

De waarde van democratie

Advisering

Bestuursrechtspraak

Cijfers en interviews

Colofon

Tekst

Raad van State

Casussen en interviews

Michel Knapen

Fotografie

Werry Crone

Tineke Dijkstra

Hans Kouwenhoven

ANP/Berlinda van Dam

ANP/Peter Hilz

Hans Roggen

Mediatheek Rijksoverheid

Shutterstock

Vormgeving en opmaak

Enof creatieve communicatie

Drukwerk

Xerox B.V.

Website Jaarverslag 2024

www.raadvanstate.nl/jaarverslag2024

Website Raad van State

www.raadvanstate.nl

Algemeen mailadres

voorlichting@raadvanstate.nl

Den Haag, april 2025

Voorwoord	5
1 De waarde van democratie	7
2 De Raad van State in 2024	33
3 Adviezen en uitspraken uitgelicht	63
4 Interviews	89

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 van groeiende geopolitieke spanningen en een veranderende wereldorde. Daarnaast vragen veel maatschappelijke vraagstukken om een concrete en voortvarende aanpak, zoals klimaat en natuur, zorg, woningmarkt en bestaanszekerheid.

De algemene beschouwing waarmee het jaarverslag van de Raad van State ieder jaar traditiegetrouw begint, is deze keer gewijd aan krachten en kwetsbaarheden in de democratie. In een democratie kan de macht steeds worden uitgedaagd en is ruimte voor verschillende ideeën en opvattingen. In deze openheid kunnen belangrijke doelstellingen van elke democratie optimaal worden gerealiseerd: vrijheid en gelijkheid, pluriformiteit en legitimiteit. Maar deze openheid is soms ook haar kwetsbaarheid. Meer autocratische tendensen kunnen terrein winnen ten koste van de open samenleving en de internationale rechtsorde. De kracht van openheid kent dus een grens, voordat het een kwetsbaarheid wordt. Dat omslagpunt ligt in uitholling van het democratisch bestel door in- en externe invloeden en invloeden van onder- en bovenop. Om uitholling te voorkomen, is het belangrijk een gedeeld besef van democratie te hebben en de risico's te kennen van haar kwetsbaarheid. De algemene beschouwing gaat in op de vraag welke elementen van de democratie aandacht nodig hebben om te garanderen dat de democratie nu én in de toekomst haar centrale doelstellingen kan blijven verwezenlijken.

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. Ook brengt de Raad beschouwingen uit en organiseert hij bijeenkomsten over thema's die voor de democratische rechtsstaat en het Koninkrijk relevant zijn. De Raad doet dat in nauwe afstemming en samenwerking met de andere Hoge Colleges van Staat.

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 2024 bracht de Afdeling advisering 351 wetgevingsadviezen uit en kwamen er 330 adviesaanvragen binnen. Deze aantallen zijn vrijwel gelijk aan het jaar ervoor. De Afdeling bestuursrechtspraak deed ruim 10.500 uitspraken in 2024. Dat aantal is fors hoger dan het jaar ervoor en dat geldt ook voor het aantal rechtszaken dat binnenkwam: ruim 11.100.

Naast de algemene beschouwing in het eerste hoofdstuk vindt u in deze gedrukte uitgave ook een samenvatting van de jaarlijkse bijdragen over de Raad als *instituut*, als *adviseur*, *toezichthouder en toetser* en als *bestuursrechter*. In de rubriek 'Adviezen en uitspraken uitgelicht' neemt het jaarverslag drie adviezen van de Afdeling advisering en drie uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak onder de loep. Het geeft een verhalend inkijkje in ons werk. Tot slot zijn er ook deze keer 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.

Voor het volledige jaarverslag met alle inhoudelijke bijdragen kunt u terecht op onze speciale website: www.raadvanstate.nl/jaarverslag2024. Daar vindt u ook het jaarlijkse beeld in cijfers van advisering en bestuursrechtspraak, en de legisprudentie- en jurisprudentieoverzichten met de beeldbepalende adviezen respectievelijk uitspraken van het afgelopen 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 2024 hebben bijgedragen, in het bijzonder de medewerkers van de afdeling Communicatie. Het werk van de Raad van State kan niet gebeuren zonder zijn dierbaarste kapitaal: zijn mensen. En dat werk blijft onverminderd belangrijk binnen ons staatsbestel. Het draagt bij aan waar de Raad van State voor staat: bewaken van de kwaliteit van wetgeving en bestuur en versterken van de democratische rechtsstaat.

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



1

Krachtig en kwetsbaar. De waarde van democratie

Een beschouwing



Krachtig en kwetsbaar. De waarde van democratie

1 Inleiding

Tot voor kort onvoorstelbare geopolitieke veranderingen lijken hand in hand te gaan met een afnemend vertrouwen in de democratische staatsvorm over de gehele wereld. Wellicht worden die veranderingen juist in de hand gewerkt door dat verminderde vertrouwen. Terwijl democratie een van de verworvenheden is in de ontwikkeling van samenlevingen door de eeuwen heen.

Kenmerkend voor een democratie is dat zij een open machtscentrum heeft en ruimte biedt voor vrijheden en betrokkenheid van burgers. De macht kan steeds worden uitgedaagd, uiteenlopende ideeën en opvattingen kunnen naast elkaar bestaan. Die openheid is essentieel om vrijheid en gelijkheid, pluriformiteit en legitimiteit als belangrijke doelstellingen te realiseren. Maar openheid is ook haar kwetsbaarheid. Binnen de democratie kunnen autocratische tendensen aan kracht winnen en zo een bedreiging vormen voor de pluriforme samenleving, de rechtsstaat en de internationale rechtsorde. De kracht van openheid kent dus grenzen. Het omslagpunt ligt daar waar uitholling van het democratische bestel plaatsvindt door invloeden van boven- en van onderop, en van binnenin en van buitenaf.

Hoewel democratie – innig verbonden met de rechtsstaat – het politieke systeem bij uitstek is dat beoogt de waarden van vrijheid en gelijkheid, pluriformiteit en legitimiteit te waarborgen en te realiseren, is het bestaan van dit systeem ook in Europa niet meer vanzelfsprekend. Gedurende een korte periode na de val van de Muur bestond de overtuiging dat sprake was van een stelsel dat er vanzelfsprekend was, dat zou blijven en dat zich steeds meer zou verspreiden. Maar dat is nu, tachtig jaar na het herwinnen van onze vrijheid, een illusie gebleken. De democratie is kwetsbaar en moet dus worden beschermd. Niet alleen door het recht en door instituties maar ook door burgers en samenleving. Om uitholling te voorkomen is een gedeeld besef van democratische waarden en van de inherente kwetsbaarheid daarvan belangrijk. Het is daarom noodzaak om te bezien welke elementen van de democratie meer aandacht nodig hebben om haar essentiële doelstellingen te kunnen blijven verzekeren. Daarvoor bestaan immers geen onaantastbare garanties.

2 Een veranderend landschap

Wie aan democratie denkt, denkt aan verkiezingen. Verkiezingen vormen dan ook een cruciaal onderdeel van de democratie. Dat is al lange tijd het geval. Het revolutionaire Frankrijk en de onafhankelijk geworden Verenigde Staten organiseerden aan het einde van de achttiende eeuw voor het eerst landelijke verkiezingen. In Nederland vond in 1796 verkiezing plaats van een Nationale Vergadering. Algemeen (passief en actief) kiesrecht voor iedereen was weliswaar nog ver weg, maar hier en ook elders op de wereld eisten (gegoede en mondige) burgers steeds vaker hun plek in het staatsbestel op. De ontwikkeling naar een volwaardige democratie kwam vervolgens in een aantal golven tot stand. Historische kantelmomenten zoals de revolutionaire onrust in Europa in het midden van de negentiende eeuw, de Eerste en de Tweede Wereldoorlog, de dekolonisatie van Afrika en Azië en nog later het einde van de Koude Oorlog, vormden evenzovele ijkmomenten in deze ontwikkeling.

In een democratie hebben burgers zeggenschap over de richting van het te voeren beleid. Die zeggenschap oefenen zij doorgaans uit door het kiezen van volksvertegenwoordigers en/of bestuurders die over dat beleid moeten beslissen. Afgemeten aan het aantal verkiezingen dat in 2024 werd gehouden, zou de conclusie gewettigd kunnen zijn dat de democratische staatsvorm ongekend populair is. Niet eerder gingen in één jaar wereldwijd zoveel mensen naar de stembus. Van de meest bevolkte (India) en machtigste (Verenigde Staten) landen van de wereld tot de kleinste (Tuvalu en San Marino). In ten minste 64 landen vonden nationale verkiezingen plaats,¹ waaronder de Europese landen België, Frankrijk, Oostenrijk, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk. Eind 2023 was Nederland al aan de beurt geweest.

Het aantal verkiezingen in een jaar zegt evenwel nog weinig over de daadwerkelijke staat van de democratie. Het democratisch model kan wereldwijd helaas niet worden beschouwd als het eind- en het hoogtepunt van de beschavingsontwikkeling, zoals Francis Fukuyama ruim dertig jaar geleden nog hoopte.² Integendeel, meer dan de helft van het aantal landen wereldwijd lijkt juist te zijn beland in een periode van democratisch verval.³ In die landen zijn processen gaande die de democratie een meer autocratische invulling geven. Autocratie kan worden omschreven als een staatsvorm waarin de macht in belangrijke mate geconcentreerd is bij één persoon of college en geen sprake is,

1 V-Dem Institute, *Democracy Report 2025, 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?*, (V-dem.net), p. 41-43.

2 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York 1992.

3 V-Dem Institute, *Democracy Report 2025*, p. 9-12.

of slechts in sterk verminderde mate, van open en vrije verkiezingen, bescherming van fundamentele rechten en onafhankelijke, onpartijdige rechtspraak.

Het gaat natuurlijk altijd om een glijdende schaal, met aan de ene kant een volwaardige democratische rechtsstaat (ook wel liberale democratie genoemd) en aan de uiterste andere kant een gesloten autocratie waarin open en vrije verkiezingen geheel ontbreken en grondrechten niet worden geëerbiedigd en beschermd.⁴ Tussen deze polen bestaan vele mengvormen. Vooral de mate waarin grondrechten en de openheid van het politieke proces de facto worden gerespecteerd, bepaalt of er eerder sprake is van een democratie dan van een autocratie.

Uitgaande van dit onderscheid leeft volgens onderzoek slechts 29% van de wereldbevolking (2,3 miljard mensen) in een democratie en 72% (5,8 miljard mensen) in een autocratie.⁵ Het aantal autocratieën is fors gestegen ten opzichte van tien jaar geleden. En die tendens zet door. Democratisering vindt plaats in negentien landen die minder dan 6% van de wereldbevolking omvatten (452 miljoen mensen), terwijl autocratisering zichtbaar is in liefst 45 landen die gezamenlijk 3,1 miljard mensen herbergen, 38% van de wereldbevolking.⁶

Na een bemoedigende, zelfs spectaculaire stijging in de tweede helft van de twintigste eeuw, vakt de democratiseringscurve dus af. Het enthousiasme voor de democratie dat zo kenmerkend was voor die periode, lijkt geluwd. In veel van de verkiezingen die in de vanouds democratische westerse wereld (Noord-Amerika, Europa) in 2024 werden gehouden, boekten radicale en populistische politici forse winst. Velen van hen herkennen zich in de ideologie van de 'illiberale democratie' van Victor Orbán in Hongarije.

Voor de opkomst van radicale bewegingen die haaks lijken te staan op de rechtsstatelijke democratie zoals wij die kennen, zijn vele verklaringen aangedragen. Die gelden niet onverkort voor alle landen en zeker niet in gelijke mate. Niettemin is er een aantal factoren aan te wijzen die in meer of minder mate een rol spelen.

Veel inwoners van voormalig Oost-Duitsland en sommige Midden-Europese landen raakten teleurgesteld in hun verwachtingen na de val van de Muur in 1989. Die kwamen vaak niet uit, ondanks het profijt van de toetreding tot de Europese Unie.

4 A. Lührmann, M. Tannenbergh, S.I. Lindberg, 'Regimes of the World: Opening new Avenues for the Comparative Study of Political Regimes', *Politics and Governance*, 2018 6-1, p. 66-77.

5 V-Dem Institute, *Democracy Report 2025*, p. 12-13.

6 Zie ook: Democracy Index 2024, Trend of global democratic decline and strengthening authoritarianism continues through 2024, Economist Intelligence Unit, *The Economist*.

Het aantal autocratieën is fors gestegen ten opzichte van tien jaar geleden.

Veel bedrijven in de voormalige Oostbloklanden konden de concurrentieslag op de vrije markt niet aan. Overdonderend was de confrontatie met de Westerse cultuur die gekarakteriseerd wordt door individualisering, autonomie, emancipatie, postmoderne fragmentarisering en relativering, niet zelden ook uitmondend in wat wel *woke* genoemd wordt.⁷ Ver doorgevoerde vormen hiervan zouden ook in de westerse landen bij velen voor ongemak en onvrede zorgen. De welvaarts kloof tussen rijk en arm groeide in veel landen eerder dan dat deze afnam.

Financiële, sociaaleconomische en culturele factoren spelen dus een prominente rol bij de legitimiteit van een democratie. Hoewel het misschien meer de werking van de markteconomie was die tot teleurstellingen leidde, voelden velen het toch vooral als *democracy fails to deliver*: de democratie levert niet wat ze beloofde.

Voor de westerse wereld zijn er ook andere katalysatoren van onvrede en onzekerheid aan te wijzen: de financiële crisis van 2008, de migratiegolven sinds 2015, de terrorismedreigingen en aanslagen sinds 9/11 en natuurlijk de coronapandemie die de wereld op slot zette met alle gevolgen van dien. Deze omstandigheden hebben bijgedragen aan een verminderd vertrouwen in het functioneren van de democratie en een vergrote aantrekkingskracht van leiderschap zonder tegenkrachten. Dat het appèl van de democratie aan kracht inboet, heeft tot slot ook te maken met het aanhoudende onvermogen om uit te leggen en vooral in de praktijk te laten zien wat haar waarde is.

In deze vereenvoudigd weergegeven cocktail van ideeënstrijd en economische, sociale en culturele omstandigheden van burgerlijke onvrede⁸ ontstond binnen (westerse) democratieën ruimte voor bewegingen en partijen met enkele of meer autocratische kenmerken. De verschillen tussen die bewegingen en partijen zijn soms aanzienlijk, maar toch kunnen enkele algemene delers worden onderscheiden: een zekere rancune en revanchisme jegens het 'traditionele' bestuur, een streng tot onverbiddelijk migratie- en integratiebeleid waarbij een relatie wordt gelegd met economische malaise en criminaliteit, het vooropstellen van nationale soevereiniteit boven de internationale rechtsorde of Europese regelgeving en het laten prevaleren van traditionele familie- en gezinswaarden boven andere verbanden, gaardheden en voorkeuren. Opmerkelijk is ook een vaak openlijk beleden sympathie voor het huidige Rusland en voor Poetin.

7 Y. Mounk, *The Identity Trap, A story of ideals and power in our time*, Penguin Press 2023; S. Neiman, *Links is niet woke*, Rotterdam: Lemniscaat 2023.

8 Vgl. Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa*, 2017, p. 23-34; M. Kruk, *Opstand. De populistische revolutie en de strijd om de ziel van het Westen*, Amsterdam: Prometheus 2024.

Autocratische staten kenmerken zich door onderlinge samenwerking en ondersteuning, vaak verweven met persoonlijke rijkdom en macht en gericht op het beperken of ontnemen van reële zeggenschap en invloed van burgers. Zij ontwijken veelal elke vorm van transparantie of verantwoordingsplicht en maken oppositie(leiders) monddood, soms in letterlijke zin.⁹ Autocratische leiders bezitten een krachtig geloof dat zij aan de winnende hand zijn, omdat zij beter dan anderen in staat zijn aan te voelen wat er speelt onder het volgens hen homogeen samengestelde volk. Karakteristiek is de routekaart van veel van deze leiders om hun doelen te bereiken: het opzetten en normaliseren van stigmatiserende tegenstellingen, de inperking van de mogelijkheden van media en de onafhankelijkheid van rechters en de beknotting van hoger onderwijs en wetenschap. Desinformatie, (gestuurde) sociale media en buitenlandse beïnvloeding spelen daarbij een niet te onderschatten rol.

Deze autocratische tendensen gelden niet onverkort of in dezelfde mate ook voor ons land. Gelukkig niet. Maar ook in Nederland is de democratie niet immuun voor autocratische invloeden. De Nederlandse democratie kent een aantal belangrijke institutionele en constitutionele waarborgen die democratische erosie bemoeilijken, maar dat wil niet zeggen dat er daartoe geen pogingen kunnen worden ondernomen. De waarborgen tegen ondermijning zouden in het licht daarvan moeten worden versterkt.¹⁰

Dat het democratisch normbesef in Nederland niet vanzelfsprekend is, blijkt onder meer uit het Nationaal Kiezersonderzoek van 2024. Een derde van de kiezers zou het land aan een 'sterke leider' toevertrouwen, ook als die soms de regels naar zijn hand zou zetten.¹¹ Deze bevinding sluit aan bij een studie uit 2021 die concludeerde dat "een aanzienlijk aantal Nederlanders vindt dat voor de aanpak van urgente problemen de democratie soms opzijgeschoven mag worden."¹² Kennelijk nemen ook in ons land veel mensen aan dat de democratie onvoldoende in staat is om urgente kwesties aan te pakken en dat een benadering van sterk leiderschap zonder belemmeringen meer oplevert. Het is in dit verband leerzaam om kennis te nemen van recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau, waaruit blijkt dat een meerderheid van de Nederlanders wil dat de regering zich

9 A. Applebaum, *Autocratie B.V. Over dictators en de redding van de democratie*, Amsterdam: Ambo Anthos 2024.

10 M. Honingh, C. van Ham e.a., *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland*. Rapport Kennisbank Openbaar Bestuur 2024.

11 Nationaal Kiezersonderzoek 2024, De verkiezingen van 2023 'Van Onderstroom naar Doorbraak: Onvrede en Migratie', p. 19, 59, 103.

12 R. van Wonderen, *Democratisch bewustzijn in Nederland. Over de ontvankelijkheid voor illiberaal en antidemocratisch gedachtegoed en de weerbaarheid daartegen*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut 2021, p. 12-13, 63.

Enkel verkiezingen houden is niet genoeg om van een volwaardige democratie te kunnen spreken.

minder richt op het buitenland (dit was overigens voordat de geopolitieke ontwikkelingen in de eerste maanden van dit jaar in versnelling raakten). Kiezers klagen bovendien steeds meer over het landsbestuur, mede door de hoge verwachtingen die men van de politiek heeft.¹³

Op het eerste gezicht is er nog steeds volop steun onder de bevolking voor de democratie als 'ideaal bestuursstelsel'. Die steun is vergelijkbaar met die in andere Europese landen en geldt voor alle groepen, van jong tot oud, van praktisch tot hoger opgeleid en van arm tot rijk. Maar dan gaat het om democratie als abstract begrip. Nader bezien blijkt onder significante groepen van het electoraat een eenzijdige *winner-takes-all*-opvatting van de democratie dominant. De algemene steun voor de democratie moet ook gerelativeerd worden als wordt doorgevraagd naar concrete beleidsmaatregelen.¹⁴ In september 2024 waren bijvoorbeeld veel kiezers die op de coalitiepartijen hadden gestemd, bereid te accepteren dat het parlement buitenspel zou worden gezet als dat nodig zou zijn om vergaande asiemaatregelen te kunnen doorvoeren.¹⁵ De steun voor het democratisch bestel is dus ook in Nederland niet vanzelfsprekend en in zekere zin fragiel.

3 Wat democratie is en waar zij voor staat

Het open karakter van democratieën vormt hun kracht, maar bepaalt ook hun kwetsbaarheid. Zij zijn beïnvloedbaar door tegenstanders die zich kunnen beroepen op de ruimte en vrijheid die de democratie biedt en kunnen niet zonder meer vertrouwen op het democratisch ethos van alle burgers. Enkel verkiezingen houden is niet genoeg om van een volwaardige democratie te kunnen spreken. Een democratie moet intrinsiek en doorleefd weerwoord bieden aan tegenkrachten.

3.1 Doelstellingen

De doelstelling van elke democratie is altijd tweeledig, hoe groot de verschillen in vorm ook zijn tussen de verschillende democratische staten.¹⁶ De democratie beoogt allereerst bij te dragen aan zelfbepaling. Democratisering van politieke macht leidt tot vrijheid, zowel

¹³ Burgerperspectieven 2024, Bericht 3, Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹⁴ Global Trends, Ipsos I&O, 2024, aangehaald in: M. van de Koppel en S. van Heck, *Opinie: Anti-immigratiesentiment zet democratie onder druk* - Ipsos I&O Publiek, tevens gepubliceerd in de Volkskrant van 27 november 2024.

¹⁵ Ipsos I&O politieke peiling van 23 september 2024, zie: P. Kanne en A. van der Schelde, *Immigratie blijft electorale verhoudingen bepalen; ten gunste van de PVV* - Ipsos I&O Publiek.

¹⁶ M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, J. Uzman, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2022, p. 217-218.

individueel als collectief. In die zin is democratie ook een emancipatieproces: groepen burgers maken zich geleidelijk vrij van de omklemming door het bestuur en krijgen of nemen de ruimte om eigen ideeën, wensen en talenten te ontplooiën.¹⁷ In de tweede plaats verschaft democratie legitimiteit aan de bevoegdheidsuitoefening door de overheid. Burgers hebben met de toekenning van die bevoegdheden ingestemd in de overtuiging dat rechtvaardige regels worden uitgevaardigd door hen die daartoe terecht zijn gemachtigd. Hiermee hangt samen de idee dat democratie in de kern neerkomt op gemeenschappelijkheid en dat er een 'res publica' – een gemeenschappelijke zaak – is die adequaat zal worden behartigd.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken heeft binnen de democratie in beginsel iedereen gelijk het recht om via vrije en geheime verkiezingen invloed uit te oefenen op de samenstelling van volksvertegenwoordigende colleges die bij de besluitvorming betrokken zijn (actief kiesrecht), alsmede het recht om in die colleges zelf te worden verkozen (passief kiesrecht). Iedereen heeft ook het recht om naar politieke macht te streven en politieke grondrechten uit te oefenen, zoals de vrijheid van meningsuiting en het betogingsrecht. De volksvertegenwoordiging is betrokken bij de besluitvorming door medebeslissingsrecht vooraf en het controlerecht achteraf. Bovendien geldt het beginsel van transparantie: de besluitvorming en de besluiten zijn in principe openbaar. In die besluitvorming geldt de meerderheidsregel en worden de rechten van minderheden gerespecteerd.

3.2 Rechtsstaat en rechters

Deze eisen aan de democratie vertonen de nodige overlap met de kenmerken van de rechtsstaat, zoals de gelding van grondrechten, het gelijkheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel. Democratie en rechtsstaat moeten weliswaar worden onderscheiden, maar zijn wel met elkaar verweven en kunnen moeilijk los van elkaar worden gezien, laat staan los van elkaar bestaan. Er wordt dan ook gesproken van de democratische rechtsstaat¹⁸ of van een volwaardige democratie. Deze brede of 'materiële' opvatting van democratie wordt ook wel aangeduid als de liberale, dat wil zeggen: rechtsstatelijke democratie. In deze brede opvatting van democratie gaat het niet alleen om de legitimatie van het politiek bestuur door verkiezingen en controle, maar ook om het evenwicht tussen de staatsmachten, de samenwerking van rechtsprekende, wetgevende en uitvoerende macht en het respect voor ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

¹⁷ Zie uitgebreid hierover: A. de Dijn, *Vrijheid. Een woelige geschiedenis*, Amsterdam: Alfabet Uitgevers 2021.

¹⁸ De algemene bepaling in de Grondwet luidt: De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Zie ook: Jaarverslag Raad van State 2019, Hoofdstuk 1, Het evenwicht in de rechtsstaat; Jaarverslag Raad van State 2023, Hoofdstuk 1, Innoveren in de rechtsstaat.

Dat is niet alleen een kwestie van constitutionele hoffelijkheid, maar ook een essentieel vereiste om de democratische rechtsstaat goed en ordelijk te laten functioneren.

Daartoe behoort bijvoorbeeld dat wetgever en bestuur rechterlijke uitspraken naleven. Rechter hebben immers de aan hen wettelijk opgelegde en daarmee democratisch gelegitimeerde verplichting om recht te spreken in concrete gevallen die aan hen worden voorgelegd. Die verplichting bestaat ook als rechters wordt gevraagd een oordeel te geven of de overheid zich houdt aan democratisch tot stand gekomen wetten, democratisch goedgekeurde verdragsbepalingen of algemeen aanvaarde rechtsbeginselen. De rechter staat dus evenzeer voor de werking van de democratie als de volksvertegenwoordiging en het bestuur. De rechter bewaakt immers dat de overheid daadwerkelijk de democratie eerbiedigt door democratisch tot stand gekomen regels en aanvaarde beginselen na te leven. Of dat nu de uitoefening van (politieke) grondrechten betreft,¹⁹ al dan niet in het kader van algemeen belangacties,²⁰ of bijvoorbeeld de naleving van Europese richtlijnen en nationale regelgeving over natuurbehoud en de depositie van stikstof.²¹

Als de wetgever moeite heeft met de toepassing van de wet door de rechter in concrete zaken, kan de wetgever reageren door de wet aan te passen. Als het Europese regelgeving betreft of verdragsbepalingen, is dat weliswaar makkelijker gezegd dan gedaan, omdat de nationale wetgever die regels niet eenzijdig kan wijzigen of schrappen. Maar dat neemt niet weg dat de opdracht aan de rechter dezelfde blijft, ook als het om internationale wetgeving gaat: de geldende regels moeten naar beste vermogen worden geïnterpreteerd en toegepast. De rechter moet zich rekenschap geven van de democratische grondslag van de wet- en regelgeving die hij moet toepassen. De rechter kan dan ook niet zomaar bestuurlijke weigerachtigheid of onvermogen om democratisch vastgestelde (Europese) regels of democratisch goedgekeurde verdragen uit te voeren en na te leven, laten passeren.

19 Zie voor een recent voorbeeld: ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:524, waarbij het grondrecht op betoging van artikel 9 Grondwet aan de orde was. Zie voor één van de eerdere voorbeelden: ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1965 (Gaswinning Groningen) waarbij het recht op leven en de persoonlijke levenssfeer aan de orde waren.

20 Zie de uitspraak op het hoger beroep van Farmer Defence Force tegen het verbod van de Veiligheidsregio Groningen om landbouwvoertuigen in te zetten gedurende een periode van een week in juli 2020 op openbare wegen. ABRvS 6 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4479. Zie verder bijvoorbeeld Gerechtshof Den Haag 12 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191 en PG Hoge Raad 29 november 2024, ECLI:PHR:2024:1279 (F-35-zaak/Oxfam Novib-Pax-Rights Forum); Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578 (Stikstofzaak/Greenpeace); ABRvS 7 december 2007 (SGP-zaak/Clara Wichmann) ECLI:NL:RVS:2007:BB9493; Hoge Raad 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (SGP-zaak/Clara Wichmann).

21 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604 (PAS-uitspraak), ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129 (Porthos), ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac) en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (Amer).

Bedacht moet worden dat de minderheid van nu de meerderheid van morgen kan vormen.

Wel kan de rechter signaleren dat een wet in de praktijk tot te strenge of door de wetgever niet bedoelde uitkomsten leidt, zodat aanpassingen kunnen worden overwogen. Zo geeft de Afdeling bestuursrechtspraak tegenwoordig nadrukkelijker zelf in uitspraken aan waar zij de wetgever op wil wijzen met het oog op toekomstige rechtsvorming, de zogenoemde *terugkoppeling*. In het bijzonder wordt hiervan gebruikgemaakt als de Afdeling bestuursrechtspraak door het verbod van rechterlijke toetsing aan de Grondwet geen ruimte heeft om in een concreet geval te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel²² en daardoor zelf de harde uitwerking van een wettelijke regeling niet kan voorkomen.²³ Terugkoppeling door de rechter kan zo worden beschouwd als een concrete bijdrage aan de constitutionele dialoog tussen de staatsmachten in de democratische rechtsstaat.

3.3 Deliberatie en participatie

Democratie is dus meer dan enkel legitimatie van de macht op grond van verkiezingen. Wie democratie breder opvat dan dat, erkent en stimuleert de noodzakelijke betrokkenheid van burgers en deelname aan het publieke debat. Dit kan op veel verschillende manieren, van betogingen tot burgerparticipatie bij besluitvorming. Een sterk maatschappelijk middenveld is eveneens van belang voor een inhoudsvolle democratie: wetenschap en onderwijsinstellingen, onafhankelijke media, adviesorganen en maatschappelijke organisaties op velerlei terrein voeden niet alleen de parlementair democratische besluitvorming met feiten, argumentatie en inzichten, maar dragen ook bij aan transparantie en verantwoording van de macht. Zij zijn bovendien essentieel voor de informatiepositie van burgers en voor het maatschappelijk debat.

Democratie in de brede, rechtsstatelijke opvatting vraagt om meer betrokkenheid van burgers dan eens in de zoveel jaar naar de stembus gaan. Democratie is een continu proces van gemeenschappelijke, wederzijdse beïnvloeding,²⁴ dat vraagt om debat en uitwisseling van ideeën. Niet alleen in de politieke arena, maar in de eerste plaats in de samenleving zelf. De maatschappelijke ruimte voor verschillende ideeën en denkbeelden resoneert vervolgens in de politiek. Zowel in de samenleving als in de politiek moeten minderheden en hun opvattingen en belangen daarbij worden beschermd en gerespecteerd. Die bescherming en dat respect zijn niet alleen een moreel imperatief. Bedacht moet worden dat de minderheid van nu de meerderheid van morgen kan vormen, en de meerderheid van vandaag straks dus een minderheid kan zijn. Democratie kan zo worden beschouwd als een

²² ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772 en ECLI:NL:RVS:2023:825.

²³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2040 over de regeling voor de overname van private schulden op grond van Wet hersteloperatie toeslagen.

²⁴ Jonathan White, *In the long run. The future as a political idea*, Profile Books 2024.

permanent proces van gemeenschappelijke zelfcorrectie.²⁵ De reële mogelijkheid van een andere politieke koers in de toekomst houdt mensen die zich nu minder vertegenwoordigd of minder bediend voelen, toch bij het democratisch proces betrokken. Het is daarom in een democratie cruciaal dat minderheden het vertrouwen behouden dat ook hun stem wordt gehoord. Dit vormt een grondslag voor saamhorigheid en verbinding met andere burgers en ook voor de bereidheid om overheidsbesluiten te aanvaarden, zelfs als die direct tegen het belang van de eigen groep ingaan.²⁶ Hierin spelen politieke partijen en politici een grote rol: het is zeker ook aan hen om de openheid van de democratie te bewaken en hoopvolle toekomstbeelden te formuleren die kiezers motiveren om aan het democratisch proces te blijven deelnemen.

In een eenzijdige, ééndimensionale of minimale opvatting van democratie worden deze opdrachten genegeerd. Democratie wordt dan voornamelijk gezien als het organisatieproces dat via verkiezingen leidt tot meerderheidsvorming in het politieke domein. Het dominante uitgangspunt is enkel *'de meerderheid bepaalt'* (*'majority rules'*), waarbij elke politieke keuze legitiem is als die uiting geeft aan een gepercipieerde wens van de meerderheid. In radicale politieke kringen, ook in ons land, wordt zo'n beperkt democratiebegrip omarmd. De wil van de meerderheid mag in deze opvatting niet worden belemmerd of beperkt door rechterlijke uitspraken (*'dikastocratie'*), maatschappelijke tegenbewegingen of journalistieke controle. Radicaal populisme bergt zo het gevaar in zich dat het tegenover de democratie zoals wij die kennen komt te staan, zeker als kennis en respect voor de feiten worden ingeruild voor fictie en beeldvorming.²⁷ Eéndimensionaal meerderheidsdenken effent het pad voor autocratisering.

4 Uitdagingen voor de democratie

Tegen de achtergrond van het veranderende politieke landschap en het risico van betekenisverschuiving in de richting van een minimale opvatting van democratie, kunnen verschillende uitdagingen worden onderkend. De democratie ontmoet druk vanuit vier verschillende richtingen: van binnenuit, van buitenaf, van onderop en van bovenaf.

²⁵ Jonathan White (2024).

²⁶ AIV (2017), p. 14-15.

²⁷ Zie onder meer: John Lukacs, *Democracy and Populism: Fear and Hatred*, Newhaven & London: Yale University Press 2005. In de Verenigde Staten lijkt dit tegenover elkaar gaan staan nu aan de orde te zijn.

De druk van *binnenuit* hangt samen met de democratische eis dat iedereen het recht heeft om te streven naar politieke machtsvorming. De vraag is evenwel of dit recht onbegrensd is of dat het democratisch bestel zich mag, kan en wellicht zelfs moet verdedigen tegen ondemocratische stromingen die met gebruikmaken van democratische structuren naar politieke macht streven om de democratische grondslagen te ondergraven; de zogenoemde democratische paradox. Een voorbeeld van druk van *buitenaf* is de verspreiding van desinformatie en buitenlandse beïnvloeding van verkiezingsprocessen en politieke besluitvorming. Druk van *onderop* kan zich voordoen door ondermijnende activiteiten of onverschilligheid van burgers die vooral op het eigenbelang zijn gericht, dan wel door het afhaken van burgers die gefrustreerd raken door de gebrekkige slagkracht van de overheid of het onbegrip voor hun omstandigheden. Ten slotte kan druk van *bovenaf* ontstaan door het ontbreken of onvoldoende zichtbaar zijn van moreel en rechtsstatelijk leiderschap tegenover de juist wel zichtbare pretenties van autocratische leiders.

De uitdaging die de democratie door deze druk op alle vier fronten ook in Nederland tegemoetziet, vraagt om richtinggevende antwoorden. Daarbij moet de eigen aard van onze democratie in ogenschouw worden genomen. Die verschilt van die in andere staten doordat de bepalende politieke en maatschappelijke ontwikkelingen die hun systeem hebben bepaald, uiteenlopen. Verder moet niet alleen worden gedacht aan harde waarborgen zoals de grondwettelijke opdracht om regelmatig verkiezingen te houden.²⁸ Andere, 'zachtere' aspecten spelen ook een vitale rol. Te denken valt aan enkele fundamentele ongeschreven spelregels of informele normen die in acht moeten worden genomen: wederzijdse tolerantie, dat wil zeggen politieke tegenstanders als legitieme opposanten beschouwen, en institutionele terughoudendheid, waarmee bedoeld wordt de zelfbeperking in het uitoefenen van wat mogelijk is binnen een bevoegdheid.²⁹ Het naleven van deze normen vormt een belangrijke verklaring voor het succes van sterke en stabiele democratieën.³⁰

4.1 Het politieke domein

De invloed van politici op het kiezersgedrag valt niet te onderschatten.³¹ Zij beïnvloeden de kiezers zowel in negatieve als in positieve zin. Het is dan ook in de eerste plaats aan hen om de democratische beginselen te verdedigen en uit te dragen, kortom: een democratisch

28 Artikelen 52 en 53 Grondwet.

29 S. Levitsky & D. Ziblatt, *How Democracies Die*, New York: Crown 2018, p. 101-102, 106.

30 Vgl. S. Levitsky & D. Ziblatt (2018), p. 100, 213.

31 C.H. Achen en L.M. Bartels, *Democracy for Realists. Why elections do not produce responsive government*, Princeton University Press 2016; L.M. Bartels, 'The Populist Phantom. Threats to Democracy start at the Top', *Foreign Affairs*, November/December 2024.

In een brede ofwel liberale democratie eindigt het debat niet bij de eigen inbreng.

ethos te laten zien. Democratie is een historisch ontwikkelde gedragscode en een proces van voortdurend in de praktijk leren; zij vormt dus een traditie.³² Die traditie heeft in zichzelf de betekenis van kunnen omgaan met politiek conflict, om zo meningsverschillen en onenigheden te ordenen en volgens regels te beslechten. In de parlementaire democratie van ons land geeft deze traditie politici een opdracht om open debat en compromisvorming mogelijk te maken, zowel binnen als buiten de regering en volksvertegenwoordiging. Dat is in deze tijd van polarisatie en populisme geen gemakkelijke, maar wel een wezenlijke opdracht. Die houdt onder meer in om 'verbubbeling' zoveel mogelijk tegen te gaan – ook in de Tweede Kamer, waar soms meer aandacht bestaat en wordt gegenereerd voor de eigen quotes dan voor de inhoud van het gezamenlijk debat.

De gerichtheid op compromisvorming betekent niet dat discussie, onenigheid en meningsverschil moeten worden vermeden of weggestopt. Integendeel. Zichtbare ideeënstrijd is voor elke democratie essentieel omdat het kiezers laat zien dat hun standpunten aan bod komen en dat het maatschappelijk gesprek zijn weerslag heeft in het politieke debat. Dat vraagt van partijen dat zij het inhoudelijk debat niet uit de weg gaan omdat zij zich bijvoorbeeld van een meerderheid verzekerd weten of omdat zij slechts een statement voor de eigen achterban willen afgeven. In een brede ofwel liberale democratie eindigt het debat niet bij de eigen inbreng en ook niet bij het hebben van een meerderheid.

Veel kiezers voelen zich ook om andere redenen buitenspel staan. Het debat wordt over hun hoofden heen gevoerd en reflecteert onvoldoende hun alledaagse wereld en alledaagse zorgen. Zo zijn niet alleen de ambtenarij en het openbaar bestuur, maar ook de politieke arena vrijwel geheel bezet door theoretisch opgeleiden. De democratie lijkt daarmee vooral een 'diplomacratie'³³ geworden, waarin de burgers met de hoogste diploma's het meer voor het zeggen hebben. Gesteld wordt dat dit leidt tot het vaker honoreren van de voorkeuren van theoretisch opgeleiden dan die van praktisch opgeleiden.³⁴ Daarmee zou ook een verdieping plaatsvinden van de sociale en politieke tegenstellingen langs opleidingslijnen.³⁵ De groep hoger of theoretisch opgeleiden

32 H. te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker 2010, p. 10-11.

33 M.A.P. Bovens, 'De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie', *Beleid en Maatschappij*, 2006 (33), p. 205-218; Mark Bovens en Anchrit Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Bert Bakker 2011.

34 W. Schakel en D. van der Plas, 'Degrees of influence: Educational inequality in policy representation', *European Journal of Political Research*, 2021 60(2), p. 418-437, aangehaald door Bovens 2024, p. 14.

35 M.A.P. Bovens, *Opleiding als nieuwe verzuiling. En wat dit betekent voor de universiteit*, Afscheidsrede Universiteit Utrecht (29 november 2024), p. 14.

is overigens geen homogene, gesloten kaste, die geen begrip zou hebben voor de positie van praktisch geschoolden. Politieke partijen, die ook in de toekomst een essentiële schakelfunctie tussen burgers en overheid vervullen, zullen wegen moeten vinden om de belangen van alle opleidingsgroepen mee te wegen in hun standpunten en die nadrukkelijk te articuleren. Dat zal mogelijk ook gevolgen kunnen hebben in de samenstelling van hun kieslijsten voor onder meer de Tweede Kamer.³⁶

De kern van democratisch samenleven is de wil om samen de problemen aan te pakken zonder elkaar uit het oog te verliezen. Conflicten zullen nooit definitief kunnen worden opgelost, maar kunnen wel worden beheerst. Dat betekent erkenning van maatschappelijke verdeeldheid, in de zin van een pluraliteit van belangen en aanspraken, en van de legitimiteit van conflicten daartussen. Maar het betekent ook erkenning van de begrenzing van dat conflict. Wie de fundamentele instituties van democratie en rechtsstaat ondergraaft of ontkent, kan niet onverkort als legitieme opponent worden behandeld en moet krachtig worden tegengesproken en zo nodig worden uitgesloten, omdat hij de democratie als zodanig in de waagschaal stelt.³⁷ Democratie heeft weliswaar ‘conflictueuze consensus’ nodig, maar moet ook weerbaar zijn en de middelen daarvoor ter beschikking hebben, bijvoorbeeld in het uiterste geval in de vorm van een partijverbod.

Voor het goed functioneren van de parlementaire democratie is tot slot ook de wil tot samenwerking essentieel. Die samenwerking speelt bij Kamerleden onderling, bijvoorbeeld bij de controle op de uitvoerende macht, maar ook tussen Kamerleden en bewindslieden, bijvoorbeeld bij de behandeling van wetsvoorstellen, en tussen bewindslieden en hun ambtenaren. Het belang van een goede werking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de parlementaire democratie kan niet worden onderschat.³⁸ Daarvoor is ook nodig dat bewindspersonen een leiding van de ambtelijke organisatie en cultuur verzekeren waarin ambtenaren de ruimte voelen om op grond van hun professionele oordeel aan te geven wanneer zij in bepaalde politieke wensen spanning zien met het algemeen belang.³⁹ Voor de samenwerking tussen regering en parlement in de totstandkoming van zorgvuldige en rechtsstatelijk verantwoorde wetgeving is

36 Vlg. Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom 2018, p. 50 e.v.

37 C. Mouffe, *Over het politieke*, Kampen: Klement/Pelckmans 2005, p. 129-132.

38 Zie: *Ministeriële verantwoordelijkheid. Een ongevroegd advies van de Afdeling advisering*, Raad van State, 15 juni 2020.

39 Zie: advies van de Afdeling advisering inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van de bijlage bij het Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017 in verband met de wijziging van de ambtseed, *Staatscourant* 2025, 3398 (W04.24.00095/l).

samenwerking eveneens noodzakelijk. Die samenwerking, bijvoorbeeld door ambtelijke wetgevingsbijstand aan Tweede Kamerleden, is minder gebaat bij harde juridische afgrenzingen dan bij een continue dialoog over de politiek-ambtelijke spelregels en een ontspannen verhouding tussen de actoren in het wetgevingsproces.⁴⁰

4.2 Slagkracht van de overheid en grip van de burgers

Druk op de democratie van onderop ontstaat ook als burgers afhaken omdat zij geen vertrouwen meer hebben in de slagvaardigheid van de overheid. Daar spreken zij terecht de politiek verantwoordelijken op aan, totdat zij het gevoel hebben dat dit niet helpt en zij zich afkeren van het democratisch proces. Het uitvoeringsvermogen van de overheid laat inderdaad te wensen over. Natuurlijk wordt veel tot stand gebracht en onderhouden, maar op cruciale terreinen is de slagkracht gebrekkig, zoals de nog immer actuele vraagstukken in het ruimtelijk domein rond landbouw, stikstof, woningbouw en klimaatbeleid laten zien. Ook kan worden gewezen op de hersteloperaties rond de aardbevingsschade in Groningen en de desastreuze gevolgen van de afhandeling van de kinderopvangtoeslagen. Burgers zien dat de beloften van de overheid om deze maatschappelijke problemen op te lossen slechts met kleine stapjes en soms nog helemaal niet worden ingelost. De acute problemen vragen om veel inzet van de overheid die boven op de reguliere taken en nieuwe beleidswensen komt. De opgave is bijzonder groot te noemen, zeker tegen de achtergrond van een krappe arbeidsmarkt, de noodzaak om blijvend te investeren in innovatie en de extra inspanningen die in dit tijdsgewricht worden gevraagd om de defensiecapaciteit te vergroten. Hieraan draagt niet bij dat politici nog steeds meer verwachtingen wekken dan daadwerkelijk kunnen worden waargemaakt en onrealistische ‘oplossingen’ in het vooruitzicht stellen. Dat ondermijnt op den duur het vertrouwen in wat de overheid vermag en daarmee het vertrouwen in de democratie als verbinding tussen de burgers en de overheid.⁴¹

In het verlengde van matiging van politieke beloften en versterking van de slagkracht van de overheid, is het verder relevant dat de grip van burgers op hun eigen omstandigheden wordt vergroot. Grote groepen, in het bijzonder jongeren en huishoudens tot en met lage middeninkomens, ervaren onzekerheid en gebrek aan grip op hun leven, zo blijkt uit onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.⁴²

⁴⁰ Voorlichting over de ministeriële verantwoordelijkheid en ambtelijke bijstand, 12 juni 2024 (W16.24.00014/1).

⁴¹ Jaarverslag Raad van State 2022, Hoofdstuk I, Een slagvaardige overheid.

⁴² WRR-rapport 108, *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*, november 2023.

Een gebrekkige persoonlijke controle over het eigen leven kan leiden tot een wantrouwen jegens de overheid.

Dit vormt een bron van maatschappelijk onbehagen.⁴³ Diverse onderzoeken laten voorts zien dat een gebrekkige persoonlijke controle over het eigen leven kan leiden tot scherper denken in termen van 'zij' tegen 'wij', een wantrouwen jegens de overheid, het zoeken naar zondebokken en een grotere voorkeur voor 'sterke leiders'.⁴⁴

Een belangrijke voorwaarde voor het (her)krijgen van grip van burgers op hun leven en hun omgeving is dat zij in staat zijn om hun eigen gedrag te reguleren. Grip veronderstelt daarom een basis van *doenvermogen*.⁴⁵ Daar hoort rekening mee te worden gehouden bij het ontwerpen en toetsen van beleid en regelgeving. Als burgers in staat worden gesteld om actief een bijdrage te leveren aan de oplossing van problemen in hun eigen omgeving en in de samenleving, kan dat leiden tot een realistischer blik op wat burgers zelf kunnen en wat de overheid vermag. De overheid kan hieraan bijdragen door er nog beter voor te zorgen dat mensen weten wat hun rechten en plichten zijn en waar zij terecht kunnen als zij daar gebruik van willen maken, en dat de regels voor hen begrijpelijk en doenlijk zijn. Uit onderzoek naar de regelcomplexiteit blijkt dat dit lang niet altijd het geval is.⁴⁶

4.3 Samenleving en intermediaire instituties

Een gezonde en vitale democratie wordt geschaagd door een pluriforme samenleving, waarin een toegankelijk en open publiek debat wordt gevoerd. Velen kunnen hun bijdragen leveren, bijvoorbeeld door in te spreken, opinies te geven in klassieke en sociale media, betrokkenheid te tonen bij maatschappelijke organisaties – van vakbonden tot actiegroepen – of te demonstreren.⁴⁷ Voor dat levendige en veelvormige publieke debat zijn wetenschap, onderwijsinstellingen, hoogwaardige journalistiek en non-gouvernementele organisaties onontbeerlijk. Zij dragen bij aan de informatiepositie van de burger, bieden tegenspraak en voeden de kwaliteit van het bestuur. Zij participeren in de publieke ruimte voor debat en bewaken tevens het open karakter daarvan. Het is positief dat dit in politieke verklaringen wordt onderkend, omdat zij onmisbare institutionele schakels vormen in het functioneren van de democratie. Het is tegelijkertijd opmerkelijk dat

43 Denkwerk, *Onrust en voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om grip en inbedding*, juli 2019, zie: denkwerk.online. Zie ook: Kim Putters, *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*, Amsterdam: Prometheus 2019.

44 Zie o.a. Kees van den Bos, *Elkaar eerlijk behandelen. Wantrouwen, polarisatie en complotdenken voor zijn*, Den Haag: Boom juridisch 2023.

45 WRR-rapport nr. 97, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, 2017.

46 Zie bijvoorbeeld: *Regelcomplexiteit. Een verkenning aan de hand van twee casestudies*, onderzoek in opdracht van Raad van State door M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht (deel I) en T.L.J. Drouen en T.F.M. Hooghiemstra, Hooghiemstra en Partners 2023 (www.raadvanstate.nl).

47 Het aantal demonstraties is tussen 2015 en 2022 meer dan verdrievoudigd, zie: *Kamerstukken II 2023/24*, 29628, nr. 1217.

deze democratische waarborg met zoveel woorden in een informatieverslag moest worden opgenomen namens de partijen die bij de formatie waren betrokken.⁴⁸ Relevant is natuurlijk welke consequenties aan deze onderkenning worden verbonden. Voorgenomen ingrijpende bezuinigingen op wetenschap, hoger onderwijs en publieke omroep roepen in dit verband vragen op.

In democratieën die afglijden naar autocratie of dictatuur zijn wetenschap, hoger onderwijs, onafhankelijke media en maatschappelijke organisaties vaak de eerste instituties die monddood worden gemaakt. Dat kan gebeuren door zonder aantoonbare legitieme reden financiering stop te zetten, vrij handelen en publiceren aan restricties te onderwerpen of strategische rechtszaken aan te spannen tegen de publieke participatie van bijvoorbeeld wetenschappers, journalisten en activisten. Voor elke democratie blijft essentieel dat er voldoende ruimte is voor maatschappelijk debat en gesprek en dat tegen inperking daarvan kan worden opgetreden. De recente Europese richtlijn die bescherming biedt tegen zogenoemde *Strategic lawsuits against public participation (SLAPPs)* probeert die ruimte bijvoorbeeld te garanderen.⁴⁹

De instituties van de open samenleving staan al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw onder druk door de opkomst van de sterke en op emoties gerichte mediatisering en dramatisering. Dat is sinds de introductie van sociale media niet minder geworden, integendeel. De media- en dramacratie zijn geïntensiveerd door de komst van digitale technologieën en platforms, waarbij slimme algoritmes een sleutelrol vervullen bij het verspreiden van informatie.

De potentiële voordelen zowel voor burgers en economie als voor de democratische rechtsstaat zijn talrijk en groot. Maar nieuwe technologieën brengen tegelijkertijd ook risico's en uitdagingen voor de waarden van de democratie met zich mee. Er is grote druk komen te staan op fundamentele rechten als het recht om niet gediscrimineerd te worden, zeker waar het de uitoefening van politieke grondrechten betreft, op het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en vrijheid van meningsuiting, maar ook op de plicht van de overheid om transparant te zijn en verantwoording af te leggen voor besluiten en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen.

48 Gemeenschappelijke basislijn – ook genoemd 'rechtsstaatverklaring' -, opgenomen in het eindverslag van informateur Plasterk van 12 februari 2024. In het Hoofdlijnenakkoord van de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB van 16 mei 2024 wordt aan deze verklaring gerefereerd, gevolgd door de zinsnede: "De instituties die de rechtsstaat mede dragen, in het bijzonder rechtspraak, media en wetenschap worden versterkt."

49 Richtlijn (EU) 2024/1069 van 11 april 2024 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht. Het College voor de Rechten van de Mens heeft aangekondigd in zijn Jaarrapportage 2025 aan deze problematiek aandacht te besteden.

Absolute voorwaarde voor de inzet van deze technologieën is dan ook dat die niet plaatsvindt omdat het kán, maar omdat het verstandig is, verstandig gebeurt en voldoende wordt bewaakt.

Dat laatste is lang niet altijd het geval. Misbruik van digitale technologie vormt een ernstige bedreiging voor de democratie. Het vertrouwen in de democratische rechtsstaat kan door buitenlandse statelijke actoren zoals Rusland en China worden ondermijnd, onder meer door aanhoudende cyberaanvallen, spionage, verspreiding van desinformatie en digitale inmenging in publieke opinie en politieke besluitvorming. De gehele samenleving is doelwit van dergelijke openlijke en heimelijke vormen van ondermijning en beïnvloeding.⁵⁰ Zulke activiteiten tasten een onafhankelijk en transparant politiek en bestuurlijk bestel aan en vormen daarmee een bedreiging voor zowel de nationale veiligheid⁵¹ als de democratie.

De regering is zich hiervan bewust en heeft onder meer een wetsvoorstel in voorbereiding dat politieke partijen minder kwetsbaar maakt voor beïnvloeding van buitenaf door giften. Gerichtte aandacht wordt ook geschonken aan de zogenoemde *microtargeting* bij politieke campagnes.⁵²

De vraag is wel of dit voldoende is. In tal van democratieën is momenteel ondermijning van democratische processen zichtbaar. Een frappant voorbeeld is Roemenië waar de presidentsverkiezing in 2024 via sociale media, met name TikTok, en cyberaanvallen zodanig ernstig werd beïnvloed dat het Roemeense Constitutionele Hof de verkiezing ongeldig verklaarde. Ook in ons land vraagt dit grote alertheid en niet alleen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De Big Techbedrijven vormen al langere tijd knooppunten van technologische, economische en politieke macht. Dit werd eens te meer duidelijk door de invloed van de politieke macht in de Verenigde Staten op dit soort bedrijven en vice versa. Deze verknoping is niet alleen daar gevaarlijk voor het functioneren van democratie en rechtsstaat, maar ook hier, nog daargelaten de grote afhankelijkheid in Europese landen van Amerikaanse platforms. Steeds meer zijn het deze techbedrijven en overheden die de (morele) grenzen voor mensen kunnen bepalen en bewaken en die ook daadwerkelijk bepalen welke informatie mensen wel of niet te zien krijgen. Dat is op den duur funest. Daarom zal een 'slimme' overheid die gebruik wil maken van op zich behulpzame technologie daar op een zorgvuldige en verstandige manier mee moeten omgaan.⁵³

50 Brief van de minister van BZK van 14 januari 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 30821, nr. 257.

51 *Kamerstukken II 2023/24*, 30821, nr. 208.

52 Zie advies van de Afdeling advisering over het voorstel Wet op de politieke partijen, 9 oktober 2024 (W04.24.00070/I).

53 Zie Jaarverslag Raad van State 2023, Hoofdstuk 1, Innoveren in de rechtsstaat.

Over politieke partijen bestaat in Nederland van oudsher weinig regelgeving.

Om de democratische rechtsstaat ook in het huidige digitale tijdperk overeind te houden, zijn inspanningen op Europees niveau cruciaal. Hierin is inmiddels het nodige tot stand gebracht, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming, de Wet digitale diensten, de Wet digitale markten en meest recent de AI-verordening om AI-innovaties te reguleren. De Wet digitale diensten verplicht zeer grote platforms en zoekmachines om maatregelen te nemen tegen systeemrisico's die uit de inrichting van hun diensten voortvloeien, ook risico's rond verkiezingsprocessen. Hiervoor heeft de Europese Commissie richtsnoeren gepubliceerd.⁵⁴ Op 17 december 2024 is de Commissie naar aanleiding van de Roemeense presidentsverkiezing een formele procedure gestart tegen TikTok. De uitkomsten daarvan worden ook in ons land nauwlettend gevolgd. Daarnaast wordt wel gedacht aan het terugdringen van de afhankelijkheid van overheden en bedrijven van Big Tech ('*digitale soevereiniteit*') en het verplichten van platforms en zoekmachines tot kenbare zelfregulering.⁵⁵ Belangrijke Europese ontwikkelingen zijn verder de totstandkoming van een Chipverordening, de ambities van de Europese Commissie inzake 'Het Digitale Decennium' en de aanstaande inwerkingtreding van de Verordening inzake transparantie en gerichte politieke reclame. Al met al is Europa alert,⁵⁶ maar dat wil nog niet zeggen dat de Europese Unie in alle gevallen voldoende weerbaar is.

4.4 Constitutionele waarborgen

Het democratisch bestel van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat wordt gekenmerkt door representatie op basis van evenredige vertegenwoordiging. In een evenredigheidsstelsel weerspiegelt de uitslag de verschillende opvattingen die in de samenleving leven en krijgt een partij of lijst het aantal zetels dat in evenredige verhouding staat tot het aantal ontvangen stemmen. Ons stelsel kent dan ook geen '*winner takes all*' of een mechanisme dat alleen grote partijen of grote blokken van partijen tot de macht toelaat.

In de praktijk zijn politieke partijen een belangrijke spilfunctie gaan vervullen in het proces van kandidaatstelling en verkiezing, en breder in de verbinding tussen kiezers, kandidaten en volksvertegenwoordiging. Zij formuleren en articuleren ook maatschappelijke opvattingen en ideologieën in partij- en verkiezingsprogramma's die op hun beurt een belangrijke bron vormen voor politieke besluitvorming en overheidsbeleid.⁵⁷ Over partijen bestaat in Nederland van oudsher weinig

⁵⁴ Europese Commissie, 26 april 2024; EUR-Lex – 52024XC03014 – EN -EUR-Lex.

⁵⁵ R. Passchier, *De vloek van Big Tech. De juridisch-technologische wortels van constitutioneel verval en digitaal feodalisme*, Den Haag: Boom 2024.

⁵⁶ Zie: European Commission, Protecting Democracy.

⁵⁷ Zie het voorstel Wet op de politieke partijen en het advies van de Afdeling advisering, W04.24.00070/I, a.w.

regelgeving en de wijze waarop de partijen invulling geven aan hun functies verschilt sterk per partij.⁵⁸

Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging verzekert niet alleen een afspiegeling van maatschappelijke ideeën en belangen in de volksvertegenwoordiging, maar dwingt ook coalitiekabinetten af. Hun functioneren staat of valt, als het goed is, met het bereiken van consensus en het sluiten van compromissen. Dit zijn belangrijke waarborgen tegen democratische erosie. Zo'n waarborg ligt ook besloten in de bestuursvorm van collegiale besluitvorming. De minister-president is in Nederland ondanks de stuwende krachten van media en Europese besluitvorming door staatshoofden en regeringsleiders nog altijd slechts *primus inter pares*, de eerste onder zijns gelijken, zonder vergaande sturende bevoegdheden.

Ook het tweekamerstelsel kan als een waarborg worden beschouwd; dat stelsel verspreidt immers de parlementaire besluitvorming over wetgeving over meerdere organen. Deze kunnen bovendien elkaars tegenmacht vormen, omdat de politieke samenstelling van beide Kamers veelal verschilt, mede doordat zij op verschillende wijzen en op verschillende momenten worden verkozen. 'Harde' constitutionele waarborgen zijn verder bijvoorbeeld de (politieke) grondrechten, de algemene bepaling in de Grondwet en de zware procedure voor wijziging van de Grondwet.

Een verdere versterking van de democratie is denkbaar. Zo heeft de regering een voorstel voor een Wet op de politieke partijen in voorbereiding die onder meer voorziet in transparantieverplichtingen voor de interne organisatie van partijen en voor *microtargeting*. Ook voorziet dit voorstel in een verbods- en ontbindingsbepaling die op politieke partijen is toegesneden.⁵⁹ De Staatscommissie parlementair stelsel deed enige jaren geleden voorstellen om de democratie te versterken in combinatie met voorstellen voor meer waarborgen voor de rechtsstaat.⁶⁰ Aan deze aanbevelingen is vooralsnog beperkt gevolg gegeven. De Staatscommissie rechtsstaat heeft vorig jaar eveneens voorstellen gedaan die beogen het rechtsstatelijke karakter van de democratie te verzekeren en de burger meer te betrekken bij overheidsbesluitvorming.⁶¹ Ook vanuit de wetenschap worden verschillende suggesties gedaan om democratische erosie tegen te gaan.⁶²

58 Het wettelijk vastleggen van een deel van de functies van partijen doet onvoldoende recht aan de veelheid en diversiteit van wat partijen allemaal doen, zie advies van de Afdeling advisering, a.w.

59 Zie het voorstel Wet op de politieke partijen en het advies van de Afdeling advisering, W04.24.00070/I, a.w.

60 *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, Amsterdam: Boom, 2018.

61 *De gebroken beloften van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*. Rapport van de Staatscommissie rechtsstaat, Den Haag 2024.

62 Zie o.a. R.J.N. Schlössels, J.J.J. Sillen, R.B.J. Tinnevelt (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2022; Jorieke Manenschijn, Bastiaan Rijpkema, Steven Brintjes, *Weerbare rechtsstaat: de vangrails in de Grondwet*, Den Haag: Boom 2024.

In dit verband kan ook gewezen worden op het initiatiefwetsvoorstel dat in behandeling is tot wijziging van de Grondwet om de introductie van een correctief wetgevingsreferendum mogelijk te maken. Zo'n referendum kan onder voorwaarden een aanvulling en mogelijk zelfs een versterking van de parlementaire democratie vormen, mits nadrukkelijk ook door politiek verantwoordelijken het publieke debat over het onderwerp van het referendum wordt gezocht: de dialoog met burgers. Net als bij verkiezingscampagnes is bij referenda de kwaliteit van de informatievoorziening kwetsbaar, zeker in het licht van de huidige technologische mogelijkheden van beïnvloeding en *microtargeting*.

Het actief betrekken van burgers bij politieke besluitvorming kan ook op vele andere manieren vorm krijgen, onder meer door burgerfora en burgerpanels. Op lokaal niveau is daar inmiddels de nodige ervaring mee opgedaan; op landelijk niveau wordt nu een stap gezet met het recent ingestelde Nationaal burgerberaad klimaat. Deze vormen van burgerparticipatie kunnen zeer zinvol zijn voor de democratische betrokkenheid en dus voor het democratisch ethos van burgers, zeker als echt wordt geluisterd naar hun inbreng en wordt uitgelegd hoe en waarom daar gevolg aan wordt gegeven. Wel moet deze vorm van burgerparticipatie duidelijk onderscheiden blijven van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de volksvertegenwoordiging als het op finale besluitvorming aankomt. Dat voorkomt ook onnodige teleurstellingen.

4.5 Democratisch ethos

Zoals eerder beschreven spelen ook andere dan juridische en institutionele factoren een rol in het goed functioneren van de democratie: wederzijdse tolerantie en institutionele terughoudendheid als informele normen die deel uitmaken van het democratisch ethos. Een diepgeworteld democratisch ethos is het beste antwoord op de kwetsbaarheid van het democratisch bestel. Dat ethos ondersteunt verstandige democratische besluitvorming, uitvoering en omgang met elkaar, ook als de regels en de instituties soms piepen en kraken.

Het democratisch ethos mag worden versterkt, zowel in het politieke domein als onder de bevolking. Het is noodzakelijk dat politiek en instituties oog en oor hebben voor de problemen in de samenleving en daarvoor tijdig oplossingen bieden of tenminste randvoorwaarden aanreiken voor oplossingen. Maar de wil om bepaalde politieke oplossingen te realiseren, moet wel ingebed zijn en blijven in het democratisch ethos. Wordt daar overheen gestapt omdat 'de nood hoog is', dan dreigt een verval dat moeilijk kan worden hersteld. Politici hebben hierin een voorbeeld- en voorleeffunctie, die soms wellicht ongemakkelijk is, maar wel noodzakelijk.

Veel democratische en constitutionele tradities zijn in ons land van oudsher introvert gebleven.

Het verdient dan ook overweging om de normen van de democratie te verhelderen en expliciet te maken, door politici en zo nodig door de wetgever. Zowel binnen het politieke domein als daarbuiten kan zo het begrip worden vergroot voor de randvoorwaarden waarbinnen politieke besluitvorming plaatsvindt. Veel democratische en constitutionele tradities zijn in ons land van oudsher immers introvert gebleven, dat wil zeggen impliciet en onnadrukkelijk.⁶³

Een vitale democratie vergt voorts een voldoende besef van burgerschap dat gegrond is op basale kennis van en inzicht in de constitutionele democratische waarden. In het bijzonder gaat het daarbij om het besef van vrijheid en legitimiteit als kern van onze manier van georganiseerd samenleven. Daarbij is het van belang om oog te hebben voor zowel de tradities als de betekenis van de instituties en hun waarborgen.⁶⁴

Met het oog hierop wordt in het funderend onderwijs in toenemende mate beoogd aandacht te besteden aan burgerschapsvorming, in nauwe samenhang met noties van de democratische rechtsstaat. De wettelijke doelbepaling uit 2006, die met name gericht was op aandacht voor pluriformiteit en integratie in de multiculturele samenleving, werd in 2021 vervangen door een veel steviger opdracht om burgerschap en cohesie te bevorderen. In het huidige burgerschaps-onderwijs wordt sterker de focus gelegd op kwesties van diversiteit, gelijkheid, recht, democratische waarden en normatieve kaders van de rechtsstaat, alsmede maatschappelijke en democratische betrokkenheid. Daarnaast wordt aandacht besteed aan digitale geletterdheid. Bovendien concentreren de examenprogramma's maatschappijleer zich sterker dan voorheen op democratische waarden, parlementaire democratie en fundamentele rechten in samenhang met politieke machtsuitoefening en sociale vraagstukken.⁶⁵

Dit alles geeft het streven aan om het democratisch ethos in de samenleving gericht te bevorderen. Wil de democratie weerbaar zijn tegen druk van welke aard dan ook, dan is voldoende ontwikkeld besef van wat teloor kan gaan een essentieel vereiste.

⁶³ H. te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker 2010.

⁶⁴ Vgl. Timothy Snyder, *Over vrijheid*, Amsterdam: Balans 2024.

⁶⁵ Concept-kerndoelen burgerschap en concept-kerndoelen digitale geletterdheid, Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO), maart 2024, en concept-examenprogramma's maatschappijleer, SLO, september 2024.

5 Slot

De historicus Beatrice de Graaf breekt in haar Huizingalezing 2024 een lans voor een bezielende en verhalende vorm van geschiedenis vertellen. Zeker in tijden van crisis heeft een samenleving hoopvolle verhalen nodig om grip te krijgen op de rauwe werkelijkheid.⁶⁶ Het verhaal van de democratie is zo'n hoopvol verhaal, zeker voor wie enige afstand neemt in de tijd en terugblijkt op de ontwikkeling door de eeuwen heen. Democratie is een krachtige en rechtvaardige organisatievorm van de samenleving die de essentiële vrijheid en betrokkenheid van burgers waarborgt, recht doet aan de pluriformiteit van de bevolking en overheidshandelen legitimeert. Daarmee is democratie zoveel meer dan getalsmatige besluitvorming van de helft plus één waarbij 'de meerderheid het voor het zeggen heeft' (*'majority rules'*). Het is van cruciaal belang om dit volledige verhaal van de democratie te blijven vertellen en uit te dragen wat de democratische normen en waarden zijn die de overheid en de burgers, en de burgers onderling, met elkaar verbinden. Juist wanneer, zoals nu, de democratie van verschillende kanten onder druk staat.

De kracht van de democratie is tegelijkertijd haar kwetsbaarheid. Door het open karakter van het democratisch bestel kan dat bestel van buitenaf worden ondermijnd of van binnenuit worden uitgehold. Dat laatste is het geval wanneer krachten in en buiten het politieke domein aan democratie een zeer beperkte betekenis geven in de zin van louter de organisatie van machtsvorming door de meerderheid. Natuurlijk is meerderheidsvorming belangrijk, maar zo'n enge opvatting van democratie verdraagt zich moeizaam met de verbinding van democratie en rechtsstaat. In een brede of liberale democratie gaat het ook om de bescherming van minderheden, het respecteren van fundamentele rechten, de open ruimte voor maatschappelijk en publiek debat en het respect voor de rechter die democratisch tot stand gekomen wetten en regels toepast en waar nodig de overheid aan die wetgeving houdt. Democratie vraagt ook om wederzijdse tolerantie en institutionele terughoudendheid.

Tegenover de simpele en gevaarlijke duiding van democratie als 'de meerderheid heeft het voor het zeggen' (*'majority rules'*) en tegenover autocratische tendensen die in vele democratieën zichtbaar zijn, en soms zelfs overheersend lijken zoals nu in de Verenigde Staten, moeten krachtige waarborgen voor de integriteit van onze democratische rechtsstaat staan en een duidelijk merkbaar democratisch ethos. Een weerbare democratie stelt grenzen aan

⁶⁶ Beatrice de Graaf, *Wij zijn de tijden. Geschiedenis in crisistijd*, Huizingalezing 2024, Diemen: Uitgeverij EVW, 2024.

Voor democratie en rechtsstaat zijn instituties als rechtspraak, media en wetenschap van fundamentele waarde.

onderminning of uitholling en spitst wetgeving daarop toe, onder meer door regels voor organisatie en financiering van en toezicht op politieke partijen, waaronder het partijverbod. Nu ondermijnende krachten veelal buitenlandse aandrijving of organisatie kennen en Big Tech wereldwijd opereert, zijn krachtige Europese maatregelen onontbeerlijk.

Een vitale en weerbare democratie vereist een actieve en veelvormige inzet, niet enkel om bescherming te bieden aan bedreigingen van buitenaf of van binnenuit, maar op een veel breder vlak. Aandacht is nodig voor het onderhoud en de versterking van de parlementaire democratie en de constitutionele waarborgen, maar ook voor daadwerkelijke betrokkenheid en participatie vanuit alle lagen van de bevolking. Daarbij moet in het bijzonder worden gewaakt voor scheidslijnen in de samenleving tussen theoretisch en meer praktisch opgeleiden. Voor echte betrokkenheid van burgers bij de democratie is voldoende persoonlijke controle over hun eigen leven en vertrouwen in de overheid en haar instituties noodzakelijk. Dat mag niet worden ondergraven door gebrekkig presteren en beloften die onvoldoende kunnen worden waargemaakt.

Voor democratie en rechtsstaat zijn instituties als rechtspraak, media en wetenschap van fundamentele waarde, zoals bij de vorming van het huidige kabinet terecht is verklaard. Zij moeten daarom beschermd en versterkt worden in hun functies en vrijheid. Een volwaardige democratie kan niet zonder democratisch burgerschap. Om dat te bevorderen staat de ontwikkeling van het democratisch ethos voorop. Dat begint bij voorbeeld- en voorleefgedrag van politici en publieke ambtsdragers en kan sterk worden bevorderd door burgerschapsvorming in het onderwijs en ieders verantwoordelijkheid voor het zorgvuldige gesprek in de publieke ruimte.

Een volwaardige democratie is voortdurend moedig en hoopvol 'werk in uitvoering'. Democratie is nooit gebaat bij stilstand, en vraagt voortdurend onderhoud. De druk en bedreigingen waaraan ook de Nederlandse democratie blootstaat, zijn weliswaar reden tot zorg, maar vooral een aanmoediging om de kracht van het bestel te versterken en de kwetsbaarheid te verminderen. De lange democratische traditie van Nederland geeft daartoe het vertrouwen.



2

De Raad van State in 2024

Een samenvatting

Samenvatting van het jaarverslag over 2024

U heeft de gedrukte versie van het jaarverslag van de Raad van State over het jaar 2024 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/jaarverslag2024. U vindt daar ook de gebruikelijke legisprudentie- en jurisprudentieoverzichten, 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 2024 raadplegen.

De Raad van State als instituut in 2024

Twee 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.

Twee 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. Het spreekt vanzelf en het is wettelijk geborgd dat zowel de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak als de adviezen van de Afdeling advisering volstrekt onafhankelijk tot stand komen, zowel ten opzichte van de staatsmachten als ten opzichte van elkaar. 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 rechtspraak 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 de signalering van mogelijke knelpunten in wetgeving en de terugkoppeling daarvan aan de wetgever tot een belangrijk onderdeel van zijn takenpakket. De Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak kunnen op deze manier bijdragen aan de kwaliteit, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van wetgeving. De Afdeling advisering spreekt zich daarover uit in haar adviezen in het proces van de totstandkoming van wetgeving. De Afdeling bestuursrechtspraak kan aanleiding zien voor een terugkoppeling door wat zij als hoogste algemene bestuursrechter ziet van de uitwerking van wetgeving in de praktijk.

Om deze signalerings- en terugkoppelingsfunctie te ondersteunen en uit te bouwen, is er in 2024 een Commissie Terugkoppeling ingesteld. Zij heeft als taak om een goede en tijdige terugkoppeling aan de wetgever te bevorderen, de interne en externe aandacht voor rechterlijke terugkoppeling levend te houden en informatie over terugkoppeling te verzamelen. De commissie houdt bij welke terugkoppelingen de Afdeling bestuursrechtspraak in uitspraken heeft opgenomen en welke veelvoorkomende problemen daaruit naar voren komen. Verder inventariseert zij welke praktijken van terugkoppeling in binnen- en buitenland bestaan en onderhoudt zij contact met de wetgever, de rechterlijke macht en de wetenschap.

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). Het is bij uitspraken aan de desbetreffende zittingskamer en bij adviezen aan de Afdeling advisering om te bepalen of, en in hoeverre, gebruik wordt gemaakt van de handreikingen van de commissies.

Constitutioneel Beraad

Het constitutionele recht is een kennisgebied dat zowel de Afdeling advisering als de Afdeling bestuursrechtspraak raakt. Het CB geeft intern adviezen als er vragen zijn over de uitleg van de Grondwet, de nationale constitutionele beginselen, het Statuut voor 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). Deze adviezen zijn niet bindend. In 2024 heeft het CB meerdere keren geadviseerd over de betekenis en reikwijdte van artikel 6 EVRM (recht op een eerlijk proces), onder andere bezien in samenhang met artikel 17, eerste lid, van de Grondwet. Het eerste lid is in 2023 aan artikel 17 toegevoegd. Daarmee is het recht op een eerlijk proces expliciet in de Grondwet neergelegd. Het CB heeft daarnaast over verschillende vragen binnen het vreemdelingenrecht geadviseerd, waarin constitutionele vraagstukken naar voren kwamen.

Commissie recht van de Europese Unie

De CrEU geeft uitleg over Unierechtelijke vraagstukken in algemene zin aan de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak. 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 2024 uitleg gegeven over de interpretatie en toepassing van het Europese recht.

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. Binnen de Afdeling advisering bestaat een Bijzondere Commissie Koninkrijk. Deze bespreekt conceptadviezen en andere relevante ontwikkelingen over koninkrijksrelaties. In 2024 waren dat bijvoorbeeld het advies over de oprichting van de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling en de partnerschapsovereenkomst tussen de EU en de Organisatie van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan. De vice-president is voorzitter van deze commissie, waarvan in 2024 zeven staatsraden deel uitmaakten, onder wie de drie staatsraden van het Koninkrijk. De commissie komt in de regel elke maand bij elkaar.

70 jaar Statuut voor het Koninkrijk

Op 15 december 2024 bestond het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden precies 70 jaar. Met de bekrachtiging van het Statuut ontstond een nieuwe rechtsorde en werd officieel afscheid genomen van het koloniale bestel. In het proces van emancipatie werd daarmee een belangrijke stap gezet. Ook de Raad van State van het Koninkrijk was die dag 70 jaar oud. De verjaardag van het Statuut is gevierd met een feestelijke bijeenkomst bij de Raad van State. Vrij breed leefde de opinie dat het Koninkrijk de verschillende partners veel goeds heeft gebracht, maar ook dat veel dingen beter moeten en kunnen.

Personeel en financieel in 2024

Personeel

Totaal **717**

Staatsraden

54,5 fte

60%
Man



40%
Vrouw

- 60** Staatsraden
- 3** Staatsraden van het Koninkrijk
- 13** Staatsraden in buitengewone dienst
- 4** Staatsraden advocaat-generaal

→ **11** in **6** uit →

Medewerkers

600 fte

44%
Man



56%
Vrouw

637 Medewerkers



5,7% Ziekteverzuim

→ **105** in **80** uit →

Kosten

Totaal **€ 90,1 miljoen**

€ 75,4 miljoen

Personeel



€ 14,7 miljoen

Materieel

Overzicht van alle cijfers:
raadvanstate.nl/jaarverslag2024

Dat vraagt de komende jaren om nauwere samenwerking tussen de verschillende landen en eilanden.

De noodzaak én mogelijkheid tot verdere samenwerking tussen de koninkrijkspartners vormden de kern van het spontane advies dat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk in oktober 2024 uitbracht. Naast constructieve samenwerking en onderlinge bijstand noemt zij in haar advies bijdragen aan evenwichtiger verhoudingen en wederzijds begrip als belangrijke uitgangspunten voor de concrete invulling van de toekomstige relaties. Deze uitgangspunten zijn in het advies uitgewerkt in een analyse en concrete aanbevelingen over verschillende kwesties die nu in het Koninkrijk een rol spelen: het waarborgen van mensenrechten en deugdelijk bestuur en consensusrijkswetten en andere onderlinge regelingen als basis voor samenwerking. Om meer evenwicht in de verhoudingen te krijgen, geeft het advies voorstellen voor vermindering van het democratisch tekort en suggesties voor een regeling om bepaalde bestuursgeschillen tussen Koninkrijk en landen te laten beslechten door een onafhankelijke instantie.

Het Statuut hoeft niet te worden gewijzigd om concrete maatschappelijke vraagstukken via samenwerking aan te pakken, zoals onderwijs, armoede en zorg. Het Statuut bevat alle elementen om effectiever dan nu bij te dragen aan het welzijn van alle burgers in het Koninkrijk. Het Statuut is na 70 jaar nog altijd relevant. Het is wel noodzakelijk om het Statuut met een hedendaagse bril te lezen en naar de context van vandaag te interpreteren. Direct na het uitbrengen van het spontane advies bezocht de vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk de Benedenwindse eilanden om de conclusies en aanbevelingen toe te lichten. Hij sprak daar met de Gouverneurs en de minister-presidenten. Tijdens een openbaar gastcollege aan de universiteit van Curaçao lichtte hij het advies nader toe.

Samenwerking

De Afdeling bestuursrechtspraak werkt al vele jaren nauw samen met het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat betekent dat zij het Gemeenschappelijk Hof bijstand 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 Hof. Voor de inhoudelijke en organisatorische ondersteuning ter plaatse was ook in 2024 een ervaren jurist van de directie Bestuursrechtspraak gedetacheerd bij het Gemeenschappelijk Hof.

De Afdeling advisering werkt nauw samen met de Raden van Advies van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het digitaal uitwisselen van documenten, het hebben van collegiaal persoonlijk contact en het over en weer aanbieden van stageplaatsen. De drie staatsraden van het Koninkrijk spelen bij de samenwerking een centrale rol.

Algemene verordening gegevensbescherming

In 2024 zijn er 35 meldingen ontvangen van mogelijke datalekken. In 26 gevallen was daadwerkelijk sprake van een datalek. Eén datalek over een kwetsbaarheid in de software is bij de Autoriteit Persoonsgegevens gemeld. Er is daarnaast één verzoek op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) ontvangen. Er werd verzocht om inzage in de persoonsgegevens die de Raad van State van de verzoeker verwerkt. De AVG-commissie heeft het afgelopen jaar geen klachten behandeld. De Raad van State heeft gewerkt aan diverse projecten voor verdere digitalisering en verbetering van de informatiehuishouding. In 2024 zijn verschillende audits uitgevoerd om risico's op het gebied van privacy in kaart te brengen.

Wet open overheid

In 2024 heeft de Raad van State in totaal 27 verzoeken op grond van de Wet open overheid (Woo) ontvangen. De inhoud van deze verzoeken varieerde aanzienlijk. Het merendeel van de verzoeken had betrekking op de Afdeling bestuursrechtspraak, maar de Woo is niet van toepassing op de Afdeling bestuursrechtspraak. Acht verzoeken gingen over de Afdeling advisering. Zo is onder andere gevraagd om documenten over het advies over het Besluit kansspelen op afstand. De overige verzoeken hadden betrekking op algemene onderwerpen. In 2024 zijn drie bezwaarschriften naar aanleiding van besluiten op verzoeken ingediend. In twee van de zaken is beroep ingesteld en de rechtbank heeft inmiddels ook uitspraak gedaan. Verder heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in 2024 uitspraak gedaan in twee zaken in hoger beroep. De eerste zaak ging over volmacht- en machtigingsbesluiten. In die uitspraak is overwogen dat uit artikel 4.2, tweede lid, van de Woo niet de verplichting volgt om naar aanleiding van een Woo-verzoek documenten te vervaardigen die niet in al bestaande documenten zijn vastgelegd. Naar aanleiding van de tweede uitspraak heeft de Raad van State op zijn website algemene informatie opgenomen over correspondentie die niet over het werk van de Raad van State gaat. Op basis van de Woo moet informatie steeds meer actief openbaar worden gemaakt. De Raad van State maakt zelf al veel informatie openbaar, zoals alle adviezen, algemene regelingen en andere publicaties. Ook de Woo-besluiten en beslissingen op bezwaar worden op de website gepubliceerd.

‘De Raad ontraadseld’

‘Raad van State’ is als naam niet onbekend. Maar niet bij iedereen is bekend wat zijn taken precies zijn, wie deze taken uitvoeren en hoe hij is georganiseerd. Dat is de reden waarom vice-president Thom de Graaf en voormalig voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak Bart Jan van Ettehoven het plan opvatten

om op basis van hun jarenlange ervaring de Raad van State voor een breed publiek ‘te ontraadselen’. In 2024 verscheen hun boek “De Raad ontraadseld, een klein vademecum van de Raad van State”. Daarin beschrijven zij in heldere taal en op een toegankelijke wijze de geschiedenis, de taken en de werkwijze van de Raad van State en de Afdelingen advisering en bestuursrechtspraak. Het boek is uitgegeven door Boom Juridische Uitgevers en verkrijgbaar via de boekhandel.

De Raad als adviseur, toezichthouder en toetser in 2024

Cijfers en mensen

In 2024 zijn 330 zaken voor advies aan de Afdeling advisering voorgelegd. Dit aantal is lager dan de voorgaande jaren. In 2022 bijvoorbeeld werden er nog bijna vierhonderd adviesaanvragen ontvangen. De Afdeling advisering heeft in 2024 in 351 zaken advies of voorlichting uitgebracht. Gemiddeld deed de Afdeling advisering er 49 dagen over om tot een advies te komen. Dat is niet veel meer dan de gemiddelde adviesduur in 2023.

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 diverse personele wijzigingen. Op 1 januari 2024 verwelkomde de Raad van State van het Koninkrijk drs. R.A. (Andy) Lee als staatsraad van het Koninkrijk voor Aruba. Hij volgde mr. M.G.M. (Mildred) Schwengle op die deze functie zes jaar heeft bekleed. De Raad van State verwelkomde drie nieuwe staatsraden voor de Afdeling advisering. Mr. C.G. (Kees) van der Staaij per 1 juni, mr. J.H. (Janneke) Gerards per 15 augustus en drs. J.M.M. (Han) Polman per 15 september. Afscheid werd genomen van mr. drs. B.J. (Bruno) Bruins die per 1 mei een andere baan heeft en mr. N.J. (Nico) Schrijver die per 1 juni met pensioen is gegaan.

Met ingang van 1 augustus maakt lid van de Raad van State mr. B.P. (Ben) Vermeulen geen deel meer uit van de Afdeling advisering. Hij blijft wel lid van de Afdeling bestuursrechtspraak. Ben Vermeulen was nog de enige staatsraad die de zogeheten dubbelfunctie binnen de Raad van State bekleedde. Met ingang van 1 augustus 2024 zijn er dus geen staatsraden meer die lid zijn van zowel de Afdeling advisering als de Afdeling bestuursrechtspraak.

Beoordelingskader

De Afdeling advisering maakt bij de beoordeling van wet- en regelgeving gebruik van een beoordelingskader. Dit kader bestaat uit vier onderdelen: de beleidsanalyse, de constitutionele en juridische analyse, de uitvoeringsanalyse en de analyse van de gevolgen voor de rechtspraak. Het beoordelingskader is niet bedoeld als een 'afvinklijstje' en is ook niet uitputtend. Het is een hulpmiddel om het integraal adviesproces te ondersteunen en een zo scherp mogelijk beeld te krijgen van de (maatschappelijke) betekenis, de constitutionele en juridische kwaliteit en de uitvoerbaarheid van een voorstel. Daarnaast werpt het kader zijn schaduw vooruit, doordat het betrokkenen helpt bij de voorbereiding van beleid, wetgeving en uitvoering.

Voorlichtingen

De Afdeling advisering bracht in 2024 zeven zogenoemde voorlichtingen uit. Dit doet zij op verzoek van de regering, de Tweede Kamer of de Eerste Kamer. Dat zijn er drie meer dan

het jaar daarvoor. Het geven van voorlichting verschilt van de reguliere advisering doordat er niet wordt gereageerd op een concreet wetsvoorstel, maar op enkele vragen die aan de Afdeling advisering worden gesteld. Zo heeft de regering in 2024 bijvoorbeeld gevraagd of een voordracht van twee of minder kandidaten als lid van de Algemene Rekenkamer in strijd is met artikel 77 van de Grondwet, waarin een voordracht van drie personen is voorgeschreven. De Afdeling advisering gaat in de voorlichting niet alleen in op deze concrete vraag, maar ook op de achterliggende zorg dat er door de openbare voordracht soms minder kandidaten bereid zijn om voorgedragen te worden.

In andere gevallen wordt de Afdeling advisering concreet gevraagd om mogelijke dilemma's in kaart te brengen, zoals over de aard en de vertrouwelijkheid van ambtelijke bijstand aan Kamerleden. De Afdeling advisering schetst op verzoek van de regering in deze voorlichting van 12 juni 2024 de dilemma's in deze samenwerking en hoe Kamerleden, ministers en ambtenaren aan een goede samenwerking een bijdrage kunnen leveren. Een voorlichting heeft soms ook een meer ordenende functie, doordat bestaande mogelijkheden op een rij worden gezet. Zo heeft de Afdeling advisering op verzoek van de regering de verschillende modaliteiten geschetst voor het verstrekken van niet-bestuurlijke informatie aan de parlementaire enquêtecommissie Corona.

De aanleiding voor een voorlichtingsverzoek kan liggen in een vraagstuk waar een ministerie zelf in de voorbereiding van een wetsvoorstel tegenaan loopt. Ook kan de regering in een motie van de Tweede Kamer aanleiding zien om voorlichting te vragen. De Tweede Kamer had bij motie opgeroepen tot uitbreiding van het wettelijke bewijsvermoeden naar schade door mijnbouwactiviteiten in heel Nederland. Dit wettelijke bewijsvermoeden wordt al gebruikt voor schade door gaswinning in Groningen.

Maar de regering wilde over de juridische houdbaarheid van de uitbreiding eerst meer duidelijkheid hebben. De Afdeling advisering concludeerde in haar voorlichting van 20 november 2024 dat zij geen gerechtvaardigd belang ziet voor uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden naar alle mijnbouwactiviteiten in Nederland.

Belangrijke thema's en onderwerpen in de wetgevingsadvisering in 2024

Het jaarverslag besteedt aandacht aan de belangrijkste thema's en onderwerpen in de advisering in 2024. 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 legisprudentieoverzicht op de website biedt een compleet overzicht van de beeldbepalende adviezen van 2024.

Samenspel tussen staatsmachten

Bij het maken en toepassen van wetgeving is er een samenspel tussen de drie staatsmachten; de wetgever, de rechter en de uitvoering. Regering en Staten-Generaal brengen wetgeving tot stand. Wetgeving wordt uitgevoerd door de overheid als uitvoerende macht, met als onderdeel daarvan diverse uitvoeringsinstanties. En de rechter beoordeelt de rechtmatigheid van de toepassing van wetgeving in een concreet geval. Idealiter is er in de samenwerking tussen de staatsmachten een goede dialoog gaande, zodat onvoorziene of veranderde omstandigheden tijdig worden signaleerd en opgelost. Wetgever, uitvoering en rechter moeten voor hun taakuitvoering steeds in onderlinge wisselwerking met elkaar een goede balans zien te vinden.

Maar er kunnen in die onderlinge wisselwerking ook problemen ontstaan.

Zo is het samenspel tussen de drie staatsmachten onder druk komen te staan bij de hersteloperatie toeslagen.

Na een oproep van de rechter kwam de wetgever met het Wetsvoorstel aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen. Met het verlengen van behandeltermijnen wordt geprobeerd een oplossing te vinden voor de vertragingen die in de praktijk zijn ontstaan bij de behandeling van aanvragen en bezwaren. De Afdeling advisering merkt in haar advies van 1 mei 2024 daarover op dat het wettelijk oprekken van beslistermijnen juridisch kwetsbaar is, vanwege het vereiste dat bezwaar- en beroepsprocedures binnen een redelijke termijn moeten zijn afgehandeld. Daarom adviseert de Afdeling advisering om vooral in te zetten op maatregelen in de uitvoering die het proces van afhandeling van aanvragen en bezwaren versnelt. Dit voorbeeld laat zien hoe belangrijk een goed samenspel tussen de staatsmachten is. Voorkomen moet worden dat een situatie ontstaat waarin datgene wat uitvoerbaar is, juridisch kwetsbaar is, terwijl dat wat juridisch is toegestaan, niet uitvoerbaar is.

Daarnaast moet worden voorkomen dat een door de wetgever gewenste oplossing voor nieuwe juridische complicaties zorgt, die in de uitvoeringspraktijk en de rechtspraak opnieuw tot problemen zullen leiden. Dit kwam naar voren in een advies van 27 november 2024 over de introductie van een nieuw stelsel voor de belastingheffing over inkomen uit sparen en beleggen (box 3). Aanleiding voor het Wetsvoorstel werkelijk rendement box 3 is een arrest van de Hoge Raad, waarin is vastgesteld dat het bestaande box 3-stelsel niet in overeenstemming is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Het nieuwe stelsel dat de wetgever voorstelt heeft ingrijpende gevolgen voor de Belastingdienst als uitvoerende instantie. Het stelsel wordt veel complexer. De Afdeling advisering constateert in haar advies dat daarmee een impasse lijkt te zijn ontstaan tussen de staatsmachten. Om tot een rechtmatige en werkbare uitkomst te komen, adviseert zij om nieuwe wetgeving te maken, waarin de verschillende belangen van rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en het zogenoemde 'doenvermogen' van burgers in samenhang worden gewogen.

Knelpunten

In 2024 heeft de Afdeling advisering er in een aantal adviezen op gewezen dat de wetgever weliswaar verschillende knelpunten signaleert, maar dat het voorstel slechts een beperkte bijdrage levert aan het oplossen daarvan.

Dit speelde bijvoorbeeld een rol in het advies van 7 november 2024 over het wetsvoorstel Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden (VBAR). Het wetsvoorstel VBAR heeft tot doel de schijnzelfstandigheid te verminderen, maar het legt vooral vast wat al op grond van bestaande jurisprudentie geldt. De onderliggende problematiek wordt hierdoor niet weggenomen. Die problemen zijn bovendien groter dan alleen de schijnzelfstandigheid en vragen om een meer fundamentele en brede analyse van de arbeidsmarkt. Een soortgelijke boodschap bevat het advies van 6 november 2024 over flexibele arbeidskrachten. Daarin stelt de Afdeling advisering de vraag in hoeverre het wetsvoorstel bijdraagt aan het oplossen van de tweedeling in het beschermingsniveau tussen categorieën werkenden en bij de structurele personeelstekorten.

Advisering in 2024

Ingekomen en afgedane adviesaanvragen

12,6 fte

Staatsraden **15**
Staatsraden van het Koninkrijk **3**
Staatsraden in buitengewone dienst **1**



35 Juristen/adviseurs

32,5 fte

Ingekomen

330

Welk ministerie heeft de meeste adviezen aangevraagd?

- 61** Justitie en Veiligheid
- 39** Financiën
- 38** Infrastructuur en Waterstaat
- 36** Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- 34** Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Enkele categorieën van ingekomen adviesaanvragen

- 128** Ontwerp-algemene maatregelen van (rijks)bestuur
- 120** Voorstellen van (rijks)wet
- 8** Voorlichtingen
- 3** Initiatief(rijks)wetsvoorstellen
- 2** Oordelen begrotingstoezicht

Afgedaan

351

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

- 62** Justitie en Veiligheid
- 46** Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- 41** Financiën
- 36** Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 35** Buitenlandse Zaken
- 26** Infrastructuur en Waterstaat

Enkele categorieën van uitgebrachte adviezen

- 139** Ontwerp-algemene maatregelen van (rijks)bestuur
- 123** Voorstellen van (rijks)wet
- 9** Initiatief(rijks)wetsvoorstellen
- 7** Voorlichtingen
- 2** Oordelen begrotingstoezicht
- 1** Beschouwing klimaattoezicht

Negatief dictum **7,1%**

Positief dictum **92,9%**

Advies conform **62,4%**

Doorlooptijden adviezen

- 134** adviezen binnen 1 maand
- 83** adviezen binnen 2 maanden
- 56** adviezen binnen 3 maanden
- 54** adviezen langer dan 3 maanden



49

gemiddelde doorlooptijd in dagen

Overzicht van alle cijfers:

raadvanstate.nl/jaarverslag2024

Integriteit

Het belang van goede, integere samenwerking in het democratisch bestel stond ook in 2024 volop in de belangstelling. De belangstelling is mede ingegeven door enkele wetsvoorstellen van het kabinet-Rutte IV, waarover de Afdeling advisering in 2024 heeft geadviseerd. Het gaat daarin over een integere taakuitoefening van Kamerleden en ministers en de rol die ambtenaren daarbij hebben. Integriteitsbeleid is een breed terrein dat niet alleen door juridische normen en procedures wordt gedefinieerd. Een open cultuur binnen de overheid is essentieel om te zorgen dat integriteitsvraagstukken permanent aandacht hebben.

Integriteit van politieke ambtsdragers is van groot belang voor het vertrouwen in het openbaar bestuur. Dat maakt ook dat aan het versterken van de integriteit extra gewicht toekomt. Tegelijk is het van belang niet te snel toevlucht te zoeken in hele specifieke maatregelen. Zo gaat het de Afdeling advisering te ver om in het wetsvoorstel over verboden functiecombinaties voor rechters te bepalen dat rechters geen lid kunnen zijn van provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen. Er zijn al veel waarborgen om belangenverstremming te voorkomen en niet is gebleken dat deze tekortschieten.

Ook de vraag welke vervolgfuncties politieke ambtsdragers mogen vervullen na hun ambtsvervulling is niet alleen een kwestie van juridische toelaatbaarheid. In haar advies van 21 februari 2024 over het Wetsvoorstel regels gewezen bewindspersonen merkt de Afdeling advisering op dat juridisering contraproductief kan werken, als er alleen nog maar naar regels wordt gekeken en niet naar de onderliggende morele uitgangspunten.

Politieke ambtsdragers kunnen hun werk niet doen zonder ambtelijke ondersteuning. Bij het verlenen van deze ondersteuning moeten ambtenaren de ruimte hebben om vanuit hun

professionaliteit en deskundigheid te adviseren en tegenspraak te bieden. De regering stelde in een ontwerpbesluit voor om aan de ambtseed van ambtenaren toe te voegen dat deze werkt 'in het algemeen belang voor onze samenleving'. De Afdeling advisering wijst er in haar advies van 21 augustus 2024 op dat door een ruime interpretatie daarvan in de praktijk afbreuk zou kunnen worden gedaan aan de politieke neutraliteit van de ambtenaar. Dat is ongewenst. Bewindspersonen en leiding van de ambtelijke organisatie moeten een cultuur verzekeren waarin ambtenaren de ruimte voelen om op grond van hun professionele oordeel aan te geven wanneer zij in een bepaalde politieke wens spanning zien met het algemeen belang.

Tweede Kamerleden beschikken doorgaans maar beperkt over eigen ondersteuning. De afgelopen decennia is een pragmatische oplossing ontstaan waarin Kamerleden een beroep kunnen doen op bijstand van ambtenaren van ministeries. Dat kan soms spanning opleveren. Zo zijn vragen gesteld over de betrouwbaarheid van de informatie die een ambtenaar krijgt bij het geven van ambtelijke bijstand aan een Kamerlid. De Afdeling advisering constateerde in haar voorlichting over ministeriële verantwoordelijkheid en ambtelijke bijstand van 12 juni 2024 dat de kwaliteit van wetgeving een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van regering en parlement. Daarom is het belangrijk dat Kamerleden bij de voorbereiding van een initiatief of amendement toegang hebben tot expertise bij de ministeries. Deze bijstand wordt in de praktijk ruimhartig verleend, terwijl de ambtenaren vallen onder de verantwoordelijkheid van hun minister. Het samenspel tussen parlement en regering is niet gebaat bij harde juridische grenzen, maar bij een continue dialoog over de politiek-ambtelijke spelregels bij ambtelijke bijstand. Een meer ontspannen houding tussen de actoren in het wetgevingsproces is in ieder geval een basisvoorwaarde.

Verwerking van persoonsgegevens

De samenleving is steeds meer datagedreven en dat leidt tot meer uitwisselen en verwerken van persoonsgegevens. Dit is goed zichtbaar bij handhaving en toezicht, en binnen het zorgdomein. Toezicht en handhaving, maar ook zorgtaken zijn neergelegd bij verschillende partijen. In toenemende mate bestaat bij die partijen de behoefte om samen te werken en persoonsgegevens met elkaar te delen. Ook als de verwerking van persoonsgegevens een maatschappelijk belang dient, is het belangrijk dat deze verwerking goed is gewaarborgd met het oog op de bescherming van de privacy van burgers. In 2024 kreeg de Afdeling advisering diverse adviesaanvragen waarin dit centraal stond.

Verwerken van persoonsgegevens maakt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Hoe zwaar deze inbreuk is, hangt af van het type gegevens dat wordt verwerkt en de wijze waarop dit gebeurt. Gegevens over iemands ras, etnische afkomst, politieke of religieuze opvattingen of gezondheid zijn bijzondere persoonsgegevens en komen extra bescherming toe. Het verwerken van de bijzondere persoonsgegevens is op basis van de AVG in beginsel verboden, tenzij aan één van de uitzonderingsgronden en aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Voor een wettelijke grondslag voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens moet een zwaarwegend algemeen belang bestaan. In 2024 heeft de Afdeling advisering er in haar adviezen meerdere keren op gewezen dat de motivering van het zwaarwegend algemeen belang voor de voorgestelde gegevensdelingen onvoldoende was, zoals bij het Wetsvoorstel gegevensverstrekking douane voor uitvoering politie- of toezichtstaken, de Verzamelwet gegevensverwerking VWS II voor gegevensverwerkingen in het zorgdomein en het Verzamelbesluit gegevensverwerking politie en justitie 2024.

In 2024 heeft de Afdeling advisering in verschillende adviezen gewezen op het risico dat bijzondere persoonsgegevens door middel van het combineren of koppelen van gegevens uit andere bestanden, herleidbaar zijn naar individuen. Dit risico zag de Afdeling advisering onder andere bij het Wetsvoorstel actualisering lichaamsmateriaalwetgeving. Hierin werd voorgesteld om gegevens over orgaanhandel te laten verwerken door een meldpunt dat is ondergebracht bij het orgaancentrum. Volgens de Afdeling advisering creëert dat het risico dat er gegevens worden gecombineerd met andere gegevens die dat centrum bewaart, zoals wachtlijstgegevens en gegevens over de gezondheid van patiënten. Door het koppelen van die gegevens worden gevoelige gegevens herleidbaar naar een persoon. Het risico van herleidbaarheid van gegevens was ook een zorg bij de verstrekking door de douane van gegevens voor de uitvoering van politie- of toezichtstaken. De Afdeling advisering adviseerde om in dit wetsvoorstel waarborgen in te bouwen om het risico van herleidbaarheid te voorkomen.

Een belangrijke waarborg voor het verwerken van persoonsgegevens is de bewaartermijn. Het uitgangspunt is dat gegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk. Het verdient daarbij de voorkeur om de bewaartermijn wettelijk vast te leggen. Dit bevordert de rechtszekerheid en biedt een betere bescherming aan individuen.

Dit speelde onder andere bij het Wetsvoorstel actualisering lichaamsmateriaalwetgeving. In het advies van 24 januari 2024 merkte de Afdeling advisering op dat het in de rede ligt dat de medische gegevens die het meldpunt orgaanhandel verwerkt, na doorgifte direct worden vernietigd, omdat het meldpunt alleen een doorgeefluik is en zelf geen analyses verricht.

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 2024 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 2024

De Afdeling advisering kijkt in haar voorjaarsrapportage van 24 april 2024 vooruit naar de nieuwe Europese begrotingsregels en een nieuwe kabinetsperiode. In de nieuwe begrotingsregels is ten opzichte van de normen voor het maximale begrotingstekort (3% bbp) en de maximale overheidsschuld (60% bbp) een buffer ingebouwd. Hierdoor kunnen lidstaten stabiliserend begrotingsbeleid voeren. In het najaar van 2024 moest Nederland een eerste zogenoemd budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indienen. De Afdeling advisering constateert dat het begrotingstekort in de meeste ramingsjaren groter is dan 3% bbp. Tussen 2029 en 2032 loopt het tekort op naar gemiddeld 4,6% bbp. De Afdeling advisering waarschuwt het kabinet dat de budgettaire uitgangspositie voor de komende kabinetsperiode daarmee niet rooskleurig is. Om te kunnen voldoen aan de Europese begrotingsregels en ruimte te houden voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid moeten de overheidsfinanciën structureel worden verbeterd ten opzichte van het huidige niveau. Deze begrotingsruimte kan worden gevonden in zowel hogere belastingen als lagere uitgaven.

Wel spreekt de Afdeling advisering haar waardering uit voor de toenemende aandacht van het kabinet voor de kwaliteit van de overheidsfinanciën.

Zo heeft het kabinet zich ingespannen om in de Voorjaarsnota 2024 de begrote middelen in een realistischer kasritme te zetten. Ook heeft het kabinet in de voorjaarsnota aanzienlijke stappen gezet in een meer transparante weergave van de gemaakte budgettaire keuzes en mutaties en met een duidelijke uitleg bij de regels en begrippen die zijn gehanteerd.

Miljoenennota-advies 2025 en septemberrapportage 2024

De Miljoenennota 2025 had aandacht voor thema's die raken aan brede welvaart zoals bestaanszekerheid, versterken van instituties, participatie en vertrouwen in de samenleving. Maar deze thema's zijn niet geformuleerd als prioriteiten binnen brede welvaart, waar jaarlijks bij stil wordt gestaan in de Miljoenennota. Het is van belang dat beleid voor de lange termijn wordt gevoerd, dat effectief, stabiel, voorspelbaar en uitvoerbaar is. De huidige schaarste dwingt tot het maken van keuzes. De Afdeling advisering adviseert het kabinet daarom om voor de begrotingsvoorbereiding van 2026 een analytische verdieping te maken van de verschillende aanknopingspunten uit de Miljoenennota en de accenten die het kabinet daarin heeft gelegd, om zo te komen tot een sociaaleconomische structuuranalyse. De structurele componenten van de tekorten op de arbeidsmarkt verdienen prioriteit. Dit vanwege het grote belang van arbeidsaanbod voor het huidige en toekomstige verdienvermogen van Nederland, de omvang en de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de slagkracht van de overheid.

In de septemberrapportage 2024 constateert de Afdeling advisering dat een duidelijke norm voor het overheidstekort ontbreekt in de begrotingsstukken. Het is belangrijk dat het begrotingsbeleid van het kabinet transparant wordt vastgesteld. Om prudent begrotingsbeleid te kunnen voeren, moet het kabinet een anker kiezen dat zorgt voor voldoende ruimte ten opzichte van de Europese norm.

Dit wordt des te belangrijker op de middellange termijn. Bij de toetsing aan de nieuwe Europese begrotingsregels concludeert de Afdeling advisering dat Nederland wel voldoet aan de normen uit de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact voor 2024 en 2025, maar niet aan de normen uit de preventieve arm op de middellange termijn. De raming met een doorkijk op de middellange termijn van het Centraal Planbureau laat zien dat het begrotingstekort vanaf 2029 hoger is dan -3% bbp. De overheidsschuld ligt vanaf 2033 hoger dan 60% bbp. In 2038 zal de overheidsschuld zijn gestegen tot 70% bbp. De Afdeling advisering concludeert in haar rapportage dat Nederland een begrotingsinspanning zal moeten leveren om een budgetair-structureel plan in te dienen dat voldoet aan de vereisten van de Europese regels. Niet alleen omdat het 'moet' van Europa, maar ook omdat het bijdraagt aan prudent en stabiel nationaal begrotingsbeleid. Stabiel nationaal begrotingsbeleid dient namelijk een democratisch en maatschappelijk belang: voorspelbaar beleid en stabiele uitvoering voor de middellange termijn.

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 2024.

De Afdeling advisering concludeert in haar beschouwing van 17 oktober 2024 dat de kans heel erg klein is dat het wettelijk streefdoel van 55% CO²-emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 wordt gehaald. De ramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving in de jaarlijkse klimaat- en energieverkenning laten ten opzichte van het jaar daarvoor zelfs achteruitgang zien. In veel sectoren gaan de ontwikkelingen niet snel genoeg. In de industrie verloopt de maatwerkaanpak te traag.

De landbouwsector blijft onverminderd problematisch bij het halen van de klimaatdoelen en in de elektriciteitssector lijkt de ambitie van klimaatneutraliteit in 2035 onhaalbaar.

De regering heeft aangekondigd dat in het voorjaar van 2025 zal worden besloten over alternatief beleid. Desondanks ziet de Afdeling advisering risico's voor het behalen van de klimaatdoelen door de gemaakte keuzes in de concept-Klimaatnota in samenhang met het regeerprogramma. Volgens haar is het onzeker of het aangekondigde alternatieve beleid toereikend zal zijn en op tijd zal komen om de doelstellingen voor 2030 te halen. Zij heeft daarom de regering geadviseerd om zo snel mogelijk effectieve maatregelen te nemen om de klimaatdoelen te halen.

Netcongestie vormt een belangrijke belemmerende factor voor verduurzamingsinitiatieven. Daarom heeft de aanpak daarvan volgens de Afdeling advisering absolute prioriteit bij het verder vormgeven van het kabinetsbeleid op klimaatgebied, zowel in woord als in daad. Zij heeft in de beschouwing verder het belang van zekerheid, continuïteit en adequate uitvoering van beleid benadrukt.

De Afdeling advisering heeft de regering opnieuw geadviseerd om in de Klimaatwet een tussendoel voor 2040 vast te leggen en om in de Klimaatnota de verbinding met de Energienota te leggen en te zorgen voor een adequate afstemming van het te voeren klimaat- en energiebeleid.

Ten slotte heeft de Afdeling advisering in de beschouwing aandacht gevraagd om in het Klimaatplan van 2025 aandacht te besteden aan het verband tussen de effectiviteit van het klimaatbeleid en de thema's gedragsverandering, klimaatrechtvaardigheid en arbeidsmarkt. De Afdeling advisering heeft over het Klimaatplan in februari 2025 een afzonderlijke beschouwing uitgebracht.

De Raad als bestuursrechter in 2024

Cijfers en mensen

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in 2024 ruim 10.500 rechtszaken afgedaan. Dat zijn er 1.200 meer dan in 2023. Het aantal ingekomen zaken bedraagt in 2024 ongeveer 11.100. Dat zijn zo'n 700 zaken meer dan het jaar daarvoor. Sinds 2021 laat de instroom van zaken in de Omgevingskamer een stijgende trend zien. In 2024 is de instroom in de Omgevingskamer ruim 3.000 zaken. Dat zijn er 340 meer dan het jaar daarvoor. De instroom van zaken in de Algemene kamer en Vreemdelingenkamer in 2024 is ook hoger ten opzichte van de instroom in 2023. De uitstroom van zaken in de drie Kamers is in 2024 gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor. In de Vreemdelingenkamer zijn er in 2024 meer zaken uitgegaan (6.210) dan er zijn binnengekomen (6.084).

De gemiddelde doorlooptijd van zaken in 2024 is 34 weken. De gemiddelde doorlooptijd in de Vreemdelingenkamer is gelijk gebleven, maar die in de Omgevingskamer en de Algemene kamer is toegenomen met vijf respectievelijk negen weken. De oorzaak daarvan is enerzijds dat de zaken gemiddeld steeds complexer worden en dus meer tijd vergen. Daarnaast wordt de toename veroorzaakt doordat de directie Bestuursrechtspraak te maken heeft met een tekort aan juristen in het licht van de toename van het aantal zaken dat binnenkomt. Ook in 2025 heeft de directie Bestuursrechtspraak een groot aantal vacatures voor juristen. Het is daarom nog niet waarschijnlijk dat in 2025 de doorlooptijden zullen afnemen.

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 drie nieuwe staatsraden in 2024: mr. V.V. (Valérie) Essenburg per 1 januari, mr. M.J.M. (Marjon) Ristra Peeters per 1 september en mr. M.C. (Margot) Stoové per 1 oktober, en vier nieuwe staatsraden in buitengewone dienst: mr. J.L.W. (Hans) Aerts en mr. H.G. (Herman) Rottier per 15 mei 2024, mr. F.R. (Frits) Salomons per 29 mei 2024 en mr. M. (Mascha) Schoneveld per 20 november. Daar stond het vertrek van twee staatsraden en twee staatsraden in buitengewone dienst tegenover: mr. H.J.M. (Dana) Baldinger per 1 januari (andere baan) en mr. E. (Liesbeth) Steendijk per 1 juli (pensioen) respectievelijk mr. C.H. (Carla) Sieburgh en mr. R.W.L. (Ruurd) Koopmans per 1 september.

Responsieve rechtspraak

De belangrijkste taak van de Afdeling bestuursrechtspraak is het bieden van rechtsbescherming aan burgers en bedrijven tegen onrechtmatig handelen van de overheid. Tegen besluiten van de overheid die burgers direct raken in hun belangen staat bezwaar open en kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Veel burgers zijn gelukkig bij machte om te vragen om rechtsbescherming. Voor anderen is het soms moeilijker om de weg naar de bestuursrechter te vinden. Binnen het bestuursrecht is de laatste jaren de noodzaak ingezien om het bestuursrecht responsiever te maken.

Dat geldt ook voor de bestuursrechtspraak. Daarmee wordt bedoeld dat het dienen van burgers uitgangspunt moet zijn. De overheid is er voor mensen en niet andersom.

De Afdeling bestuursrechtspraak draagt op verschillende manieren bij aan het responsiever maken van het bestuursrecht en van de eigen rechtspraak. In het bijzonder blijkt dat uit de ontwikkelingen in de evenredigheidstoetsing die vanuit burgerperspectief positief zijn. In 2024 hebben de Afdeling bestuursrechtspraak en de andere hoogste bestuursrechters uitspraken gedaan waarin een ruimhartiger wijze van toetsen aan het evenredigheidsbeginsel is ontwikkeld. Een belangrijke stap in de richting van responsieve bestuursrechtspraak is ook gezet bij de beoordeling van een verschoonbare termijnoverschrijding wegens bijzondere omstandigheden. Voortaan moet een beoordeling van geval tot geval plaatsvinden waarbij de context van belang is. Niet alleen in gevallen waarin de indiener geen enkel verwijt kan worden gemaakt, kan een verschoonbare termijnoverschrijding worden aangenomen. Persoonlijke omstandigheden kunnen redenen zijn om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten.

Betrokken Rechtspraak

Ook in 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak zowel intern als extern uitvoering gegeven aan 'Betrokken rechtspraak'. Dit programma is gevolgd op de reflectie van de Afdeling bestuursrechtspraak op haar rol in de kinderopvangtoeslagzaken. Het had als doel de actiepunten en aanbevelingen uit het reflectieprogramma concreet uit te werken. In 2024 is de nadruk gelegd op het verbeteren van de contacten met de rechtbanken.

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de rechtbanken bezocht om persoonlijk kennis te maken en daarbij niet alleen de president, maar ook collega's van de sector bestuursrecht te ontmoeten.

In deze gesprekken is uitgebreid stilgestaan bij de communicatie tussen de Afdeling bestuursrechtspraak en de rechtbanken. Deze bezoeken zijn waardevol en nuttig. Inhoudelijk zijn in alle gesprekken met de rechtbanken in het bijzonder zorgen geuit over de beroepen vanwege niet tijdig beslissen, zowel in het vreemdelingenrecht als bij de hersteloperatie toeslagen. Het leidt tot veel procedures waar het alleen gaat om het bespoedigen van de besluitvorming en de dwangsommen die de rechter daarbij oplegt. Dit stelt de rechtspraak voor grote problemen. Ook zijn in deze gesprekken ervaringen gedeeld en zorgen besproken over het procedeedrag van personen die veel procedures voeren, gevoed door groot wantrouwen tegen de overheid in het algemeen en de rechtspraak in het bijzonder. Daarbij gaat het vaak niet om het zoeken van rechtsbescherming, maar zijn de procedures onderdeel van een groter conflict. Deze personen vragen onevenredig veel tijd van de organisatie door de vele procedures, inclusief herhaalde verzoeken om wraking en herziening en indiening van klachten. Het blijft van belang steeds een evenwicht te zoeken tussen het belang van rechtsbescherming enerzijds en het beschermen van de organisatie en de medewerkers anderzijds.

Middag voor de Bestuursrechtspraak

In mei 2024 werd voor de derde keer de 'Middag van de Bestuursrechtspraak' georganiseerd om in gesprek te gaan met juridische professionals die in hun dagelijkse praktijk te maken hebben met de Afdeling bestuursrechtspraak. Advocaten, rechtsbijstandverleners of mensen die regelmatig belangenorganisaties of bestuursorganen in onze rechtszalen vertegenwoordigen, konden zich hiervoor aanmelden. De Afdeling bestuursrechtspraak verzorgde diverse workshops over de Omgevingswet, het migratierecht en de praktijk van het procederen bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Terugkoppeling aan de wetgever

Bij de behandeling van individuele zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak kan blijken dat een wettelijke regeling knelt. Dat kan zijn omdat de regeling anders uitpakt dan was voorzien, niet goed uitvoerbaar is of omdat de toepassing tot onredelijke uitkomsten kan leiden in een individueel geval. Ook kan sprake zijn van een technisch gebrek in de wetgeving of het ontbreken van een wettelijke grondslag voor het uitoefenen van bepaalde bevoegdheden. Niet altijd liggen de oplossingen voor deze knelpunten binnen de mogelijkheden van de bestuursrechter. Dan wordt ervoor gekozen om expliciet in een uitspraak aan te geven dat de wetgever wél de mogelijkheid heeft een knelpunt weg te nemen. Dat gebeurt onder het kopje 'terugkoppeling'. In 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in diverse uitspraken expliciet een bepaald aspect teruggekoppeld aan de wetgever. Dit gebeurde bijvoorbeeld in twee uitspraken die hier kort worden beschreven. Een volledig overzicht van de uitspraken die de Afdeling bestuursrechtspraak in 2024 heeft gedaan met een terugkoppeling aan de wetgever staat op de website van het jaarverslag.

Onderzoek van mobiele telefoons

Op 3 april 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak gedaan in een zaak over het onderzoeken van mobiele telefoons van vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld. Het gaat om een zogenoemde quickcheck waarbij zonder toestemming van een vreemdeling wordt gezocht naar informatie over zijn of haar identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke status, omdat er geen documenten beschikbaar zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat de Vreemdelingenwet 2000 geen wettelijke grondslag biedt voor de quickcheck. Zij heeft de wetgever erop gewezen dat die bepaling wel een begin van een grondslag biedt. Als de wetgever mogelijk wil maken om mobiele telefoons van in bewaring gestelde vreemdelingen zonder hun toestemming te onderzoeken, moet de wetgever deze grondslag nader uitwerken.

Overname van private geldschulden van toeslagenouders

Op 15 mei 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak gedaan in twee zaken over de regeling voor het overnemen van private geldschulden van gedupeerde ouders in het kader van de hersteloperatie toeslagen. In de Wet hersteloperatie toeslagen staat dat een notariële akte is vereist als bewijs van het bestaan van een informele schuld. De wetgever heeft stilgestaan bij de bewijsproblemen die dit vereiste voor betrokkenen kan opleveren en heeft dit vereiste dwingend opgenomen in een wet in formele zin. Daarom heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geen ruimte gezien om te toetsen of dat vereiste in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel of ander ongeschreven recht. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft gesignaleerd dat het aan de wetgever is om zo nodig bij te sturen als hij de gevolgen van zijn keuze in de wet over het vereiste van de notariële akte als bewijs voor een informele schuld, bij nader inzien onwenselijk zou vinden.

Spraakmakende uitspraken

In 2024 deed de Afdeling bestuursrechtspraak weer spraakmakende uitspraken. De website van het jaarverslag biedt een uitgebreid overzicht van uitspraken in *De Raad als bestuursrechter*. Op de website staat ook het jurisprudentieoverzicht met de meest in het oog springende uitspraken van 2024. Hieronder worden slechts enkele uitspraken uitgelicht.

Omgevingskamer

De Omgevingskamer heeft in 2024 ruim 2.500 zaken afgedaan over zeer uiteenlopende onderwerpen. Net zoals in de voorgaande jaren zijn de belangrijkste thema's: wonen en werken, infrastructuur en energietransitie en natuurbescherming.

Bestuurs- rechtspraak in 2024

Ingekomen en afgedane zaken

40 fte

Staatsraden **45**
Staatsraden in buitengewone dienst **12**
Staatsraden advocaat-generaal **4**



252 Juristen

234,6 fte

Ingekomen

11.117

Ingekomen nieuwe
rechtszaken per kamer

3.039 Omgevingskamer
1.994 Algemene kamer
6.084 Vreemdelingenkamer

Aantal
hoofdzaken
8.725

Aantal voorlopige
voorzieningen
2.392

Afgedaan

10.523

Gemiddelde door-
looptijden in weken

34 Alle zaken
42 Hoofdzaken
5 Voorlopige voorzieningen



Afgedane rechtszaken
in de Omgevingskamer
2.507

52

gemiddelde
doorlooptijd
in weken

Afgedane rechtszaken
in de Algemene kamer
1.806

54

gemiddelde
doorlooptijd
in weken

Afgedane rechtszaken in
de Vreemdelingenkamer
6.210

19

gemiddelde
doorlooptijd
in weken

Overzicht van alle cijfers:

raadvanstate.nl/jaarverslag2024

Wonen

De behoefte aan woningen in Nederland is groot en het tekort aan woningen wordt als een groot maatschappelijk probleem ervaren. Vanwege de lange doorlooptijden van de procedures en de negatieve maatschappelijke gevolgen daarvan, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak er medio 2024 voor gekozen om bij wijze van uitzondering één bepaalde categorie zaken voorrang te geven. Zaken over plannen en over vergunningen voor twaalf woningen of meer krijgen prioriteit. Deze zaken worden met voorrang voorbereid en op zitting gebracht. Een speciaal team van staatsraden en juristen behandelt deze woningbouwzaken. Doel van het project is om vóór de zomer 2025 zaken op zitting te behandelen die in totaal over zo'n 65.000 woningen gaan. Op de website van de Raad van State worden resultaten van het project weergegeven.

In deze zaken vragen appellanten over het algemeen aandacht voor de wijziging van de bestaande woonsituatie, zoals aantasting van uitzicht en privacy. Ook de verkeersontsluiting, parkeerdruk en verenigbaarheid met andere bestemmingen en functies, zoals nabijgelegen bedrijven en natuurgebieden, zijn terugkerende onderdelen.

Opvallend in de uitspraken van de Omgevingskamer in 2024 is dat in meerdere zaken duidelijk wordt dat in het bijzonder woningbouwplannen gevolgen kunnen hebben voor bestaande bedrijvigheid. Zo zijn over het Hamerkwartier in Amsterdam-Noord twee uitspraken gedaan, waarin de vraag was of de woningbouwontwikkeling wel in voldoende mate was afgestemd op de bestaande bedrijvigheid in het gebied. De Afdeling bestuursrechtspraak vernietigde beide bestemmingsplannen. De gemeente wil het Hamerkwartier in de komende jaren transformeren van een bedrijventerrein tot een woon- en werkgebied, maar de gemeente had geen goed beeld gegeven van

de veiligheidsrisico's vanwege de bestaande bedrijven. In dezelfde lijn ligt de uitspraak over het bestemmingsplan 'Beurskwartier 1', een stadswijk in Utrecht aan de kant van het Jaarbeurscomplex, direct naast het Centraal Station, met maximaal 3.384 woningen. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat de gemeenteraad in het bijzonder nog aan de slag moet met geluidsonderzoeken. Er is geen volledig beeld van de zogenoemde cumulatieve geluidsbelasting in het hele gebied. Zo is het geluid van de Jaarbeurshallen en het weg- en railverkeer niet goed in beeld gebracht.

Natuurbescherming en salderen

De meest spraakmakende uitspraken in 2024 gaan over het natuurbeschermingsrecht en in het bijzonder over intern salderen. In deze uitspraken van 18 december 2024 bepaalde de Afdeling bestuursrechtspraak dat de rechtspraak wijzigt over het intern salderen bij de beoordeling van de gevolgen van projecten voor de natuur. In de kern komt het erop neer dat intern salderen niet meer mag worden betrokken in de zogenoemde voortoets, dus bij de vraag of een natuurvergunning voor een project nodig is. Intern salderen mag wel worden betrokken bij de vraag of een natuurvergunning voor een project kan worden verleend en wordt daarbij qua aanpak gelijkgesteld met extern salderen. De mogelijkheden voor het intern salderen worden hierdoor beperkt. Het nieuwe beoordelingskader is direct van toepassing en heeft gevolgen voor alle lopende en toekomstige vergunningsprocedures. Maar het heeft ook gevolgen voor activiteiten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 met toepassing van intern salderen zijn gerealiseerd en waarvoor op grond van het oude beoordelingskader geen natuurvergunning nodig was. Wel geeft de Afdeling bestuursrechtspraak voor deze gevallen een overgangsregeling tot 1 januari 2030. Gedurende vijf jaar kunnen provincies in beginsel niet handhaven tegen het voortzetten van deze activiteiten zonder natuurvergunning.

Deze periode kan het bedrijf gebruiken om te bepalen of voor het voortzetten van de activiteiten een natuurvergunning nodig is, of de activiteiten aanpassen.

Algemene kamer

In de Algemene kamer zijn in 2024 ruim 1.800 uitspraken gedaan. De Algemene kamer behandelt allerlei zaken op veel uiteenlopende rechtsgebieden. Met het oog op de doorlooptijden is er inmiddels voor gekozen om zaken op hetzelfde rechtsgebied projectmatig te behandelen, veelal met een vaste groep staatsraden en juristen. Ook doet de Afdeling bestuursrechtspraak steeds vaker mondeling uitspraak in zaken die zich daarvoor lenen. Een voorbeeld van het clusteren van zaken zijn de 51 beroepen van rederijen tegen besluiten van het college van B&W van Amsterdam over exploitatievergunningen voor rondvaartboten. Deze zaken zijn gelijktijdig op een zitting behandeld. In haar uitspraken van 25 september 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat het college van B&W niet aannemelijk heeft gemaakt dat het volumebeleid van de gemeente de leefbaarheid van de stad, het voorkomen van overlast en het belang om de kwaliteit van de grachten als historisch erfgoed te beschermen, diende. Verder was de gekozen systematiek voor de intrekking van oude vergunningen volgens de Afdeling bestuursrechtspraak in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

Dit jaar zijn in de Algemene kamer veel uitspraken gedaan die samenhangen met wonen en verhuren. In een zaak over de omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte, bijvoorbeeld kamerverhuur, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een beoordelingskader gegeven voor de zogenoemde exceptieve toetsing van gemeentelijke huisvestingsverordeningen, die de mogelijkheden tot omzetting soms vergaand beperken. En in de uitspraak van 21 augustus 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat

het boeteregime van de gemeente Amsterdam voor vakantieverhuur onevenredig is, omdat het college van B&W bij het vaststellen van de hoogte van de boetes daarin onvoldoende differentieert. De boetetabel bij de gemeentelijke huisvestingsverordening is dan ook onverbindend. De gemeenteraad zal een boeteregime voor vakantieverhuur moeten vaststellen waarin verdergaand wordt gedifferentieerd dan nu het geval is en dat recht doet aan het evenredigheidsbeginsel.

Vreemdelingenkamer

De Vreemdelingenkamer heeft veruit de hoogste in- en uitstroom van zaken. Positief is dat in 2024 meer uitspraken zijn gedaan (6.210) dan dat er zaken zijn binnengekomen (6.084). Daardoor is de werkvoorraad aan zaken in deze Kamer voor het eerst sinds jaren afgenomen.

Syrië en Afghanistan

De Vreemdelingenkamer heeft in 2024 verschillende zaken behandeld over de landen Syrië en Afghanistan, waar veel asielzoekers vandaan komen. Op 14 augustus 2024 deed de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak over zogenoemde teruggekeerde Syriërs. Het ging in deze twee zaken om Syrische asielzoekers die na verblijf in Nederland nog zijn teruggekeerd naar Syrië en vervolgens weer terugkwamen naar Nederland. De minister van Asiel en Migratie mag volgens de Afdeling bestuursrechtspraak bij de beoordeling of er een reëel risico op ernstige schade voor deze asielzoekers bestaat als zij terugkeren naar Syrië, dat eerdere verblijf in Syrië meewegen. Maar niet elke terugkeer naar Syrië betekent dat er geen reëel risico meer is. Dat hangt af van de omstandigheden van het geval. In een van beide zaken was de vrouw namelijk zeker zes keer teruggegaan naar Syrië, waarbij zij periodes van één tot drie maanden heeft verbleven zonder veiligheidsproblemen in een gebied dat onder controle stond van het Syrische regime.

Afghanen lopen geen reëel risico op een onmenselijke behandeling bij terugkeer naar Afghanistan alleen al doordat zij in het Westen hebben verbleven. Dat oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak in 2024 in drie uitspraken. Verblijf in het Westen kan wel betekenis hebben als een Afghaan door zijn individuele omstandigheden problemen zal krijgen met de Taliban, die in augustus 2021 de macht in heel Afghanistan hebben overgenomen. De minister van Asiel en Migratie moet dan niet alleen de individuele omstandigheden, maar ook het verblijf in het Westen betrekken bij de beoordeling van de asielaanvraag, en deze in samenhang bezien.

Dublinverordening

Ook moest de Afdeling bestuursrechtspraak zich in 2024 weer veelvuldig buigen over de vraag of asielzoekers die zijn doorgereisd naar andere EU-lidstaten, onder het zogenaamde Dublinsysteem konden worden overgedragen aan die lidstaten. Het systeem gaat ervan uit dat een asielaanvraag wordt behandeld in de lidstaat waar de asielzoeker voor het eerst asiel heeft aangevraagd of waar hij illegaal is binnengekomen. In principe moeten asielzoekers die zich daarna in Nederland melden, terug naar die andere lidstaat. Alleen als ze daar het risico lopen op een behandeling die in strijd is met artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de EU, met name vanwege heel erbarmelijke opvangomstandigheden, moet Nederland toch het verzoek behandelen. Aan deze maatstaf is niet snel voldaan, ook al wordt het vaak ingeroepen.

In een uitspraak van 13 maart 2024 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat aan de maatstaf van strijd met grondrechten voor België niet is voldaan. Asielzoekers konden dus worden overgedragen aan onze zuiderburen. Inmiddels is deze kwestie opnieuw aan de orde gesteld op grond van recente ontwikkelingen in België. In 2024 deed de Afdeling bestuursrechtspraak twee uitspraken over de situatie

in Bulgarije op basis van de meest actuele informatie en oordeelde dat asielzoekers zonder risico op schending van hun grondrechten kunnen worden overgedragen. Dat geldt ook voor statushouders uit Bulgarije. Na jarenlange procedures over de situatie in Polen zijn er volgens twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 4 september 2024 onvoldoende aanknopingspunten dat de Poolse autoriteiten asielzoekers in strijd met de mensenrechten zullen behandelen die door Nederland worden overgedragen in het kader van de Europese Dublinverordening. Ook is niet aannemelijk dat Poolse rechters in asielzaken niet onafhankelijk zijn. In deze zaken speelde de vraag of de mogelijkheid van pushbacks aan de buitengrenzen van Polen van invloed is op het risico voor zogenoemde Dublinclaimanten. Het Europese Hof van Justitie had in een arrest van februari 2024 al geoordeeld dat dit niet het geval is. Dit geldt ook voor Kroatië, zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak in de uitspraak van 9 oktober 2024. Het is niet aannemelijk dat de Kroatische autoriteiten Dublinclaimanten in strijd met de mensenrechten zullen behandelen. Ook hebben zij toegang tot de asielprocedure en opvang in Kroatië.

Prejudiciële verwijzingen

Het aantal zogenoemde prejudiciële verwijzingen wisselt van jaar tot jaar. In 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in drie verwijzingsuitspraken prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie in Luxemburg. Dat zijn alle drie zaken van de Vreemdelingenkamer. In de eerste zaak wil de Afdeling bestuursrechtspraak van het Hof van Justitie weten op welk moment de door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid onverplicht geboden tijdelijke bescherming aan derdelanders eindigt die een tijdelijke verblijfsvergunning hadden in Oekraïne. In tweede zaak is de vraag of en hoe vaak de minister van Asiel en Migratie aansluitend gebruik mag maken van de bevoegdheid om de beslistermijn voor

asielverzoeken te verlengen. In de laatste verwijzingsuitspraak van 2024 vraagt de Afdeling bestuursrechtspraak aan het Europese Hof van Justitie of de minister van Asiel en Migratie terugkeerbesluiten kan uitvaardigen tegen vreemdelingen die hier illegaal verblijven, maar door een levenslange of langdurige gevangenisstraf Nederland niet kunnen verlaten en dus niet kunnen worden uitgezet. De drie verwijzingsuitspraken zijn gepubliceerd op de website van de Raad van State.

Conclusies

Als hoogste algemene bestuursrechter heeft de Afdeling bestuursrechtspraak naast het bieden van rechtsbescherming een rechtsvormende taak. Deze taak hangt nauw samen met haar derde taak: het zorgdragen voor rechtseenheid. Om de rechtsvormende taak uit te voeren kan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak een conclusie vragen aan een staatsraad advocaat-generaal. Daarmee kan een advies worden verkregen over aspecten die partijen in de procedure niet naar voren hebben gebracht. In 2024 bracht de staatsraad advocaat-generaal twee conclusies uit.

Op 29 mei nam staatsraad advocaat-generaal Nijmeijer een conclusie over de toepassing van artikel 6:19 Awb bij opvolgende ruimtelijke plannen. Aan hem is gevraagd of er aanleiding is (I) de rechtspraak over de toepassing van artikel 6:19 Awb in bestemmingsplanzaken onder de Wet ruimtelijke ordening (op onderdelen) aan te passen en om (II) de toepassing van artikel 6:19 Awb te veranderen in zaken die gaan over de wijziging van een omgevingsplan op grond van de Omgevingswet. Staatsraad A-G Nijmeijer constateert de uitdijende werking die artikel 6:19 Awb in bestemmingsplanzaken heeft en stelt voor de rechtspraak aan te passen om die uitdijende werking te beperken. Hij stelt verschillende maatregelen voor, zoals dat alleen fictief beroep ontstaat ten aanzien van herstelbesluiten en reparatiebesluiten. De werking van artikel 6:19 Awb kan bij

omgevingsplannen via dezelfde maatregelen worden verminderd. Op 13 november 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak gedaan in de conclusiezaak en geoordeeld dat zij vooralsnog geen wijziging in haar rechtspraak over artikel 6:19 Awb aanbrengt.

Op 21 augustus 2024 heeft staatsraad advocaat-generaal Sniijders een conclusie genomen over de te vergoeden schade bij stap 3 van het vertrouwensbeginsel. In zijn conclusie heeft hij de vragen beantwoord welke schadevergoeding moet worden uitgekeerd bij een schending van gerechtvaardigd vertrouwen dat niet kan worden gehonoreerd, hoe de schade moet worden vastgesteld en wat de grondslag is voor die schadevergoeding. De staatsraad A-G concludeert dat in zo'n geval de volledige dispositieschade moet worden vergoed. Als grondslag voor de schadevergoeding moet volgens staatsraad advocaat-generaal Sniijders het vertrouwensbeginsel worden aangewezen. Tot slot moet die schadevergoeding volgens de gewone schadevergoedingsregels, te vinden in het Burgerlijk Wetboek, worden vastgesteld. In deze zaak is een zogenoemde grote kamer ingesteld, waarin niet alleen twee staatsraden van de Afdeling bestuursrechtspraak zitting hadden, maar ook een raadsheer van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, van de Centrale Raad van Beroep en de (civiele kamer van de) Hoge Raad, in hun hoedanigheid als staatsraad in buitengewone dienst.

Rechtseenheid

De Commissie rechtseenheid bestuursrecht is ingesteld voor de afstemming en samenwerking tussen de hoogste rechtscollages op het terrein van het bestuursrecht. De colleges kunnen vragen die de rechtseenheid raken, voorleggen aan de commissie. De Commissie rechtseenheid bestuursrecht heeft over 2024 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.

De Raad in 2024, een terugblik

*Zitting van de Afdeling
bestuursrechtspraak*



*Vergadering van de
Afdeling advisering*





Februari 2024:
Presentatie en aanbieder van het boek
'De Raad ontraadseld'



Februari 2024:
De nieuwe voorzitter van
de Afdeling bestuurs-
rechtspraak met haar
vier voorgangers



Mei 2024:
Afscheid van en konink-
lijke onderscheiding voor
staatsraad Nico Schrijver

*Juni 2024:
Opening van de Week
van de Rechtsstaat*



*Juni 2024:
Merel van
Vroonhoven houdt
de Herman Tjeenk
Willink-lezing 2024*



*Juni 2024:
Merel van Vroonhoven
en de naamgever van
de Herman Tjeenk
Willink-lezing*





September 2024:
Beëdiging van
ambtenaren van staat in
de ceremoniële vergade-
ring van de Raad



Oktober 2024:
Aanbieding van het
advies over 70 jaar
Statuut voor het
Koninkrijk aan de
minister-president

November 2024:
Uitreiking van de
Piet Hein Donner-
scriptieprijs 2024



November 2024:
Zitting van de Afdeling
kinderbestuursrechtspraak



December 2024:
Symposium ter
gelegenheid van
70 jaar Statuut voor
het Koninkrijk





*December 2024:
Afscheid van staats-
raad Jaap Polak in de
ceremoniële vergadering
van de Raad*



*December 2024:
Symposium ter gelegen-
heid van het afscheid van
staatsraad Jaap Polak*

A large, stylized number '3' is the central graphic. It is composed of two overlapping shapes: a teal-colored '3' in the foreground and a darker purple '3' behind it. The background features a radial pattern of thin, light-colored lines emanating from the center, creating a sunburst or ripple effect. The overall color palette is a gradient of blues and purples.

3

Adviezen en uitspraken uitgelicht



Wet collectieve warmte vervangt Warmtewet

Hoe houden wij onze gebouwen – en daarmee onszelf – een beetje warm? Een manier is met een warmtenet. Regels daarover staan in de Warmtewet. Maar die wet uit 2014 kan niet goed waarmaken dat de gebouwde omgeving in 2050 klimaatneutraal moet zijn. Daarvoor moeten er veel meer warmtenetten komen. De regering heeft dan ook een nieuwe wet aangekondigd: de Wet collectieve warmte. Op 17 april 2024 bracht de Afdeling advisering hierover een kritisch advies uit.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten besluiten hoe de warmtevoorziening in de verschillende wijken of gebieden zal worden gerealiseerd. Begin 2024 was ongeveer 6,4 procent van de Nederlandse huishoudens aangesloten op een warmtenet. Dat aandeel zal flink moeten stijgen om de klimaatdoelstellingen te halen. De nieuwe wet moet daarvoor gaan zorgen.

Met het wetsvoorstel wil de minister voor Klimaat en Energie dan ook de warmtetransitie in de gebouwde omgeving bevorderen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het element 'publieke regievoering': gemeenten zijn de aanjagers, waarbij duurzaamheid, leveringszekerheid en betaalbaarheid van warmte voorop moeten staan. De wet regelt verder de taken en verplichtingen van warmtebedrijven, kent specifieke regels voor kleine collectieve warmtesystemen en bevat regels over de regulering van de tarieven voor verbruikers.

De Afdeling advisering is het met de regering eens dat de huidige Warmtewet aan vernieuwing toe is. Ook volgt zij het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat publieke regie door gemeenten nodig is om de gewenste toename van collectieve warmtevoorzieningen in goede banen te leiden. Maar ze plaatst ook kanttekeningen bij het wetsvoorstel.



Publiek meerderheidsbelang

Volgens de minister zouden de Staat, provincie, gemeente of ander openbaar lichaam meer dan 50 procent (direct of indirect) van de aandelen in het warmtebedrijf moeten bezitten. Dat is nodig omdat er anders onvoldoende publieke zeggenschap is over het beleid van het warmtebedrijf. Maar een meerderheidsbelang raakt aan het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging. Dan is het nodig dat er geen minder ingrijpende instrumenten voorhanden zijn om de doelstelling van de wet te behalen. Is dat wel zo?

Het advies aan de minister is om beter te motiveren waarom het voorschrijven van een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is om de verbruiker en het milieu te beschermen en voor de leveringszekerheid. Het is namelijk ook mogelijk om met een goede selectieprocedure een privaat warmtebedrijf te kiezen, dat zich vervolgens aan de wettelijke regels moet houden. Daarbij benadrukt de Afdeling advisering dat de mogelijkheden voor collectieve warmtevoorzieningen afhankelijk zijn van lokale omstandigheden, iets wat de minister niet zo nadrukkelijk heeft geformuleerd. Denk daarbij aan beschikbare warmtebronnen, de dichtheid van de gebouwde omgeving en de ondergrond. De minister heeft, aldus de Afdeling advisering, onvoldoende aangegeven hoe deze lokale diversiteit zich verhoudt tot de wettelijk opgelegde eis van een publiek meerderheidsbelang. De minister lijkt ervan uit te gaan dat de situatie in heel Nederland hetzelfde is, zodat een publiek meerderheidsbelang overal noodzakelijk is om een collectieve warmtevoorziening tot stand te kunnen brengen.

“

De aanleg van nieuwe collectieve warmte-systemen vergt forse investeringen”

Financiële risico's

Daar komt nog iets bij. De vraag hoe zinvol het vereiste van een publiek meerderheidsbelang is, wordt niet goed beantwoord. Zo stelt de regering dat hiermee financiële risico's beter kunnen worden beheerst. De aanleg van nieuwe collectieve warmtesystemen vergt forse investeringen. Warmtebedrijven, privaat of publiek, hebben een sluitende business case nodig, anders komt er geen rendabele exploitatie van een collectieve warmtevoorziening tot stand. Overheden die in deze sector participeren, kunnen zich niet een structureel verliesgevend warmtebedrijf permitteren. Ook publieke aandeelhouders zullen niet in staat of bereid zijn om onbeperkt financieel bij te springen. De Afdeling advisering wijst op nog een risico: als gebouweigenaren zich niet willen aansluiten op de collectieve warmtevoorziening, worden de kosten verdeeld over een kleiner aantal partijen – die daarvoor dan méér gaan betalen. Ook dat kan de investeringsbereidheid onder druk zetten, waardoor de collectieve warmtevoorziening moeilijker of niet tot stand komt. De Afdeling adviseert de minister om beter te uit te leggen waarom een publiek meerderheidsbelang deze financiële risico's beter beheersbaar zou maken.



Niet te veel betalen is niet hetzelfde als betaalbaarheid”

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel kan een publieke aandeelhouder bij uitstek handelen in het ‘publieke belang’. Maar wat is het publieke belang precies? Er kan bijvoorbeeld spanning zitten tussen het belang dat warmte betaalbaar moet zijn en het belang dat investeringen winstgevend moeten zijn. Het is legitiem dat gemeenten dividendinkomsten gebruiken om hun begroting sluitend te krijgen. Maar dit kan conflicteren met andere belangen, zoals tijdig investeren in uitbreiding of onderhoud van collectieve warmtesystemen, tijdig verduurzamen of het belang van de verbruiker bij betaalbare levering van warmte. Ook kunnen de belangen van de ene publieke aandeelhouder botsen met die van een andere publieke medeaandeelhouder. De minister wordt geadviseerd om toe te lichten wat de diversiteit aan belangen van publieke aandeelhouders betekent voor het behalen van de doelstellingen van het wetsvoorstel.

Betaalbaarheid

Een belangrijk ander onderdeel van het wetsvoorstel gaat over de betaalbaarheid voor de consument. Onder de Warmtewet zijn de tarieven gekoppeld aan een aardgasreferentieprijs. De minister wil in drie fasen overgaan naar een kostengebaseerde tariefregulering met efficiëntieprikkel. Volgens de Afdeling advisering is het lang niet zeker dat de tarieven voor verbruikers daardoor maatschappelijk aanvaardbaar zullen zijn. Niet te veel betalen is niet hetzelfde als betaalbaarheid.

Tot slot plaatste de Afdeling advisering kanttekeningen bij bestuurlijke boetes die de Autoriteit Consument & Markt kan opleggen als de wet wordt overtreden. De minister geeft niet aan waarom een boetemaximum voor bepaalde overtredingen noodzakelijk is. De hoogte van een boetemaximum zou immers in redelijke verhouding moeten staan tot de aard en ernst van de overtreding.

Nader rapport

In juni 2024 heeft de minister een reactie op dit advies (‘nader rapport’) gepubliceerd. Sommige kanttekeningen van de Afdeling advisering zijn daarin voorzien van een extra toelichting. Maar de minister neemt niet alle adviesopmerkingen over. De opmerking dat vanwege de lokale diversiteit niet overal de eis kan worden opgelegd van een publiek meerderheidsbelang, deelt de minister niet. De minister gaat wel aanvullende maatregelen verkennen die ervoor zorgen dat collectieve warmte voor de burger een aantrekkelijk financieel alternatief is én blijft ten opzichte van andere warmteoplossingen. De minister heeft de bepaling over boetecategorie aangepast: deze is nu toegesneden op de aard en ernst van de overtreding, en zoekt daarbij afstemming bij het boeteregime van de Energiewet.

Advies van 17 april 2024: W18.23.00339/IV.



Gemeente
Amsterdam

Tweede Kamer

kies VVD	STEM D66	Stem GROEN LINKS PvdA	STEM PVV [Portrait of Geert Wilders]	CDA Henri Bontenbal	STEM SP	FORUM VOOR DEMOCRATIE STEM FVD 22 NOVEMBER
 Voit TOEKOMST • MADE IN EUROPE	JA²¹	WOORD HOUDEN STEM SGP	stem DENK HUI IS HET MOMENT	STEM 50 PLUS	ledere dag BBBeter [Portrait of Jolanda van Dalen]	BIJ1 BREEK DE KETENS BEKEN KLEUR
MSC 19 [Portrait of Pieter Omtzigt]	spinter www.spinterpolitiek.nl	REGEER JE EIGEN LEVEN LIBERTAIRE PARTIJ	'NIET NÓG EEN PARTIJ' 'JAWEL!' LEF	#FocusOpNederland Samen voor Nederland POLITIEKE PARTIJ SAMEN VOOR NEDERLAND.NL	NL PLAN Lijst 24 [Portrait of Pieter van Oort]	Partij vdSport Voor een gezond, fit en Vitaal Nederland! Stem op woensdag 22 november 2023



Stem op woensdag 22 november 2023

IMAGEBUILDING.COM



Wet op de politieke partijen is breuk met huidige stelsel

In Nederland hebben politieke partijen traditioneel veel ruimte om zich naar eigen inzicht in te richten en in te zetten. Maar doordat de overheid zich terughoudend opstelt, worden politieke partijen mogelijk onvoldoende gesteund in de uitoefening van hun essentiële functies in het staatsbestel. Het voorstel voor de Wet op de politieke partijen reguleert de financiering van politieke partijen, transparantie van de interne organisatie en politieke advertenties, en biedt regels voor het toezicht en het verbod op politieke partijen. In oktober 2024 bracht de Afdeling advisering haar advies over het wetsvoorstel uit.

Met de Wet op de politieke partijen wil de regering de onafhankelijke positie van politieke partijen versterken en de weerbaarheid van de democratie bevorderen. Zo moeten partijen transparanter zijn over hoe zij werken, welke giften zij ontvangen en hoe zij omgaan met politieke advertenties. Op grond van deze wet kunnen niet alleen landelijke, maar ook lokale partijen subsidies krijgen. Verder scherpt de wet de mogelijkheid aan om partijen te verbieden. En er komt een nieuwe instantie: de Nederlandse Autoriteit politieke partijen, die moet gaan toezien op de naleving van de wet.

De Afdeling advisering kan zich vinden in de motivering van de regering om de Wet op de politieke partijen in te voeren. Door veranderingen in samenleving en politiek, en door toenemende bedreigingen van de democratische rechtsstaat (polarisatie, desinformatie, buitenlandse inmenging) kunnen politieke partijen steeds moeilijker hun rol in het staatsbestel vervullen. Maar het wetsvoorstel kan op onderdelen wel beter, oordeelt de Afdeling advisering.

Doel politieke partij

De nieuwe wet bepaalt dat een politieke vereniging als doel heeft haar leden en andere inwoners van Nederland te stimuleren om kennis te nemen van politieke besluitvorming, en te participeren in de totstandkoming daarvan. Maar dat is een breuk met het huidige stelsel: nu wordt het nog volledig aan partijen gelaten welke doelen zij nastreven en op welke wijze zij zich daarvoor inzetten. De Afdeling adviseert de regering het artikel over het doel van politieke partijen te schrappen.



Transparantie

De wet verplicht politieke partijen om transparant te zijn over de wijze waarop kandidatenlijsten tot stand komen, hoe een partijbestuur wordt verkozen, hoe de partij wordt gefinancierd en hoe ze adverteert. De Afdeling advisering betwijfelt of deze transparantieverplichtingen er daadwerkelijk voor zullen zorgen dat partijen zich democratisch organiseren of dat kiezers via hun stem partijen daartoe zullen bewegen. De regering zou de meerwaarde van de transparantieverplichtingen beter moeten uitleggen, en ook beter moeten motiveren waarom niet is gekozen voor verdergaande eisen aan de interne democratie binnen partijen – dit met het oog op het bevorderen van de weerbare democratie. De Afdeling adviseert de regering om de toelichting in die zin aan te passen.

Verbieden van politieke partijen

Een politieke partij kan nu al worden verboden als zij in strijd handelt met de openbare orde. De regering past die verbodsgrond aan: een verbod is mogelijk bij een daadwerkelijke en ernstige bedreiging van de democratische rechtsstaat. De Afdeling advisering vindt dat de regering duidelijker zou moeten opschrijven wanneer daarvan sprake is. Deze verbodsgrond kan ook onbedoeld breed worden opgevat. Een ander probleem met het partijverbod is dat de procureur-generaal geen eigen wettelijke onderzoeksbevoegdheden heeft, waardoor het partijverbod moeilijk kan worden geëffectueerd. Wellicht moet de procureur-generaal meer armsgslag krijgen om zijn taak adequaat te verrichten, aldus het advies.

Giften

Met de Wet op de politieke partijen wordt de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) ingetrokken. Politieke partijen krijgen hun inkomsten van contributies van betalende leden, overheidssubsidies en giften van particulieren. Dit laatste kan leiden tot afhankelijkheid van de donateur en (de schijn van) ongewenste beïnvloeding. Politieke partijen zijn op grond van het wetsvoorstel verplicht om giften van € 250 of meer te registreren.

De regering stelt voor dat Nederlanders – net als in de huidige Wfpp – maximaal € 100.000 aan een politieke partij mogen schenken. Het is volgens de Afdeling advisering niet duidelijk hoe ongewenste beïnvloeding met dit maximum kan worden tegengegaan. Zij adviseert deze hoogte beter te motiveren, zeker nu niet-Nederlandse kiesgerechtigden maximaal € 250 kunnen doneren. Zij vindt ook dat de regering beter moet motiveren waarom dit bedrag een geschikte en proportionele maatregel is in het licht van het vrij verkeer van kapitaal.



De regering zou de meerwaarde van transparantieverplichtingen beter moeten uitleggen ”

“

Het wetsvoorstel kan beter worden beperkt tot online advertenties”

Verder worden de maximale bijdragen aan een decentrale politieke partij € 20.000 voor Nederlanders en € 250 voor niet-Nederlanders. Dat is niet helemaal logisch: ook niet-Nederlanders kunnen in bepaalde gevallen kiesgerechtigd zijn. Nu kiest de regering de nationaliteit als maatstaf en dat is volgens de Afdeling advisering een vergaande inbreuk op de privacy. Daarbij komt dat een maximum bijdrage van € 250 afkomstig van niet-Nederlanders, een beperking is van het vrij verkeer van kapitaal.

Politieke advertenties

Het wetsvoorstel regelt verder de verplichting voor politieke partijen om een kopie van alle politieke advertenties in een register op te nemen, en ook informatie over de opdrachtgever, de uitgaven voor de advertentie en, indien toegepast, over zogenoemde micro-targetingtechnieken. De regering zou beter moeten toelichten hoe dit zich verhoudt tot de Europese Transparantieverordening. Ook vraagt de Afdeling advisering zich af waarom offline advertenties onder deze bepaling vallen – de risico's met online advertenties voor het democratische proces zijn immers aanzienlijk groter. Het wetsvoorstel kan beter worden beperkt tot online advertenties.

Nederlandse Autoriteit politieke partijen

De Afdeling advisering heeft tot slot begrip voor de instelling van een nieuwe onafhankelijke autoriteit (de Nederlandse Autoriteit politieke partijen) als zelfstandig bestuursorgaan. Wel kan de benoemingsprocedure van de bestuursleden met extra waarborgen worden omkleed. De NApp kan bij overtreding van wettelijke voorschriften een bestuurlijke boete opleggen of subsidies tijdelijk stopzetten. De regering verhoogt het boetemaximum van € 25.000 naar € 1.030.000, maar de Afdeling advisering vindt dat zo'n ingrijpende maatregel wel moet worden voorzien van een adequate motivering.

Advies van 9 oktober 2024: W04.24.00070/I.



Voorgestelde regeling voor rouwverlof maakt verlofstelsel complexer

Kan een werknemer betaald verlof krijgen als zijn of haar partner of minderjarig kind overlijdt? En hoelang mag dat 'rouwverlof' dan duren? Over deze thematiek stelden enkele Kamerleden het Wetsvoorstel invoering rouwverlof op. Op 23 oktober 2024 kwam de Afdeling advisering met een advies hierover: zij heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefwetsvoorstel en adviseert om het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij de initiatiefnemers het aanpassen.

Dit initiatiefwetsvoorstel introduceert een wettelijk recht op betaald verlof voor werknemers met een gezin met minderjarige kinderen, waarvan een partner of minderjarig kind is overleden. Dit rouwverlof bedraagt minimaal één keer de arbeidsduur per week. Daarvan kan de werkgever afwijken, zo schrijft het wetsvoorstel voor, maar alleen ten gunste van de werknemer. De werknemer mag het verlof flexibel opnemen vanaf de dag van de uitvaart tot één jaar na het overlijden van de partner of het kind. Het huidige verlofstelsel uit de Wet arbeid en zorg (Wazo) voorziet niet expliciet in verlof voor rouw na het overlijden van een dierbare – laat staan betaald verlof. Dit wetsvoorstel wijzigt daarmee de Wazo en boek 7A van het Burgerlijk Wetboek BES.

Uit een onderzoek uit 2022 van onderzoeksbureau Panteia blijkt dat werknemers en werkgevers maatwerk, begrip en steun bij rouwen belangrijk vinden. Volgens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt er op de werkvloer al vaak op een goede manier omgegaan met rouwende werknemers. Maatwerk is het uitgangspunt, stelt de minister, maar een wettelijk geregeld rouwverlof zou daarop een aanvulling kunnen zijn. De minister heeft toegezegd te onderzoeken hoe dat verlof eruit zou moeten zien, voor welke situaties het bedoeld kan zijn, wie de kosten zou moeten dragen en hoe dit kan worden ingepast in het huidige verlofstelsel. De Sociaal-Economische Raad merkte in een advies uit 2023 hierover op dat eenduidigheid in de mogelijkheden om rouwende werknemers te ondersteunen op dit moment ontbreekt. De SER stelt voor om bij het te hervormen verlofstelsel in de pijler 'persoonlijk verlof' een faciliteit voor verlof voor rouwende werknemers op te nemen. De Kamerleden Chris Stoffer (SGP), Inge van Dijk (CDA) en Don Ceder (ChristenUnie) hebben in juli 2024 het initiatief genomen voor een wetsvoorstel.

Kort verzuimverlof

Op dit moment bestaat er alleen kort verzuimverlof voor zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden zoals een overlijden en een uitvaart. Cao's bevatten soms aanvullende afspraken over rouwverlof, maar het doel en de omvang zijn niet eenduidig geregeld, constateert de Afdeling advisering. Nu een specifieke faciliteit voor rouwverlof ontbreekt, voorziet het initiatiefwetsvoorstel volgens haar in een behoefte. Het kan een basis zijn van waaruit werkgevers en werknemers samen verdere maatwerkafspraken kunnen maken over rouwverlof en terugkeer naar het werk. Wel plaatst de Afdeling advisering enkele kritische kanttekeningen.

Spanning

Het initiatiefwetsvoorstel creëert volgens de Afdeling advisering een nieuwe, specifiek op rouw toegesneden verlofvorm en voegen die toe aan de al bestaande verlofregelingen. Het gevolg daarvan is dat het bestaande verlofstelsel nog verder wordt gecompliceerd. Tegelijkertijd zeggen de initiatiefnemers de oproep van de SER tot vereenvoudiging van het verlofstelsel expliciet te onderschrijven. Werkgevers- en werknemersorganisaties hebben aangegeven dat zij zich kunnen vinden in een betere stroomlijning van verlofregelingen en dat rouwverlof in een toekomstig stelsel een plek zou moeten krijgen. Inpassen van een vorm van rouwverlof in het huidige stelsel hoeft van deze organisaties niet. Dat alles verdraagt zich niet goed met elkaar. De Afdeling adviseert de initiatiefnemers toe te lichten hoe deze spanning kan worden verminderd.



De behoeften van mensen die een naaste verliezen verschillen per persoon

Afbakening

Een ander punt gaat over de afbakening van de doelgroep. Het voorstel heeft alleen betrekking op werknemers met minderjarige kinderen van wie de partner of een kind overlijdt. Is dit wel rechtvaardig? Of evenredig? Want ook in andere situaties van rouw (het overlijden van een ander familielid of vriend) kan er een gerechtvaardigde behoefte zijn aan rouwverlof, al was het maar om praktische zaken te kunnen regelen. Het advies is dan ook om de gekozen afbakening van de doelgroep toereikend te motiveren en anders te heroverwegen.

Minimumnorm

Tot slot gaat de Afdeling advisering in op de minimumnorm voor de verlofduur: één keer de arbeidsduur per week. Dat is bij een fulltime dienstverband dus vijf dagen. Uit het Panteia-onderzoek blijkt dat de behoeften van mensen die een naaste verliezen per persoon verschillen. Ook de Kamerleden die het initiatiefwetsvoorstel schreven en de SER stellen dat het in principe aan werkgevers en werknemers is om onderling te komen tot een maatwerkoplossing. Dan rijst bij de Afdeling advisering de vraag of het stellen van een minimumnorm in een wettelijke regeling wel nodig is.

“

Het wetsvoorstel kan daardoor wel eens een averechts effect hebben ”

Zelfs als een minimumnorm nodig is, komt de vraag op wat deze norm daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van de beoogde doelen van de wet: het terugdringen van (langdurig) ziekteverzuim na overlijden van een geliefde, het bevorderen van terugkeer naar de werkvloer en het openen van het gesprek tussen werkgever en werknemer over rouwverlof. De Afdeling advisering vraagt zich af hoe deze doelen zich verhouden tot de afgebakende minimale duur van het verlof.

In de praktijk gaan werkgevers doorgaans coulant en begripvol om met rouwende werknemers. Er is al veel ruimte voor maatwerk. Het effect van een verplichte minimumnorm kan zijn – zo vreest de Afdeling advisering – dat het wetsvoorstel deze flexibiliteit inperkt. Het kan ertoe leiden dat de coulance erdoor wordt beperkt, zodat de minimumnorm gaat werken als een maximumnorm. Het wetsvoorstel kan daardoor wel eens een averechts effect hebben. Zij adviseert de initiatiefnemers dan ook de noodzaak van de gekozen minimumnorm toereikend te motiveren en de effectiviteit hiervan aan te tonen. Als dat niet mogelijk is, kunnen ze de minimumnorm mogelijk heroverwegen.

Aanpassingen

Concluderend stelt de Afdeling advisering dat er brede overeenstemming bestaat over de wens om rouwverlof een plaats te geven in het verlofstelsel. Daarmee kunnen werkgevers en werknemers verdere maatwerkafspraken maken over de invulling van het rouwverlof en terugkeer naar het werk. Het wetsvoorstel voorziet in die behoefte. Maar gezien de kanttekeningen adviseert zij het wetsvoorstel niet in deze vorm verder te behandelen. Eerst zouden de initiatiefnemers aanpassingen moeten doorvoeren.

Advies van 23 oktober 2024: W12.24.00176/III.



Boeteregime Amsterdam voor verhuur vakantiewoningen is niet evenredig

Geheel volgens de regels krijgt een vrouw die haar woning verhuurde aan toeristen een boete van de gemeente: er zaten te veel mensen in het huis. Maar de regels over boetes zijn niet evenredig, oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak.

De zaak gaat over een vrouw die in Amsterdam een woning met zeven kamers huurt. Op dit adres staat zij ook ingeschreven in de Basisregistratie Personen. Zij heeft een vergunning voor vakantieverhuur. Als een gemeentelijke toezichthouder digitaal onderzoek doet naar de woning, ontdekt hij dat deze op Airbnb voor zes personen te huur wordt aangeboden. Een maand daarvoor was de woning aan vijf personen verhuurd. Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam legt de vrouw een boete op van € 11.600: zij heeft gehandeld in strijd met de voorwaarden van haar vergunning voor vakantieverhuur. Daarin staat dat zij de woning aan maximaal vier toeristen mag verhuren.

Matiging

De vrouw vecht de boete aan bij de rechtbank Amsterdam. Duidelijk is dat zij de regels heeft overtreden, en dat het college van B&W bevoegd was een boete op te leggen. Maar de rechtbank vindt de opgelegde boete te hoog: zó ernstig was de overtreding niet. De vrouw overtrad slecht één regel voor legale vakantieverhuur door de woning te verhuren aan vijf toeristen in plaats van vier. Deze regel beschermt de leefbaarheid: hoe meer toeristen in één woning verblijven, hoe groter de kans op overlast. Maar omwonenden hebben niet geklaagd. Daarom matigt de rechtbank de boete met 25 procent. Een boete van € 8.700 vindt de rechtbank passend en evenredig en dit bedrag zal voldoende afschrikwekkende werking hebben. Maar de vrouw vindt ook dit bedrag nog steeds te hoog en zij gaat in hoger beroep.

Evenredigheidsbeginsel

Bij de Afdeling bestuursrechtspraak betoogt de vrouw dat het Amsterdamse boeteregime in strijd is met hogere regelgeving. Bijvoorbeeld met de Huisvestingswet 2014, omdat het boeteregime geen onderscheid maakt tussen de aard, omvang en verwijtbaarheid van de overtreding. Nu dit onderscheid er niet is, moet de boetetabel bij de Huisvestingsverordening volgens haar onverbindend worden verklaard.

Ook had het boeteregime volgens de vrouw onderscheid moeten maken tussen boetes voor individuele personen en rechtspersonen en maakt de huisvestingsverordening geen onderscheid tussen bedrijfsmatige en niet-bedrijfsmatige verhuur. Dan is de evenredigheid van de op te leggen boetes onvoldoende gewaarborgd, aldus de vrouw. Dit is volgens haar in strijd met de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Boetetabel

De Afdeling bestuursrechtspraak constateert dat het Amsterdamse college boetes oplegt conform een boetetabel in de Huisvestingsverordening. Uit de Awb volgt dat het college een lagere boete kan opleggen als de overtreder aannemelijk maakt dat de boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is, bijvoorbeeld bij een mindere verwijtbaarheid, een beperkte ernst van een overtreding of een geringe financiële draagkracht: doet dit zich voor, dan kan het college de boete verlagen.

Nu de woning aan te veel mensen is verhuurd, moet het college de boete in beginsel vaststellen volgens de boetetabel. Vervolgens is het aan de overtreder om aannemelijk te maken dat er bijzondere omstandigheden zijn waardoor de boete kan worden verlaagd.

Leefbaarheidsovertredingen

In eerdere uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak handvatten geboden waarmee bestuursorganen een gedifferentieerd boeteregime kunnen vormgeven dat recht doet aan het evenredigheidsbeginsel. Op basis daarvan heeft de Amsterdamse gemeenteraad het boeteregime aangepast door voor toeristische verhuur onderscheid te maken tussen een 'ernstige overtreding vanwege effecten op woonruimtevoorraad en leefbaarheid', 'leefbaarheidsovertredingen' en 'administratieve overtredingen' – steeds met een ander boetebedrag. Een 'ernstige overtreding' is als een woning wordt verhuurd die zelf niet wordt bewoond door een hoofdbewoner. Dan wordt een woning immers onttrokken aan de bestaande woningvoorraad. Wordt een woning vaker verhuurd dan toegestaan, of aan meer mensen dan mag, dan is sprake van 'leefbaarheidsovertredingen'. En 'administratieve overtredingen' worden begaan wanneer er zonder registratienummer of zonder vergunning wordt verhuurd.



De overtreder moet aannemelijk maken dat er bijzondere omstandigheden zijn”

“

De ernst en omvang van de overtreding rechtvaardigen niet altijd de hoge boete”

Door alleen onderscheid te maken naar type overtreding heeft de gemeenteraad volgens de Afdeling bestuursrechtspraak toch onvoldoende gedifferentieerd. De gemeenteraad had ook een onderscheid kunnen maken tussen onttrekking van woonruimte met en zonder bedrijfsmatig karakter. Als de verhuurder zelf niet in de woning verblijft, dan is sprake van bedrijfsmatige verhuur aan toeristen. Dit is de meest ernstige vorm van onttrekking. Als deze redenering wordt omgedraaid zou bij leefbaarheidsovertredingen en administratieve overtredingen sprake zijn van niet-bedrijfsmatig handelen. De Huisvestingsverordening maakt dus niet bij elk type overtreding een onderscheid tussen onttrekking met en zonder bedrijfsmatig karakter. Ook op andere punten heeft de Huisvestingsverordening niet of onvoldoende gedifferentieerd, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak. Bij leefbaarheidsovertredingen is geen onderscheid aangebracht in de omvang van de overtreding, zoals met hoeveel nachten de vakantieverhuur is overschreden of het teveel aan personen dat er verblijft.

Onverbindend

Vanwege deze tekortkomingen is de Afdeling bestuursrechtspraak kritisch, zeker nu de opgelegde boetes hoog zijn. Wie onbewust of per ongeluk of slechts een enkele maal of zeer kortdurend een regel of voorwaarde overtreedt, krijgt al een hoge boete. Dat kan bij een overtreder leiden tot ernstige financiële problemen, ondanks de huurinkomsten. De ernst en omvang van die overtreding rechtvaardigen niet altijd die hoge boete, zoals in deze zaak, waarbij de vrouw direct de hoogste boete kreeg opgelegd. Het boeteregime behoort evenredig te zijn, en dat was in Amsterdam niet het geval. Daarmee is de boetetabel bij de Huisvestingsverordening Amsterdam in strijd met de Awb, en dus onverbindend.

Méer differentiatie

Gevolg van de uitspraak is dat de Amsterdamse gemeenteraad een boeteregime voor vakantieverhuur moet vaststellen dat recht doet aan het evenredigheidsbeginsel: met méer differentiatie. Dat de boetetabel bij de Huisvestingsverordening onverbindend is, laat onverlet dat de vrouw een overtreding heeft begaan. De Afdeling bestuursrechtspraak stelt daarom zelf de hoogte van de boete vast. Zij vindt € 2.900 passend, een kwart van het oorspronkelijke boetebedrag.

Uitspraak van 21 augustus 2024: ECLI:NL:RVS:2024:3416.



Staatssecretaris mocht telefoon van vreemdeling zonder haar toestemming niet doorzoeken

Een vreemdeling wordt in bewaring gesteld en zonder haar toestemming wordt haar telefoon ontgrendeld en doorzocht. Maar zover mocht de staatssecretaris niet gaan, oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak.

Snel nadat een vreemdeling uit Mongolië in bewaring wordt gesteld, wil een ambtenaar van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) nagaan of foto's van identiteitsdocumenten op haar mobiele telefoon staan. Zij weigert haar telefoon te ontgrendelen. Vervolgens houdt de ambtenaar de telefoon – zonder haar toestemming – voor haar gezicht, waarmee de telefoon wordt ontgrendeld. De ambtenaar onderzoekt de telefoon daarna handmatig, maar vindt geen identiteitsdocumenten. Tegen deze gang van zaken gaat de vreemdeling in beroep bij de rechtbank Den Haag, wat ongegrond wordt verklaard. Vervolgens gaat de vreemdeling in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Ontgrendelen en doorzoeken

In de Vreemdelingenwet 2000, in artikel 59, staat dat ambtenaren belast met de grensbewaking en met het toezicht op vreemdelingen bevoegd zijn de kleding, het lichaam en 'zaken' van een in bewaring gestelde persoon te doorzoeken – voor zover dit nodig is om informatie te verkrijgen over de identiteit, nationaliteit en de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling. Op basis daarvan kon, aldus de rechtbank, de telefoon van deze vreemdeling zonder haar toestemming worden ontgrendeld en doorzocht. Maar de vreemdeling stelt dat op mobiele telefoons veel privacygevoelige informatie kan staan, wat met het onderzoek naar de nationaliteit en identiteit ook kan worden ingezien. Zij beroept zich op het recht op privéleven, dat is geschonden: dit handelen is in strijd met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Algemene verordening gegevensbescherming

De vraag is of de AVG van toepassing is op deze casus. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is een gezicht een 'persoonsgegeven', dat wordt verwerkt met het ontgrendelen van de telefoon en bij het doorzoeken daarvan. Nu deze verwerkingen van persoonsgegevens ten minste gedeeltelijk zijn geautomatiseerd, valt het onderzoeken van de telefoon onder de AVG. Vervolgens moet de Afdeling bestuursrechtspraak nagaan of artikel 59 voldoet aan de eisen die de AVG stelt aan een wettelijke grondslag voor de verwerking.

Verwerking van persoonsgegevens is alleen rechtmatig als deze noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag. De verwerking moet ook evenredig zijn met het nagestreefde gerechtvaardigde doel. De AVG stelt verdergaande eisen aan de verwerking van 'bijzondere categorieën persoonsgegevens': gegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en genetische en biometrische gegevens, gegevens over gezondheid en gegevens over seksueel gedrag of seksuele gerichtheid. Verwerking van deze gegevens is verboden, tenzij dat noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang.

Wettelijke grondslag

In dit kader is ook de vraag van belang of de Vreemdelingenwet 2000 een wettelijke grondslag biedt voor het zonder toestemming onderzoeken van smartphones. Tegenwoordig staan er in mobiele telefoons veel meer persoonsgegevens dan in 2000, toen die bepaling werd ingevoerd. In telefoons zijn niet alleen telefoonnummers en berichtjes opgeslagen, smartphones bieden een vergaande inblik in iemands privéleven – denk aan iemands browsergeschiedenis, locatie- en routegegevens, foto's en video's, financiële en medische gegevens. Daarom volstaat de Vreemdelingenwet niet als wettelijke grondslag voor het zonder toestemming onderzoeken van telefoons.

Bevoegdheid

In deze zaak was de identiteit van de vreemdeling niet vastgesteld aan de hand van documenten. Maar dat betekent nog niet, zo constateert de Afdeling bestuursrechtspraak, dat het doorzoeken van de telefoon met het oog op uitzetting noodzakelijk was voor het verkrijgen van informatie over de identiteit en nationaliteit. Het uitzetten van een vreemdeling is wellicht ook mogelijk zonder gegevens op een mobiele telefoon. Steeds moeten ambtenaren van de AVIM of de Koninklijke Marechaussee een afweging maken of de gegevensverwerking die het onderzoek aan een mobiele telefoon meebrengt, noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of



Er staan in mobiele telefoons veel meer persoonsgegevens dan in 2000”



De bestuursrechter geeft de wetgever in de uitspraak nog een terugkoppeling”

voor de uitoefening van openbaar gezag. Er bestaan geen nadere regels aan de hand waarvan ambtenaren hun beslissing nemen om een mobiele telefoon te onderzoeken. Dan biedt artikel 59 van de Vreemdelingenwet onvoldoende bescherming tegen willekeurig optreden. De beslissing onder welke voorwaarden een telefoon mag worden onderzocht wordt namelijk volledig overgelaten aan de beoordeling van individuele ambtenaren van de AVIM en de KMar. Ofwel: deze wettelijke bepaling is onvoldoende voorspelbaar, en voldoet daarmee niet aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die de AVG en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stellen aan gegevensverwerking. In deze zaak is de smartphone van de vreemdeling onderzocht zonder toereikende wettelijke grondslag.

Schadevergoeding

De Afdeling bestuursrechtspraak is duidelijk: in deze zaak was het ontgrendelen van de telefoon zonder toestemming van de vreemdeling een ernstige inbreuk op het recht op privéleven, en op haar recht op bescherming van persoonsgegevens. Ook al verbleef deze vrouw sinds 2019 illegaal in Nederland, de staatssecretaris heeft niet inzichtelijk gemaakt waarom het doorzoeken van haar telefoon in dit geval nodig was. Uit niets blijkt dat de vreemdeling ook in het belang van de nationale veiligheid in bewaring zat. Dan weegt het belang van de vreemdeling om niet in haar grondrechten te worden geschonden zwaarder dan het belang van bewaring. De bewaring was daarom ook onrechtmatig – en wel vanaf de eerste dag, de dag waarop de telefoon is onderzocht. De vreemdeling heeft recht op schadevergoeding van € 3.800.

Terugkoppeling

De hoogste algemene bestuursrechter geeft de wetgever in de uitspraak nog een ‘terugkoppeling’. Het artikel waarvan de staatssecretaris vindt dat het de basis is om telefoons (zonder toestemming) van vreemdelingen te doorzoeken die in bewaring zitten, kan daarvoor niet worden gebruikt. Gelet op de aard van de inmenging in het privéleven is deze bepaling onvoldoende duidelijk en nauwkeurig. Als de wetgever wil dat mobiele telefoons van vreemdelingen die in bewaring zitten zonder hun toestemming kunnen worden doorzocht of uitgelezen, dan zal hij de wettelijke grondslag hiervoor nader moeten uitwerken.

Uitspraak van 3 april 2024: ECLI:NL:RVS:2024:1387.



Bestemmingsplan voor Paleis Soestdijk is onzorgvuldig voorbereid

De gemeente Baarn had grootse plannen met Paleis Soestdijk en het landgoed eromheen, maar omwonenden vrezen vooral overlast. Zij krijgen van de Afdeling bestuursrechtspraak gelijk.

Paleis Soestdijk – het bordes roept zoete herinneringen op aan de defilés op de verjaardagen van koningin Juliana, die er altijd heeft gewoond. Sinds haar overlijden en dat van prins Bernhard in 2004 staat het paleis leeg. De gemeente Baarn wil het paleis restaureren, de tuin en het park herontwikkelen en er evenementen organiseren, en in het naast het park gelegen Alexanderkwartier 98 appartementen bouwen. Voor dit alles stelde de gemeenteraad het bestemmingsplan 'Landgoed Paleis Soestdijk' vast. Maar omwonenden vrezen dat het plan nadelige gevolgen heeft voor hun directe woon- en leefomgeving. Zij tekenen bij de Afdeling bestuursrechtspraak beroep aan tegen het plan, samen met enkele natuur- en milieuoorganisaties.

Het is een complexe zaak (de uitspraak telt 111 A4-tjes), waarbij de Afdeling bestuursrechtspraak een zeer groot aantal bezwaren moest beoordelen. Die gingen over de inspraak, over de behoefte aan woningen en evenementen, de restauratieverplichting, de milieueffectbeoordeling, gevolgen voor het verkeer, parkeren, geluid en luchtkwaliteit. Er moest worden gekeken naar de ruimtelijke kwaliteit, het Rijksbeleid, de provinciale verordening en het gemeentelijk beleid. Ook de natuur en gebieds- en soortenbescherming en de financiële uitvoerbaarheid kwamen aan de orde.

Woningen en evenementen

Een van de bezwaren van omwonenden richtte zich tegen de appartementen: waarom worden deze niet gebouwd binnen het bestaande stedelijk gebied? Omdat de herontwikkeling van het landgoed mede wordt gefinancierd met de opbrengsten van deze woningen, vormt dit een noodzakelijke financiële basis voor de uitvoering van het plan. Daarom zijn, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak, locaties die verder weg liggen en geen relatie hebben met het landgoed, geen geschikt alternatief.

Ook de bezwaren die zijn gericht tegen de behoefte aan het evenemententerrein wijst de Afdeling bestuursrechtspraak af. Delen van het paleisterrein worden al gebruikt voor muzikale happenings en dan kan niet worden beweerd dat er geen behoefte is aan een evenemententerrein. Hetzelfde geldt voor de kritiek op de restauratie van het paleis en het landgoed, die niet nodig zou zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak herinnert de bezwaarmakers eraan dat de provincie daarvoor al subsidie heeft verleend.

Restauratie

De omwonenden betoogden dat de wijze waarop de restauratie van het paleis moet worden uitgevoerd, in het bestemmingsplan moet staan. Daar is de Afdeling bestuursrechtspraak het niet mee eens. Toch hebben de omwonenden succes: in een overeenkomst tussen de gemeente en de projectontwikkelaar staat dat de restauratie moet zijn voltooid binnen vijf jaar nadat het bestemmingsplan onaantastbaar is geworden. Deze bepaling staat niet in het bestemmingsplan maar dat had wel moeten – onzorgvuldig voorbereid dus.

Verkeer

De bewoners voerden veel gronden aan tegen het zogenoemde mobiliteitsonderzoek. Dat onderzoek geeft aan via welke wegen, welke verkeersbewegingen verwacht kunnen worden. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat de gemeenteraad van dat onderzoek mocht uitgaan bij het maken van het bestemmingsplan. Ook kan, mét maatregelen, het plan verkeersveilig worden uitgevoerd. Er wordt ook aan de geluidsnormen voldaan en de luchtkwaliteit zal niet verslechteren als gevolg van het plan, maar dat is alleen in de gewone situatie het geval. Dat is anders bij evenementen.

De gemeenteraad heeft de gevolgen van evenementen voor de verkeersafwikkeling niet meegenomen in de verkeersberekeningen. De verkeersgevolgen van evenementen kunnen volgens de gemeenteraad bij de verlening van een evenementenvergunning worden beoordeeld. Daar is de Afdeling bestuursrechtspraak het niet mee eens. De gemeenteraad had al bij het vaststellen van het bestemmingsplan de ruimtelijke gevolgen van de evenementenregeling moeten onderzoeken en de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan moeten onderbouwen.

Diersoorten

Een groot deel van de uitspraak gaat in op de aanwezigheid van beschermde dieren. De gewone dwergvleermuis, laatvlieger, ruige dwergvleermuis, das, hagedis, hazelworm, ringslang. Vogels als de boomvalk, sperwer, bosuil, ransuil, buizerd, wespendif en de zwarte kraai. De levendbarende hagedis, boommarter, bunzing, egel



Groot deel van de uitspraak gaat in op de aanwezigheid van beschermde dieren ”



**Vooralsnog
kan de
herontwikkeling
van landgoed
Paleis Soestdijk
niet doorgaan ”**

en vos. Een voor een worden ze besproken en steeds constateert de Afdeling bestuursrechtspraak dat hun aanwezigheid niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Gebiedsbescherming

De uitspraak gaat ook in op mogelijke gevolgen van de toename van stikstof door verkeer voor de Natura 2000-gebieden 'Oostelijke Vechtplassen en Naardermeer'. Eén van de natuurorganisaties bracht bezwaren naar voren tegen de uitgangspunten die in het stikstof-rapport zijn gehanteerd. Die bezwaren snijden volgens de Afdeling bestuursrechtspraak hout. Voor de berekening van de gevolgen was niet van de juiste referentiesituatie uitgegaan en was niet uitgegaan van de maximale gevolgen die het bestemmingsplan biedt. Daardoor is niet duidelijk of deze gevolgen niet waren onderschat. De gevolgen van stikstof voor het Natuurnetwerk Nederland hoeft volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet op dezelfde wijze als voor Natura 2000-gebieden te worden getoetst. Wél moeten de gevolgen van stikstof voor het Natuurnetwerk Nederland worden beoordeeld. Ook hier ziet de Afdeling bestuursrechtspraak dat niet van de juiste uitgangspunten is uitgegaan. Ook oordeelt zij dat de gemeenteraad niet goed heeft uitgelegd dat het bestemmingsplan binnen tien jaar leidt tot een "duidelijk aantoonbare meerwaarde voor het Natuurnetwerk Nederland". En dat is wel vereist op grond van de Omgevingsverordening van de provincie Utrecht.

Vernietigen

Hoewel de omwonenden en de milieuorganisaties op een groot aantal punten hun zaak verliezen, is het eindresultaat toch dat het bestemmingsplan wordt vernietigd. Want er schort nogal wat aan. De Afdeling bestuursrechtspraak constateert twaalf gebreken. De hoogste algemene bestuursrechter kan met zoveel gebreken niet anders doen dan het bestemmingsplan in zijn geheel vernietigen. Vooralsnog kan de herontwikkeling van landgoed Paleis Soestdijk niet doorgaan: daarvoor moet de gemeenteraad dan een nieuw besluit nemen, waarbij de geconstateerde gebreken moeten worden weggenomen.

Uitspraak van 24 januari 2024: ECLI:NL:RVS:2024:249.



4

Interviews



Thom de Graaf

vice-president van de Raad van State



Een sterke rechtsstaat is zonder democratie niet denkbaar”

“Voor het onderwerp van de beschouwing in dit jaarverslag konden wij geen relevanter onderwerp bedenken dan democratie. Steeds meer landen worden of zijn een autocratie, democratische rechtsstaten lijken op hun retour. In democratische landen ontstaan tegenkrachten die de democratie ondermijnen. Ook in Nederland zien we zulke tendensen. Daar moeten we ons zorgen over maken.

Het lijkt erop dat een meer autocratische staatsvorm voor veel mensen aantrekkelijk is. Dat kan komen door onvrede of onbegrip. Het vertrouwen in de democratie lijkt in veel westerse landen afgenomen. Soms vinden mensen dat liberale opvattingen doorschieten en te ‘woke’ zijn geworden. In landen van het voormalige Oostblok is er teleurstelling over de vrijemarkteconomie en het gevoel van achterstelling. Desinformatie op sociale media speelt in alle landen een rol, net als de dominantie van Big Tech. Als vertrouwen in de democratie afneemt, neemt de roep om een sterke leider toe.

Helaas zien we dat een goed ontwikkeld besef en kennis van de waarde van democratie niet altijd aanwezig is. Democratie wordt vaak opgevat als ‘de meerderheid beslist’. Als alleen dat onder democratie wordt verstaan, verlies je veel: het vrije en open debat, de noodzaak om samen naar compromissen en consensus te zoeken, en dat de meerderheid rekening houdt met de minderheid. Dat laatste is belangrijk, want minderheden kunnen ooit meerderheden worden, en andersom. En je mist het allerbelangrijkste: de koppeling van democratie aan de rechtsstaat, en daarmee het waarborgen van grondrechten en de onafhankelijke rol van de rechter. Een sterke rechtsstaat is zonder democratie niet denkbaar, een echte democratie zonder rechtsstaat ook niet.

De Raad van State bewaakt de kwaliteit van de democratische regelgeving. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft als belangrijke taak om de overheid te houden aan haar eigen regels die democratisch tot stand zijn gekomen. De Afdeling advisering kan als wetgevingsadviseur handreikingen geven om de democratie te versterken, zoals in ons advies van vorig jaar over de Wet op de politieke partijen. We moeten voorkomen dat partijen, gebruikmakend van democratische middelen, de democratie ondermijnen.

Van de twee belangrijkste woorden in de titel van dit jaarverslag ‘Krachtig en kwetsbaar. De waarde van democratie’ leg ik de nadruk op krachtig, maar wel vanuit de wetenschap dat de democratie kwetsbaar is. Ik ben niet geboren als pessimist. Democratie is een hoopvol verhaal waarvoor we moeten vechten. We kunnen én moeten de democratie versterken.”



Kyra Arneri

jurist bij de directie Bestuursrechtspraak



Bij de Raad leer je als jurist het ambacht”

“Direct na mijn studies economie en rechten – met specialisatie rechtsfilosofie en rechtstheorie – ben ik bij de Raad begonnen. Onlangs ben ik beëdigd tot ambtenaar van staat. Dat betekent dat ik als griffier bij de Afdeling bestuursrechtspraak zelfstandig de zaken voorbereid en uitspraken onderteken. Dat is een grote verantwoordelijkheid, maar we werken in teams, collega’s kijken mee.

Toen ik hier ging werken, kende ik de Raad alleen uit verhalen. Ik had gehoord dat je als beginnend jurist hier heel goed wordt opgeleid. Ik werk in de Omgevingskamer en houd me dus bezig met rechtszaken over ruimtelijke plannen en woningbouw. Samen met tien staatsraden en acht griffiers, maak ik deel uit van het woningbouwteam. Bij de Afdeling bestuursrechtspraak loopt nu een project over de snelle afdoening van woningbouwzaken. Sinds 1 juli 2024 behandelen we grote woningbouwprojecten met voorrang. Ze worden niet alleen met voorrang behandeld, de doorlooptijd van zaken hebben we ook weten in te korten.

Deze werkwijze is bijzonder, omdat de bestuursrechter in principe zaken op volgorde van binnenkomst behandelt. Maar woningtekort is een groot maatschappelijk probleem en op deze manier wil de Afdeling bestuursrechtspraak bijdragen aan een oplossing. Per saldo winnen ontwikkelaars zo enkele maanden tot ruim een jaar. Er kan dus ook sneller worden gebouwd, maar alleen als het woningbouwplan in stand blijft natuurlijk. Elke maand doen we wel een uitspraak over een groot project: 800 woningen in Brielle, 3.400 in Utrecht, 375 in Gilze-Rijen, 400 in Eindhoven. Alleen al in februari 2025 werd in zo’n twintig woningbouwzaken een rechtszitting gehouden. Bij die zaken komt veel kijken. Ontsluiting van nieuwe wegen, geluid, grondwater, stikstof, beschermde dieren, netcongestie. Soms liggen er wel twintig onderzoeken aan een woningbouwproject ten grondslag.

Veel plezier haal ik ook uit het banenmarktteam, waar ik samen met andere jonge juristen van de Afdeling bestuursrechtspraak lid van ben. Op universiteiten en bedrijvendagen van juridische faculteiten geven we workshops voor masterstudenten. We ontvangen ze ook hier op de Raad bij In-Housedagen die we twee keer per jaar organiseren. Ze vragen zich af: kun je hier echt aan de slag als beginnend jurist? Ze denken vaak dat je daarvoor eerst ergens anders ervaring moet hebben opgedaan. Hier leer je het ambacht, is mijn reactie dan. Kijk maar naar mij.”



Hakim Cheffak

medewerker technisch gebouwenbeheer bij de directie Bedrijfsondersteuning

“

**Ik leg
behoorlijk
wat
afstanden
af in het
gebouw”**

“In Marokko heb ik een mbo-opleiding elektrotechniek aan de luchtmachtschool gevolgd. Daarna ging ik als technisch monteur aan de slag bij de luchtmacht. In 2012 kwam ik naar Nederland. Mijn vrouw woonde hier al. Een nieuw land, nieuwe cultuur, nieuwe taal. Ik moest eigenlijk helemaal opnieuw beginnen. Ik had meerdere baantjes, zoals monteur voor IKEA. Ik zette meubels in elkaar, bij zakelijke klanten en bij mensen thuis. In 2018 heb ik op een vacature gesolliciteerd bij de technische dienst van de Raad van State.

Het werk is erg afwisselend, en dat maakt het zo leuk. De ene dag ben je loodgieter, en moet je een lekkende kraan repareren of een leiding verleggen. De volgende dag werk je als elektricien, dan weer als ICT'er om storingen in het technisch netwerk te verhelpen. We beheren en monitoren met het gebouwbeheersysteem het binnenklimaat en de verlichting in het gebouw, zodat alle collega's er comfortabel bij zitten. En we onderhouden en beheren de installaties in de beveiligingsloges en in de meldkamer. Camera's, intercoms, toegangspasjes, kaartlezers – het moet altijd functioneren. Dat alles doen we met zijn vieren.

Naast spoedklussen, waarvoor we behoorlijk wat afstanden in de gebouwen afleggen, doen we ook groot onderhoud. Zittingszalen worden gerenoveerd en audio- en visuele installaties moeten worden vernieuwd. Die grote projecten doen we samen met het Rijksvastgoedbedrijf. Dat geldt ook voor de vernieuwing van het dak van de gebouwen van de Raad. Dat luistert nauw, het paleis Kneuterdijk is een monumentaal pand. Op andere delen van het gebouw komen zonnepanelen.

We komen ook op de kantoor kamers van staatsraden en medewerkers. Ook bij de vice-president, als daar een lamp kapot is of als de verwarming het niet doet. Het is erg leuk om echt iedereen in de organisatie te kunnen helpen en om er te zijn bij belangrijke evenementen. Zo hebben wij meegewerkt aan de voorbereidingen van de binnengeleiding van prinses Amalia in december 2021. Op zo'n dag moet het technisch allemaal perfect werken. Ik heb de prinses toen ook gezien. Iets tegen haar zeggen kan niet, we moeten ons wel houden aan het protocol.

Thuis repareer ik ook altijd alles zelf, ik hoef nooit een vakman te laten komen als er iets niet functioneert. Dankzij het werk hier leer ik nog steeds veel. Vrienden en familie schakelen mij daarvoor ook regelmatig in. Dat doe ik met plezier.”



Rosa Uylenburg

voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak



We brengen tijdelijk grote woningbouwzaken met voorrang op zitting”

“Vorig jaar zijn we verdergegaan met het herstel van vertrouwen in de rechtspraak, dat met de toeslagenaffaire een deuk heeft opgelopen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het aanhalen van contacten met de rechtbanken. Ik ben in 2024 bij bijna alle rechtbanken op bezoek geweest om te praten over elkaars werk. Enkele staan nog op het programma. Hoe organiseren we de juiste dialoog? Dat wordt gewaardeerd. We weten nu beter wat er bij de ander speelt. We hebben met elkaar goede overlegstructuren opgezet, we werken met expertgroepen op het gebied van het vreemdelingen- en omgevingsrecht en we houden regiobijeenkomsten. Langs elkaar heen communiceren, een van de fouten in de toeslagenaffaire, moet niet meer gebeuren. Het gaat in deze bijeenkomsten natuurlijk niet over individuele rechtszaken.

Het terugdringen van de doorlooptijden blijft een van onze prioriteiten. We hebben in 2024 weer meer zaken binnengekregen, vooral in de Omgevingskamer. Daar staat tegenover dat we in alle drie de Kamers meer zaken hebben afgedaan ten opzichte van het jaar ervoor. Per saldo is de stapel gegroeid, maar minder hard. Door een projectmatige aanpak hebben we de druk wat kunnen verlichten. In de Vreemdelingenkamer is de werkvoorraad wel afgenomen.

In 2024 hebben we nog maar één zaak gedaan onder de nieuwe Omgevingswet. We hebben in enkele uitspraken wel duidelijkheid kunnen geven over het overgangsrecht. Ik verwacht dat we in 2025 meer uitspraken zullen doen over nieuwe omgevingsplannen. Iedereen heeft cursussen doorlopen, er zijn handboeken opgesteld. We zijn er klaar voor.

In de zomer van 2024 zijn we gestart met een nieuw project: het met voorrang op zitting brengen van grote woningbouwzaken. Normaal behandelen we zaken op volgorde van binnenkomst, maar bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor grote woningbouwprojecten – twaalf woningen en meer, tot soms wel duizenden – krijgen dus tijdelijk prioriteit. De inhoudelijke behandeling is overigens dezelfde. Daar hebben we een speciaal team van staatsraden en griffiers op gezet, waardoor de planning en behandeling sneller gaat. Met dit initiatief nemen we onze verantwoordelijkheid in het grote maatschappelijke probleem van het woningtekort. Met deze aanpak kan de woningbouw enkele maanden tot ruim een jaar winnen. Daardoor kunnen andere rechtszaken wel iets later op zitting komen. We doen dit project één jaar, tot de zomer van 2025, we hebben dan rechtszaken met in totaal 65.000 woningen naar voren gehaald. Ontwikkelaars, gemeenten en appellanten reageren positief op deze aanpak.”



Mentko Nap

wetgevingsadviseur bij de directie Advisering

“

Ik ervaar de Raad als een debetrijke, academische omgeving”

“Toen ik in oktober 2024 bij de Raad van State ging werken, zeiden sommigen: dit is voor jou het hol van de leeuw. Dat kwam omdat ik in 2021 ben gepromoveerd op een kritisch proefschrift over het werk van de Afdeling advisering. Maar ik zit hier prima op mijn plek. Op mijn derde werkdag zat ik bij een bespreking met zo'n vijftien mensen. Werkelijk iedereen had het conceptadvies dat we bespraken van voor tot achter gelezen en maakte er zinnige opmerkingen over. Zoiets had ik elders niet vaak meegemaakt. Ik ervaar de Raad als een heel debetrijke, academische omgeving die toch dicht op de praktijk van het openbaar bestuur zit.

Hiervoor werkte ik bij het ministerie van Justitie en Veiligheid aan het wetgevingskwaliteitsbeleid. Eerder was ik bijna twintig jaar docent staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Bij de Raad heb ik meer tijd om te reflecteren op wetsvoorstellen en erover te sparren. Daarbij geldt wel: tijdigheid is een onderdeel van kwaliteit. Onze adviezen moeten op tijd de deur uit.

In mijn proefschrift, waarin ik 168 adviezen van de Raad over constitutionele onderwerpen heb geanalyseerd, bespeurde ik soms een gebrek aan consistentie. Met de komst van een aparte Afdeling advisering, in 2010, is op dit punt wel het een en ander verbeterd. Ook nu nog is kritiek mogelijk op de kwaliteit van de advisering, maar dat geldt denk ik voor elke professionele organisatie. Ik vind het wel jammer dat adviezen van de Afdeling doorgaans veel minder systematische aandacht van de rechtswetenschap krijgen dan rechterlijke uitspraken. Zou dat wel gebeuren, dan zouden adviezen daar wellicht beter van worden.

Het is me opgevallen dat de Raad breder is gaan adviseren. De Afdeling advisering richt zich niet alleen tot wetgevingsjuristen maar probeert ook de beleidsmakers te bereiken. Daarnaast is het jargon van de vorige eeuw gelukkig verdwenen. Voor de buitenwacht zijn adviezen nu veel toegankelijker en leesbaarder.

Een andere goede ontwikkeling is dat vaker met departementen wordt teruggeblikt nadat een adviestraject eenmaal is afgerond. Een van mijn collega's kwam met dat initiatief. De idee is dat we, wanneer het stof is neergedaald, met enige distantie kunnen bespreken wat goed liep en wat beter kan. Die reflecties houden ons scherp.”



Figen Dinleyici

Woo-functionaris en juridisch adviseur bij de directie Bestuursondersteuning



Mijn snuffelstage was het begin van een mooie functie bij de Raad”

“Tijdens mijn rechtenstudie in Leiden volgde ik een snuffelstage van twee weken bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Je bereidt dan een zaak voor, je werkt zelfs aan de concept-uitspraak. Ik wist toen al: hier wil ik na mijn afstuderen gaan werken. Mijn voorkeur lag in de Omgevingskamer, daar heb ik 5,5 jaar gewerkt. Dat hield in: zaken voorbereiden, concepten schrijven, raadkameren – vergelijk het met de snuffelstage, maar dan ‘voor het echie’. Daar gaat een opleidingsprogramma aan vooraf.

Toch ben ik in maart 2024 overgestapt naar de directie Bestuursondersteuning, dat was voor mij een nieuwe kans en een mooie uitdaging. Daar ben ik nu Woo-functionaris. De Wet open overheid is in mei 2022 ingevoerd en in tegenstelling tot de Wet openbaarheid van bestuur valt de Raad van State daar nu ook onder. Komt er een Woo-verzoek binnen, dan coördineer ik met de twee collega’s van het ‘Woo-punt’ de voorbereidende processen: we gaan na of het wel een Woo-verzoek is en als dat zo is, zetten we het uit in de organisatie – collega’s leveren dan documenten aan. Vervolgens bereiden we de inhoudelijke beslissing op het verzoek voor. De verzoeken die we binnenkrijgen variëren nogal. We kregen bijvoorbeeld het verzoek om de mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluiten openbaar te maken. Andere verzoeken gaan over stukken die onderdeel uitmaken van onze adviezen. Eerst kwamen er ook best wel wat verzoeken om oude, nog niet gepubliceerde adviezen van de Afdeling advisering openbaar te maken, maar al die oude adviezen hebben we toen in één keer allemaal gepubliceerd. Die verzoeken krijgen we niet meer. Alle Woo-besluiten worden op onze website gepubliceerd en zijn daarmee voor iedereen te lezen.

In 2024 kregen we 27 Woo-verzoeken binnen. Die moeten we volgens de wet binnen vier weken afhandelen, hoewel er een verlengmogelijkheid van twee weken is. Wij redden het vaak om alles binnen de termijnen af te handelen. We krijgen ook verzoeken over de Afdeling bestuursrechtspraak, maar informatie over rechtspraak valt niet onder de Woo.

Naast mijn rol als Woo-functionaris ben ik ook juridisch adviseur bij Bestuursondersteuning. Dat betreft onder andere het opstellen van notities en conceptregelingen binnen de Raad. Nooit gedacht dat ik dit na mijn snuffelstage ooit zou doen.”



Marja Horstman

secretaris van de Raad van State



Ik zie grote betrokkenheid van collega's bij de Raad''

“We hebben weer een vol jaar achter de rug. Heel blij ben ik met het teruglopende ziekteverzuim, van 6,4 naar 5,7 procent. Vooral bij de directie Bestuursrechtspraak ging dit beter, waar de werkdruk onverminderd hoog is. We hebben er veel aandacht voor, dat hoort bij goed werkgeverschap.

Dat geldt eveneens voor diversiteit, inclusie en gelijkheid. Ook voor de Raad is het belangrijk om een afspiegeling van de samenleving te zijn. Aandacht hiervoor heeft een positieve invloed op de kwaliteit van ons werk. En het is onze maatschappelijke verantwoordelijkheid. We hebben hierover geen hoogdravend beleid, het wordt vooral praktisch ingestoken. We stimuleren het goede gesprek, aan de hand van dilemma's en presentaties. Zo willen we collega's aan het denken zetten over sociale veiligheid en proberen we blinde vlekken bij onszelf weg te nemen.

Integriteit staat hoog op de agenda. Dat begint met: respectvol omgaan met de buitenwereld, met elkaar, de middelen die ons zijn toevertrouwd en de vertrouwelijke informatie waarover we beschikken. Daaronder valt dat we onze informatiebeveiliging op orde hebben. Dit alles wordt besproken met nieuwe medewerkers, voordat ze de eed of belofte afleggen als ze bij ons dienst komen. Ze leren de weg kennen in ons gebouw en maken kennis met collega's, maar vooral met ons 'dna': integer werken, vertrouwelijkheid, kwaliteit. Die aanpak slaat aan: ondanks de overspannen arbeidsmarkt hebben we vorig jaar 25 nieuwe collega's verwelkomd. Ook bijzonder is dat we in 2024 voor het eerst zijn gaan werken met student-medewerkers van het hbo en de universiteit.

De Raad kent een heel actieve personeelsvereniging. Die organiseert de jaarlijkse zomerbarbecue, het kerstfeest, pubquizen en een maandelijks borrel. Daarvoor hebben we een aparte ruimte, waar sinds kort ook een pingpongtafel staat. Activiteiten zorgen voor verbinding en dat is belangrijk, omdat collega's deels thuiswerken. Ook de jaarlijkse sportdag helpt daarbij – zelf meld ik me steeds aan bij een ander team. De opkomst is altijd groot.

Voor het eerst sinds jaren hadden we in 2024 verkiezingen voor de ondernemingsraad. In het verleden was dat niet nodig omdat er genoeg plaatsen waren voor kandidaten. In de OR hebben we het afgelopen jaar gesproken over het opleidingsbeleid – dat gaat niet alleen over het inhoudelijke werk, maar ook over vaardigheden, zoals teambuilding en feedback krijgen –, ICT-ontwikkelingen en diversiteit en inclusie. De grote interesse om hierover mee te praten, toont de betrokkenheid van collega's. Dat vind ik mooi.”

