afdeling advisering 'niet valide'. De hoogte van verkeersboetes moet juist in een redelijke verhouding staan tot de aard en de ernst van de overtreding. Boetes moeten strafwaardig gedrag sanctioneren en de verkeersveiligheid vergroten. Het verhogen van de boetes moet met die aspecten te maken hebben, en niet met begrotingstekorten. De regering laat in haar ontwerpbesluit niet zien in hoeverre het voor het voorkomen of bestraffen van verkeersovertredingen noodzakelijk en proportioneel is om de boetes te verhogen. Ook zijn de boetes niet evenredig, stelt de Afdeling advisering: ze zijn eigenlijk al te hoog om die doelen te bereiken.

Disbalans

Er is nog een reden waarom de Afdeling advisering kritisch was over het besluit om de verkeersboetes voor lichte overtredingen te verhogen. Dit leidt immers tot een verdere 'disbalans' met boetes in het strafrecht. Verkeersboetes – die administratiefrechtelijk worden afgedaan – zijn harder gestegen dan de boetes die de officier van justitie eist als een verkeersovertreding bij de strafrechter belandt.

Deze nieuwste verhoging komt boven op de 8,6 procent stijging van de boetes die in maart 2023 al was ingevoerd en die gerelateerd was aan de consumentenprijsindex. Het College van procureurs-generaal – de bestuurlijke top van het Openbaar Ministerie – besloot al, mede gezien de uitzonderlijk hoge inflatie, met een lager percentage te indexeren. De strafrechtelijke boetetarieven zijn om die reden per 1 maart 2023 met 3 procent verhoogd. Dat alles heeft ertoe geleid dat zelfs lichte verkeersovertredingen in veel gevallen zwaarder worden bestraft dan de gewone ('commune') misdrijven zoals eenvoudige mishandeling.

Maatschappelijk draagvlak

Ook het College van procureurs-generaal stelde de minister eerder al voor om de indexering van verkeersboetes achterwege te laten om een nog grotere scheefgroei tussen administratieve en strafrechtelijke boetes tegen te gaan. Maar de regering besloot anders en lichtte nut en noodzaak niet verder toe.

“

De hoogte van verkeersboetes moet in verhouding staan tot aard en ernst van de overtreding”

“

Dat zal negatieve gevolgen hebben voor het maatschappelijk draagvlak”

Maar zo'n toelichting is echt noodzakelijk, vindt de Afdeling advisering, om te voorkomen dat de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctiestelsels nog verder uit elkaar gaan lopen. Dat zal negatieve gevolgen hebben voor het maatschappelijk draagvlak en leiden tot meer procedures bij de strafrechter, omdat burgers die zijn bekeurd vinden dat de boete in geen verhouding staat tot de overtreding.

Acht miljoen

Ook het Openbaar Ministerie vond dat de boetes voor veelvoorkomende verkeersovertredingen (te hard rijden, autorijden met de telefoon in de hand, geen voorrang verlenen, door rood rijden, het niet dragen van een autogordel, bumperkleven) te hoog zijn geworden. Jaarlijks worden zo'n acht miljoen van dit soort boetes uitgedeeld, wat de schatkist € 800 miljoen oplevert.

Staatskas

De verhoging van de verkeersboetes werd al in de Voorjaarsnota van 2023 aangekondigd, maar de media duiken er echt op als de Afdeling advisering in november 2023 met haar advies komt. Nu.nl gaat bijvoorbeeld in op het feit dat hogere boetes zullen leiden tot meer procedures bij de rechtbanken. Maar in het bericht wordt ook de minister aangehaald, die de verhoging verdedigt met het argument dat 'anders moet worden bezuinigd op de politie of het OM'.

Ook de dagbladjournalistiek behandelt dit onderwerp. NRC wijdt er in februari 2024 een lange analyse aan. Trouw gaat in op de disbalans die dreigt te ontstaan: enkelvoudige mishandeling kan rekenen op een boete van maximaal € 400. Maar wie zijn auto ten onrechte neerzet op een invalidenparkeerplaats, krijgt – na de voorgestelde verhoging – voortaan een boete van € 440. De krant verwijst ook naar het rapport Boetestelsels in balans (mei 2023) van het OM ('verhogingen van verkeersboetes zijn excessief'), een rapport waar de minister om had gevraagd maar dat in het ontwerpbesluit geen aandacht krijgt.

De minister van Justitie en Veiligheid noemde in september 2023 de hoge boetes 'niet ideaal'. Inmiddels zijn de nieuwe boetetarieven wel ingevoerd, op 1 maart 2024. Zonder nadere toelichting of onderbouwing waar de Afdeling advisering wel op had aangedrongen.

Advies van 15 november 2023: W16.23.00312.



Minister trekt experimentenwet bijstand in het stembokje in

Om te bevorderen dat mensen met een verstandelijke beperking gaan stemmen, kwam de regering met de Tijdelijke experimentenwet bijstand in het stembokje. De Afdeling advisering kon zich in grote lijnen vinden in de doelstelling van de wet, maar plaatste wel enkele kanttekeningen bij de uitvoering ervan. Zover liet de regering het niet komen: zij stelt een nieuwe wet voor waarin het experimentele karakter is verdwenen.

Niet iedereen kan even gemakkelijk in het stembokje zijn stem uitbrengen. Voor slechtzienden stelt het stembureau een vergrootglas beschikbaar. Mensen met een lichamelijke beperking mogen zich laten bijstaan door een familielid, vriend of een lid van het stembureau. Maar voor mensen met een verstandelijke beperking, met dementie en laaggeletterden is er eigenlijk niets geregeld. Zij moeten zelfstandig hun stem uitbrengen, hulp mag niet worden geboden om stembeïnvloeding en ‘family voting’ te voorkomen.

Deze situatie is onwenselijk: inclusie en gelijke behandeling zouden voorop moeten staan. De hoofdregel luidt immers dat alle kiezers zelfstandig hun stem moeten kunnen uitbrengen, maar de praktijk is anders. Voor stembureauleden is het echter moeilijk om objectief te kunnen vaststellen of iemand hulp nodig heeft vanwege een verstandelijke beperking. Het aanbieden van ondersteuning kan dan leiden tot willekeur, rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid.

Daarom stelde de regering voor dat in vijftien gemeenten – bij wijze van experiment en gedurende zeven jaar – *alle* kiezers ondersteuning kunnen krijgen bij alle directe verkiezingen. Daarvoor moet de Kieswet worden gewijzigd. Mensen met een verstandelijke beperking, met dementie en laaggeletterden kunnen dan ondersteuning

krijgen van een stembureaulid, dus niet van 'een persoon naar keuze'. Om dit in te voeren stelt de regering een experiment voor, dat van toepassing is op de verkiezingen voor de Tweede Kamer, Provinciale Staten, de gemeenteraad en de eilandsraden in Caribisch Nederland. Dit voorstel sluit aan bij het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Over dit wetsvoorstel bracht de Afdeling advisering in juli 2023 haar advies uit.

Stemgeheim

De Afdeling advisering staat achter het idee om de toegankelijkheid van de stemming te vergroten. Dan zullen waarschijnlijk meer kiesgerechtigden zelf hun stem gaan uitbrengen en niet alleen via een volmacht gebruikmaken van hun kiesrecht. De Afdeling advisering vindt wel dat dit 'prudent' moet gebeuren: hulp in het stemhokje kan op gespannen voet staan met belangrijke uitgangspunten, zoals het grondwettelijke stemgeheim en de stemvrijheid (stemmen zonder beïnvloeding of pressie). Vrije en geheime verkiezingen zijn in de democratische rechtsstaat van fundamentele betekenis. Dit wetsvoorstel toont een spanningsveld tussen het belang van toegankelijkheid en het waarborgen van het stemgeheim. Daarom moet een aanpassing van de Kieswet niet lichtvaardig gebeuren.

“

**Spanningsveld
tussen het
belang van
toegankelijkheid
en het waar-
borgen van het
stemgeheim”**

Om die reden adviseert de Afdeling advisering het wetsvoorstel te voorzien van een uitgebreidere probleemanalyse. Die zou moeten ingaan op de aard en omvang van het 'stemhokjesprobleem'.

Nu is nog onduidelijk welke barrières mensen met een specifieke beperking ondervinden bij het uitbrengen van hun stem en hoe vaak dit voorkomt. Ook moet goed worden aangegeven op welke manier voldoende gemeenten deelnemen aan het experiment, hoe deze worden geselecteerd, hoe wordt gegarandeerd dat ze tijdens het hele experiment blijven meedoen, en hoe verkiezingen onder dit nieuwe regime én de wet later worden geëvalueerd. Verder adviseert zij dat moet worden omschreven hoe de inrichting van het stemlokaal kan worden aangepast zodat anderen dan het helpende stembureaulid niet kunnen vernemen op wie iemand stemt. Tot slot zou het helder moeten zijn wanneer sprake is van een voldoende duidelijke wilsverklaring van de kiezer die bijstand krijgt, juist omdat niet iedereen dit kan aangeven.

Dat het wetsvoorstel een experimenteer karakter heeft, doet wel afbreuk aan de uniforme en gelijke werking van het kiesstelsel. In gemeenten waar het experiment wordt gehouden, geldt een ander regime, wat op gespannen voet staat met het rechtsgelijkheidsbeginsel en het belang van een duidelijk en voorspelbaar verkiezingsproces. Maar omdat wijzigingen in het kiesstelsel 'prudent' moeten

“

Maar zover komt het niet: de minister ziet af van het experiment”

worden doorgevoerd, is een experiment toch te verkiezen boven een landelijke invoering: dat is een te omvangrijke operatie en een te groot risico gelet op het bijzondere karakter van het verkiezingsproces.

In één keer uitrollen

Al met al adviseert de Afdeling advisering de regering om rekening te houden met haar opmerkingen voordat het voorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Maar zover komt het niet: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laat de Tweede en Eerste Kamer in januari 2024 weten af te zien van het experiment. De minister heeft ‘na ontvangst van het advies van de Raad van State’ opnieuw naar het doel van het wetsvoorstel gekeken: het bevorderen van de toegankelijkheid van het stemproces voor iedere kiezer. En dat kan eerder worden bereikt als de bijstand in het stemhokje in één keer landelijk wordt uitgerold. Daarmee zijn belangrijke belangen als inclusie en gelijke behandeling beter gediend, vindt de minister. Hij bereidt een gewijzigd wetsvoorstel voor: een wijziging van de Kieswet waarin de bijstand in het stemhokje wettelijk wordt verankerd. Dit aangepaste wetsvoorstel wordt nog ter advies aan de Afdeling advisering voorgelegd.

Ook ketenpartners (de Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken), belangenorganisaties en het College voor de Rechten van de Mens worden bij het nieuwe wetsvoorstel betrokken – dat was ook al zo bij de totstandkoming van de experimentenwet, waarover zij overwegend positief waren. De minister gaat ervan uit dat hij nu ook op hun steun kan rekenen. Wel moeten de uitvoeringskosten nog in kaart worden gebracht.

Niet uit te leggen

De brede (en versnelde) invoering van hulp in stemhokje is door enkele media opgepakt. Gemeente.nu meldt dat de Afdeling advisering ‘overwegend positief’ was over de experimentenwet, Binnenlands Bestuur schreef dat de Afdeling advisering nog veel ‘losse eindjes’ had ontdekt in het wetsvoorstel. Hoewel de Afdeling advisering juist de geleidelijke invoering van bijstand in het stemhokje belangrijk vond, wil de minister deze bijstand overal in het land in één keer mogelijk maken. Onder de experimentenwet zou dat in 2029 mogelijk zijn, en ‘dat is niet uit te leggen’, citeren de media de minister. ‘Als beide Kamers akkoord gaan, kunnen meer kiezers hier al vanaf 2026 gebruik van maken.’

Advies van 19 juli 2023: W04.23.00110.





Asielzoekers mogen voortaan het hele jaar werken

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van eind november 2023 over de zogenoemde 24-weeken-eis, maakte nogal wat los. De media pikten het nieuws dat asielzoekers jaarlijks meer mogen werken dan tot dan toe, gretig op. Nu de Afdeling bestuursrechtspraak deze bepaling onverbindend heeft verklaard, wordt deze niet meer toegepast en wordt bestaande regelgeving aangepast.

Het is een regel uit het EU-recht: lidstaten moeten ervoor zorgen dat asielzoekers uiterlijk negen maanden na het indienen van hun asielverzoek toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. Dit staat in de zogenoemde Opvangrichtlijn. Wel mogen lidstaten zelf bepalen onder welke voorwaarden dit gebeurt. In Nederland mag een asielzoeker een half jaar na zijn asielaanvraag binnen een tijdsbestek van 52 weken maximaal 24 weken werken – en dus 28 weken niet. Instanties als de Adviesraad Migratie, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) roepen al langer op deze maximale termijn te schrappen. Deze zou de integratie in de weg staan en indruisen tegen Europese wetgeving.

Effectieve toegang

De 26-jarige Elvis, een Nigeriaanse asielzoeker en in afwachting van zijn asielprocedure bij de IND, vond 24 weken op jaarbasis ook te weinig. Hij wilde liever doorwerken voor het uitzendbureau waarvoor hij aan de slag was. Nadat Elvis 24 weken had gewerkt als verpakker in een eendenslachterij, diende het uitzendbureau een aanvraag in voor een nieuwe werkvergunning, zodat hij dat jaar kon volmaken. Het UWV wees deze af, anders zou de man de arbeidsperiode van 24 weken overschrijden en dat was op basis van de bestaande regelgeving niet toegestaan. Tegen deze afwijzing ging het uitzendbureau in beroep bij de rechtbank Den Haag, en kreeg daar gelijk:

de 24-weken-eis uit het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 is in strijd met de Opvangrichtlijn, oordeelde de rechtbank. In de Opvangrichtlijn wordt gesproken over het begrip ‘daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt’ en de rechtbank legde dit uit als ‘effectieve toegang’ – en die mag niet onnodig worden beperkt. En de 24-weken-eis maakt de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers voor de overige 28 weken onmogelijk. De rechtbank verklaarde de 24-weken-eis onverbindend. Dat deed de rechtbank overigens ook in een zaak waarin een Venezolaanse asielzoeker beroep had aangetekend tegen de afwijzing van zijn werkvergunning.

Onverbindend

Het UWV tekende in beide zaken hoger beroep aan, omdat het duidelijkheid wilde van de hoogste bestuursrechter. De Afdeling bestuursrechtspraak bestudeerde de opzet, de context, de doelstelling en de geschiedenis van de Opvangrichtlijn, en vergeleek die zelfs met hoe deze richtlijn in andere Europese talen is beschreven. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak wordt met deze richtlijn beoogd de zelfstandigheid van asielzoekers te bevorderen. Het vergemakkelijken van de toegang tot de arbeidsmarkt hoort daarbij en daarvoor moeten zij eerlijke kansen krijgen. Ook zij benadrukt dat het begrip ‘daadwerkelijke toegang’ moet worden uitgelegd als ‘effectieve toegang’. Nu de 24-weken-eis de effectieve toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers verhindert, doet deze afbreuk aan het doel en nuttig effect van de Opvangrichtlijn. Net als de rechtbank in eerste aanleg acht de Afdeling bestuursrechtspraak de 24-weken-eis onverbindend. Dat betekent dat het UWV de 24-weken-eis niet meer mag hanteren en dat het uitvoeringsinstituut een aanvraag voor een werkvergunning niet om die reden mag weigeren. Als de Venezolaanse en Nigeriaanse asielzoekers aan alle andere voorwaarden voldoen, mogen zij het hele jaar doorwerken – en dat geldt voor iedere asielzoeker in een vergelijkbare positie.

“

De 24-weken-eis maakt van asielzoekers geen aantrekkelijke werknemers”

Investeren

Van belang voor de Afdeling bestuursrechtspraak was het eindrapport van onderzoeksbureau Regioplan (2023) dat was opgesteld op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarin staat dat de 24-weken-eis een drempel betekent voor werkgevers die op zoek zijn naar personeel voor langere termijn. Deze eis maakt van asielzoekers geen aantrekkelijke werknemers, zeker omdat werkgevers in hen investeren en dat terwijl ze na 24 weken weer moeten vertrekken.

“

**Door te werken
leer ik de
cultuur hier
kennen ”**

Tevreden

De uitspraak dat asielzoekers jaarlijks méér mogen werken dan 24 weken stond dezelfde dag volop in de belangstelling van de media. Het UWV liet weten tevreden te zijn met de uitspraak, omdat dit zorgt voor duidelijkheid voor asielzoekers en werkgevers. Op dat moment hadden 1.193 asielzoekers een werkvergunning, dat zijn er door de uitspraak vast meer geworden.

Arbeidsmarkt

Ook ondernemersorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland toonden zich ingenomen met de uitspraak, omdat werkgevers en asielzoekers eindelijk weten waar ze aan toe zijn. Bovendien helpt de uitspraak tegen de krapte op de arbeidsmarkt, aldus de ondernemers. Vergelijkbare reacties kwamen er van asieladvocaten, VluchtelingenWerk Nederland en vakbond FNV: 'Iedereen heeft recht op werk, ook mensen van wie nog niet zeker is of ze in Nederland blijven.' Alle grote kranten pikten het nieuws op, De Telegraaf wijdde er een hoofdredactioneel commentaar aan: 'Werkgevers in ons land zitten te springen om personeel. De krapte op de arbeidsmarkt is in veel sectoren enorm.' Met deze uitspraak 'vervalt voor werkgevers een drempel en kunnen asielzoekers een bijdrage leveren aan onze samenleving.' Elvis is blij met de uitspraak die mede door zijn toedoen tot stand is gekomen. Tegen de Volkskrant zei hij: 'Eerder mocht ik maar tot zes maanden blijven werken, daarna zat ik thuis en deed ik niets. Ik wil een voorbeeld zijn voor mijn kinderen en bijdragen aan de samenleving hier. Het helpt me ook integreren: door te werken leer ik de cultuur hier kennen.'

Aanpassen regelgeving

En dat gaat voor meer werkende asielzoekers gelden. Op de dag van de uitspraak schreef minister Van Gennip (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) al aan de Tweede Kamer dat het UWV per direct de 24-weeken-eis niet meer toepast als asielzoekers een werkvergunning aanvragen. De minister kondigde verder aan dat een volgend kabinet zal moeten beslissen hoe belemmeringen voor asielzoekers bij de toetreding tot de arbeidsmarkt nog verder kunnen worden beperkt of weggenomen. Met het onverbindend verklaren van de 24-weeken-eis is de belangrijkste belemmering in elk geval niet langer van toepassing. Wel moet de regelgeving worden aangepast en zal de 24-weeken-eis uit het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 en de ministeriële regeling moeten verdwijnen.

Uitspraken van 29 november 2023: ECLI:NL:RVS:2023:4341 en ECLI:NL:RVS:2023:4418





Uitspraak over kinderdagcentrum in Hengelo lost langdurig geschil niet op

Hoe het juridisch zit met het slepend conflict over een bestemmingsplan in Hengelo is met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 9 augustus 2023 wel duidelijk. Maar het geschil wordt er niet mee opgelost. Daarom geeft de hoogste bestuursrechter een vrijblijvend advies, dat door betrokkenen wordt omarmd.

Klem tussen de bureaucratie, tussen gebroken beloften, tussen een overheid die zich onbetrouwbaar heeft opgesteld. Zo ziet het echtpaar Beernink hun situatie. Ruim twintig jaar geleden kopen ze in Hengelo een huis en verbouwen daar het nodige aan. Een investering van acht ton – en nu is het maar een fractie daarvan waard. De reden: een medisch kinderdagcentrum dat twee jaar na de aankoop pal naast hun woning wordt gevestigd en dat voor forse overlast zorgt. Verkopen kan niet, want het financiële verlies is niet te dragen. Blijven zitten kan ook niet, want ze worden ‘gek van het lawaai’, zegt het stel tegen EenVandaag.

Dit is het gevolg van een bestemmingsplan dat de gemeenteraad van Hengelo in 2020 vaststelt. Dat plan bestemt naast de woning een kinderdagcentrum waar kinderen en jongeren verblijven met een (meervoudige) beperking. Het echtpaar vindt dat de bestemming van hun perceel (‘Wonen’) en dat van het kinderdagcentrum (‘Maatschappelijk’ – ‘kinderdagcentrum’) ruimtelijk gezien niet te verenigen zijn. Door de zeer korte afstand (paar meter, maar dit had dertig meter moeten zijn) ervaren de Beerninks ‘onaanvaardbare geluidsoverlast’ van de dagopvang. Omdat zij er met de gemeente niet uitkomen, legt het echtpaar de kwestie voor aan de Afdeling bestuursrechtspraak. Die is kritisch op de gemeenteraad. Een bestemmingsplan moet zijn

gebaseerd op gedegen onderzoek, waarbij alle relevante belangen moeten zijn afgewogen. En dat is hier niet gebeurd, constateert de Afdeling bestuursrechtspraak.

Stemgeluid en waardedaling

Het gaat hier niet om kinderen die je gewoon hoort spelen, het gaat om andere harde en ongebruikelijke geluiden, stelt het echtpaar. Op de videoreportage van EenVandaag zijn de stemgeluiden duidelijk hoorbaar. Vanwege de verstandelijke beperkingen schreeuwen en huilen de kinderen, tachtig in aantal, vaker. De geluiden treden continu op, zijn onvoorspelbaar en passen niet in het omgevingsgeluid – en dat gedurende 52 weken, zes dagen per week. Dat heeft bij hen geleid tot structurele hinder, stress en gezondheidsschade, stelt het echtpaar. De gemeenteraad had bij de vaststelling van het bestemmingsplan, zo oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak, rekening moeten houden met de aard en de beleving van het stemgeluid. De gemeenteraad heeft niet onderzocht of de geluidsoverlast leidde tot een aantasting van het woon- en leefklimaat van omwonenden, wat de geluidsbelasting was op de gevels, in de woning en in de tuin van de familie, hoeveel geluid er kwam van de speeltoestellen van het kinderdagcentrum en in hoeverre een geluidswerend scherm soelaas zou bieden. Het echtpaar werd ook nog eens geconfronteerd met een forse waardedaling van hun woning. De WOZ-waarde is in vijf jaar tijd gezakt van € 640.000 naar € 100.000, een indicatie dat ook de gemeente vindt dat deze situatie ruimtelijk onaanvaardbaar is. De gemeenteraad heeft, toen het bestemmingsplan werd vastgesteld, dus ook geen rekening gehouden met eventuele schade als gevolg van de waardedaling van het perceel van het echtpaar.

“

Laat één bestemming in stand en pas de andere aan”

Suggestie

Dit alles betekent dat de gemeenteraad de belangen niet goed heeft gewogen en het bestemmingsplan onzorgvuldig heeft voorbereid. De Afdeling bestuursrechtspraak vernietigt dan ook het bestemmingsplan. En nu?

Met deze uitspraak is dit langslpend conflict tussen de buurman, het kinderdagcentrum en de gemeente niet ten einde, erkent ook de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraak. De twee bestemmingen passen niet naast elkaar. De Afdeling bestuursrechtspraak komt daarom met een suggestie: laat één bestemming in stand en pas de andere aan. Als de woonbestemming blijft, dan niet de bestemming ‘Maatschappelijk’ – ‘kinderdagcentrum’ op het perceel van het kinderdagcentrum. Of andersom. Beide naast elkaar is ruimtelijk en maatschappelijk onwenselijk. Verdwijnt de bestemming ‘Wonen’, dan moet worden onderzocht of het echtpaar hun perceel wil verkopen

“

De ‘tip’ van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt breed gewaardeerd”

en onder welke voorwaarden. Het is goed voor de finale geschiloplossing, suggereert de Afdeling bestuursrechtspraak, als zij daarbij reële financiële eisen stellen en als partijen onderhandelen op basis van onafhankelijke taxaties van de woningwaarde.

Duurzame oplossing

De kwestie levert in de regio aardig wat media-aandacht op. Streekomroep 1Twente gaat al op de dag van de uitspraak in op het advies in de uitspraak. RTV Oost filmt bij de familie binnen (gesloten luxaflex, om lawaai buiten te houden) en laat hun advocaat tekst en uitleg geven. De ‘tip’ van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt breed gewaardeerd. Bij Tubantia komt het echtpaar Beernink daags na de uitspraak aan het woord. Ook deze Twentse krant gaat in op het advies dat de Afdeling bestuursrechtspraak meegaf: geef óf het kinderdagcentrum de ruimte, koop de familie uit en hef de bestemming ‘wonen’ op hun perceel op. ‘Dat geeft het kinderdagcentrum de ruimte om uit te breiden en de burens de kans om met een fatsoenlijke vergoeding ergens anders te gaan wonen.’ Dit bericht leidt weer tot reacties op LinkedIn: ‘Heel prettig dat de Afdeling bestuursrechtspraak een suggestie doet voor een duurzame oplossing van het conflict en hiervoor concrete uitgangspunten formuleert.’ En een andere reactie: ‘Verfrissend om te lezen dat er niet alleen juridisch maar meteen ook praktisch is gekeken naar een oplossing.’

‘Heldere uitspraak’

In Hengelo belandt de suggestie van de Afdeling bestuursrechtspraak op de burelen van de bestuurders. De gemeente gaat een onafhankelijke bemiddelaar aantrekken, die met het echtpaar en het kinderdagcentrum gaat praten – een nieuwe gang naar de rechter moet worden vermeden. Twee dagen na de uitspraak staan de Beerninks weer in Tubantia. Ze melden dat ze zo snel mogelijk weg willen en hopen dat de gemeente hen tegen een goede vergoeding uitkoopt. Dat wilde de gemeente eerder niet, maar zij heeft door de uitspraak mogelijk nu wel interesse. Een maand later komt RTV Oost weer op de zaak terug. Het echtpaar laat weten blij met de uitspraak te zijn. ‘Die geeft aan wat wij al bijna vijftien jaar zeggen: er is totaal geen rekening gehouden met geluidsoverlast en de impact daarvan.’ Het echtpaar ziet de uitspraak dan ook als erkenning en hoopt op een vlotte afhandeling van de kwestie. Dat zou geen groot probleem moeten zijn, nu de grootste fractie van de gemeenteraad spreekt van een ‘heldere uitspraak’.

Uitspraak van 9 augustus 2023: ECLI:NL:RVS:2023:3073.

TIE NIET BETRED





Burgemeester mocht woning na vondst van explosieven niet sluiten

Na de vondst van explosieven in een kelderbox sluit de burgemeester van Amsterdam het bijbehorende appartement. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat de burgemeester hiertoe niet bevoegd was.

Als de burgemeester van Amsterdam in de zomer van 2019 een rapportage krijgt van de politie, weet zij wel wat te doen. In de kelderbox van een appartement zijn materialen gevonden waarmee een zogenoemde pizzaschuif kan worden gemaakt, een explosief dat wordt gebruikt bij een plofkraak. Ook zijn er bivakmutsen, een breekijzer en grote tassen aangetroffen. Deze waren eigendom van de (meerderjarige) zoon des huizes, die eerder was aangehouden omdat hij betrokken was bij een plofkraak in Aken. Omdat de politie drie jaar eerder ook al zulke materialen in de kelderbox had gevonden, hoefde de burgemeester niet lang te aarzelen: het appartement moest drie maanden dicht. Al die spullen in de kelderbox vormen een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid van de omwonenden, redeneerde de burgemeester. Vanwege het explosiegevaar werd op de dag van het politieonderzoek een aantal appartementen tijdelijk ontruimd. De politie heeft die dag alle spullen uit de kelderbox meegenomen. De moeder, die dit appartement huurt, vecht de woningsluiting aan bij de rechtbank Amsterdam, maar verliest haar zaak. Vervolgens stelt zij hoger beroep in. De Afdeling bestuursrechtspraak moest beoordelen of de burgemeester de woning mocht sluiten. En het antwoord luidt: nee.

Langdurige overlast

Een burgemeester heeft wel degelijk de bevoegdheid woningen te sluiten. Dit kan op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. Woningsluiting is toegestaan als zich door gedragingen in de woning ernstige overlast voordoet rond de woning waardoor de

openbare orde wordt verstoord. In eerdere uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak al uitgelegd wanneer de burgemeester dit artikel kan inzetten. Het moet dan in ieder geval gaan om 'langdurige overlast' die zich 'met grote regelmaat' voordoet en die 'maatschappelijk onaanvaardbare vormen' heeft aangenomen. Denk daarbij aan drugsoverlast. Ook moeten de veiligheid en de gezondheid van mensen in de directe omgeving van de woning ernstig worden bedreigd.

Geen wettelijke grondslag

Plofkraken zijn ernstige strafbare feiten die veel maatschappelijke impact hebben. De Afdeling bestuursrechtspraak begrijpt daarom wel dat de burgemeester met de woningsluiting een signaal wilde afgeven: niemand wil explosief materiaal in de kelderbox bij de burens. Maar de burgemeester is wel gebonden aan de Gemeentewet. En hoewel de rechtbank de woningsluiting goedkeurde, ziet de Afdeling bestuursrechtspraak dit anders. Ondanks de handelingen en materialen in de kelderbox was de openbare orde in de omgeving van de woning niet verstoord. Er zijn geen meldingen gedaan over activiteiten of personen in de woning of in en bij de kelderbox. Dat er illegale explosieve materialen lagen is ernstig, maar dat vormt geen langdurige overlast, en bovendien waren die spullen snel verwijderd. Aan dit alles kon de burgemeester geen wettelijke grondslag ontleenen voor de woningsluiting.

“

**Niemand wil
explosief
materiaal in de
kelderbox bij
de burens”**

Geen noodsituatie

Dat kon ook niet op basis van artikel 175 van de Gemeentewet. Dit artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid een woning te sluiten bij een noodsituatie die een zeer ernstige inbreuk maakt op de openbare orde en veiligheid. Maar nu de explosieve materialen niet meer in de kelderbox lagen, kan niet worden gesproken van een noodsituatie. Bovendien zat de zoon op het moment van de sluiting in voorlopige hechtenis en kon hij geen nieuwe explosieven naar de kelderbox brengen. Er was dus geen acuut (levens)gevaar voor de bewoners van de omliggende woningen. Opgeteld: er was geen wettelijke basis voor de woningsluiting, de Afdeling bestuursrechtspraak vernietigt het besluit van de burgemeester, de moeder die de zaak had aangespannen krijgt dus alsnog gelijk.

Wetsvoorstel

Als de Afdeling bestuursrechtspraak deze uitspraak doet op 21 juni 2023, geldt nog de 'oude' Gemeentewet. Maar de Eerste Kamer behandelt op dat moment een wetsvoorstel om de bevoegdheden van de burgemeester bij een woningsluiting te verruimen. De Afdeling bestuursrechtspraak wijst daar al op in haar uitspraak, die is voorzien

“

De uitspraak laat zien dat het wijzigen van de wet van groot belang is”

van een bijlage waarin de letterlijke tekst van de twee artikelen uit de Gemeentewet staan, maar kan er niet op vooruitlopen.

Niet lichtzinnig

De uitspraak wordt al dezelfde dag door de media opgepikt. Als eerste publiceert het Algemeen Nederlands Persbureau een bericht, acht minuten later gevolgd door Het Parool (en het AD, met hetzelfde artikel) en even later ook AT5. De helderheid van de uitspraak zal hebben bijgedragen aan die snelle nieuwsberichten. Het ANP gaat in op de overweging van de Afdeling bestuursrechtspraak die wel begrip had voor de behoefte van de burgemeester om op te treden na de vondst van de explosieven, maar benadrukt ook dat de burgemeester in deze situatie niet de juiste bevoegdheden had. Het ANP laat de Amsterdamse burgemeester zelf aan het woord: ‘De uitspraak laat zien dat het wijzigen van de wet van groot belang is. Er waren zwaarwegende redenen om tot sluiting over te gaan, zo’n besluit wordt niet lichtzinnig genomen.’

Tik op de vingers

Het Parool gaat in het artikel meer in op de gevolgen van de woning-sluiting voor de moeder van de opgepakte man. Het huurcontract werd op basis van de sluiting door de verhuurder ontbonden. Verder noemt Het Parool de uitspraak ‘een tik op de vingers’ van de burgemeester, maar wijst ook op het signaal dat zij met de woning-sluiting wilde afgeven. Die ‘tik op de vingers’ staat ook prominent in de kop boven het artikel dat AT5 op de eigen website plaatste. De nieuwszender vraagt zich af waarom de burgemeester niet eerst een waarschuwing gaf aan de bewoonster van het appartement maar direct overging tot woningsluiting. Dit kwam doordat er eerder al vergelijkbare materialen in de kelderbox waren gevonden.

Twee extra gronden

Inmiddels is de Gemeentewet gewijzigd. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde er eerder al positief over. Burgemeesters hebben sinds 1 januari 2024 twee extra gronden om woningen te sluiten: op het moment dat de openbare orde rond de woning is verstoord doordat ernstig geweld (of bedreiging daarmee) in de woning of in de onmiddellijke nabijheid wordt gepleegd, of daar ernstige vrees voor bestaat. Ook kan de burgemeester een woning sluiten als daar een wapen wordt aangetroffen en daardoor de openbare orde rond de woning wordt verstoord, of daarvoor ernstige vrees bestaat.

Uitspraak van 21 juni 2023: ECLI:NL:RVS:2023:2402

The background features a large, stylized number '4' in a dark purple color. From the top and bottom of the '4', numerous thin, parallel lines radiate outwards in a semi-circular pattern, transitioning from dark purple to a lighter orange-red color. The overall background is a solid orange-red.

4 Interviews



Thom de Graaf

vice-president van de Raad van State

“

De Grondwet moet meer in de ‘hearts and minds’ van burgers komen”

“We zitten in onzekere tijden, geopolitiek en nationaal. We zien autocratische tendensen, we zien eendimensionale opvattingen van wat democratie is: dat het de meerderheid is die besluit. Dat kan consequenties hebben voor de rechtsstaat, hoewel een sterke rechtsstaat weerbaar behoort te zijn. Daarvoor zijn regelmatig onderhoud, innovaties en versterkingen nodig, we moeten de rechtsstaat blijven doorontwikkelen. Bij innovaties moeten we niet alleen uitgaan van technologische mogelijkheden. We moeten ook rekening houden met de privacy van mensen, met de menselijke maat. Doorontwikkelen moet niet alleen ‘slim’, maar vooral ‘verstandig’ gebeuren. Algoritmes kunnen daarbij zinvol zijn, maar we moeten oppassen voor een algocratie; een bestuur gebaseerd op algoritmes en data.

Wil je de rechtsstaat doorontwikkelen, dan moet je ook kijken naar de betekenis van de basisdocumenten die van belang zijn voor de inrichting van onze democratische rechtsstaat. In Nederland speelt de Grondwet een minder grote rol dan in andere landen, onder andere door het toetsingsverbod en doordat onze Grondwet ‘sober’ is. De Grondwet zou in het publieke domein best wat meer naar voren mogen treden. De maatschappelijke functie van de Grondwet zou meer ruimte mogen krijgen. De Grondwet moet meer in de ‘hearts and minds’ van burgers komen. Op dit moment is er in Nederland geen sterke rechtsstatelijke cultuur. Zo kan het begrip voor de achterliggende waarden van de rechtsstaat verloren gaan. Als ook het inzicht in het precaire evenwicht tussen de verschillende machten wegvalt, komt de rechtsstaat onder druk te staan. Het is dus noodzaak om de rechtsstaat levend én sterk te houden.

De Raad van State speelt daarbij een belangrijke rol. Wetgevingskwaliteit is van grote betekenis, daar let de Afdeling advisering op. De Afdeling bestuursrechtspraak gaat nadrukkelijker inzetten op ‘terugkoppeling naar de wetgever’. Bestuursrechters kunnen in hun uitspraken onvolkomenheden in de wet constateren: wetten die bijvoorbeeld onrechtvaardiger uitpakken voor burgers dan de wetgever had voorzien. Het kan een systeemfeilen zijn, of zelfs een systeemfalen. Dat signaal kunnen rechters doorgeven aan de wetgever. Dat kan heel expliciet, door in de uitspraak een kopje ‘terugkoppeling’ op te nemen, en daar een overweging aan te wijden. We hebben ook een speciale commissie in het leven geroepen met vier staatsraden van Bestuursrechtspraak en een staatsraad van Advisering die onderzoekt hoe we die terugkoppeling het beste kunnen organiseren en hoe we ervoor zorgen dat deze signalen regering en parlement op tijd bereiken.”



Ellen Schmieman

medewerker Servicedesk

“

Ik houd van dingen regelen en dat kan hier volop”

“Ik heb twintig jaar in een ANWB-winkel gewerkt, ook in leidinggevende functies. Leuk werk, leuke mensen, maar op een gegeven moment wilde ik wat anders. Ik was al begonnen met een opleiding facilitair management en van daaruit ben ik gaan solliciteren. De Raad van State had een vacature voor een medewerker bij de Servicedesk. Ik houd van dingen regelen en dat kan hier volop. Dat doe ik sinds september 2023.

Hoewel ik werk in een statig gebouw, viel me direct de informele en warme sfeer op. Het voelde meteen vertrouwd aan. Wat me in deze baan aanspreekt, is de diversiteit en de hectiek. Een van de dingen die wij bij de Servicedesk doen is het aannemen van storingen – een defect koffieapparaat, een lekkage, een lamp die moet worden vervangen. Er kunnen altijd storingen tegelijkertijd plaatsvinden. Wij melden deze bij de collega's van de Technische Dienst. Zij lossen het dan op of wij schakelen via het Rijksvastgoedbedrijf een extern bedrijf in om de storing te verhelpen.

Verder geeft de Servicedesk Rijkspassen uit, zo ontmoet je weer nieuwe collega's. Ook zorgen we ervoor dat medewerkers een dienstfiets kunnen gebruiken en ondersteunen wij bij interne verhuizingen. Collega's van Facilitair Beheer richten de werkplek voor nieuwe medewerkers netjes in en wij zorgen ervoor dat het meubilair 'arbotechnisch' goed is afgesteld. Ook roosteren wij chauffeurs in als er bijvoorbeeld spoeddossiers naar een ministerie of een rechtbank moeten worden gebracht. Tot slot helpen wij mee met grote en kleinere interne evenementen. Echt heel divers werk dus.

In het begin was het wel zoeken, maar gaandeweg weet je je weg wel te vinden met behulp van collega's. Om echt alle ins en outs te weten, is mij verteld dat je hiervoor wel een jaar nodig hebt. Ik leer dus nog elke dag.

Toch was het in de eerste maand wel eens spannend. We kregen op een vrijdag aan het einde van de middag een storingsmelding over de slagbomen in de parkeergarage. Mensen die wilden weggrijden dreigden vast te komen zitten. Ik werkte met een collega die ook nog niet lang bij de Servicedesk werkte. Met hulp van onze collega's van de Technische Dienst en de Beveiliging hebben we het goed aangepakt en konden wij met een gerust gevoel het weekend in.”



Wendy Vos

senior jurist in de Vreemdelingenkamer

“

Ik zou graag willen doorgroeien tot staatsraad”

“Aan de Erasmus Universiteit Rotterdam studeerde ik af in het straf- en privaatrecht. Bij de Academie voor Overheidsjuristen en de Grotius Academie ging ik verder met bestuursrecht. Dat vind ik interessant vanwege de wisselwerking tussen de overheid en burgers. Ik werk nu vijftien jaar bij de Raad van State. Ik begon in de Milieukamer van de Afdeling bestuursrechtspraak – tegenwoordig de Omgevingskamer – maar de Vreemdelingenkamer past beter bij mij. Je doet veel uiteenlopende zaken, je komt het nodige te weten over de achtergrond van landen en mensen en je werkt met veel soorten regelgeving, zowel op nationaal als internationaal niveau. Het zijn vaak heel actuele onderwerpen.

Verder houd ik me als senior jurist bezig met het begeleiden van jonge juristen. Het is de bedoeling dat zij op een enig moment ambtenaar van Staat worden en zelf zaken gaan behandelen. Daar komt veel bij kijken: de juiste wet- en regelgeving en jurisprudentie uitzoeken, zittingen voorbereiden, concept-uitspraken schrijven. Dat vereist allemaal specifieke vaardigheden. Zij doorlopen daarvoor een opleidingstraject en enkelen van hen begeleid ik persoonlijk.

Persoonlijk heb ik een ambitie. Senior jurist is een prachtige functie, maar ik zou graag willen doorgroeien tot staatsraad, ook in de Vreemdelingenkamer. Daar ga ik voor.

2023 was voor mij een bijzonder jaar. Ik heb toen voor de tweede keer de Nijmeegse Vierdaagse gelopen – het jaar daarvoor was het vanwege de hitte maar drie dagen. Ik combineerde die dagelijkse wandelingen van 40 kilometer met een arbeidsmarktcampagne. We hebben bij de Afdeling bestuursrechtspraak extra juristen nodig. Ik droeg die dagen een T-shirt met de opdruk: ‘Jurist? Ik zoek collega’s!’ Tijdens het lopen kreeg ik veel respons. Door die actie werd ik door het juridische magazine Mr. uitgeroepen tot ‘Mr. van de week’.

Wat ik mooi vind aan de Raad is de open en communicatieve sfeer. Er is oog voor iedereen en er wordt rekening mee gehouden waar hij of zij behoefte aan heeft. Als kleuter ben ik volledig doof geworden door een hersenvliesontsteking, maar daar heb ik bij mijn dagelijkse werk weinig last van. Ik kan, als ik dat nodig vind, gebruikmaken van schrijftolken. Dat doe ik bij werkoverleggen, raadkamers en zittingen. Het is fijn dat de Raad als werkgever dit mogelijk maakt.”



ALLEN DIE
ZICH IN
NEDERLAND
BEVINDEN
WORDEN
IN GELIJKE
GEVALLEN
GELIJK BEHANDELT
DISCRIMINATIE
WEGEN
GODS DIENST,
LEVEN
OVERTUIGING,
POLITIEK
GEZINDHEID,
RAS, GESLACHT
OF OF WELKE
GROND DAN OOK,
IS NIET
TOEGESTAAN.

Rosa Uylenburg

voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak

“

We doen er alles aan om het vertrouwen te herstellen”

“We komen uit een moeilijke periode maar desondanks heb ik niet getwijfeld deze functie aan te nemen. Mijn voorganger zei bij zijn vertrek: je kan allerlei plannen en ideeën hebben maar de werkelijkheid is onvoorspelbaar. Hij had te maken met de kinderopvangtoeslagaffaire en corona. Met creativiteit en flexibiliteit wil ik de Afdeling bestuursrechtspraak versterken en het vertrouwen herstellen.

Dat vertrouwen heeft een deuk opgelopen en dat is heel begrijpelijk. Ik vind het heel erg dat de Afdeling bestuursrechtspraak gedupeerde ouders van de toeslagenaffaire in het verleden niet de bescherming heeft geboden waarop ze recht hadden. Aan die ouders heeft de Afdeling bestuursrechtspraak publiekelijk excuses aangeboden. We hebben na de toeslagenaffaire een reflectierapport geschreven en aansluitend het programma ‘Betrokken Rechtspraak’ uitgevoerd. Daarin hebben we met veel collega’s concrete aanpassingen en wijzigingen van de werkwijzen besproken om te voorkomen dat we in de toekomst vergelijkbare fouten maken.

Ik vind dat de kwaliteit van ons werk buiten kijf staat, maar dat we wel meer en explicieter aandacht moeten hebben voor de maatschappelijke gevolgen van uitspraken. Die weg is al ingezet, er kan nog een tandje bij. We doen er alles aan om het vertrouwen te herstellen. Dat kan door te erkennen dat we fouten hebben gemaakt en te laten zien dat we de kritiek ook echt ter harte nemen.

Ik houd niet zo van dat woord, maar ik sta voor drie grote uitdagingen. Een is de actiepunten uit ‘Betrokken Rechtspraak’ echt gaan uitvoeren. Twee is de Omgevingswet die in 2024 in werking is getreden. En drie: het terugdringen van de doorlooptijden. We doen op dit moment te lang over onze uitspraken, vooral omdat we te weinig mensen hebben voor het vele werk. Met de Omgevingswet komen er veel zaken bij, nieuwe onderwerpen, ingewikkelde kwesties. Dat alles vergt veel van de organisatie.

Een lijn die we in onze uitspraken hebben ingezet en die we verder uitbouwen, gaat over ‘evenredigheid’. Een overheidsbesluit moet noodzakelijk, geschikt en evenwichtig zijn. Een burgemeester kan een woning sluiten als daar bijvoorbeeld drugs zijn gevonden. Zo’n besluit moet ook ‘evenredig’ zijn en dus moet ook rekening worden gehouden met kinderen in dat huis. Daar toetsen we nadrukkelijk op, tien jaar geleden gebeurde dat minder. Door de evenredigheid van de uitkomst van een besluit te bespreken, voelen partijen zich meer gehoord en hopen we dat uitspraken beter worden geaccepteerd.”



Tom van Ernst

wetgevingsadviseur bij de directie Advisering

“

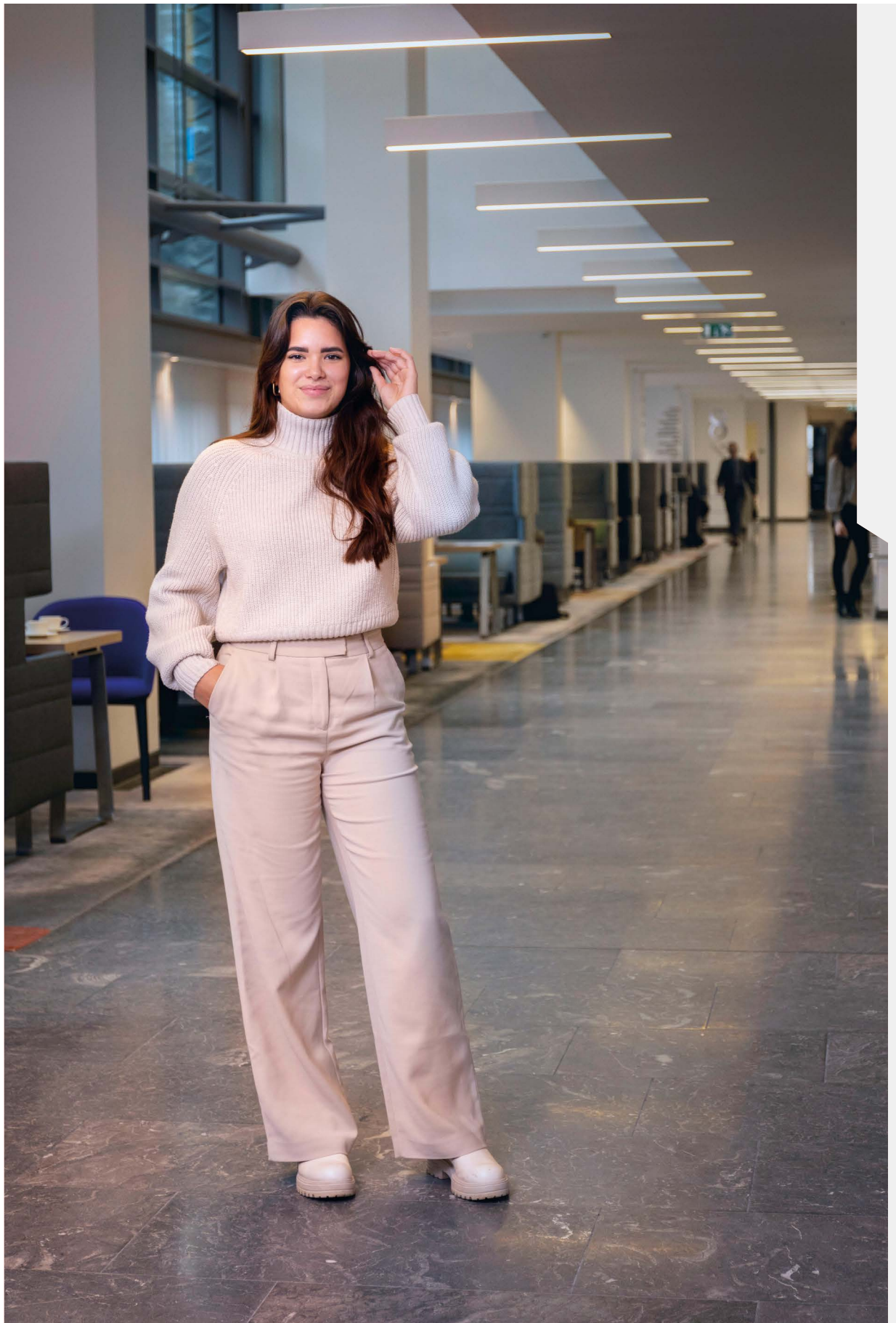
Het beoordelingskader moet zijn schaduw vooruitwerpen”

“Na de mavo deed ik de opleidingen mbo juridisch medewerker, HBO-rechten en vervolgens rechtsgeleerdheid aan de Radboud Universiteit, richting staats- en bestuursrecht. Tijdens mijn laatste studie liep ik stage bij de Raad van State, na mijn afstuderen heb ik een jaar gewerkt bij de Inspectie van het Onderwijs, maar ben teruggekeerd naar de Raad. Sinds twee jaar ben ik wetgevingsadviseur bij de directie Advisering.

Bij de advisering over wetsvoorstellen maken we gebruik van een beoordelingskader. Dat bestaat uit een beleidsanalyse, een constitutionele en juridische analyse, een uitvoeringsanalyse en een analyse van de gevolgen voor de rechtspraktijk. Daarbinnen hebben we de afgelopen tijd forse stappen gezet. Zo letten we meer op de samenhang tussen beleid, wetgeving en vooral uitvoering. In de politiek is er hernieuwde aandacht voor het toetsen van wetten aan de Grondwet. Rechters mogen dat niet maar de Raad van State doet dat als wetgevingsadviseur van oudsher. Die toets maken we in onze adviezen meer expliciet, meer zichtbaar.

We zijn nu bezig dit nieuwe beoordelingskader ‘aan de man’ te brengen. We geven presentaties en lezingen, bijvoorbeeld bij ministeries, uitvoeringsorganisaties en de Academie voor Wetgeving. De Afdeling advisering wordt wel eens gezien als black box: buitenstaanders vinden het soms moeilijk te voorspellen wat ons wetgevingsadvies zal zijn. Dat wordt met het vernieuwde beoordelingskader duidelijker.

Om kwalitatief goede wetten te schrijven is het belangrijk dat er nauwe samenwerking bestaat tussen uitvoeringsorganisaties die ermee uit de voeten moeten kunnen, beleidsafdelingen die de inhoudelijke basis moeten vormgeven en de wetgevingsafdeling van een departement die dat moet vertalen in een wetsvoorstel. Wij willen beter laten zien hoe we naar een wetsvoorstel kijken, zodat beleidsmakers en wetgevingsjuristen daar al tijdens de ontwerpfase rekening mee kunnen houden. Het beoordelingskader moet als het ware zijn schaduw vooruitwerpen naar wetsvoorstellen die uiteindelijk langs de Afdeling advisering gaan. Daardoor worden het wetgevingsproces en de afwegingen van de wetgever van betere kwaliteit.”



Sharon van der Vlies

medewerker communicatie

“

We krijgen hier vaak bijzondere telefoontjes”

“Ik ben via een wat aparte weg bij de Raad komen werken. Tijdens mijn mbo-opleiding grafische vormgeving – ik deed vooral lifestyle, media en mode – heb ik stage gelopen bij een bedrijf in sieraden. Daar combineerde ik design met marketing. Vooral die afwisseling was leuk.

Toch wist ik niet of ik daarmee wilde doorgaan. Toen ik een keer vacaturesites bezocht, kwam ik terecht bij de Starterspool Communicatie van het Rijk. Daar heb ik me ingeschreven en later werd ik gebeld dat ze een leuke plek voor mij hadden, bij de afdeling Communicatie van de Raad van State. Ik heb ook wel interesse in het recht, dus dat kwam goed uit. Ik werk hier sinds september 2023.

Mijn werkdagen zijn steeds anders. De ene keer is het meer publieksvoorlichting, zoals het inplannen van studenten die een rondleiding krijgen. De andere keer gaat het over uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak die ik met collega's anonimiseer en vervolgens op de website publiceer. Voor het jaarverslag van de ondernemingsraad heb infographics gemaakt, daarvoor kwam mijn opleiding goed van pas. Ook ontwerp ik posters en denk ik mee over de huisstijl van de Raad van de State. Het is leuk om ontwerpen te combineren met communicatie.

Ik krijg hier bij publieksvoorlichting soms heel bijzondere telefoontjes. Mensen verwickeld in een burenruzie, of die iets willen bouwen maar er staat een boom in de weg. Die hopen dan dat wij hen snel kunnen helpen. Als ik dan vertel dat daar procedures voor zijn, dan weten ze dat niet altijd te waarderen. Laatst had ik een asielzoeker aan de lijn en dat was best wel heftig. Ik denk dat lang niet bij iedereen bekend is wat de Raad van State precies doet. Daar werken we met ons communicatieteam hard aan, bijvoorbeeld met berichten op social media en informatie op de website.

Ik ben hier nog lang niet uitgeleerd. Over enkele maanden begin ik met een cursus communicatie, die duurt acht maanden. Ik wil graag meelopen met ervaren communicatieadviseurs, om te kijken welke projecten zij doen en hoe ze dat aanpakken. Deze baan via de Starterspool duurt in principe twee jaar. Mocht het van beide kanten goed bevallen en als er ruimte is, dan zou ik zeker willen blijven.”



Marja Horstman

secretaris van de Raad van State

“

Collega's zijn trots op de Raad van State”

“In 2023 zijn de resultaten van het werkbelevingsonderzoek uitgekomen. Ik vond het heel mooi dat 80 procent van onze collega's daaraan heeft deelgenomen. We vroegen daarin: heb je plezier in je werk? Ervaar je werkdruk? Vind je dat je werkt in een veilige omgeving? Ervaar je verbinding met je leidinggevende? Voel je je ondersteund in je carrière? Met de antwoorden op al deze vragen kregen we goede input om op alle niveaus het goede gesprek met elkaar te voeren. Een overkoepelende conclusie: de collega's zijn heel trots op het werk én op de organisatie. De Raad van State betekent veel voor de mensen die hier werken, het werk vinden ze maatschappelijk relevant.

Van dit onderzoek hebben we ook geleerd dat 40 procent van onze collega's de werkdruk hoog of te hoog vindt. Dat is vooral een probleem als mensen niet makkelijk kunnen herstellen na een drukke periode. De werkdruk hangt nauw samen met het feit dat we bij enkele afdelingen mensen te kort komen en dus extra mensen kunnen gebruiken. We zijn bezig onze arbeidsmarktcampagne te intensiveren: in-housedagen, universiteiten bezoeken, oud-medewerkers inzetten als ambassadeur. Het verloop is best groot, dat past in de tijdgeest. Het lukt ons gelukkig weer wat beter om nieuwe medewerkers binnen te halen. Maar ook dat vraagt veel van de organisatie: nieuwe mensen moeten intern worden opgeleid door ervaren collega's die het al druk hebben. Er is nog steeds plaats voor tientallen juristen en ict'ers.

Uit het werkbelevingsonderzoek bleek ook dat medewerkers goed willen worden ondersteund in hun professionele ontwikkeling. We hebben een nieuw opleidingsplan. Verder speelt dat collega's die hier elke dag een topprestatie leveren, het zichzelf niet gunnen om eens een foutje te maken. We proberen hen bij te brengen daar wat meer ontspannen mee om te gaan. Leidinggevers kunnen hierin vertrouwen geven.

Ook het loopbaanbeleid heeft een impuls gekregen, nu we een opleidingsadviseur hebben aangenomen. We gaan de kennis- en vaardighedenontwikkeling verder professionaliseren en deze meer gestructureerd aanbieden.

Tot slot hebben we het afgelopen jaar weer meters gemaakt met ons zaakstelsel 'Raadsaam'. De Afdeling advisering maakte daar al gebruik van, in 2023 is een deel van de rechtszaken van de Vreemdelingenkamer overgegaan. Met deze ervaringen kunnen we later makkelijker het stelsel invoeren in de Algemene en de Omgevingskamer. Zo worden we digitaal steeds toekomstbestendiger.”

