

Raad  
van State



# Jaarverslag 2022



# Jaarverslag 2022

## Colofon

### Tekst

Raad van State

### Interviews

Michel Knapen

### Fotografie

Werry Crone

### Vormgeving en opmaak

Studio Piraat

### Drukwerk

Drukkerij Van Deventer

Den Haag, april 2023

### Website Jaarverslag 2022

[www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022](http://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022)

### Website Raad van State

[www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)

### Algemeen mailadres

[voorlichting@raadvanstate.nl](mailto:voorlichting@raadvanstate.nl)

## Inhoudsopgave

1. Een slagvaardige overheid <i>een beschouwing</i>	7
2. De Raad van State in 2022 <i>een samenvatting</i>	33
3. Interviews <i>in gesprek</i>	55



# Voorwoord

Na twee intensieve coronajaren die ook van de Raad van State aanpassingen vroegen, was 2022 het jaar waarin weer veel normaliseerde. In januari vonden de eerste versoepelingen plaats na een harde lockdown en een maand later verdween de anderhalvemetermaatregel en ging de samenleving open. Het werd afgelopen jaar gelukkig weer drukker en levendiger in het gebouw van de Raad aan de Kneuterdijk, zoals we dat gewend waren in de periode vóór corona.

De Raad van State draagt als Hoog College van Staat bij aan het behoud en de ontwikkeling van de 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. 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 de Raad traditiegetrouw in zijn jaarverslag.

In 2022 bracht de Afdeling advisering 377 adviezen uit en kwamen er 396 adviesaanvragen binnen. Dit aantal is ongeveer gelijk aan het jaar daarvoor, maar lager dan de jaren daarvoor. De Afdeling bestuursrechtspraak deed bijna 8.700 uitspraken in 2022. Het aantal ingekomen zaken bedroeg vorig jaar ongeveer 9.700. Dat zijn zo'n 1.000 minder zaken dan het jaar daarvoor, geheel toe te schrijven aan een daling van het aantal vreemdelingenzaken. De instroom van zaken op het gebied van het omgevingsrecht bleef hoog.

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 algemene beschouwing van de Raad van State staat dit jaar in het teken van *de slagvaardige overheid*. De overheid staat onder druk. De maatschappelijke opgaven zijn niet alleen urgent, maar ook ingewikkeld. Leefomgeving, jeugdzorg, asiel, toeslagen en rechtspraak zijn de vijf thema's die de Raad in zijn beschouwing uitlicht en beschrijft. Zij zijn illustratief voor de complexiteit van de opgaven waarvoor de overheid zich gesteld ziet. De noodzaak van adequate oplossingen is urgent, maar de slagkracht van de overheid stukt. Dat ondermijnt het vertrouwen in het functioneren van de democratische rechtsstaat. Niet alles kan en niet alles kan tegelijkertijd. Slagvaardig handelen betekent keuzes maken en die consequent uitvoeren. De Raad komt in zijn beschouwing met richtingwijzers voor een slagvaardige overheid.

Naast de algemene beschouwing in het eerste hoofdstuk vindt u in deze gedrukte uitgave ook weer een samenvatting van de jaarlijkse bijdragen over de Raad als *instituut*, als *adviseur*, *toezichthouder* en *toetsers* en als

*bestuursrechter*. Het derde hoofdstuk bevat interviews met de vice-president, de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak en de secretaris en korte portretten van vier medewerkers van de Raad van State.

Voor het volledige jaarverslag met alle inhoudelijke bijdragen kunt u terecht op onze speciale website: [www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022](http://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022). Daar vindt u ook het jaarlijkse beeld in cijfers van advisering en bestuursrechtspraak, en de jurisprudentie- en jurisprudentieoverzichten met de beeldbepalende adviezen respectievelijk uitspraken van het afgelopen jaar.

Het jaar 2022 was dus weer een wat normaler jaar dan de twee coronajaren die daaraan voorafgingen. De coronaperiode vroeg veel van de samenwerking. Medewerkers en staatsraden hebben hun draai weer weten te vinden in ons gebouw op de Kneuterdijk en wisselen hun aanwezigheid daar af met deels thuiswerken. Zo vindt iedereen zijn of haar eigen balans. Zittingen van de Afdeling bestuursrechtspraak vinden allemaal weer plaats in ons gebouw aan de Kneuterdijk, met de mogelijkheid om dat ook in hybride vorm te doen met een videoverbinding. En de wekelijkse vergaderingen van de Afdeling advisering op de woensdagmiddag zijn weer fysiek. Het is fijn dat het in de coronaperiode op afstand kon, maar het is nog fijner dat het nu met elkaar in ons gebouw weer in gezelschap mag. Ik ben er dankbaar voor dat alle collega's zich het afgelopen jaar, ondanks de hoge werkdruk, weer enorm hebben ingezet om hun werk naar beste vermogen te verrichten. Het werk van de Raad van State kan niet gebeuren zonder zijn dierbaarste kapitaal: zijn mensen. En dat werk is belangrijk binnen ons staatsbestel. Het draagt bij aan versterking van de rechtsstaat en de kwaliteit van wetgeving en bestuur. Het afgelopen jaar én in alle jaren die nog voor ons liggen.

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



Een slagvaardige overheid  
*een beschouwing*





## Een slagvaardige overheid

### 1 Slagkracht en vertrouwen

#### Grote en urgente opgaven

Het jaar 2022 kenmerkte zich door het veelvuldig gebruik van het woord 'crisis'. Zowel internationaal als binnen onze landsgrenzen staat de overheid voor urgente opgaven. De Russische agressieoorlog tegen Oekraïne heeft grote geopolitieke gevolgen en leidt tot intensievere samenwerking binnen Europa en tot nieuwe defensie-inspanningen. Voor de burgers in eigen land zijn de sterk verhoogde energieprijzen en de inflatie direct merkbare gevolgen. De acute vraagstukken in het ruimtelijk domein rond landbouw, stikstof en woningbouw worden ook als crises omschreven. Ondertussen is de samenleving nog nauwelijks bijgekomen van de coronapandemie, is de schade door de aardbevingen in Groningen nog niet hersteld en worstelen zowel burgers als overheid met de effecten van het drama van de kinderopvangtoeslagen. Dit komt allemaal boven op de reguliere taken van de overheid. Die staat dan ook zichtbaar onder druk.

De maatschappelijke opgaven zijn niet alleen urgent, maar ook ingewikkeld. Deze complexiteit vloeit voort uit de samenhang van vraagstukken die vaak op elkaar inwerken, zoals binnen het ruimtelijk domein. Maar ook uit soms nodeloos ingewikkelde regelgeving die te weinig rekening houdt met de vraag of beleid wel kan worden uitgevoerd en of burgers kunnen begrijpen en doen wat van ze wordt gevergd.<sup>1</sup> Het wordt er bovendien niet eenvoudiger op om overheidstaken adequaat uit te voeren als er in alle delen van de arbeidsmarkt tekorten zijn. De overheid heeft daar ernstig last van, net als veel maatschappelijke sectoren. Er moet veel gebeuren, terwijl de druk op de publieke sector en de mensen die daarin werken, toeneemt.<sup>2</sup>

#### Samenspel binnen de overheid

De druk op de publieke sector vraagt veel van het samenspel tussen de verschillende overheden: rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Daarnaast zal, zowel ambtelijk als politiek, intensief moeten worden afgestemd tussen beleidsmakers, wetgevers en uitvoerders, die vaak in een veel te laat stadium worden betrokken bij wat zij uiteindelijk moeten

---

1 Vergelijk WRR-rapport 97, 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid', 24 april 2017.

2 Zie ook Denkwerk, 'Publiek en effectief, het kan! Naar een kwalitatief hoogwaardige en robuuste publieke sector voor Nederland', 2020.

## Niet alles kan en zeker niet tegelijkertijd.

waarmaken. Ook is het van belang een koppeling naar de rechtspraak te maken. Rechters gaan niet over overheidsbeleid en maken geen wetten, maar hun kennis van en ervaring met hoe wetten en overheidsmaatregelen in de praktijk uitwerken, kan systematischer worden teruggekoppeld naar regering en parlement. Zo kan een ‘lerende’ overheid slagvaardiger worden.<sup>3</sup>

Dit alles vraagt erom de afzonderlijke beleidsterreinen niet verkokerd te bezien, maar zoveel mogelijk in samenhang. Er moeten immers keuzes worden gemaakt in de aanwending van middelen en menskracht. Voorkomen moet worden dat gebrekkig samenspel tussen overheden onderling, maar ook tussen politiek, bestuur en rechtspraak, ertoe leidt dat de aanpak van maatschappelijke problemen helemaal niet of veel later dan noodzakelijk, van de grond komt.

### **Verwachtingen en keuzes**

Niet alles kan en zeker niet tegelijkertijd. Wie dat wel verwacht, komt bedrogen uit. Niet alleen kunnen maatschappelijke opgaven dan slechts halfslachtig worden aangepakt, maar ook het vertrouwen in de overheid wordt erdoor ondergraven. De overheid moet realistische perspectieven bieden, geen luchtspiegelingen. Niet méér beloven dan je kan waarmaken is voor de overheid misschien nog wel belangrijker dan voor ieder ander. Beloften moeten zich richten op wat haalbaar is, niet op wat wenselijk is. Een overheid die meer belooft dan nakomt of waarmaakt, ondermijnt zelf het toch al kwetsbare vertrouwen.<sup>4</sup>

Dat betekent dus het beteugelen van te grote verwachtingen en een goede inschatting van het eigen ‘doenvermogen’: wat kan de overheid wel en wat kan zij niet? Welke soms pijnlijke keuzes moeten daarbij worden gemaakt? Belangrijk is ook dat niet alleen de verantwoordelijkheid en mogelijkheden van de overheid in kaart worden gebracht, maar ook die van maatschappelijke organisaties, private partijen en van individuele burgers zelf. Om die te kunnen aanspreken is het noodzakelijk dat diezelfde overheid kaders stelt en structuur biedt.

<sup>3</sup> Zie onder meer de voorlichting van de Afdeling advisering van 17 december 2020 naar aanleiding van de motie-Backer c.s. over versterking van de kwaliteit van de rechtsbescherming voor de individuele burger, Kamerstukken I 2020/21, 35300 VI, nr. BD.

<sup>4</sup> Zie ook brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 januari 2023, Kamerstukken II, 2022/23, 33047, nr. 25 (Actieagenda Sterk Bestuur).

Slagvaardig handelen betekent keuzes maken en deze consequent uitvoeren. Dat zijn politieke keuzes in wat wel en wat niet te doen. Die hangen niet alleen maar samen met politieke en maatschappelijke wenselijkheid, maar ook met de reikwijdte en effectiviteit van het arsenaal van de overheid (wetgeving, normering, financiële middelen). En in toenemende mate ook met de beschikbare capaciteit binnen het ambtelijk apparaat, binnen uitvoeringsdiensten en bij decentrale overheden. Waar de overheid een taak heeft (aanvaard), moet er gehandeld worden. Tijdig en adequaat.

Tegelijkertijd vergt slagvaardig handelen dat, waar mogelijk, de tijd wordt genomen om problemen te analyseren en oplossingen te verkennen. Zonder een samenhangend beeld van hoe de samenleving in de toekomst zal (moeten) functioneren, is dit lastig.<sup>5</sup> Dat beeld is vooral nodig om te voorkomen dat de overheid te zeer incident-gedreven acteert, in plaats van planmatig. Voor overheidsbeleid dat gedragen wordt, zijn een duidelijke en kenbare route op weg naar het doel en een transparante en zorgvuldige weging van alle betrokken belangen essentieel. Een vaste koers dus waarin beleid effectief en toekomstbestendig is, gevolgen voor de langere termijn zijn doordacht en wetgeving daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties mogen dat ook van de overheid verlangen, opdat zij hun gedrag en beslissingen daarop kunnen afstemmen.<sup>6</sup>

Overheidskeuzes zullen en kunnen nooit iedereen tevredenstellen. Er zullen altijd situaties blijven bestaan die als individueel onrecht worden ervaren en die de overheid niet kan herstellen of verhelpen. Ook zal beleid dat als gevolg van nieuwe inzichten is gewijzigd, vaak de vraag oproepen of daartoe niet eerder had moeten worden overgegaan. Dat betekent echter nog niet dat zulke op zichzelf te begrijpen gevoelens altijd moeten leiden tot onverplichte tegemoetkomingen of 'compensaties'. Ook dat schept immers verwachtingen en is op de lange duur niet vol te houden. De overheid kan niet ieder leed of ongenoegen in de samenleving dragen. Bovendien legt zo'n compensatiecultuur een groot beslag op de financiële en personele slagklacht van de overheid.

---

5 Vergelijk het advies van de Afdeling advisering van 14 september 2022 over de Miljoenennota 2023 en de rapportage begrotingstoezicht 2022 (no. WO6.22.0143/III/B), Kamerstukken II, 2022/23, 36200, nr. 6 (advies) en nr. 3 (nader rapport).

6 Vergelijk de Klimaatbeschouwing 2022 van de Afdeling advisering van 14 september 2022 (no. W18.22.0086/IV), bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 32813, nr. AN.

### **Slagvaardig binnen de rechtsstaat**

Gebrek aan slagkracht ondermijnt het geloof in wat de overheid vermag en ondermijnt daarmee het vertrouwen. Dat vertrouwen is de grondslag van onze democratische rechtsstaat. Rafelt dat, dan rafelt ook de rechtsstaat.<sup>7</sup> Maar de overheid kan niet slagvaardigheid koste wat het kost nastreven. Slagvaardig handelen gebeurt dus binnen de kaders van de rechtsstaat. De overheid is zelf ook – en wel als eerste – gebonden aan de rechtsstatelijke kaders en verplichtingen.

Zo moet de overheid zich onder meer rekenschap geven van de juridische context waarbinnen afwegingen moeten worden gemaakt. Bij verschillende grote maatschappelijke opgaven bepalen bijvoorbeeld Europese wetgeving en andere internationale normen het speelveld van het Nederlands beleid. Zo zijn veel normen die de landbouw raken, gebaseerd op Europese regelgeving. Internationale verdragen en Europese regels stellen ook eisen aan de opvang van asielzoekers. Doelstellingen om de klimaatverandering tegen te gaan die zijn vastgelegd in de Europese Klimaatwet, moeten net als verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen, worden geïmplementeerd in nationale regels en beleidsplannen. Nederland maakt deel uit van een internationale rechtsorde en dat is niet vrijblijvend. Op verschillende terreinen heeft ons land zich gebonden aan internationale afspraken die de nationale beleidskeuzes begrenzen.<sup>8</sup>

Slagvaardig handelen betekent dus ook dat deze Europees- en internationaalrechtelijke context tijdig in het beleid wordt verdisconteerd. De juridische grenzen moeten eerlijk onder ogen worden gezien. Als daarover onduidelijkheid bestaat, kunnen burgers de rechter vragen daarover een uitspraak te doen. Soms is het de vraag of hoger beroep door de overheid slechts wordt ingezet om tijd te winnen. Dat zou rechtsstatelijk kwestieus zijn. Omgekeerd is het niet (willen) onderkennen van juridische gevolgen en beleid al dan niet via ‘geitenpaadjes’ laten voortbestaan totdat de Europese Commissie of de rechter daaraan een halt toeroept,<sup>9</sup> eveneens uit rechtsstatelijk oogpunt

---

7 Zie Jaarverslag Raad van State 2020, hoofdstuk 1, ‘Het onderhouden van vertrouwen’.

8 Zie Jaarverslag Raad van State 2021, hoofdstuk 1, ‘De burger in de internationale rechtsorde’.

9 Zie uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (‘PAS’-uitspraak) en ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159 (bouwvrijstelling stikstof). Zie recent ook ABRvS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:508 (nareismaatregel).

bezwaarlijk en kwetsbaar voor het vertrouwen in zowel de overheid als de rechter.

## 2 Waar stukt de slagkracht?

In de dagelijkse, bestuurlijke praktijk gebeurt heel veel en gaat ook heel veel goed. De overheid in Nederland weet in de concrete dienstverlening van alledag op veel terreinen veel tot stand te brengen, in het belang van de samenleving en de individuele burgers.<sup>10</sup> Dat geldt zowel voor de rijksoverheid en de uitvoeringsdiensten op nationaal niveau als voor de provincies, waterschappen, gemeenten en de openbare lichamen van Caribisch Nederland. Veel mensen die van publieke voorzieningen of dienstverlening afhankelijk zijn, weten zich geholpen – ook in tijden van nood door bijvoorbeeld de instelling van het energieplafond.<sup>11</sup> Het is belangrijk om dat te benoemen omdat te vaak wordt gesuggereerd dat de overheid permanent faalt of zelf structureel de veroorzaker is van maatschappelijk leed. Dat is niet zo.

Wel gaat er meer niet goed in de uitvoering van overheidsbeleid dan wenselijk is. Dat baart zorgen. De grote maatschappelijke opgaven van nu en de nabije toekomst stellen de slagvaardigheid van de overheid nog meer op de proef. In de zorg, in de bouw, in het openbaar vervoer, bij de uitvoeringsdiensten, bij de rechterlijke macht, overal is er overbelasting en onderbezetting. Massale uitvoering van complexe regelsystemen (fiscaliteit, toeslagen, uitkeringen) stukt door het gebrek aan menskracht en door ontoereikende IT-voorzieningen. Tegelijkertijd moeten asielzoekersstromen in goede banen worden geleid, vindt een ingrijpende energietransitie onder regie van de overheid plaats, vragen de uitstoot van broeikasgassen en te hoge stikstofdepositie om grote hervormingen in het economische en landbouwbeleid, moeten samenleving en zorg ingericht zijn op 'pandemische paraatheid' en vraagt de internationale veiligheid om meer inzet van mensen en middelen. Ook zijn er veel mensen nodig om de toegenomen vraag naar jeugdzorg, ouderenzorg en speciaal onderwijs op te vangen.

---

<sup>10</sup> Zie onder meer 'De Staat van de uitvoering 2022', blz. 10.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld de omvangrijke steun- en herstellepakketten in verband met de coronamaatregelen en de energietoeslagen op basis van het Tijdelijk Noodfonds Energie.

In de volle breedte van de overheidstaken is te zien dat de slagkracht onder druk staat. Opvallend daarbij is dat meer dan eens de ambitie om slagkracht te laten zien juist tot vertraging leidt. De andere zijde van deze paradox is dat juist vertragende vragen aan het begin van het proces in een latere fase tot versnelling kunnen leiden. In deze beschouwing worden vijf thema's uitgelicht die illustratief zijn voor de complexiteit van de opgaven waarvoor de overheid zich gesteld ziet, voor het belang van goede doordenking van uitwerking van beleid en voor de noodzaak van een goede wisselwerking tussen overheid en samenleving. In deze maatschappelijke vraagstukken is de noodzaak van adequate oplossingen urgent, maar stopt de slagkracht.

### **Leefomgeving**

In de directe leefomgeving van burgers komen veel grote opgaven samen. Zo doen de energietransitie, de woningbouwopgave en de herinrichting van de agrarische sector een beroep op het gebruik en de inrichting van dezelfde, schaarse ruimte. Zo zullen er tot 2050 meer dan een miljoen woningen moeten worden gebouwd en zal de ambitie van een klimaatneutraal energiesysteem tot een vertienvoudiging van de productie van duurzame (wind- en zonne-)energie leiden. Ook zal de stikstofuitstoot van verschillende bronnen, zoals de luchtvaart, de industrie en in het bijzonder van de veehouderij, moeten worden teruggebracht. Tegelijkertijd zal rekening moeten worden gehouden met de gevolgen van klimaatverandering. Het gaat dan niet alleen om nieuwe energievoorzieningen maar ook bijvoorbeeld om meer ruimte voor het water, de betere opvang van water, de bodemkwaliteit en de gevolgen voor transport en infrastructuur.<sup>12</sup> Dat bepaalt mede de urgentie. Stilzitten is geen optie want dat zorgt er alleen maar voor dat deze vraagstukken op termijn nog groter worden. De uiteenlopende opgaven in het ruimtelijke domein vragen om duidelijke keuzes op korte termijn en een heldere regie op nationaal niveau. Want niet alles kan overal.<sup>13</sup>

Door de druk op de ruimte en het milieu is de betekenis van het omgevingsrecht de afgelopen decennia sterk toegenomen. Organisaties die opkomen voor natuur- of landbouwbelangen komen in het geweer

---

<sup>12</sup> Vergelijk de brief van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening van 17 mei 2022 aan de voorzitter van de Tweede Kamer over nationale regie in de ruimtelijke ordening en het daar besproken Nationaal Water Programma 2022-2027, Kamerstukken II, 2021/22, 34682, nr. 92.

<sup>13</sup> Vergelijk Adviescollege Stikstofproblematiek, 'Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn', 8 juni 2020.



## Grote uitvoeringsproblemen liggen op de loer.

tegen woningbouwplannen. Andere belangenorganisaties of omwonenden procederen tegen plannen voor windmolenparken. De beperkte fysieke ruimte in ons land maakt het steeds moeilijker om al die belangen in wet- en regelgeving met elkaar in evenwicht te brengen. Dit wordt bovendien niet vergemakkelijkt doordat vaak meerdere centrale en decentrale overheden betrokken zijn bij de regelgeving en de uitvoering. Bovendien worden vanuit diverse belangen zeer verschillende eisen aan omgevingsrechtelijke besluiten gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van geluid, externe veiligheid en natuurbescherming. Soms leidt dat ook tot geschillen bij de rechter tussen overheden onderling.<sup>14</sup> Ook speelt EU-regelgeving een belangrijke rol. Dat alles maakt regelgeving over omgevingsrecht naar zijn aard complex.

De wens om te vereenvoudigen ('Eenvoudig beter') is begrijpelijk maar in de praktijk moeizaam te realiseren. De inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet is vijf keer uitgesteld, nu tot 1 januari 2024. De impact daarvan op bijvoorbeeld gemeenten moet niet worden onderschat. Voor veel gemeenten blijft onduidelijk waar zij hun werkprocessen nu op moeten inrichten. Grote uitvoeringsproblemen liggen op de loer als, zeker in een tijd van grote bouwopgaven, de instanties die met deze wet moeten werken onvoldoende zijn voorbereid en de daarvoor benodigde kennis, IT-systemen en menskracht niet in huis hebben. Verder zal een ingrijpende stelselherziening leiden tot tal van nieuwe (juridische) vragen, waarover tot en met de hoogste (bestuurs)rechter zal worden geïncideerd. Het kost een aantal jaren voordat de daarmee samenhangende onzekerheid voor de uitvoeringspraktijk is weggenomen. Het doorvoeren van een stelselwijziging in een tijd met grote opgaven op het gebied van infrastructuur, energietransitie, woningbouw en stikstof is risicovol. Mogelijk dat gefaseerde invoering van nieuwe juridische spelregels, waarmee op dit moment al ervaring wordt opgedaan, stagnatie kan helpen voorkomen. Verder is een heldere stip, iets verder op de horizon, waarbij rekening wordt gehouden met te verwachten uitvoeringsproblemen, wenselijker dan keer op keer uitstel voor een te korte termijn.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Ter illustratie: vanwege overschrijding van geluidniveaus door vliegverkeer kwam de minister van Infrastructuur en Waterstaat (ILT) op tegen de toestemming van de gemeente Amstelveen voor een campus met 2.500 studentenwoningen in Amstelveen, zie: ABRvS 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1434.

<sup>15</sup> 'Raad van State adviseert bouwminister keuzes te maken en goed naar locaties te kijken', Cobouw 9 juni 2022.

## Jeugdzorg

Tot 2015 waren de verantwoordelijkheden van de jeugdzorg versnipperd. Een deel was ondergebracht bij de provincies, maar ook gemeenten hadden een rol. De decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 betekende dat de gemeenten volledig verantwoordelijk werden en was ingegeven door de gedachte dat de gemeenten, door 'domeinoverstijgend' te werken, het beste in staat zijn om maatwerk te leveren. Decentralisatie moest leiden tot passende zorg, dicht bij huis, gezinsbreed, effectief en tegen minder kosten. Die verwachting is onvoldoende waargemaakt, terwijl er meer geld dan ooit aan de jeugdzorg wordt besteed en het beroep op deze zorg in de afgelopen decennia alleen maar is toegenomen.<sup>16</sup> Rechtsers luidden de noodklok over de verslechtering van de zorg voor kwetsbare kinderen. Ingrijpende rechterlijke beslissingen kunnen door groei van wachtlijsten onvoldoende of te laat worden uitgevoerd.<sup>17</sup>

De structuurwijzigingen van de afgelopen decennia hebben in de jeugdhulp te weinig soelaas geboden.<sup>18</sup> Inmiddels is een nieuwe Hervormingsagenda Jeugd in wording die mogelijk een bijdrage kan leveren. Dat gemeenten en rijk maar niet tot adequate financiële afspraken kunnen komen, is niet bevorderlijk voor de samenwerking en brengt oplossingen niet naderbij. Ondertussen loopt het beroep dat op jeugdzorgvoorzieningen wordt gedaan, verder op.<sup>19</sup> Een houdbaar jeugdzorgstelsel betekent dat de overheid niet meer doet dan zij daadwerkelijk aankan. Er moet dan worden gekozen. Het gaat erom juist het goede te doen voor degenen die de hulp het hardste nodig hebben.<sup>20</sup> De financiering van de jeugdzorg bergt daarom tegelijkertijd de kernvraag in zich welke zorg voor welke groepen beschikbaar moet zijn, en wie dat bepaalt. De gemeenten kennen wachtrijen voor het loket, maar moeten bewegen binnen de door het rijk gestelde randvoorwaarden. Dat levert spanningen op.

---

16 Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 13 mei 2022, Kamerstukken II, 2021/22, 31839, nr. 853.

17 Brief van de Raad voor de rechtspraak aan de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 18 maart 2022. Zie ook het rapport 'Recht doen aan kinderen en ouders' van de reflectiecommissie familie- en jeugdrechtsers van de rechtbanken en gerechtshoven van 2 februari 2023.

18 Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 16 juni 2021 over het wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen (no. W13.21.0067/III), vindplaats: website Raad van State.

19 In 2015 ontving 1 op de 10 jongeren onder de 18 jaar jeugdhulp en in 2021 was dat 1 op de 7,5 (CBS Jaarrapport Jeugdhulp 2021).

20 Zie rapport Verweij-Jonker Instituut, 'Het belang van zorgvuldig afwegen', 30 januari 2023. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 31839, nr. 922.

## Asiel

Een derde voorbeeld van moeizaam overheidshandelen is het asielbeleid. Het realiseren van voldoende opvangplaatsen is een politiek en maatschappelijk gevoelig thema. Een wettelijke plicht voor gemeenten om asielopvang mogelijk te maken, is in discussie. Als reden voor gemeenten om niet altijd mee te werken, wordt het ontbreken van voldoende draagvlak onder de bevolking genoemd. Ook is er onvrede over het abrupte afschalen van opvanglocaties na de verhoogde instroom in 2015 en 2016 van Syrische vluchtelingen.<sup>21</sup>

Als de rijksoverheid te weinig middelen inzet om op centraal niveau een voldoende vaste voorraad opvangplekken beschikbaar te houden, leidt een verhoogde instroom steeds tot ad hoc te realiseren noodopvang. De kosten daarvan zijn echter aanzienlijk hoger dan voor reguliere opvang<sup>22</sup> en vaak moet die noodopvang onder (politieke) hoogspanning worden gecreëerd. Daarnaast moeten de effecten van noodopvang op sociale voorzieningen, de zorg en het onderwijs niet worden onderschat.

Ook hier zit een spanning tussen nationaal beleid en decentrale uitvoering. Nationaal beleid fixeert zich op de fluctuaties in de in- en uitstroom. Gemeenten ondervinden daarvan de problemen doordat, al dan niet plotselinge, verhoging van de instroom hen onvoldoende in staat stelt die problemen zorgvuldig het hoofd te bieden. Instroom is per definitie onzeker maar de inschatting daarvan bepaalt wel de benodigde capaciteit bij de IND, terwijl die capaciteit wordt afgeschaald in periodes van verlaagde instroom. Bij onverwacht verhoogde instroom is daardoor niet tijdig voldoende capaciteit beschikbaar. Dat leidt tot vertraging in het afhandelen van aanvragen, het niet halen van wettelijke beslistermijnen, ingebrekestellingen en bestuurlijke dwangsommen. Dit levert uiteindelijk ook weer extra werklast op voor de gerechten vanwege de procedures over niet-tijdig beslissen.<sup>23</sup> En dat zorgt op zijn beurt weer voor extra druk op de partijen in de migratieketen. Op den duur loopt de uitvoering van een belangrijke maatschappelijke opgave dan vast.

---

21 Zie advies van de Afdeling advisering van 2 februari 2023 over gemeentelijke taak mogelijk maken opvangvoorzieningen ('Spreidingswet', no. VV.16.22.00210/II), vindplaats: website Raad van State.

22 Zie het rapport van de Algemene Rekenkamer van 18 januari 2023, 'Focus op opvangcapaciteit van asielzoekers'.

23 Er is sprake van een vervijfvoudiging van het aantal ingebrekestellingen ten opzichte van 2021: in 2022 deed de rechter 6.110 keer uitspraak in een beroep over niet tijdig beslissen, waarvan een derde gegrond werd verklaard.

## Het stelsel van toeslagen moet eenvoudiger en met minder terugvorderingen.

### Toeslagen

Nederland kent een verfijnd toeslagenstelsel dat echter in de uitvoering problematisch is gebleken. Op dit moment zijn er vier toeslagen waarvoor huishoudens tot een bepaalde inkomensgrens in aanmerking komen: huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget en zorgtoeslag. De omvang is groot, zowel in de inkomensgevolgen voor huishoudens (minima ontvangen soms meer aan toeslagen dan aan inkomen of uitkering) als in bereik (bijna twee derde van de huishoudens ontvangt bijvoorbeeld zorgtoeslag).<sup>24</sup>

De introductie van toeslagen werd in belangrijke mate ingegeven door de omstandigheid dat herverdeling via belastingen grenzen kent. Huishoudens konden via de belastingen onvoldoende worden bereikt. Een toeslagensystematiek kent echter eigen problemen. Het stelsel is zo opgezet dat huishoudens zo snel mogelijk hun toeslag krijgen. Vanwege het inkomensafhankelijke karakter van toeslagen kan snelle toewijzing niet anders dan bij wijze van voorschotten die gebaseerd zijn op schattingen. Het inkomensafhankelijk karakter brengt mee dat fluctuaties in inkomen – die veel voorkomen – naast de onjuistheid van schattingen tot forse terugvorderingen kunnen leiden.

De wens tot snelheid in combinatie met de wens tot precisie is een belangrijke factor geweest in de problemen die later zijn ontstaan. In de nasleep van de kinderopvangtoeslagenaffaire is steeds duidelijker geworden dat het stelsel van toeslagen eenvoudiger moet en met minder terugvorderingen.<sup>25</sup> De grenzen van de uitvoering van het toeslagenstelsel lijken te zijn bereikt, zowel in complexiteit en stapelen van regelgeving als in capaciteit. De overheidsinzet die met dit stelsel is gemoeid, kan niet elders worden ingezet, terwijl de vraag is hoe doelmatig die inzet is. Op langere termijn kan een sterk vereenvoudigd stelsel een beter effect sorteren, maar op de weg daarnaartoe zal de uitvoering nog gecompliceerder zijn omdat dan verschillende regimes naast elkaar bestaan.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Centraal Planbureau, 'Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland. Empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget', november 2019.

<sup>25</sup> Zie o.a. Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), deelrapport 1, 'Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel', november 2019, en deelrapport 2, 'Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel', januari 2020, bijlagen bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nrs. 540 en 624.

<sup>26</sup> Zie het advies van de Afdeling advisering van 25 januari 2023 over het wetsvoorstel hervorming van de huurtoeslag (no. W04.22.0190/I), Kamerstukken II, 2022/23, 36311, nr. 4.

## Rechtspraak

Een laatste voorbeeld van de publieke taak die niet vanzelfsprekend meer kan worden 'geleverd', is de rechtsbedeling. Zonder aarzeling kan worden gesproken van een overbelaste rechtspraak, onder meer vanwege een tekort aan menskracht.<sup>27</sup> Het Openbaar Ministerie besloot vorig jaar tot drastische maatregelen in verband met opgelopen behandelingsstermijnen bij de rechtbank Gelderland. Van ongeveer 1.500 zaken werd besloten die niet meer voor de rechter te brengen, maar ofwel te seponeren ofwel af te doen met een strafbeschikking. De aanleiding lag niet alleen in de toegenomen complexiteit van zaken en de opgelopen achterstanden in coronatijd, maar ook in een tekort aan rechters.<sup>28</sup>

Voor slachtoffers en hun omgeving hebben zulke besluiten een grote impact. Maar ook voor al degenen die aan de opsporing en vervolging hebben bijgedragen. De overheid in brede zin schiet hier tekort in slagvaardigheid, wat het vertrouwen in de rechtshandhaving en daarmee de rechtsstaat ondergraaft.<sup>29</sup> Meer financiële middelen zijn nodig en inmiddels ook toegezegd, maar het duurt nog jaren voordat de personeelstekorten zijn opgelost, als dat in deze krappe arbeidsmarkt al is te doen.

De afgelopen jaren hebben ook een duidelijke keerzijde laten zien van de laagdrempelige manier waarop burgers zich tot bestuursorganen kunnen richten. Die laagdrempeligheid is een groot goed en bepaalt de 'cultuur van de goede toegang' van burgers tot bestuur en rechter. Maar steeds vaker laten bestuur en rechter het geluid horen dat een te gemakkelijke toegang het overheidsapparaat kan laten vastlopen. Het is tegenwoordig voor iedereen mogelijk om vanuit huis per mail talloze verzoeken te doen om stukken openbaar te maken, en om vervolgens een ingebrekestelling te sturen en een verzoek om een dwangsom. Maar dit systeem leidt tot perverse prikkels en tot overbelasting van rechterlijke instanties als die verzoeken moeten worden behandeld

---

27 Ter illustratie: de Raad voor de rechtspraak wijst er in het Jaarplan 2023 op dat sinds 2020 het aantal te werven rechters in opleiding verhoogd is van ongeveer 80 naar 130 per jaar, maar dat dit pas in 2025 tot een daadwerkelijke verhoging van het aantal rechters zal leiden mede gelet op vertrek van rechters vanwege pensionering. Zie ook Folkert Jensma, 'Het is tijd voor een revolutie in de rechtspraak', in de rubriek 'Recht en onrecht', digitale versie van de NRC op 21 februari 2023.

28 Persbericht Openbaar Ministerie Oost-Nederland van 16 juni 2022.

29 Zie hierover het op 24 februari 2023 gepubliceerde Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen 'Groningers boven gas', waarin de kloof wordt geschetst tussen de wereld van de beslissers en de wereld van de bewoners (boek 1 Conclusies en aanbevelingen, paragraaf 4.1).

door uitvoeringsorganen die zwaar onderbezet zijn en daardoor massaal beslistermijnen niet halen.<sup>30</sup>

Niet alleen de rechterlijke macht en andere gespecialiseerde gerechten, maar ook de Raad van State ziet zich geconfronteerd met een groeiende werkdruk. Een groeiend tekort aan rechters en ondersteunende juristen en een stijgende moeilijkheidsgraad van de omgevingsrechtelijke geschillen leiden tot olopende werkvoorraden en doorlooptijden, ook bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Tegelijkertijd neemt de druk toe om meer zaken versneld te behandelen en versneld af te doen.<sup>31</sup> Maar ook hier geldt dat niet zomaar alles kan. Extra behoedzaamheid is daarom geboden bij het opstellen en uitrollen van nieuwe wetgeving die voor de (bestuurs)rechtspraak belastend is. Er zullen altijd keuzes moeten worden gemaakt.

### 3 Rode draden

Het voorgaande maakt een aantal rode draden zichtbaar die de slagvaardigheid van de overheid beïnvloeden: complexiteit van regelgeving, problemen in de uitvoering, mede veroorzaakt door tekorten in menskracht en de toegenomen behoefte aan maatwerk, onvoldoende duidelijke keuzes en prioriteitstelling, moeizame interactie tussen overheden.<sup>32</sup> Hieronder wordt daar nader op ingegaan.

---

<sup>30</sup> Zie ter illustratie dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in een zaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak benoemde dat het aantal juristen dat bij het ministerie met behandeling van verzoeken om openbaarmaking van informatie is belast, tussen de zomer van 2020 en september 2021 is gestegen van 6 naar 82 (ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2348).

<sup>31</sup> Zie 'Plan van Aanpak Versnelling woningbouw' en het in dat kader aangekondigde wetsvoorstel waarin voor geschillen over omgevingsvergunningen voor woningbouwprojecten van ten minste twaalf woningen de Afdeling bestuursrechtspraak wordt aangewezen als gerecht in eerste en enige aanleg en de afdoeningstermijn wordt gesteld op maximaal zes maanden.

<sup>32</sup> Zie voor nadere analyses onder meer: 'Klem tussen balie en beleid', rapport van de Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, februari 2021; Jaarverslag Nationale ombudsman 2021, 'De burger kan niet wachten'; Denkwerk (2020) a.w.; Staat van de uitvoering 2022, a.w., NSOB, 'Maatwerk als standaard? Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerken' in de uitvoeringspraktijk', 2022 en het Signalement van de Raad voor het Openbaar Bestuur, 'Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur', november 2022.

## **Schaarste**

Een van de grootste bedreigingen voor de publieke dienstverlening en de slagkracht van de overheid is schaarste. Schaarste in arbeidskracht en materialen, waaronder grondstoffen, beperkt de mogelijkheden om grote transitie op tijd in te zetten. De schaarse ruimte in ons land leidt tot conflicterende claims op gebruiksrechten. Schaarste zal ook gaan optreden bij de aanwending van publieke middelen. De kortstondige beschikbaarheid van een overvloed aan publiek geld waarmee werd verondersteld maatschappelijke problemen te kunnen bestrijden en maatschappelijke onvrede te kanaliseren, ligt achter ons. Schaarste vraagt om duidelijke keuzes die niet alleen binnen het publieke domein moeten worden gemaakt, maar ook aan burgers, en in verkiezingstijd aan kiezers, moeten worden voorgehouden.

In het bijzonder de arbeidsmarkt vraagt aandacht, inclusief de onderlinge afhankelijkheden tussen publieke sectoren.<sup>33</sup> Tekorten in het onderwijs, de zorg of defensie kunnen met gerichte wervingscampagnes wel worden bestreden, maar de totale groep beschikbare arbeidskrachten neemt daarmee niet toe. Alles concurreert. Voor de uitoefening van publieke verantwoordelijkheid is de overheid ook nog afhankelijk van het arbeids-potentieel in private sectoren, zoals de bouw, de energiebedrijven en het spoor.

Een gericht en structureel arbeidsmarktbeleid is onontbeerlijk, met aandacht voor gerichte opleidingen en leven lang ontwikkelen. De aantrekkelijkheid van de publieke sectoren als werkgevers kan worden verbeterd en werknemers kunnen worden gestimuleerd om meer uren te werken.<sup>34</sup> Ook is doordenking van arbeidsmarkteffecten op beleidsvoornemens wenselijk. Want het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt is een essentiële voorwaarde voor het daadwerkelijk kunnen aanpakken van de grote maatschappelijke opgaven. Uiteindelijk zullen er keuzes moeten worden gemaakt waar de echte prioriteiten liggen: hoe willen wij dat onze economie en onze samenleving zich ontwikkelen en wat is daarvoor nodig? Een economische structuuranalyse is hierin behulpzaam.

---

<sup>33</sup> Zie ook het advies van de Sociaal-Economische Raad van februari 2023, 'Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktcrisps', advies 23/01.

<sup>34</sup> Zie het in noot 5 aangehaalde advies van de Afdeling advisering van 14 september 2022 over de Miljoenennota 2023 en rapportage begrotingstoezicht 2022.

### **Weinig terughoudendheid**

De scherpe keuzes die gemaakt moeten worden over de verdeling van de ruimte, de transitie naar een duurzame economie en samenleving, het asielbeleid, de inrichting van de jeugdzorg horen vanzelfsprekend democratisch te zijn gelegitimeerd. Op hoofdlijnen moeten regering en Staten-Generaal die keuzes maken. Ook wanneer medewerking van andere overheden noodzakelijk is en wanneer de gemaakte keuzes in de uitvoering moeten worden geïmplementeerd. Maar dat wil niet zeggen dat steeds op detailniveau tevoren het beste pad voor de uitvoering kan worden vastgelegd.

Van terughoudendheid bij regering en parlement is op dit punt niet altijd sprake. De complexiteit van wetgeving wordt mede in de hand gewerkt door de behoefte om elke mogelijke bijzondere situatie toch onder de algemene werking van de regels te brengen. Dit leidt regelmatig tot amendering van wetsvoorstellen waarvan later de wenselijkheid en inpasbaarheid wordt betwijfeld. Breder geldt dat niet elke casus in algemene regels kan worden gevangen. Als dat toch wordt geprobeerd, leidt dit niet zelden tot nodeloos ingewikkelde wetgeving die in de uitvoeringspraktijk lastig toe te passen is en voor burgers moeilijk te begrijpen.<sup>35</sup>

Dit raakt ook het debat over de menselijke maat van regelgeving en uitvoering. Wetten die te star zijn en in de praktijk tot onrechtvaardige uitkomsten leiden, zijn geen goede wetten. Ofwel omdat zij onvoldoende rekening hebben gehouden met de effecten in de uitvoering, ofwel omdat bij de totstandkoming willens en wetens is afgezien van wettelijke mogelijkheden voor uitvoeringsorganen om rekening te houden met individuele (schrijnende) omstandigheden. Regelingen die juist in sterke mate uitgaan van individuele beoordeling en afweging door uitvoeringsinstanties vragen daarentegen een goede doordinking aan de voorkant over de gevolgen in tijd, menskracht en middelen. Bovendien zal de vraag moeten worden beantwoord in hoeverre de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid door zulke regelingen in het gedrang komen.<sup>36</sup> De zware verantwoordelijkheid van de wetgever mag niet te

---

<sup>35</sup> Zie Jaarverslag Raad van State 2018, hoofdstuk 1, 'De waarde van de wet'. Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van 24 maart 2021 over de interbestuurlijke verhoudingen (no. W04.20.0440/I), vindplaats: website Raad van State; en zie het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer, 'Klem tussen balie en beleid', 25 februari 2021.

<sup>36</sup> Zie de in noot 3 vermelde voorlichting.



## Gevolgen van nationaal beleid worden vaak op lokaal niveau zichtbaar.

licht worden opgevat. Dat geldt zowel de regering als het parlement in de rol van medewetgever.

Eerder heeft de Raad van State in dit kader aandacht gevraagd voor de toegenomen en problematische betekenis van 'akkoorden' die aan wetgeving voorafgaan, waaronder regeerakkoord, sociale akkoorden, bestuursakkoorden en akkoorden met maatschappelijke sectoren. Er moet worden voorkomen dat de wetgever de facto gebonden is aan de inhoud van deze akkoorden als daarin al gedetailleerd afspraken zijn gemaakt over inrichting en uitvoering van de regelgeving.<sup>37</sup>

### **Samenhang nationale verantwoordelijkheid en decentrale uitvoering**

Veel op nationaal niveau tot stand gekomen beleid en daarop gebaseerde regelgeving gaan uit van de uitvoering daarvan door decentrale overheden. In het bijzonder worden gemeenten aangesproken. Het rijk kan gemeenten in medebewind roepen en moet daarvoor adequate (financiële) randvoorwaarden scheppen.<sup>38</sup> Bedacht moet worden dat de gevolgen van nationaal ontwikkeld beleid vaak op lokaal niveau concreet zichtbaar worden. Dat betekent dat op dat niveau integrale afwegingen moeten worden gemaakt en waar mogelijk 'maatwerk' wordt geleverd. In de besluitvorming op rijksniveau moet hiermee rekening worden gehouden. Dat dit niet eenvoudig is, blijkt uit de dagelijkse bestuurspraktijk. In de gemeenten komen veel 'beleidsimpulsen' vanuit het rijk samen, zonder dat er altijd sprake is van samenhang en coördinatie.

Het realiseren van de klimaatdoelstellingen, de problematiek van natuur en stikstof en het vraagstuk van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening zijn stuk voor stuk majeure opgaven, die aan specifieke programma-ministers zijn opgedragen. Tegelijkertijd raakt het de meer 'reguliere' beleidsvorming op bijvoorbeeld het terrein van economische zaken, van infrastructuur en waterstaat en van binnenlandse zaken bij de vormgeving van de interbestuurlijke samenwerking.<sup>39</sup> De grote maatschappelijke

<sup>37</sup> Zie ook hier Jaarverslag Raad van State 2018, hoofdstuk 1, 'De waarde van de wet'. Zie verder het ongevraagde advies van de Afdeling advisering van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid (no. W04.20.0135/I), Bijlage Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78, en het advies van de Afdeling advisering over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen: een verwijzing naar het regeerakkoord vormt geen zelfstandige motivering (Kamerstukken II 2019/2020, 35294, nr. 4).

<sup>38</sup> Voorlichting van de Afdeling advisering van 14 december 2022 over de interbestuurlijke verhoudingen (no. W04.22.0132/I/Vo), vindplaats: website Raad van State.

<sup>39</sup> Zie de in noot 6 aangehaalde Klimaatbeschouwing 2022 van de Afdeling advisering.

opgaven zijn binnen het huidige kabinet dus toebedeeld aan specifieke programmaministers, terwijl ook andere ministers en staatssecretarissen specifieke politieke opdrachten hebben. In 2022 leverde dit tientallen hoofdlijnenbrieven van 29 bewindspersonen op, naast een grote hoeveelheid reguliere brieven en notities op specifieke beleidsonderdelen.<sup>40</sup>

De organisatie van de rijksdienst en het grote aantal bewindspersonen maken het niet gemakkelijk om de onderlinge samenhang te bewaken, terwijl van regie en betekenisvolle coördinatie slechts beperkt sprake is.

De complexiteit wordt vaak juist gevormd door de samenhang die tussen grote opgaven bestaat en waarvoor centrale en decentrale overheden samen, zij het in te onderscheiden rollen, verantwoordelijkheid dragen. In essentie gaat het om de vraag of een gedeeld beeld bestaat van de verschillende rollen en van de samenhang daarvan. Meer specifiek: worden decentrale overheden voldoende in staat gesteld om de maatschappelijke opgaven waarin zij een rol krijgen toebedeeld, in samenhang te verwezenlijken, rekening houdend met lokale omstandigheden? Niet alleen zal er ruimte moeten zijn voor een gedifferentieerde aanpak, maar gemeenten zullen ook voldoende slagkracht moeten kunnen ontwikkelen in bijvoorbeeld het aardgasvrij maken van bestaande woonwijken of het isoleren van woningen. Hiervoor moeten voldoende mensen en middelen beschikbaar zijn. Landelijk geformuleerde maatschappelijke en politieke ambities kunnen gemakkelijk verzanden in uitvoeringstekorten in de lokale of regionale praktijk.<sup>41</sup>

### **Uitvoeringszorgen**

Wat voor gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden en provincies geldt, gaat vanzelfsprekend ook, en nog in sterkere mate, op voor de uitvoeringsorganisaties op nationaal niveau die op zekere afstand van de kerndepartementen zijn geplaatst. Deze uitvoeringsdiensten, van Belastingdienst tot COA en van IND tot UWV, staan onder druk. Het is de vraag of er voldoende oog is voor de notie dat uitvoeringsdiensten gebaat zijn bij rust, tijd en ruimte om de politiek-bestuurlijke wensen

---

40 Zie ook het in noot 5 aangehaalde advies van de Afdeling advisering van 14 september 2022 over de Miljoenennota 2023, deel C.

41 Zie ook de in noot 21 en noot 18 aangehaalde adviezen van de Afdeling advisering over de 'Spreidingswet' respectievelijk het wetsvoorstel verbetering beschikbare zorg voor jeugdigen en het advies van de Afdeling advisering van 28 april 2021 over de wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 houdende de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen (no. W13.20.0497/III), Kamerstukken II, 2022/23, 36288, nr. 4.

adequaat te implementeren. Een structureel gebrek aan menskracht is natuurlijk niet bevorderlijk voor tijdigheid van besluitvorming. Het kunnen vorderen van een dwangsom bij niet tijdig beslissen biedt burgers de mogelijkheid om die tijdigheid af te dwingen. Maar als de menskracht er eenvoudigweg niet is, komt dat doel in zijn tegendeel te verkeren. Personeel dat al schaars is, moet dan ook worden ingezet om de dwangsomverzoeken te behandelen. Dwangsobbetalingen lossen het probleem ook niet op. Het effect kan ondertussen wel zijn dat de uitvoeringsdienst overbelast raakt, evenals de rechtspraak.<sup>42</sup> Zulke regelingen schieten onder deze omstandigheden hun doel voorbij.

Het onder druk zetten van uitvoeringsdiensten helpt niet. Verouderde of inadequaat IT-systemen,<sup>43</sup> stapelen van regelgeving en inefficiënte inzet van toch al schaars personeel werken beperkend op de realisatie van politiek-bestuurlijke wensen. Nieuwe taken toevoegen leidt tot stilstand of chaos, zeker als opgelopen achterstanden nog niet zijn weggewerkt of als er sprake is van langdurig achterstallig onderhoud van IT-voorzieningen. De problematiek bij de Belastingdienst is hiervan een goed voorbeeld.<sup>44</sup>

Dit vraagt onder de huidige omstandigheden om prudente omgang met beleidsmatige veranderingen in wet- en regelgeving die tot nieuwe of gewijzigde uitvoeringstaken nopen. Meer in het algemeen is het noodzakelijk dat uitvoeringsinstanties, net als medeoverheden, al vanaf het begin bij de beleidsontwikkeling en de vormgeving van wetten worden betrokken. Als uitvoeringsdiensten voorgestane oplossingen niet aankunnen, leidt dat tot suboptimale afwegingen en soms tot keuzes die juridisch niet houdbaar blijken, zoals onder meer in het fiscale beleid rond box 3 is aangetoond.<sup>45</sup>

---

42 Beslisnota bij brief Jaarplan van de Raad voor de rechtspraak, Kamerstukken II, 29279, nr. 771, 14 februari 2023.

43 Vergelijk recent onderzoek van AG Connect, Binnenlands Bestuur en iBestuur, [www.agconnect.nl/artikel/onderzoek-tekort-aan-iters-raakt-nederlandse-overheid-hard](http://www.agconnect.nl/artikel/onderzoek-tekort-aan-iters-raakt-nederlandse-overheid-hard).

44 Zie brief van de staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 20 februari 2023, Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1174, met bijlagen.

45 Zie Hoge Raad 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963, rechtsoverweging 3.5. Zie voor een voorbeeld in de bestuursrechtspraak waarin uitvoeringsproblematiek aan de orde kwam: ABRvS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:508 (nareismaatregel): de opvangproblemen in Ter Apel zijn geen rechtvaardiging voor een maatregel die in strijd is met zowel nationaal als internationaal en EU-recht.

## Er bestaat geen rechtsregel die tot deze compensatie verplicht.

### Compensatiebehoefte

Een laatste ontwikkeling waar de Raad van State in het kader van een slagvaardige overheid op wijst, gaat over de toegenomen roep om financiële vergoeding of tegemoetkoming voor onrecht dat is ondergaan of voor bezwarende omstandigheden. Deze roep wordt steeds vaker positief beantwoord, ook daar waar de overheid geen directe verantwoordelijkheid draagt of juridisch geen verplichtingen kent.<sup>46</sup> Deze ontwikkeling ligt in het verlengde van de eveneens toegenomen behoefte aan individueel maatwerk. Hoe begrijpelijk de neiging om te compenseren ook is, dit raakt de kernvraag tot waar de taken, de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van de overheid reiken.

De coronasteun die vanaf 2020 in de vorm van subsidies is verstrekt, diende een direct publiek belang, namelijk het behoeden van het ineensstorten van economie en samenleving. Maar de afgelopen jaren hebben ook andere voorbeelden laten zien, waarin specifieke groepen burgers een compensatie of tegemoetkoming kregen. Niet altijd is een verband met de verantwoordelijkheid van de overheid te leggen, hoezeer er ook sprake kan zijn van ondervonden leed. Zo kan gewezen worden op het voornemen om een buitenwettelijke tegemoetkoming te scheppen voor zorgverleners met langdurige post-covidklachten.<sup>47</sup> Ook wordt overwogen om Surinaamse Nederlanders die een AOW-gat hebben daarvoor geheel of gedeeltelijk te compenseren.<sup>48</sup> Studenten die onder het studievoorschotstelsel ('leenstelsel') vielen en in deze jaren geen basisbeurs kregen, worden in het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs hoger onderwijs eveneens gecompenseerd met een financiële tegemoetkoming. Er bestaat geen rechtsregel die tot deze compensatie verplicht. Zij is volgens de regering juridisch dan ook niet noodzakelijk, maar moet worden gezien als een gebaar.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Zie hierover ook J.E. van den Brink, *De compensatiemaatschappij* (oratie UvA), 2023.

<sup>47</sup> Zie voorlichting van de Afdeling advisering van 30 november 2022 over een onverplichte tegemoetkoming voor zorgmedewerkers met langdurige post-covidklachten (no. W13.22.0198/III/Vo), vindplaats: website Raad van State.

<sup>48</sup> Zie voorlichting van de Afdeling advisering van 29 oktober 2021 over de mogelijkheid van een gerichte tegemoetkoming aan Surinaamse Nederlanders met een onvolledige AOW-opbouw (no. W12.21.0290/III), bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 20361, nr. 201.

<sup>49</sup> Zie advies van de Afdeling advisering van 7 september 2022 over de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs (no. W05.22.0113/I), Kamerstukken II, 2022/23, 36229, nr. 4 en het advies van de Afdeling advisering van 12 oktober 2022 over de Wijziging van het Besluit Tijdelijke wet Groningen in verband met het opdragen van andere taken en bevoegdheden aan het Instituut Mijnbouwschade Groningen (no. W18.22.00097/IV), vindplaats: website Raad van State.

In deze gevallen bestaat geen juridische verplichting tot compensatie en is ook geen sprake van schadevergoeding als gevolg van optreden of nalaten van de overheid. Deze gevallen roepen niet alleen de vraag op of hier daadwerkelijk sprake is van zeer bijzondere situaties die een uitzondering rechtvaardigen en precedentwerking uitsluiten. Zij illustreren een (politieke) tendens om gevoelens van onrecht of onvrede over persoonlijke omstandigheden van groepen of individuen tegemoet te treden met financiële gebaren. Dit is op de lange duur niet vol te houden. Noch de overheidsfinanciën, noch de capaciteit van de overheidsorganisatie maken een structurele ‘afkoop’ van het verleden mogelijk. De overheid kan niet ieder leed of ongenoegen in de samenleving dragen. Bovendien verkeren meer groepen in mogelijk vergelijkbare omstandigheden, waardoor er in elk geval politieke druk wordt gevoeld om deze ook tegemoet te komen. Fijnmazige vergoedingsregelingen met optimale compensatie op individueel niveau die niet uitvoerbaar blijken, zullen uiteindelijk ook niet bijdragen aan een gevoel van rechtsherstel bij betrokkenen.<sup>50</sup>

## 4 Richtingwijzers voor een slagvaardige overheid

De geschetste ontwikkelingen en de mede daaruit te destilleren rode draden in het vermogen van de overheid om te ‘leveren’, maken een heroverweging van de overheidsinzet voor de komende jaren noodzakelijk. Het zijn regering en Staten-Generaal die in gemeen overleg tot een scherpere focus kunnen komen op de inzet, de middelen en de keuzes van de overheid in de toekomst. Het is evident dat de slagvaardigheid van de overheid onder druk staat en dat burgers dit voelen. Dat ondermijnt hun vertrouwen in het functioneren van de democratische rechtsstaat. Herbezinning is dus nodig. De Raad van State reikt hiervoor in deze beschouwing enkele handvatten aan.

### Reduceer verwachtingen

De staatsman Willem Drees sr. formuleerde al in de jaren vijftig van de vorige eeuw een belangrijke leidraad voor overheidshandelen: niet alles kan en zeker niet alles tegelijk. De overheid faalt als er geen keuzes worden gemaakt die leiden tot prioriteit van handelen en dus ook tot

---

<sup>50</sup> Zie het advies van de Afdeling advisering van 29 augustus 2023 over de wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 om de berekening van het voordeel uit sparen en belegging in overeenstemming te brengen met de uitspraak van de Hoge Raad van 24 december 2021 (Overbruggingswet Box 3, no. W06.22.0149/III), Kamerstukken II, 2022/23, 36204, nr. 4.

posterioriteit en tot besluiten om van overheidsinterventie af te zien. In die keuzes zal meer dan nu rekening moeten worden gehouden met wat uitvoerbaar is voor uitvoeringsdiensten en decentrale overheden en of burgers kunnen doen wat van hen in wetgeving wordt verondersteld. Bij scherpere keuzes wordt ook duidelijk hoe overheidshandelen zich verhoudt tot de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties, private partijen en individuele burgers.

Prioriteren vraagt moed, van zowel volksvertegenwoordigers als bestuurders. Want het betekent dat 'nee' moet worden gezegd tegen maatschappelijke verlangens naar overheidsoptreden als dat niet kan worden waargemaakt of slechts tegen een te hoge prijs. Scherpe keuzes veronderstellen ook bestendigheid van beleid dat niet meewaait bij elke schommeling in het politiek-electorale landschap en is gericht op de lange termijn. Langere lijnen voorkomen steeds opnieuw gewekte verwachtingen en telkens incident-gedreven handelen. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten hun eigen keuzes en investeringen op dat toekomstbeeld kunnen afstemmen.

Een slagvaardige overheid voorkomt overspannen verwachtingen. Dat is geen politiek-ideologische, maar een pragmatische inzet. De grenzen van wat de overheid vermag, worden steeds duidelijker zichtbaar. De beschikbaarheid van financiële middelen en van menskracht om goede intenties te realiseren, is beperkt. Meer beloven dan kan worden waargemaakt, erodeert het overheidsgezag. Elke maatschappelijke onvrede pogen te bestrijden of verzachten met tegemoetkomingen of compensaties, ook daar waar geen verplichting of verantwoordelijkheid bestaat, is een risicovolle koers die leidt tot meer verwachtingen, meer financiële aanspraken, mede op grond van precedentwerking, en meer uitvoeringsproblemen. Op de lange duur is dat onhoudbaar.

### **Bewaak samenhang in beleid, wetgeving en uitvoering**

Beleid, wetgeving en uitvoering zijn verschillende grootheden die in nauwe relatie tot elkaar staan. Eerder is gewezen op de noodzaak van een cyclisch proces: aan de start van (het denken over) een beleidsinterventie moet duidelijk zijn wat het probleem is en of aan de oplossing daarvan door beleid of wetgeving kan worden bijgedragen.<sup>51</sup> Als daarvoor

---

<sup>51</sup> Zie het spontane 'briefadvies' van de Afdeling advisering van 19 april 2021 aan de minister-president over de kwaliteit van wetgeving, gepubliceerd op de website van de Raad van State.

wordt gekozen, moeten doelstellingen helder zijn en normen duidelijk geformuleerd. Belangrijke vragen aan het begin zijn of de regeling kan worden begrepen en uitgevoerd, of er in de uitvoering voldoende ruimte is om in concrete situaties nadere afwegingen te maken en wat de gevolgen zijn voor rechtsbescherming en rechtspraak.<sup>52</sup> Het is van wezenlijk belang dat tijd wordt genomen voor deze vragen en analyses, want dat leidt uiteindelijk sneller tot een beter resultaat. Dit vergt ook behoud van kennis en expertise binnen de departementen.<sup>53</sup>

Niet alleen bij het opstellen van wetgeving en daarop gebaseerde regelingen moet aandacht zijn voor uitvoeringsvraagstukken, ook tijdens de parlementaire behandeling zullen uitvoeringsvragen nadrukkelijk onder ogen moeten worden gezien. Dat geldt niet alleen voor de beoordeling van regeringsvoorstellen, maar zeker ook bij initiatieven vanuit het parlement zelf. Het aantal moties en amendementen dat om interventie vraagt zonder uitvoeringsvragen daarbij te betrekken, is zorgelijk. Na invoering van nieuwe regelgeving is permanente monitoring van de effecten noodzakelijk. Een invoeringstoets is daarvan een begin.<sup>54</sup>

Het is aan regering en parlement om de keuzes te maken. Zij moeten zich rekenschap geven van de inzichten uit de praktijk van wat mogelijk en haalbaar is. Uitvoering bepaalt niet die uiteindelijke keuzes, maar is wel een cruciale factor voor het realiseren van politiek-bestuurlijke wensen. Het betrekken van de uitvoering bij de totstandkoming van beleid en wetgeving mag dan ook geen punt op een afvinklijstje zijn, maar moet een betekenisvolle stap vormen in de afweging of legitieme politiek-maatschappelijke wensen ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd en op welke manier dat het beste kan.<sup>55</sup>

---

52 Zie ook het herziene beoordelingskader van de Afdeling advisering, oktober 2022 ([www.raadvanstate.nl/advisering/beoordelingskader](http://www.raadvanstate.nl/advisering/beoordelingskader)).

53 Vergelijk het in noot 32 aangehaalde Signalement van de Raad voor het Openbaar bestuur, blz. 50.

54 Zie de brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 21 april 2022 over de inkleuring en de stand van zaken invoeringstoets, Kamerstukken II, 2021/22, 35510, nr. 96.

55 Zie ook het spontane 'briefadvies' van de Afdeling advisering van 19 april 2021 aan de minister-president over de kwaliteit van wetgeving, gepubliceerd op de website van de Raad van State.

Rechters bepalen uiteindelijk of het overheidshandelen in overeenstemming is met het recht en slaan daarbij ook acht op de uitvoerbaarheid. Niemand is tot het onmogelijke gehouden.<sup>56</sup> En als de rechter heeft geoordeeld dat de overheid in strijd met de wet of het recht heeft gehandeld, dan is het aan de overheid om daarvan te leren, fouten te herstellen en zo nodig en zo mogelijk beleid of regelgeving aan te passen. Het is aan de rechter om nog duidelijker dan voorheen de lessen van rechterlijke procedures terug te koppelen aan het bestuur en de wetgever. Dat is in 2022 ook meerdere keren gebeurd.<sup>57</sup>

Voor slagvaardig handelen is tijdige beschikbaarheid van kennis en expertise nodig, ook bij de overdracht van taken aan decentrale overheden. Vanzelfsprekend moeten er toereikende financiële middelen zijn om de taken naar behoren uit te voeren; hier is vaak onvoldoende aandacht voor, net als voor up to standard IT-systemen die de uitvoering moeten faciliteren. Misschien is het belangrijkste vraagstuk wel hoe een structureel betere arbeidsmarkt te bereiken is, waarin niet in de laatste plaats voldoende mensen beschikbaar zijn voor het verwezenlijken van de publieke taken. Dit is een politieke opdracht van de eerste orde.<sup>58</sup>

### **Richt wetgeving zo eenvoudig mogelijk in**

Voorkomen moet worden dat wetten ‘dichtgergeld’ worden en door een stapeling van beleidswensen en toevoegingen door amendering onleesbaar, onwerkbaar en onuitvoerbaar worden. Ook hier zijn scherpe keuzes nodig. De wetgever kan niet elke mogelijke situatie en individuele omstandigheid in algemene regels vangen en zal zich tot de hoofdlijnen en de belangrijkste normen moeten beperken. Lagere regelgeving kan verbijzonderen, maar ook daar bestaat het risico van een regelwoud waardoor de bomen niet meer te onderscheiden zijn. De wetgever kan niet alle toepassingsvragen vooraf in regelgeving vangen. Wet- en regelgeving moet uitvoeringsorganen en decentrale overheden in veel gevallen de ruimte bieden om afwegingen te maken in individuele gevallen,

---

<sup>56</sup> Vergelijk de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429. “Het hof is het met VWN en de voorzieningenrechter eens dat de opvang van asielzoekers momenteel op essentiële punten niet voldoet aan de daarvoor geldende wettelijke normen. (...) Het hof accepteert ook dat het niet mogelijk is deze problemen op korte termijn op te lossen, zoals VWN wil. (...) Niemand is tot het onmogelijke gehouden.”

<sup>57</sup> Zie voor voorbeelden van terugkoppeling door de Afdeling bestuursrechtspraak: ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3917, en ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3581.

<sup>58</sup> Vergelijk het in noot 33 aangehaalde advies van de Sociaal-Economische Raad van februari 2023.



## Uiteindelijk staan jongeren, woningzoekenden en asielzoekers bij de gemeente aan het ‘loket’.

zonder de wil van de formele wetgever en de algemene rechtsbeginselen geweld aan te doen. Dit vraagt om een zorgvuldig debat over de wil van de formele wetgever, de taak en rol van de rechter bij de toetsing van het toepassen van formele wetten, en de betekenis van algemene rechtsbeginselen zoals het evenredigheidsbeginsel.<sup>59</sup>

Wetgeving is niet zomaar een instrument van beleid en niet alles kan in wetten worden geregeld. Wetten ordenen, normeren, verplichten en scheppen rechten en bevoegdheden. Zij vereisen een zorgvuldige behandeling en beoordeling. Dat is een kerntaak van regering en volksvertegenwoordiging in de democratische rechtsstaat. Alleen al om die reden, maar ook om wetgeving effectief en uitvoerbaar te houden, is rondom het sluiten van akkoorden een eigen afweging van het parlement nodig in plaats van een automatische vertaling van de uitkomst van uitonderhandelde compromissen in de ‘akkoordendemocratie’.

### **Stem nationale opgaven en decentrale slagkracht beter op elkaar af**

Om verschillende grote opgaven daadwerkelijk aan te pakken, is intensieve samenwerking en een goed samenspel tussen het rijk en decentrale overheden onontbeerlijk. Deze opgaven vergen het maken van afwegingen, het bepalen van richting en in sommige gevallen duidelijke sturing op nationaal niveau. Regering en parlement zullen daarbij prioriteiten moeten stellen, gelet op de schaarste aan arbeidskrachten en aan middelen, die weliswaar nog omvangrijk lijken maar niet onuitputtelijk.

Nationaal beleid op terreinen als ruimte, klimaat, stikstof, woningbouw of asiel is echter geen solistische exercitie. Gemeenten, provincies en waterschappen zullen op onderdelen al in de voorbereidingsfase betrokken moeten zijn. Niet alleen voor de goede interbestuurlijke verhoudingen, maar ook gelet op uitvoeringsvragen die al in een vroeg stadium moeten worden geadresseerd en niet pas als de wet is gemaakt. Er moet worden voorkomen dat het beleid centraal wordt uitgedacht zonder voldoende rekenschap van de rol en positie van decentrale overheden. Juist daar waar de overheid het meest zichtbaar is, moeten eigen keuzes kunnen worden gemaakt die rekening houden met de specifieke, lokale omstandigheden. Uiteindelijk staan jongeren, woningzoekenden en asielzoekers bij de gemeente aan het ‘loket’. Dit betekent overigens niet

<sup>59</sup> Zie ook ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (Harderwijk), ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2290 en ECLI:NL:RVS:2022:2341 (Afsluitingsregeling), ABRvS 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:72 en ECLI:NL:RVS:2022:11 (Purmerend).

dat regelingen nodeloos ingewikkeld moeten worden gemaakt om maar alle overheidslagen voldoende te 'bedienen'.<sup>60</sup>

Afstemming en samenhang op rijksniveau is met name in het ruimtelijk domein van groot belang, omdat in de uitvoeringspraktijk op lokaal en regionaal niveau de verschillende opgaven bij elkaar komen en om integrale aanpak vragen. Op nationaal niveau moeten de verschillende opgaven niet verkokerd worden gezien. Waar nodig moet er krachtiger coördinatie en regie worden gevoerd, door de programmaministers gezamenlijk, de voor de bestuurlijke inrichting en verhoudingen verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties én de minister-president.<sup>61</sup>

## 5 Slot

Duidelijk is dat de slagvaardigheid van de overheid stevig op de proef wordt gesteld. Zeker nu er verschillende grote en urgente maatschappelijke opgaven moeten worden gerealiseerd, die bovendien met elkaar interfereren. Gecombineerd met een tekort aan in het bijzonder menskracht, ook bij verschillende sectoren van de overheid zelf, staat de slagkracht onder druk. Dat betekent dat heldere keuzes moeten worden gemaakt welke zaken prioriteit hebben, en welke niet.

Belangen conflicteren en moeten door de overheid in onderling verband worden gezien, beoordeeld en afgewogen. De slagvaardigheid van de overheid is daarom gebaat bij een indringend gesprek en meer afstemming tussen overheden en tussen politieke ambtsdragers over wat er van de overheid verwacht mag worden, welke rol en positie daarin aan wie toekomt en hoe de verschillende staatsmachten gezamenlijk kunnen werken aan de uitvoerbaarheid van overheidshandelen. Er moet dus worden gekozen.

---

<sup>60</sup> Vergelijk het in noot 21 aangehaalde advies van de Afdeling advisering over de 'Spreidingswet'.

<sup>61</sup> Zie de in noot 6 aangehaalde Klimaatbeschouwing 2022 en de in noot 38 aangehaalde voorlichting van de Afdeling advisering van 14 december 2022 over de interbestuurlijke verhoudingen.

De Raad van State in 2022  
*een samenvatting*



# Samenvatting van het jaarverslag over 2022

U heeft de gedrukte versie van het jaarverslag van de Raad van State over het jaar 2022 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/jaarverslag2022](http://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022). 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 2022 raadplegen.

# De Raad van State als instituut in 2022

### **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 combinatie van wetgevingsadvisering en rechtspraak binnen één instituut. Bij de diverse taken gaat het om dezelfde functie: 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.

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. Door de unieke combinatie van rechtspraak en advisering onder één dak kan de Raad trends, ontwikkelingen en knelpunten signaleren in het functioneren van de democratische rechtsstaat. En deze terugkoppelen, zodat de wetgever de regels kan blijven aanpassen en het bestuur de uitvoering kan bijstellen.

### **Samenstelling van de Raad**

De Wet op de Raad van State bepaalt de samenstelling van de Raad van State. De zogenoemde 'grondwettelijke' Raad bestaat, buiten de Koning als voorzitter, uit een vice-president en ten hoogste tien leden. De Raad kent een beperkt aantal taken, waarvan de taak van uitoefening van het

Koninklijk gezag in bijzondere situaties nagenoeg fictief is geworden. De belangrijkste taken zijn de aanbeveling voor de benoeming van nieuwe staatsraden, het gehoord worden voorafgaand aan de benoeming van de vice-president en het schorsen en ontslaan van de vice-president en leden/staatsraden of het bij ongeschiktheid wegens ziekte belasten met een andere taak, mocht zich dat voordoen. Ook komt de Raad in ceremoniële vergadering bijeen voor de verwelkoming van nieuwe staatsraden, het afscheid van staatsraden (of de vice-president) en natuurlijk de binnengeleiding van de vermoedelijke troonopvolger of van andere leden van het Koninklijk Huis aan wie bij koninklijk besluit zitting is verleend in de Raad.

De inhoudelijke werkzaamheden van advisering en bestuursrechtspraak worden uitgeoefend binnen de Afdelingen. De Raad staat naast en niet boven de Afdelingen. De Raad is dus niet het functionele bestuur. Beide Afdelingen kennen een voorzittersoverleg. De komende jaren vertrekken drie leden uit de Raad. Om getalsmatig een voldoende bezetting van de Raad in de toekomst te waarborgen, kiest de Raad voor een paritair samengestelde Raad. Dit is een neutrale wijze van samenstelling. De Raad zal dan, naast de Koning, bestaan uit de vice-president, drie leden van de Afdeling advisering en drie leden van de Afdeling bestuursrechtspraak. De Raad kiest ervoor om voor de benoeming van leden uit de Afdelingen een gelijk en formeel criterium te hanteren: de datum van benoeming tot staatsraad als anciënniteitscriterium. De Wet op de Raad van State vormt geen beletsel om op deze wijze de Raad samen te stellen. De procedure in de wet is bedoeld voor nieuwe benoemingen van leden die van buiten komen. De discussie over de samenstelling van de Raad heeft in 2022 plaatsgevonden.

### **Rechtsstaatgesprekken**

De Raad van State gaat regelmatig in gesprek met verschillende actoren binnen de democratische rechtsstaat. In het jaarverslag over 2019 kondigde de Raad het initiatief aan om rechtsstaatgesprekken te organiseren. Het doel van deze gesprekken is een bijdrage te leveren aan het begrip van en de onderlinge reflectie op de verschillende verantwoordelijkheden en opdrachten binnen het rechtsstatelijk stelsel. Een breed samengesteld gezelschap van deelnemers uit de Eerste en Tweede Kamer, het kabinet, de rechterlijke macht, de wetenschap, het openbaar bestuur en de journalistiek stond daarbij steeds garant voor een interessante discussie.

Bij de in totaal zes gesprekken die zijn georganiseerd, stonden verschillende thema's over de rechtsstaat centraal. Er is gesproken over de kwaliteit van wetgeving, de terugkoppeling van rechter naar wetgever, de uitvoering, het belang van constitutionele kennis en de rol van verschillende actoren van de trias politica, in het bijzonder die van de rechter. Vanuit de verschillende rollen en praktische ervaringen kon worden gereflecteerd op de soms uiteenlopende rechtsstatelijke verantwoordelijkheden en de betekenis daarvan voor de onderlinge verhoudingen. De gesprekken bevestigden het beeld dat de gebrekkige uitvoerbaarheid van wetgeving een hardnekkig probleem is dat je niet zomaar oplost. Uitvoeringsorganisaties moeten een eigen rol en plaats krijgen in het wetgevingsproces, was het algemene oordeel. Ook het wetgevingsproces moet nog eens goed worden doordacht, omdat de wetgever de ontwikkelingen in de complexe en dynamische samenleving vaak onvoldoende kan bijhouden. Het wetgevingsproces is verouderd. Het is nu een *'one size fits all'*-benadering zonder ruimte om te differentiëren. De regering zou periodiek, iedere twee jaar, een 'Staat van de

wetgeving' moeten opstellen, met verslaglegging over de uitvoering en effectiviteit van het wetgevingsbeleid. Zo krijg je ook sneller zicht op uitvoeringsproblemen, omdat veel wetgeving pas na vijf jaar wordt geëvalueerd. De Afdeling advisering kan daarover vervolgens een advies uitbrengen.

### **Interne commissies**

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

#### *Constitutioneel Beraad*

Het CB geeft intern adviezen als er vragen zijn over de toepassing en uitleg van de Grondwet, de nationale constitutionele beginselen, het Statuut van het Koninkrijk, het constitutionele recht van de EU en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Zowel de Afdeling advisering als de Afdeling bestuursrechtspraak moet vaak beoordelen hoe een voorstel of een besluit zich verhoudt tot de mensenrechten in het EVRM. In bepaalde gevallen gaat het ook om wetgeving of besluiten die raken aan het recht van de Europese Unie. In die gevallen wordt ook getoetst aan de rechten in het Handvest van de grondrechten van de EU, die grotendeels overeenkomen met de rechten in het EVRM. In het verlengde daarvan gaat het in veel gevallen waarin de hulp van het CB wordt ingeschakeld om de vraag hoe de rechten in het EVRM en het Handvest precies moeten worden uitgelegd en wat een recht betekent in een concreet geval. De interpretatie van deze fundamentele rechten is daarom een kernexpertise van het CB.

# Personeel en financieel 2022

## Personeel

Totaal  
**662**

### Staatsraden

Aantal  
**74**

Aantal fte  
**49,5**



**60,8%**

**39,2%**



in

**7**

**5**

uit

### Medewerkers

Aantal  
**588**

Aantal fte  
**548,4**



**45,9%**

**54,1%**



in

**90**

**59**

uit

**5,9%**

Ziekteverzuim



## Kosten

**€ 76,5**  
miljoen

### Personeel

**€ 64,4**  
miljoen

### Materieel

**€ 12,0**  
miljoen



### *Commissie recht van de Europese Unie*

De CrEU adviseert intern over Unierechtelijke vraagstukken in algemene zin, in concrete adviezen en aanhangige rechtszaken. Ze adviseert ook over prejudiciële vragen die de Afdeling bestuursrechtspraak stelt aan het Hof van Justitie in Luxemburg. De expertise van de CrEU strekt zich uit over de gehele breedte van het Unierecht. Bij haar adviezen 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. In 2022 heeft de CrEU verschillende keren geadviseerd over de reikwijdte en toepassing van de Dienstenrichtlijn. Bij de Algemene kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak speelt de Dienstenrichtlijn in het bijzonder een grote rol in zaken over vergunningenstelsels. De invloed van het Europees milieurecht op het nationale omgevingsrecht heeft ook in 2022 zijn weerslag gehad op de adviezen van de CrEU. Bij de zogenoemde 'Porthos-uitspraak' over de bouwvrijstelling speelden de Habitatrichtlijn en het PAS-arrest van het Hof van Justitie een centrale rol. De CrEU heeft in 2022 geadviseerd over de uitleg en toepassing van het Europees migratierecht. Over het Europees migratierecht heeft de Afdeling bestuursrechtspraak twee prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie. Juristen van de CrEU zijn in 2022 betrokken geweest bij het advies van de Afdeling advisering over de Energiewet, door Europese wetgeving in kaart te brengen en de implementatie daarvan in het wetsvoorstel te bezien.

### **Het 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. Om goed te kunnen adviseren in koninkrijksbrede vraagstukken is het van belang een onafhankelijk 'honest broker' te

zijn, die alle mogelijke zienswijzen en invalshoeken goed kan wegen. De drie staatsraden van het Koninkrijk uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten spelen daarbij 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, die conceptadviezen bespreekt en waar ook andere relevante ontwikkelingen over de koninkrijksrelaties de revue kunnen passeren. De vice-president is voorzitter van deze bijzondere commissie, waarvan zeven staatsraden deel uitmaken, onder wie de drie staatsraden van het Koninkrijk. De commissie komt in de regel elke maand bij elkaar.

In juni 2022 organiseerde de Raad van State een bijeenkomst over het ongevraagd advies over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht dat een jaar daarvoor was uitgebracht. Dat advies gaat over het sluiten van verdragen binnen het Koninkrijk. Hoe worden alle landen van het Koninkrijk bij dit proces betrokken? Hoe worden de juridische kaders van het sluiten van een verdrag in de praktijk toegepast? Waar is ruimte voor verbetering? Staatsraden, politici, wetenschappers en ambtenaren gingen hierover met elkaar in gesprek. In het nader rapport dat kort na deze bijeenkomst verscheen, schreef de regering dat zij een deel van de aanbevelingen van de Raad ter harte zal nemen.

De vice-president heeft een eigen rol. Hij onderhoudt contact met de Gouverneurs en de regeringen van de drie Caribische landen en met de gezaghebbers en bestuurscolleges van de drie openbare lichamen. Hiervoor bezoekt hij met enige regelmaat de eilanden, waarbij de belangrijke opgaven van de eilanden en de sociale, economische en financiële ontwikkelingen worden



# Samenvatting

besproken. Daar wordt dan niet alleen gesproken met bestuurders, ambtenaren en politici, maar ook met uitvoeringsdeskundigen, wetenschappers, onderzoekers en andere experts. In februari/maart 2022 bezocht de vice-president Aruba en Curaçao, in juni 2022 bezocht hij Sint Maarten en Sint Eustatius.

De samenwerking van de Afdeling advisering met de drie Caribische Raden van Advies maakte een doorstart na corona, met name door de inzet van de drie staatsraden van het Koninkrijk als *linking pin*. De secretaris van de Raad van Ministers van Curaçao maakte gedurende drie weken op de Raad kennis met ons werk als adviseur en van dat van 'onze Haagse' omgeving. Werkbezoeken, stages en uitwisselingen zijn van groot belang om grondig kennis te maken met elkaars werkwijzen, overeenkomsten en verschillen.

De Afdeling bestuursrechtspraak werkte ook in 2022 nauw samen met het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zij verleent personele ondersteuning bij het afdoen van bestuursrechtelijke zaken in hoger beroep op grond van de verschillende Landsverordeningen administratieve rechtspraak. Enkele staatsraden van de Afdeling bestuursrechtspraak zijn plaatsvervangend lid van het Gemeenschappelijk Hof. Voor de inhoudelijke en organisatorische ondersteuning van hun inzet is een ervaren jurist van de directie Bestuursrechtspraak gedetacheerd bij het Hof.

## **Algemene verordening gegevensbescherming**

De vele projecten die in 2022 zijn gestart om de werkprocessen van de Raad (verder) te digitaliseren, zijn vanuit het oogpunt van de Algemene verordening gegevensbescherming gezien, verantwoord uitgevoerd. Gegevensbescherming heeft een bestendige plek in de organisatie. Digitalisering vraagt steeds aandacht van medewerkers om zorgvuldig om te gaan met informatie in het algemeen en gegevensbescherming in het bijzonder. In 2022 is binnen de organisatie een programma uitgevoerd om het bewustzijn bij de medewerkers nog verder te verhogen en de kennis te vergroten. In 2022 waren er 44 meldingen van mogelijke datalekken. In 33 gevallen was daadwerkelijk sprake van een datalek. In één geval is melding gedaan bij de Autoriteit Persoonsgegevens.

## **Wet open overheid**

Op 1 mei 2022 trad de Wet open overheid (Woo) in werking. In voorbereiding daarop werd bij de Raad een Woo-punt ingericht waar Woo-verzoeken binnenkomen en worden behandeld en waar vragen van collega's over de Woo worden beantwoord. In 2022 ontving de Raad van State 28 Woo-verzoeken. Veelal werd om informatie over adviezen gevraagd. Aan de meeste verzoeken kon gehoor worden gegeven. In enkele gevallen ging het verzoek over informatie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Daaraan kon niet worden voldaan, omdat de Woo niet van toepassing is op de Afdeling bestuursrechtspraak. Op een paar verzoeken na konden de Woo-verzoeken binnen de termijn van vier weken worden beantwoord. In een aantal gevallen was uitstel van twee of vier weken nodig. In 2022 kwamen drie bezwaarschriften binnen op Woo-besluiten. Deze procedures liepen eind 2022 nog. De Raad van State publiceert de Woo-verzoeken en de besluiten op Woo-verzoeken op zijn website.

### **Gedagsregels staatsraden**

De Raad van State hecht veel waarde aan integriteit. De Raad voert een beleid om integriteitsbewustzijn te bevorderen en om misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie te voorkomen. In 2021 zijn gedagsregels voor staatsraden vastgesteld. De gedagsregels zijn gepubliceerd op de website van de Raad van State. De gedagsregels worden periodiek geëvalueerd. In augustus 2022 zijn de gedagsregels na een evaluatie herzien. Er is onder meer een gedagsregel over (on)gewenste omgangsvormen aan de gedagsregels toegevoegd. In 2022 waren er geen meldingen van integriteitsschendingen.

# De Raad als adviseur, toezichthouder en toetsers in 2022

### Cijfers en mensen

In 2022 zijn 396 zaken voor advies aan de Afdeling advisering voorgelegd. Dit aantal is ongeveer gelijk aan het jaar daarvoor, maar lager dan de jaren daarvoor. Toen kwam het aantal zaken steeds boven de 400 uit, in 2020 zelfs boven de 500. De Afdeling advisering heeft in 2022 in 377 zaken advies of voorlichting uitgebracht. Gemiddeld deed de Afdeling advisering er 46 dagen over om advies uit te brengen. Dat is zes dagen langer dan de gemiddelde adviesduur in 2021.

De Afdeling advisering bracht in 2022 negen zogenoemde voorlichtingen uit. Dit doet zij op verzoek van de regering, de Tweede Kamer of de Eerste Kamer. Dat zijn er vier meer dan het jaar daarvoor. Deze voorlichtingen gingen over uiteenlopende onderwerpen, zoals de mogelijkheden om het Stabiliteits- en Groeipact te hervormen, de interbestuurlijke verhoudingen, de onverplichte tegemoetkoming voor zorgmedewerkers met langdurige post-covidklachten en het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid.

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 enkele personele wijzigingen. Op 1 juni werd staatsraad dr. S.J.C. (Sigrid) Hemels verwelkomd. Zij is de vervanger van staatsraad mr. dr. J.J.M. (Sjaak) Jansen die per 1 mei 2022 de Raad heeft verlaten. Ook nam de Afdeling advisering in januari afscheid van A.P.W. (Ad) Melkert als staatsraad in buitengewone dienst. Hij blijft wel aan de Afdeling

advisering verbonden als voorzitter van de Expertisekring Miljoenennota en Onafhankelijk begrotingstoezicht.

### Herziening beoordelingskader

In 2022 heeft de Afdeling advisering haar beoordelingskader gepubliceerd. Dit beoordelingskader herzielt het toetsingskader dat ze tot dan hanteerde. Het beoordelingskader is bedoeld om te waarborgen dat de verschillende perspectieven bij de beoordeling van wet- en regelgeving worden betrokken en zo de kwaliteit van wetgeving te verbeteren. Het beoordelingskader heeft een zekere opbouw. Het begint met het vaststellen van de feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de analyse van het beleidsdoel en de probleembeschrijving die aan een wetsvoorstel ten grondslag ligt. Vervolgens komen de constitutionele en juridische aspecten, de uitvoeringsaspecten en de gevolgen voor de rechtspraak aan bod. Deze opbouw kent overigens geen prioriteit. Van belang is dat de verschillende onderdelen vaak met elkaar samen en in de advisering ook in onderlinge samenhang worden gezien.

### Publicatie van adviezen

De Wet open overheid die vanaf 1 mei 2022 geldt, schrijft voor dat de Afdeling advisering haar eigen adviezen openbaar maakt en binnen twee weken publiceert nadat deze zijn vastgesteld. Vanaf 1 mei 2022 worden op maandagochtend om 10.00 uur alle adviezen op de website van de Raad van State gepubliceerd die de Afdeling advisering de week ervoor op woensdagmiddag in haar wekelijkse vergadering heeft vastgesteld. Deze nieuwe werkwijze betekent dat een vastgesteld advies openbaar wordt voordat de regering erop heeft gereageerd en voordat het wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer. Dit zorgt voor een andere dynamiek waarbij adviezen eerder onderdeel worden van het

publieke en politieke debat. Op 16 juni 2022 zijn 125 oude wetgevingsadviezen van de Afdeling advisering gepubliceerd op de website. Dat waren adviezen die in de periode tussen januari 2000 en mei 2022 zijn vastgesteld, maar nog niet waren gepubliceerd. Na een Woo-verzoek heeft de Raad van State al deze adviezen zelf openbaar gemaakt.

### **Belangrijke thema's en onderwerpen in de wetgevingsadvisering**

Het jaarverslag besteedt aandacht aan de belangrijkste thema's en onderwerpen in de advisering in 2022. Het gaat om thema's die de Afdeling advisering het afgelopen jaar in verschillende wetsvoorstellen heeft teruggezien. In deze samenvatting komen slechts enkele thema's en onderwerpen aan de orde. Op de website van het jaarverslag staat een uitgebreid overzicht in *De Raad als adviseur, toezichhouder en toetsers*. Ook biedt het legisprudentieoverzicht op de website een compleet overzicht van de beeldbepalende adviezen van 2022.

#### *Wetgeving in crisistijd: oorlog Oekraïne*

In februari 2022 viel Rusland buurland Oekraïne binnen en ontketende een oorlog, die ontwrichtende gevolgen heeft voor de inwoners van Oekraïne met daarnaast wereldwijde implicaties. Ook Nederland is hiermee geconfronteerd. Onder druk van deze urgente omstandigheden is veel wetgeving met grote snelheid tot stand gekomen om zo goed mogelijk om te gaan met de gevolgen van de oorlog. Nederland ving tienduizenden vluchtelingen op. Om hun fysieke veiligheid te waarborgen, was volgens de regering de inzet van het noodrecht noodzakelijk. De Afdeling advisering merkte in het advies over de Wet verplaatsing bevolking op dat moest worden verduidelijkt onder welke omstandigheden inzet van het noodrecht is gerechtvaardigd en wanneer het reguliere stelsel voor de opvang

van vluchtelingen weer in werking kon treden. Ook in uitzonderlijke omstandigheden is het belangrijk de beginselen van de democratische rechtsstaat niet uit het oog te verliezen. Zo achtte de Afdeling advisering het van belang dat een spoedwet voor een verbod op trustdienstverlening aan cliënten uit Rusland en Wit-Rusland alleen de spoedeisende maatregelen regelt. Voor andere zaken moet het reguliere wetgevingstraject worden doorlopen, met voldoende tijd en ruimte voor een zorgvuldige parlementaire behandeling.

#### *Overheidssteun en compensatie*

In 2022 zijn relatief veel adviesaanvragen ingediend over koopkrachtbehoud. Dat is uiteraard een gevolg van de hoge inflatie in het afgelopen jaar. Ook viel op dat meerdere adviesaanvragen gingen over maatregelen van de overheid om schade of ander nadeel te compenseren. Dit past in een tendens om bij (financiële) tegenslag naar de overheid te kijken voor financiële hulp, zoals ook het geval was bij de coronasteun. De Afdeling advisering heeft er in diverse adviezen op gewezen dat, hoewel overheidssteun in specifieke gevallen begrijpelijk is, algemene terughoudendheid noodzakelijk is voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De doelmatigheid en doeltreffendheid van regelingen voor financiële steun is in meerdere adviezen aan de orde gesteld. Daarbij werd aan de ene kant erop gewezen dat de steun ongericht is, waardoor groepen werden geholpen die dit strikt genomen niet nodig hebben. Aan de andere kant werd juist aandacht gevraagd voor groepen die (onbedoeld) buiten het bereik van de steun vallen. Daarbij blijkt dat de uitvoerbaarheid veelal leidend is voor de vormgeving van de regelingen. Het afgelopen jaar is de Afdeling advisering verschillende keren geconfronteerd met financiële vergoedingen zonder dat daarvoor een verplichting bestaat

# Advisering

Ingekomen en afgedane  
adviesaanvragen 2022



Budget  
€13,5 mln



18 staatsraden (12,3 fte)  
31 juristen / adviseurs (31,5 fte)

Welk ministerie heeft de meeste  
adviezen aangevraagd?

- 76 Justitie en Veiligheid
- 69 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 56 Infrastructuur en Waterstaat
- 50 Financiën
- 37 Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Enkele categorieën van  
ingekomen adviesaanvragen

- 157 Ontwerp-algemene maatregelen van (rijks)bestuur
- 137 Voorstellen van (rijks)wet
- 13 Initiatief(rijks)wetsvoorstellen
- 8 Voorlichtingen
- 3 Oordelen begrotingstoezicht

Ingekomen

**396**



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

- 72 Justitie en Veiligheid
- 49 Financiën
- 44 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 39 Infrastructuur en Waterstaat
- 37 Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Doorlooptijden  
adviesaanvragen

- 144 adviezen binnen 1 maand
- 95 adviezen binnen 2 maanden
- 64 adviezen binnen 3 maanden
- 36 adviezen langer dan 3 maanden

**46**

*gemiddelde  
adviesduur  
in dagen*

Afgedaan

**377**

Enkele categorieën van  
uitgebrachte adviezen

- 144 Ontwerp-algemene maatregelen van (rijks)bestuur
- 130 Voorstellen van (rijks)wet
- 13 Initiatief(rijks)wetsvoorstellen
- 9 Voorlichtingen
- 3 Oordelen begrotingstoezicht
- 1 Beschouwing klimaattoezicht

Negatief  
dictum

**7,3%**

Positief  
dictum

**92,7%**

*advies  
conform 53,7%*

(onverplichte tegemoetkomingen). In diverse adviezen heeft zij erop gewezen dat zulke tegemoetkomingen beperkt moeten blijven tot bijzondere gevallen om precedentwerking te voorkomen.

#### *Uitvoering in de knel*

Voor de kwaliteit van wetgeving is het cruciaal dat uitvoerders in een vroeg stadium worden betrokken bij de voorbereiding van wetgeving en dat signalen uit de praktijk terechtkomen bij de beleidsdepartementen. Bij voorstellen met grote gevolgen voor uitvoeringsorganisaties vindt de Afdeling advisering het van groot belang dat de uitvoeringsaspecten in volle omvang worden meegewogen bij de besluitvorming. Want wetgeving zonder deugdelijke uitvoering is weinig effectief. Maatschappelijke ontwikkelingen zorgen ervoor dat de uitvoering van voorstellen op (langere) termijn niet altijd vanzelfsprekend is. De Afdeling advisering wees bij diverse voorstellen op voorzienbare knelpunten tussen uitvoering en beschikbaarheid van mensen en middelen. Zo is een bredere reflectie op de gehele uitvoeringsorganisatie noodzakelijk als de organisatie al kampt met uitvoeringsproblemen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de uitvoeringsorganisatie wel het voorstel kan uitvoeren, maar dat andere taken dan moeten worden uitgesteld. Ook is het niet vanzelfsprekend dat een voorstel altijd zal werken in de huidige stand van onze economie.

#### *Constitutionele beoordeling*

De Afdeling advisering beoordeelt alle wetvoorstellen aan de hand van constitutionele normen en uitgangspunten. Daarbij gaat het om toetsing aan grondrechten die zijn vastgelegd in de Grondwet en in internationale verdragen. In 2022 zijn twee adviezen gepubliceerd die gaan over de positie en rol van het parlement en die een wijziging van de Grondwet voorstelden. Het eerste ging over het voorstel om de Eerste Kamer de

bevoegdheid te verlenen een wetsvoorstel te wijzigen en terug te zenden naar de Tweede Kamer. Het tweede ging over de benoemingsprocedure voor leden van de Hoge Raad. Het wetsvoorstel beoogt dat niet langer de Tweede Kamer kandidaat-leden voor benoeming voordraagt, maar een voordrachtcommissie waarin een lid van de Hoge Raad en een door de Kamer aangewezen persoon worden benoemd. Bij beide wetsvoorstellen stelde de Afdeling advisering vast dat het om fundamentele wijzigingen binnen het staatsbestel gaat. De voorgestelde benoemingsprocedure van de Hoge Raad past de balans tussen de staatsmachten ingrijpend aan. Bij het wijzigings- en terugzendrecht gaat het om een fundamentele wijziging in de verhouding in het tweekamerstelsel. In beide gevallen was voor de Afdeling advisering niet duidelijk of de voorstellen bijdragen aan de door de regering gestelde doelen.

#### *Privacy en gegevensbescherming*

Toetsing aan grondrechten gebeurt in het kader van de constitutionele en juridische analyse die de Afdeling advisering hanteert bij de beoordeling van wetsvoorstellen. Deze toetsing vormt een expliciet onderdeel van het beoordelingskader. Een grondrecht waar de Afdeling advisering veelvuldig aandacht voor vraagt, is het recht op privacy en op bescherming van persoonsgegevens. Er worden steeds meer gegevens verzameld en personen moeten erop kunnen vertrouwen dat organisaties zorgvuldig omgaan met hun gegevens. De Afdeling advisering is meerdere keren kritisch geweest op voorstellen om gegevens te verzamelen die met elkaar kunnen worden gekoppeld, als er onvoldoende waarborgen waren om de privacy te beschermen. In diverse adviezen vond de Afdeling advisering dat onvoldoende was gemotiveerd waarom de inbreuk op dit grondrecht noodzakelijk en proportioneel was,

# Samenvatting

onder meer in het advies over de Wet plan van aanpak witwassen. Bij het voorstel voor de tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma overwoog de Afdeling advisering dat een balans moet worden gevonden tussen enerzijds de bescherming van de democratische rechtsstaat door de effectieve inzet van de bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en anderzijds het waarborgen van het recht op privacy. Voor dat laatste is effectief toezicht op het werk van de diensten essentieel.

## *Stelselwijzigingen*

In het afgelopen jaar heeft de Afdeling advisering over twee grote stelselwijzigingen geadviseerd: de *modernisering van het Wetboek van Strafvordering* en de *herziening van het pensioenstelsel*. Aan beide voorstellen is een jarenlang traject voorafgegaan waarin belanghebbenden en deskundigen hun inbreng konden hebben.

In het advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering onderschrijft de Afdeling advisering het belang van de modernisering. De grondige herstructurering en het inhoudelijk bij de tijd brengen van het Wetboek van Strafvordering zorgt voor verbetering van de rechtszekerheid en van de bruikbaarheid van het wetboek. De Afdeling advisering was kritisch over de toelichting bij het voorstel. De doelstellingen van de modernisering worden daarin niet expliciet of alleen zijdelings genoemd. Het is belangrijk dat deze duidelijk zijn om te kunnen beoordelen of en hoe ze met het nieuwe wetboek daadwerkelijk kunnen worden bereikt. De Afdeling advisering wees erop dat de verwachtingen over de resultaten van de modernisering niet te hoog gespannen mogen zijn. In elk geval zal het wetsvoorstel gepaard moeten gaan met aanvullende, organisatorische maatregelen en flankerend beleid. Ook aan andere

kernvragen wordt in de toelichting te weinig aandacht besteed, zoals die naar de uitvoerbaarheid en de financiële gevolgen. De Afdeling advisering vroeg daarbij in het bijzonder aandacht voor de personeelscapaciteit bij uitvoeringsinstanties, de digitale voorzieningen en het zogenoemde 'doenvermogen' van burgers in het strafproces.

De Wet toekomst pensioenen is een fundamentele herziening van het stelsel voor aanvullende pensioenen, op basis van premieregelingen. Het voorstel voorziet daarnaast in experimenten voor pensioenopbouw door zelfstandigen, verkorting van de wachttijd voor uitzendwerknemers en standaardisering van het nabestaandenpensioen. De Afdeling advisering onderschrijft in haar advies het belang en de noodzaak van de stelselherziening. De gemaakte keuzes doen in hoofdlijnen recht aan de problemen met het huidige stelsel. Aan de totstandkoming van het Pensioenakkoord heeft een lange en gedegen voorbereiding van het wetsvoorstel plaatsgevonden, waarbij veel deskundigen zijn geraadpleegd en een uitgebreide consultatie heeft plaatsgevonden. Het is belangrijk dat het wetsvoorstel voldoende maatregelen en waarborgen bevat om te bevorderen en zo mogelijk zeker te stellen dat de transitie op een voor alle betrokkenen evenwichtige wijze wordt uitgevoerd. Het is daarbij ook belangrijk dat er voldoende draagvlak bestaat. De burgers die het aangaat, moeten zorgvuldig worden betrokken en geïnformeerd.

## **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 2022 drie rapportages uitgebracht, een in april, een in juni en een in september op Prinsjesdag. Ook het jaarlijkse advies over de Miljoenennota vloeit voort uit de Wet houdbare overheidsfinanciën.

#### *Brief met aanbevelingen bij het begrotingsbeleid*

Bij de start van het kabinet in januari 2022 heeft de Afdeling advisering een brief met aanbevelingen gestuurd naar de minister van Financiën. Daarin adviseert zij de begrotingsdiscipline te bevorderen door duidelijke begrotingsankers voor de middellange termijn vast te stellen. Ook is het advies om het parlement actief te betrekken bij de hoofdbesluitvorming over de uitgaven en inkomsten om in het voorjaar een transparant en meerjarig budgettair kader vast te stellen voor en met medeoverheden en om de kwaliteit van de overheidsuitgaven te verbeteren door het versterken van de keten van beleid, wetgeving en uitvoering.

#### *Aprilrapportage 2022*

In de Aprilrapportage was de Afdeling advisering positief over het voornemen van het kabinet om een meerjarige Voorjaarsnota met (meer) integrale besluitvorming over de uitgaven- en lastenkant te presenteren. Op deze manier kan het parlement tijdiger worden betrokken bij het begrotingsproces. Daarnaast vindt de Afdeling advisering het van belang terug te keren naar een ordentelijk begrotingsproces, zodat integraal kan worden beslist over de uitgaven en lasten.

#### *Junirapportage 2022*

In de Junirapportage 2022 constateert de Afdeling advisering dat de eerste meerjarige Voorjaarsnota van het kabinet een goede stap is. Maar de vormgeving van een nieuw begrotingsproces acht zij nog niet afgerond. De Voorjaarsnota voldoet grotendeels niet aan de Europese begrotingsregels.

Bovendien is het de vraag of er voldoende buffers in de overheidsfinanciën zijn om trendmatig begrotingsbeleid te kunnen blijven voeren bij een eventuele conjuncturele neergang. Ook ziet de Afdeling advisering een verschuiving van focus naar de korte termijn. Daarmee dreigen uitgaven voor uitdagingen voor de lange termijn te worden verdrongen.

#### *Septemberrapportage 2022 en Miljoenennota-advies 2023*

In de Septemberrapportage 2022 toont de Afdeling advisering begrip voor de uitzonderlijke omstandigheden waarin het kabinet opereert bij de koopkrachtontwikkeling. Maar omdat de besluitvorming in zeer korte tijd heeft plaatsgevonden, ontstaat onrust in het begrotingsproces. Dat bemoeilijkt de uitvoerbaarheid van maatregelen. De begroting voldoet in 2022 en 2023 aan de normen uit de zogenoemde correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact, maar niet aan de normen uit de zogenoemde preventieve arm. Het kabinet committeert zich met nieuwe ongedekte investeringen op de korte termijn niet aan de eigen geformuleerde nationale begrotingsregels. Positief is dat het kabinet in de Miljoenennota 2023 ingaat op zowel de financiële houdbaarheid als de intergenerationele houdbaarheid van de overheidsfinanciën en dat vervolgstappen zijn gezet in het verankeren van brede welvaart in de begrotingscyclus en de transparante weergave van begrotingsrelevante onderwerpen. In het advies over de Miljoenennota 2023 vraagt de Afdeling advisering om een analyse van de sociaaleconomische structuur van Nederland en van de onderliggende sterktes en zwaktes op middellange termijn. Zo'n analyse is belangrijk om tot integraal afgewogen keuzes en prioritering te komen en ondersteunt daarmee het handelings- en oplossingsvermogen van regering en parlement. Dat lijkt meer dan ooit nodig, want niet alles kan,



# Samenvatting

en zeker niet tegelijkertijd. Dat niet alles kan wordt mede veroorzaakt door de historisch krappe arbeidsmarkt. De structurele knelpunten op de arbeidsmarkt moeten voortvarender worden aangepakt.

## **Toetsing klimaatbeleid**

De Afdeling advisering toetst sinds 2019 op grond van de Klimaatwet jaarlijks het klimaatbeleid van de regering. In 2022 heeft de Afdeling één beschouwing uitgebracht over zowel de concept-Klimaatnota 2022 als het ontwerp-Beleidsprogramma Klimaat, dat als een wijziging van het klimaatplan is aangemerkt. Voor het eerst is deze beschouwing met Prinsjesdag uitgebracht.

De Afdeling advisering heeft geconstateerd dat het in 2022 aangetreden kabinet grote ambities toont in het klimaatbeleid. Het nagestreefde reductiepercentage van broeikasgassen voor 2030 wordt gesteld op 60%. Daarmee wordt hoger ingezet dan het wettelijke streefdoel van 55%. Maar de voorlopige ramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving laten zien dat er nog een groot verschil zit tussen de geraamde emissiereductie en het streefdoel. Op basis van het op 1 mei 2022 vastgestelde en voorgenomen beleid wordt een reductie gerealiseerd van 39% tot ten hoogste 50% in 2030. Het kabinet heeft aanvullend beleid aangekondigd om de afstand tot het streefdoel te overbruggen. De Afdeling advisering heeft in haar jaarlijkse beschouwing opgemerkt dat het bestaande beleid nog te weinig inzicht biedt in wat er op de korte en lange termijn concreet moet gebeuren. Daarom heeft zij het kabinet opgeroepen om beleidsprogramma's zoveel en zo snel mogelijk om te zetten in concrete uitvoeringsagenda's. Omdat de arbeidsmarkt krap is en materialen schaars zijn, moet het kabinet prioriteiten stellen om doelstellingen te halen, de volgorde bepalen waarin het klimaatbeleid wordt

uitgevoerd en knelpunten wegnemen zoals het tekort aan infrastructuur voor duurzame energie. Dit alles vraagt om sterke bestuurlijke regie. Daarom wordt onder meer aanbevolen om de positie van de minister voor Klimaat en Energie te verstevigen en de regierol van de minister-president te verhelderen. In de klimaatbeschouwing vraagt de Afdeling advisering ook aandacht voor de impact van de stijgende energieprijzen. Tegelijkertijd heeft zij opgeroepen de huidige crisis aan te grijpen om de energietransitie flink te versnellen.

# De Raad als bestuursrechter in 2022

## **Cijfers en mensen**

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in 2022 bijna 8.700 rechtszaken afgedaan. Dat zijn er zo'n vijfhonderd minder dan in 2021. Het aantal ingekomen zaken bedraagt in 2022 ongeveer 9.700. Dat zijn zo'n 1.000 zaken minder dan het jaar daarvoor. Die daling is geheel toe te schrijven aan een lagere instroom van het aantal vreemdelingenzaken. In het vorige jaarverslag is vermeld dat de instroom van zaken in de Omgevingskamer een sterk stijgende trend liet zien; plus 25% ten opzichte van 2020. In 2022 is de instroom van zaken op het gebied van het omgevingsrecht op dit hoge niveau gebleven. De instroom van zaken in de Algemene kamer nam in 2022 met bijna 15% toe ten opzichte van 2021.

In 2022 was de gemiddelde doorlooptijd van zaken 26 weken. Dat is hoger dan de gemiddelde doorlooptijd in de jaren daarvoor. Naast de stijgende moeilijkheidsgraad van veel zaken is dat ook een gevolg van een groot tekort aan juristen bij de directie Bestuursrechtspraak. Het aantal juristen dat in 2022 in dienst was, is fors minder dan het aantal dat nodig is om alle zaken in korte tijd te kunnen behandelen. De in het vorige jaarverslag uitgesproken verwachting dat rekening moest worden gehouden met beperkte afdoeningscapaciteit en daardoor oplopende doorlooptijden van zaken, is helaas uitgekomen. Ook in 2023 heeft de directie Bestuursrechtspraak een groot aantal vacatures voor juristen. Door deze personele onderbezetting en de krapte op de arbeidsmarkt zullen de langere doorlooptijden zich waarschijnlijk ook in 2023 blijven voordoen.

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

De Raad van State verwelkomde voor de Afdeling bestuursrechtspraak zes nieuwe staatsraden in 2022:

mr. C.H. (Kees) Bangma en  
mr. J.M. (Jannigje) Willems per 1 februari,  
mr. H. (Hilal) Benek per 1 mei,  
mr. dr. J.C.A. (Jurgen) de Poorter per 1 september,  
mr. H.J.M. (Hans) Besselink per 1 oktober en  
ten slotte mr. H. (Hanneke) Schipper-Spanninga per 1 december.

Daar stond het vertrek van drie staatsraden tegenover:

mr. G.M.H. (Gerrit) Hoogvliet en  
mr. R.J.J.M. (Ralph) Pans per 1 februari en  
mr. D.A.C. (Dick) Slump per 1 mei.

## **Van reflectie naar programma 'Betrokken Rechtspraak'**

In november 2021 publiceerde de Afdeling bestuursrechtspraak het rapport 'Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken'. Het reflectierapport bevat 35 actiepunten en aanbevelingen. In de eerste helft van 2022 hebben alle staatsraden en juristen van de Afdeling bestuursrechtspraak het rapport uitgebreid met elkaar besproken. Net voor de zomer van 2022 is onder de naam 'Betrokken Rechtspraak' begonnen met de uitvoering van de actiepunten. De Afdeling bestuursrechtspraak wil daarmee de kwaliteit van de bestuursrechtspraak verder verhogen en bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de rechtspraak.

## *Veertien teams*

Binnen 'Betrokken Rechtspraak' zijn veertien teams actief, waarin ruim tachtig staatsraden en juristen werken aan verschillende clusters van actiepunten. Zo buigen zij zich onder andere over de rol en taak van de hoogste bestuursrechter, maar ook over hoe de bestuursrechter knelpunten in wetgeving en de uitvoering kan terugkoppelen aan wetgever en bestuur. Verder zijn er teams die

# Samenvatting

zich bezighouden met passende vormen van tegenspraak binnen de Afdeling bestuursrechtsspraak, maar ook hoe de hoogste algemene bestuursrechter het beste de dialoog met de samenleving kan voeren en maatschappelijke ontwikkelingen in de gaten kan houden die van belang zijn voor de bestuursrechtsspraak. Ook wordt nagedacht over geschikte vormen van uitwisseling van informatie met rechtbanken, andere hoogste bestuursrechters en de Nationale ombudsman.

## *Voortgang*

Enkele actiepunten uit het reflectierapport zijn in 2022 al uitgevoerd, zoals het benoemen van twee nieuwe staatsraden advocaat-generaal. Ook maakt de Afdeling bestuursrechtsspraak gebruik van externe 'meedenkers', de zogenoemde *amicus curiae*. Verder zijn er het afgelopen jaar meer conclusies gevraagd, zoals over de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. Ook staat de Afdeling bestuursrechtsspraak in uitspraken uitvoeriger stil bij de afweging tussen de individuele belangen van burgers en bedrijven enerzijds en het algemeen belang en publieke doelen anderzijds. Ook na afronding van het programma blijft de kwaliteit van de bestuursrechtsspraak in een hoogwaardige werkomgeving van het grootste belang.

## **Spraakmakende uitspraken**

In 2022 deed de Afdeling bestuursrechtsspraak weer spraakmakende uitspraken. In deze samenvatting kunnen slechts enkele uitspraken worden uitgelicht met een korte beschrijving. De website van het jaarverslag biedt een uitgebreid overzicht van uitspraken in *De Raad als bestuursrechter*. Ook staat op de website in het jurisprudentie-overzicht een compleet overzicht van de meest in het oog springende uitspraken van 2022.

## *Een nieuwe evenredigheidstoetsing*

Op 2 februari 2022 deed een grote kamer van de Afdeling bestuursrechtsspraak uitspraak over het sluiten van een woning in Harderwijk voor zes maanden omdat er in de woning een grote hoeveelheid hard- en softdrugs werd gevonden. De burgemeester is dan op grond van de Opiumwet bevoegd de woning te sluiten. In het zogenoemde 'Damoclesbeleid' is neergelegd hoe burgemeesters deze bevoegdheid gebruiken: wanneer sluiten en voor hoe lang? De uitspraak van 2 februari is van belang omdat deze bespreekt met welke intensiteit de bestuursrechter besluiten tot sluiting van woningen toetst en wat hierbij de rol is van het evenredigheidsbeginsel. De Afdeling bestuursrechtsspraak onderscheidt bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid van de maatregel. De rechter toetst 1) of het besluit geschikt is om het doel te bereiken, 2) of het een noodzakelijke maatregel is of dat met een minder vergaande maatregel kan worden volstaan, en 3) of de maatregel in het concrete geval evenwichtig is. Hoe intensief de bestuursrechter deze toetsing verricht, verschilt van geval tot geval en kan variëren van een volle toets tot een terughoudende. De intensiteit hangt af van de aard en de mate van beleidsruimte van het bestuursorgaan, de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten van burgers, zal de toetsing intensiever zijn. In deze zaak oordeelde de Afdeling bestuursrechtsspraak dat de burgemeester de noodzaak tot sluiting van de woning voldoende had gemotiveerd in het licht van het algemeen belang en belangen van derden en gelet op de ernst en omvang van de

overtreding (stap 2). Maar dat de maatregel evenwichtig was (stap 3), stond niet vast. De burgemeester had namelijk niet alle relevante omstandigheden betrokken bij zijn beoordeling. Niet is gebleken dat de burgemeester zich heeft afgevraagd wat een sluiting betekent voor de woonbelangen van de huurder en zijn deels minderjarige kinderen voor wie mogelijk ontbinding van de huurovereenkomst en plaatsing op een 'zwarte lijst' dreigde.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft deze uitgezette lijnen in 2022 vervolgens toegepast in diverse rechtszaken over het sluiten van woningen. Maar ook in andere zaken kwam de Afdeling bestuursrechtspraak met toepassing van de nieuwe evenredigheidstoetsing tot vernietiging van overheidsbesluiten, zoals over de intrekking van revisievergunningen voor varkensbedrijven met toepassing van de Wet Bibob en de intrekking van een toestemming om werkzaamheden als particulier beveiliging te verrichten. Al deze uitspraken komen aan bod in het jurisprudentieoverzicht op de website.

#### *Porthos*

De rechtszaak over het project Porthos ging over de vraag of de zogenoemde bouwvrijstelling, die per 1 juli 2021 in de Wet natuurbescherming was opgenomen, in strijd is met de Europese Habitatrichtlijn. Met de bouwvrijstelling hoefde bij de vergunningverlening voor een bouwproject geen rekening te worden gehouden met de stikstofuitstoot van bouwactiviteiten op nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Het werd hierdoor eenvoudiger om vergunningen te verlenen voor bouw- en infrastructurele projecten. In de uitspraak van 2 november 2022 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat de bouwvrijstelling in strijd is met de Europese natuurwetgeving en daarom niet gebruikt mag worden bij bouwprojecten.

Ook de Nederlandse wetgever moet zich houden aan de Europese wetgeving. Gevolg hiervan is dat, net als vóór juli 2021, voor elk individueel bouwproject onderzocht moet worden wat de mogelijke gevolgen van stikstofuitstoot zijn voor Natura 2000-gebieden.

#### *Emissiearme stalsystemen en de beoordeling van de stikstofgevolgen van het beweiden*

In een reeks zaken over natuurvergunningen die zijn verleend door gedeputeerde staten van Utrecht zijn voor de rechtspraak in 2022 belangrijke uitspraken gedaan; op 7 september over emissiearme stallen en op 12 oktober over het weiden van koeien.

Een milieuorganisatie had aangevoerd dat bij de beoordeling van de stikstofgevolgen van de veehouderijen ten onrechte was uitgegaan van een lage emissie, omdat sprake zou zijn van emissiearme stallen. De Afdeling bestuursrechtspraak kwam tot de conclusie dat inderdaad verschillende onderzoeken concrete aanknopingspunten bevatten dat de emissiefactoren voor emissiearme stallen in de melkveehouderij de werkelijke ammoniakemissie van deze stalsystemen waarschijnlijk onderschatten. Het voorzorgbeginsel in de Habitatrichtlijn en de strikte uitleg die het Hof van Justitie daaraan geeft, brengen mee dat deze emissiefactoren niet meer gebruikt mogen worden bij de vergunningverlening. In de andere zaak ging het om de vraag hoe de stikstofgevolgen van het beweiden van melkvee moet worden beoordeeld. Voor het houden van melkvee in stallen die ook in de wei staan, is één natuurvergunning nodig. Voorwaarde voor de verlening van zo'n vergunning is dat de stikstofuitstoot van de koeien in de stal én van de koeien in de wei samen geen negatieve gevolgen heeft voor beschermde natuur. In deze uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat bij de beoordeling van de gevolgen van beweiden

# Bestuurs- rechtspraak

Ingekomen en afgedane  
zaken 2022



Budget  
€ 63,0 mln

56 staatsraden (37,2 fte)  
246 juristen (226,1 fte)



Aantal hoofdzaken

7.670

Aantal voorlopige voorzieningen

2.021

Ingekomen  
**9.691**

Ingekomen nieuwe rechtszaken  
per kamer

2.732 Omgevingskamer  
1.746 Algemene kamer  
5.213 Vreemdelingenkamer



Doorlooptijden gemiddeld  
in weken

26 Alle zaken  
32 Hoofdzaken  
4 Voorlopige voorzieningen

Afgedaan  
**8.659**

Afgedane rechtszaken in  
de Omgevingskamer

2.242

**39**

*gemiddelde  
doorlooptijd  
in weken*

Afgedane rechtszaken in  
de Algemene kamer

1.333

**42**

*gemiddelde  
doorlooptijd  
in weken*

Afgedane rechtszaken in  
de Vreemdelingenkamer

5.084

**16**

*gemiddelde  
doorlooptijd  
in weken*

gekeken mag worden naar de gevolgen van het bemesten van gronden. Een toename van de stikstofuitstoot van koeien in de wei mag worden weggestreept tegen een afname van stikstofuitstoot doordat er minder stal mest wordt uitgereden. In de uitspraken is uiteengezet onder welke voorwaarden provincies kunnen bepalen of de gevolgen van *beweiden* weggestreept kunnen worden (intern salderen) tegen de gevolgen van *bemesten*. Daarvoor is van belang of de gronden vroeger bemest mochten worden (de referentiesituatie). Om dat vast te stellen, is het bestemmingsplan bepalend. Als de gronden waarop de koeien worden beweid een bestemming hadden als landbouwgrond, kan ervan uit worden gegaan dat die gronden ook bemest werden.

#### *Dwangsommen bij vertraging in asielzaken*

In twee uitspraken van 30 november 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak zich gebogen over de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND uit 2021. Al jaren kampt de IND met een gebrek aan capaciteit om te beslissen op asielverzoeken, waardoor de IND vaak niet op tijd kan beslissen. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid moet als regel binnen zes maanden op een asielaanvraag beslissen. Deze termijn vloeit voort uit de Europese Procedurerichtlijn. In de Nederlandse wet is vastgelegd dat iemand bij de bestuursrechter beroep kan instellen tegen het niet (tijdig) nemen van een besluit. Als de overheid tijdens de behandeling van het beroep nog steeds geen besluit heeft genomen op een aanvraag, geeft de bestuursrechter de overheid de opdracht om alsnog een besluit te nemen. Daarbij legt hij ook een *rechterlijke* dwangsom op. Naast de *rechterlijke* dwangsom kent de Nederlandse wet ook de *bestuurlijke* dwangsom. Dat is een dwangsom die de overheid automatisch verschuldigd is als zij niet binnen de wettelijke termijn beslist. Voor de bestuurlijke dwangsom hoeft je

niet naar de bestuursrechter. De Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND sloot sinds 11 juli 2021 in asielzaken zowel de *rechterlijke* als de *bestuurlijke* dwangsom uit. De Afdeling bestuursrechtspraak verklaarde in de eerste uitspraak de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND onverbindend voor zover is uitgesloten om een *rechterlijke* dwangsom op te leggen in asielzaken. Dit is in strijd met het beginsel van effectieve rechtsbescherming. Het is voor de rechtszekerheid en het vertrouwen in de overheid belangrijk dat de staatssecretaris op tijd beslist op asielaanvragen. Zonder de *rechterlijke* dwangsom heeft een vreemdeling geen effectief middel om de staatssecretaris ertoe te bewegen op tijd een besluit te nemen. De uitspraak heeft tot gevolg dat rechters in asielzaken weer bevoegd zijn om dwangsommen op te leggen als de IND niet op tijd beslist. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde in de tweede uitspraak dat het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom in asielzaken niet in strijd is met het Europese beginsel van effectieve rechtsbescherming. Anders dan bij de *rechterlijke* dwangsom, is de overheid automatisch een bestuurlijke dwangsom verschuldigd.

#### **Prejudiciële verwijzingen**

Het aantal zogenoemde prejudiciële verwijzingen wisselt van jaar tot jaar. In 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in vijf verwijzingsuitspraken prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie in Luxemburg. Dat zijn drie zaken van de Algemene kamer en twee zaken van de Vreemdelingenkamer. De Afdeling bestuursrechtspraak wilde onder meer van het Hof van Justitie weten hoe de Europese Kwalificatierichtlijn het hebben van een politieke overtuiging beschermt en hoe het hebben van zo'n overtuiging moet worden onderzocht en beoordeeld. Een andere verwijzingsuitspraak ging ook over de Kwalificatierichtlijn, op

# Samenvatting

grond waarvan een asielvergunning kan worden onthouden aan een vreemdeling die een ‘bijzonder ernstig misdrijf’ heeft gepleegd. Maar wat dat precies betekent, volgt niet duidelijk uit het Europees recht of de rechtspraak van het Hof van Justitie in Luxemburg. Daarom heeft de Afdeling bestuursrechtspraak aan het Hof gevraagd om uit te leggen wanneer een misdrijf ‘bijzonder ernstig’ is. Een overzicht van alle vijf verwijzingsuitspraken staat op de website van het jaarverslag.

## Conclusies

Het jaar 2022 stond in het teken van de toetsing door de bestuursrechter van verschillende soorten wetten en regelgeving aan het evenredigheidsbeginsel. Dit is ook het voorwerp geweest van diverse conclusies die in 2022 zijn uitgebracht door de staatsraden advocaat-generaal. Op 16 februari 2022 verscheen een conclusie van staatsraad A-G Wattel over de interpretatie van het begrip ‘gewerkte uren’ in het Besluit kinderopvangtoeslag. Daar ging het om toetsing van *lagere wetgeving* (een algemene maatregel van bestuur) aan het evenredigheidsbeginsel. Over de toetsing van *beleidsregels* aan het evenredigheidsbeginsel gaat de conclusie van staatsraad A-G Widdershoven van 18 mei 2022. De conclusie gaat in op de evenredigheid in zaken over de zogenoemde Afsluitingsregeling. Deze regeling is voor de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het sluitstuk van regelingen voor kinderen die langdurig in Nederland zijn zonder verblijfsvergunning. De zaak draaide niet alleen om de beleidskeuze om de Afsluitingsregeling op deze manier vorm te geven, maar ook om de vraag of de toepassing van de Afsluitingsregeling in deze concrete zaken evenredig is. Ook op 18 mei 2022 verscheen de conclusie van staatsraad A-G Snijders over toetsing van *wetten in formele zin* aan het evenredigheidsbeginsel. Deze conclusie gaat over toetsing aan het evenredigheidsbeginsel in twee

zaken over het te laat aanvragen van kinderopvangtoeslag. De Grondwet staat de rechter niet toe om een wet die het parlement heeft aangenomen, te toetsen aan de Grondwet of aan algemene rechtsbeginselen. Over de reikwijdte van dit toetsingsverbod gaat de conclusie van A-G Snijders. In lijn met rechtspraak van de Hoge Raad betoogt hij dat toetsing van de formele wet aan de Grondwet of aan algemene rechtsbeginselen alleen mogelijk is als de wetgever bij de totstandkoming van die wet bepaalde omstandigheden niet goed onder ogen heeft gezien. Dit staat te boek als het leerstuk van de ‘(niet) verdisconteerde omstandigheden’. In zo’n geval zou de bestuursrechter wel aan het evenredigheidsbeginsel mogen toetsen. Naast de conclusies over het ‘toetsen aan de evenredigheid’ bracht staatsraad A-G Nijmeijer op 14 april 2022 een conclusie uit over de mogelijkheden tot delegatie van de bevoegdheid tot herziening van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak verzocht in 2022 de staatsraden A-G daarnaast nog om twee conclusies te nemen: een verzoek om conclusie aan staatsraad A-G Wattel over de verhouding tussen het begrip ‘overtreder’ in het bestuursrecht en het begrip ‘functioneel ouderschap’ in het strafrecht, en een verzoek om conclusie aan staatsraad A-G Nijmeijer over de exceptieve toetsing van bestemmingsplannen.

## Amicus curiae

In 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het instrument toegepast van de *amicus curiae*, die anderen dan procespartijen de mogelijkheid geeft om in een rechtszaak ‘mee te denken’. De Afdeling bestuursrechtspraak experimenteerde al eerder met deze figuur, maar maakte er in 2022 voor het eerst gebruik van sinds de *Wet amicus curiae en kruisbenoemingen* op 1 juli 2021 in werking is getreden. In deze zaak ging het om een dwangsom die het college van gedeputeerde

staten van Utrecht heeft opgelegd aan een isolatiebedrijf. Het bedrijf adverteert dat zij binnen vijf weken na de offerte kan beginnen met isolatiewerkzaamheden. Volgens de provincie overtreedt het bedrijf hiermee de Wet natuurbescherming, omdat het in vijf weken niet genoeg onderzoek kan doen naar de eventuele aanwezigheid van vleermuizen in (spouw)muren en daken. Omdat de Afdeling bestuursrechtspraak meer wilde weten over de mogelijkheden van onderzoek naar de aanwezigheid van vleermuizen in spouwmuren en de mogelijke gevolgen van handhaving als vleermuizen aanwezig kunnen zijn in een spouwmuur, heeft zij de procedure van de *amicus curiae* gestart. Er zijn meer dan veertig reacties ontvangen. De uitspraak volgt in 2023.

### **Rechtseenheid**

De Commissie rechtseenheid bestuursrecht is ingesteld voor de afstemming en samenwerking tussen de hoogste rechtscolleges op het terrein van het bestuursrecht. De colleges kunnen vragen die de rechtseenheid raken voorleggen aan de commissie. De Commissie rechtseenheid bestuursrecht heeft over 2022 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.



Interviews  
*in gesprek*





# Thom de Graaf

## *vice-president van de Raad van State*

**Het jaar 2022 betekende voor de Raad van State het einde van corona, werken aan een meer betrokken rechtspraak, een frisser toetsingskader voor wetgeving en het sneller openbaar maken van wetgevingsadviezen. En ook een duidelijke boodschap: als de overheid te veel wil en daardoor verwachtingen creëert die ze niet kan waarmaken, dan ondermijnt dat het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat. Vice-president Thom de Graaf: “De overheid moet keuzes maken en dan zorgen dat die kunnen worden uitgevoerd.”**

**“Overheid moet slagkracht op peil houden.”**

Op het jaar 2022 wordt met gemengde gevoelens teruggekeken. De Russische agressieoorlog leidt tot een ongekende energiecrisis. De asielproblematiek loopt tegen grenzen aan. Landbouw, stikstof en woningnood vragen het uiterste van de inrichting van het ruimtelijk domein. De gevolgen van de pandemie, de aardbevingen in Groningen en de kinderopvangtoeslagaffaire eisen nog alle aandacht van de overheid. Dat alles komt boven op haar reguliere taken. En dat terwijl de publieke sector – net als elders – kampt met een tekort aan personeel.

Thom de Graaf: “We zien dat uitvoeringsorganisaties soms behoorlijke moeite hebben hun diensten te leveren op het niveau dat nodig is. Bovendien komt de politiek niet altijd tot heldere en krachtige besluitvorming, ook door de enorme fragmentarisering. Overheidsbeslissingen komen terecht in heel complexe wetgeving. Voor burgers is dat steeds moeilijker te volgen en voor uitvoeringsorganisaties en gemeenten is dat steeds moeilijker uit te voeren. Ook zie je bij diverse dossiers, zoals stikstof, asiel en jeugdzorg dat de verantwoordelijkheden over meerdere overheden zijn verdeeld en dat de samenwerking schuurt. Tel daarbij op de schaarste aan menskracht en dan wordt duidelijk dat de overheid regelmatig onderpresteert.”

Dat de overheid niet alle verwachtingen weet waar te maken, komt ook door te complexe wetgeving, iets waarop de Raad van State al vaker heeft gewezen. De neiging bestaat om elk individueel geval in wetten en regels onder te brengen, want voor elke denkbare situatie wordt tijdens de behandeling van wetgeving aandacht gevraagd. Dat leidt tot uitvoeringsproblemen: veel regels zijn ingewikkeld om toe te passen, wat problematischer wordt naarmate uitvoeringsorganisaties de mensen er niet voor hebben.

Deze problemen met wetgeving en uitvoering zetten een rem op de slagkracht die van de overheid mag worden verwacht. En dat ondermijnt op den duur, aldus De Graaf, de rechtsstaat. “De rechtsstaat bestaat niet alleen uit een aantal basisprincipes: machtscheiding en evenwicht tussen de staatsorganen, onafhankelijke rechtspraak, eerbiediging van grondrechten, gelijkheid voor de wet. De rechtsstaat staat en valt ook met de vraag of burgers daarin geloven. Voor vertrouwen in de rechtsstaat is het nodig dat de overheid, die soms veel van burgers vraagt, zélf kan leveren wat ze belooft. Gebeurt dat onvoldoende, en dat is nu soms het geval, dan schaadt dat het vertrouwen van burgers. De overheid moet zich niet alleen afvragen of zij beter kan leveren maar ook of zij niet te hoge verwachtingen heeft gewekt. Dat is ook een opdracht van de politiek.”

### **Post-corona**

De coronapandemie heeft geleid tot verdergaande polarisatie in de samenleving en tot wantrouwen in de overheid bij een deel van de bevolking. Hopelijk kan dat worden gekeerd nu de samenleving in 2022 weer is ‘opengegaan’. Voor De Graaf was 2022 ook het jaar van hernieuwde drukte en levendigheid in het gebouw van de Raad van State: “Zoals we dat gewend waren in de periode vóór corona. Alle collega’s hebben in 2022 gelukkig hun draai weer gevonden in het werk, met daarbij een goede balans tussen werken op kantoor en thuis. Ik zie dat dit goed werkt.”

Dat is misschien één van de pluspunten van corona geweest: er is geëxperimenteerd met hybride werken, en met resultaat. Zittingen van de Afdeling bestuursrechtspraak zijn zoveel mogelijk fysiek in het gebouw aan de Kneuterdijk, maar de mogelijkheid om dat ook in hybride vorm te doen met een videoverbinding blijft bestaan. “Dat biedt in bepaalde gevallen een

## **“De rechtsstaat staat en valt ook met de vraag of burgers daarin geloven.”**

aanvulling, net zoals livestreams van grote, publieke rechtszittingen. Die moesten we in coronatijd noodgedwongen zo aanbieden. Nu hebben we ze als instrument gewoon in ons arsenaal.” Zo’n verandering trad ook op bij de Afdeling advisering. De wekelijkse vergaderingen op woensdagmiddag waren het laatste coronajaar wel al fysiek, maar op grote afstand van elkaar in een zaal die daarvoor eigenlijk niet zo geschikt was. De Graaf, tevens voorzitter van de Afdeling advisering: “Nu kunnen we gelukkig weer gewoon vergaderen in een omgeving die de kwaliteit van het overleg stimuleert. Dat geldt ook voor de voorbereidende overleggen in de secties en de bijzondere commissies van de Afdeling advisering. Nieuw is dat soms via het scherm kan worden deelgenomen door collega’s die niet op de Raad aanwezig kunnen zijn.”

### **Beoordelingskader**

Het jaar 2022 bracht voor de wetgevingsadviesing ook een andere vernieuwing. De Afdeling advisering is een nieuw kader gaan toepassen bij haar toetsing van wetten en algemene maatregelen van bestuur. Dit beoordelingskader vervangt het eerdere toetsingskader en bestaat uit vier onderdelen. De Afdeling advisering onderzoekt of een wetsvoorstel in overeenstemming is met de Grondwet, internationaal en Unierecht en algemene rechtsbeginselen. Naast deze constitutionele en juridische toets wordt in een beleidsanalyse gekeken of de voorgestelde aanpak het probleem

## Interviews

kan oplossen en doeltreffend is. Ook beoordeelt de Afdeling advisering of het voorstel goed kan worden uitgevoerd en wat de gevolgen zijn voor de rechtspraak. Dit nieuwe beoordelingskader is niet totaal anders dan het eerdere toetsingskader maar is wel vernieuwd en uitgebreid. “Frisser gemaakt”, vindt De Graaf. “Nog steeds wijzen we op noodzaak, consistentie, helderheid en eenvoud van voorgestelde wetgeving. De nadruk ligt nu wat meer op het ‘doenvermogen’ van burgers en of de rechter met de normen uit de wet- en regelgeving kan werken.”

Het aangepaste beoordelingskader is opgesteld na veel gesprekken met onder andere medewerkers van departementen en parlement. “Het is dus niet alleen voor ons als wetgevingsadviseur relevant. Ook wetgevingsjuristen van de ministeries kennen het beoordelingskader. Wij denken dat het helpt in het maken van de regels. Maar het is ook dienstbaar voor de beoordeling van voorstellen in de Tweede en Eerste Kamer. Het is een van de instrumenten van de Afdeling advisering om in dialoog te gaan met de wetgever, om zo bij te dragen aan de kwaliteit van wetgeving.

**“Onze adviezen worden door de snelle publicatie direct onderdeel van het publieke en politieke debat.”**

Want dat is onze kerntaak. Vanzelfsprekend hebben wij dit beoordelingskader op onze website gepubliceerd en aan iedereen toegestuurd. Adviseren doen we transparant.”

### **Wet open overheid**

Die transparantie volgt ook uit de Wet open overheid. Die wet trad op 1 mei 2022 in werking en vervangt daarmee de Wet openbaarheid van bestuur. De Wet open overheid schrijft voor dat de Afdeling advisering haar eigen adviezen openbaar maakt binnen twee weken nadat deze zijn vastgesteld. Vanaf mei 2022 publiceert de Raad van State dan ook op maandagochtend om 10.00 uur alle adviezen op zijn website die de Afdeling advisering de week ervoor heeft vastgesteld. De Graaf: “Dit nieuwe publicatiebeleid betekent dat een vastgesteld advies openbaar wordt nog voordat de regering hierop inhoudelijk heeft gereageerd en voordat het wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer. Ook adviezen over initiatiefvoorstellen uit de Tweede Kamer gaan direct online in plaats dat ze eerst door de betrokken Kamerleden worden bestudeerd.”

Dat klinkt wellicht niet zo heel spannend maar het is wel een grote verandering, zegt De Graaf. Onder de Wet openbaarheid van bestuur hadden de minister en bij initiatiefwetsvoorstellen de Kamerleden de regie. Zij bepaalden het moment waarop de adviezen openbaar werden. Het kon dus gebeuren dat een advies pas maanden na vaststelling werd gepubliceerd of helemaal niet meer, als het wetsvoorstel niet meer werd doorgezet. “Nu we snel zelf openbaar maken, zorgt dit voor een totaal andere dynamiek. Onze adviezen worden direct onderdeel van het publieke en politieke debat. De media zitten er bovenop.” Een logische ontwikkeling, zegt De Graaf, maar hij plaatst er wel een kanttekening bij. “Voorheen kon een minister bij een kritisch advies zijn of

haar wetsvoorstel nog in betrekkelijke rust aanpassen voordat het naar de Tweede Kamer ging. Nu moet de minister dat doen terwijl iedereen er al een mening over ventileert. Dat zal wellicht niet in alle gevallen de kwaliteit van het wetgevingsproces ten goede komen. Ik hoop dat regering en parlement goed weten om te gaan met deze nieuwe volgorde. Wij willen voorkomen dat de Raad van State in de hitte van het politieke debat wordt getrokken. Dat is niet onze rol en plaats.”

#### **Eenvoudige wetgeving**

2022 was nog maar een paar weken oud of er treedt een nieuw kabinet aan, Rutte IV. De Graaf noemt dat ‘altijd weer een bijzondere gebeurtenis’ – ook voor de Afdeling advisering. “Het nieuwe regeerakkoord geeft een goede indicatie van wat wij als adviseur aan wetsvoorstellen kunnen verwachten en van het beleid dat voor de nieuwe ploeg prioriteit heeft. Daar kunnen wij ons dan op voorbereiden.”

Over het regeerakkoord zelf adviseert de Afdeling advisering niet, dat doet zij alleen over de concrete voorstellen die daaruit voortkomen. “Dat zou voor de toekomst best een interessant idee zijn”, reageert De Graaf. Tijdens de formatieperiode (najaar 2021) ging hij samen met de Nationale ombudsman en de president van de Algemene Rekenkamer langs bij de vier onderhandelende fractievoorzitters. Daar wezen de drie nogmaals op het grote belang van eenvoudige wetgeving, het vroeg betrekken van uitvoeringsorganisaties in het wetgevingsproces en de taak van de Tweede Kamer als medewetgever. “We zouden dan achteraf kunnen toetsen of dat zijn beslag heeft gekregen in het regeerakkoord, maar ook of er geen voornemens zijn geformuleerd die leiden tot te gecompliceerde of onuitvoerbare regelgeving.”

“Over het regeerakkoord zelf adviseren? Dat is voor de toekomst best een interessant idee.”

Dat uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden bij de voorbereiding van wetgeving tijdig worden betrokken, is hard nodig om de slagvaardigheid van de overheid op peil te houden. Te vaak wordt wetgeving gemaakt aan de hand van vastgesteld beleid, constateert De Graaf, en pas na het wetsvoorstel wordt gekeken of uitvoeringsorganisaties of gemeenten er ook iets van vinden. “Het frame van de wet is dan al gemaakt en dan is het heel moeilijk om terug te gaan naar de tekentafel. De Raad van State heeft het vaker gezegd: het succes van wetgeving – en daarmee het vertrouwen in de rechtsstaat – is afhankelijk van de kwaliteit van de uitvoering ervan. Daarom zouden uitvoeringsorganen al bij het begin van een wetgevingsproces aan tafel moeten zitten.”

#### **Rol als wetgevingsadviseur**

Direct bij de start van het nieuwe kabinet heeft de Afdeling advisering de minister van Financiën een brief gestuurd en haar geadviseerd om duidelijke begrotingsankers vast te stellen, om de begrotingsdiscipline te bevorderen en om het parlement actief te betrekken bij de besluitvorming om zijn budgetrecht uit te voeren. “We deden dat vanuit onze rol als onafhankelijke begrotingstoezichthouder, want dat zijn we ook. Omdat we ook toetsen van het klimaatbeleid van de regering zijn, hebben we met de nieuwe

# Interviews

minister voor Klimaat en Energie gesproken over de vormgeving van de taak als klimaattoezicht-houder.”

Maar de Afdeling advisering is niet alleen wet-gevingsadviseur van de regering, zij is dat ook van het parlement. Daarom benadrukt De Graaf dat de Afdeling advisering er ook is voor de Eerste en Tweede Kamer. “We verzorgen niet alleen zogenoemde voorlichtingen over allerlei onderwerpen waar beide Kamers om kunnen vragen. We geven ook met enige regelmaat technische briefings aan Kamercommissies waarbij we vragen van Kamerleden over onze adviezen beantwoorden of een toelichting geven over specifieke advies-opmerkingen. We doen dat vaker dan vroeger. We merken dat daar steeds meer behoefte aan is en we doen dat graag.”

# Elise Russcher

## *unithoofd bij de directie Bestuursrechtspraak*

“Ik begon hier in 2012 als jurist in de Vreemdelingenkamer. Al tijdens mijn studie vond ik migratierecht het meest interessant. In 2018 werd ik gedetacheerd bij de Nederlandse griffie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Dat was een mooie periode – ik heb er veel goede vriendschappen aan over gehouden. Je werkt samen met collega’s uit – toen nog – 47 landen met elk hun eigen rechtssysteem. Die ervaring nam ik weer mee toen ik in 2020 naar de Raad terugkeerde. Den Haag vind ik wel leuker dan Straatsburg: na twee jaar miste ik de zee!

“Kritiek op ons werk nemen we heel serieus.”

Sinds 2,5 jaar ben ik unithoofd in de Vreemdelingenkamer. Ik geef leiding aan zo’n dertig juristen en zes administratief medewerkers. In mijn unit behandelen we asielzaken, over onder andere de geloofwaardigheid van verhalen van vreemdelingen. Zij beroepen zich soms op hun religie, politieke overtuiging of seksuele geaardheid, en geven aan daarom niet te kunnen terugkeren. Als unithoofd is het mijn taak om medewerkers te motiveren hun werk goed te doen. Daarnaast ben ik bij Bestuursrechtspraak coördinator werving en selectie, en spreek dus veel sollicitanten.

Sinds vorig jaar zit ik met drie collega’s in het kernteam van het programma ‘Betrokken Rechtspraak’. Wij sturen veertien teams aan met ruim tachtig collega’s. Het programma is er gekomen na de reflectie op de kinderopvangtoeslagenaffaire, die 35 aanbevelingen opleverde met als doel het vertrouwen in de bestuursrechtspraak te herstellen. Daaraan geven wij nu inhoud. Van de bestuursrechter wordt een kritischere en actievere opstelling verwacht. We zijn ons er meer van bewust dat er ongelijkheid kan zitten tussen de machtige overheid en soms kwetsbare burgers.

De eerste resultaten zijn er al. We hebben meer contact met ‘buiten’: Nationale ombudsman, bestuursrechters van rechtbanken, advocaten, wetenschappers. Staatsraden advocaat-generaal adviseren ons met steeds meer conclusies. We hebben ook ‘meedenkers’ van buiten geïntroduceerd. Zo zien we eerder waar het in de uitvoering verkeerd gaat en kunnen we signalen aan de wetgever doorgeven als toepassing van de wet niet goed uitpakt voor de burger. Onze focus is veranderd. Het gaat meer om individuele rechtsbescherming en minder om het vasthouden aan vaste lijnen in de rechtspraak. Er is meer oog voor rechtvaardigheid, meer de menselijke maat. Ik vind het geweldig dat ik daaraan een bijdrage kan leveren.”







# Emre Sener

## *projectleider informatievoorziening*

“Investeer in goede relaties want je komt elkaar overal tegen.”

“Tijdens mijn studie bestuurskunde in Leiden raakte ik al bekend met de Raad van State. Het was dus niet helemaal vreemd terrein toen ik hier ging werken. Als interne projectleider informatievoorziening werk ik met anderen in ons projectteam aan een nieuw opleidingsregistratiesysteem. Het vorige systeem was wat basaal, het was ‘een veredelde excellijst’. Het was ook alleen bedoeld voor de juristen. Het nieuwe systeem is er voor alle medewerkers van de Raad van State en is veel gebruikersvriendelijker. Iedereen kan zich aanmelden voor cursussen, deze bijhouden en de persoonlijke ontwikkelingen volgen. Rond de zomer moet het helemaal zijn uitgerold. Dit project is precies waar ik voor sta: goede relaties opbouwen met iedereen, want bij een volgend project kom je elkaar weer tegen. Dat is ook een voordeel van een interne projectleider. Voorheen waren er alleen maar externe projectleiders die voor één opdracht binnenkwamen. Externe projectleiders zijn ook nog steeds hard nodig. Maar nu zijn er ook interne projectleiders die een constante factor met zich meebrengen en steeds beter dezelfde taal spreken als de medewerkers.

Het grootste project waar ik aan werk is de ‘Kenniswiki’, waar 250.000 documenten in staan: verrijkte uitspraken – ook oude die zijn gedigitaliseerd –, adviezen, vergaderdocumenten, interne notities, handboeken, noem maar op. Het was een uitdaging de juiste infrastructuur te vinden en daar kwam de ict-factor nog bij. Daarbij kruipen we als het ware in de medewerkers: hoe denken zij als ze iets zoeken, wat verwachten zij van het systeem? Daarvoor werken we veel samen met collega’s van verschillende directies. Het heldere doel dat we voor ogen hebben, is een volwaardig kennissysteem, maar alleen voor intern gebruik.

Daarnaast ben ik lid van de ondernemingsraad. Dankzij de OR zijn we aangesloten op de zogenoemde arbocatalogus van het Rijk, waarin verplichtingen van de werkgever staan. Die gaan over (thuis) werkplekken, voorzieningen op het werk, of er in de kamers klimaatbeheersing is, over sociale veiligheid, inclusiviteit en diversiteit. De arbocatalogus was voor ons een overwinning. Nu kunnen ook risico-inventarisaties en -evaluaties worden uitgevoerd. Op dit moment heeft werkdruk onze grote aandacht. Contact met onze achterban verloopt via de wandelgangen en via intranet. Zo weten ze ons ook te vinden. En ook hier geldt: investeer in relaties.”

# Marja Horstman

## *secretaris van de Raad van State*

**Een nieuwe arbeidsmarktcampagne, de invoering van de Wet open overheid en een voortschrijdende digitalisering, dat kenmerkte de Raad van State in 2022. Maar het mooiste was toch dat de Raad weer openging, na twee coronajaren. “Er is weer meer elan en meer levendigheid”, constateert secretaris Marja Horstman.**

**“In de nieuwe arbeidsmarktcampagne benadrukken we dat werken bij de Raad gaat over belangrijke maatschappelijke onderwerpen.”**

Het is weer druk op de Raad. Het gonst op de gangen, vanuit de werkkamers klinkt weer gebel en getik op laptops, de zittingszalen stromen voller en in het bedrijfsrestaurant wordt volop gekletst en gelachen. Corona ligt achter ons. De dagelijkse levendigheid, altijd al zo kenmerkend voor de Raad van State, is weer helemaal terug. Secretaris Marja Horstman wordt er zichtbaar blij van. Toch is dit niet helemaal de drukte die zij zou wensen. Het zou nog drukker mogen zijn, want er liggen tal van vacatures die nog moeten worden opgevuld. Ook de Raad voelt de arbeidsmarktproblematiek, zegt zij. “Wij merken dat er jonge mensen zijn die na een paar jaar overstappen. Dat is voor hen niet zo moeilijk, want ze zijn goed in hun werk. Die plekken moeten we weer invullen. Bij de afdelingen ICT, P&O, financiën, communicatie, overal hebben we extra handen nodig en moeten we meer moeite doen om die te vinden. Bij de directie Bestuursrechtspraak kunnen we veel meer juristen gebruiken. We krijgen meer zaken binnen en de doorlooptijden moeten korter.”

### **Maatschappelijke onderwerpen**

Na corona zijn de in-housedagen voor studenten weer opgepakt. Wil iemand stage lopen, al is het voor enkele weken? “Dat kan”, zegt Horstman, “en hoewel de collega’s het druk hebben, is er altijd ruimte om stagiairs te begeleiden.” De Raad is verder gaan werken met ander beeldmateriaal voor de nieuwe arbeidsmarktcampagne, met jonge collega’s op posters. In de campagne wordt benadrukt dat werken bij de Raad gaat over belangrijke maatschappelijke onderwerpen: ruimtelijke ordening, energie, stikstof, onderwijs. Hier ga je de breedte in, is de boodschap. Jonge collega’s van het banenmarktteam gaan bedrijvendagen van de universiteiten af en vertellen met groot enthousiasme en passie over hun werk. Netwerken via LinkedIn worden ingezet, ook de alumni.



“We nemen altijd goed afscheid van mensen, dat zijn later onze ambassadeurs. In 2022 zijn we dat gestructureerder gaan aanpakken. Onze alumni hebben op LinkedIn een aparte groep. We vragen hen: zit jij toevallig in een netwerk waar we een vacature kunnen delen? We kunnen hen ook vragen om te vertellen hoe leuk het hier is. Bovendien: wie bij ons vertrekt, kan natuurlijk ook weer terugkeren en dan nieuwverworven kennis en ervaringen meenemen.”

### **Werkdruk**

Nu niet alle stoelen bezet zijn, betekent dat er hard moet worden gewerkt. “En soms overgewerkt. Als dat gebeurt doen onze mensen dat uit betrokkenheid.” Om de werkdruk goed te managen, wordt ook gekeken hoe processen slimmer kunnen worden ingericht. Ook wordt er in 2023 een werkbelevingsonderzoek gehouden. Horstman: “En we zijn doorlopend in gesprek met medewerkers. We stellen prioriteiten: wat moet, wat kan en wat kan niet? Zo proberen we het voor onze mensen behapbaar te houden.”

Maar het is niet alleen mensen binnen *halen*, de aandacht gaat ook uit naar mensen binnen *houden*. Om die reden is de afgelopen jaren het opleidings- en loopbaanbeleid verder geprofessionaliseerd. “We zijn een kennisintensieve organisatie. We organiseren veel bijeenkomsten met en lezingen door externe partijen. We besteden meer aandacht aan het trainen van vaardigheden, en het hybride werken krijgt steeds meer vorm.”

### **Raadsaam**

Een ander speerpunt van de Raad is digitalisering. Ooit was wellicht de gedachte dat je door digitalisering met minder mensen het werk af kon krijgen, maar Horstman heeft nooit geloofd in dat ‘sprookje’: digitaal werken leidt niet altijd direct tot efficiencywinst. Het vraagt aan ‘de voorkant’ veel inzet, er moet heel intensief naar de werk-

processen worden gekeken. “Dan ontstaan nieuwe mogelijkheden. De Afdeling advisering is nu gedigitaliseerd. In ons nieuwe zaakstelsel Raadsaam zijn alle adviezen en onderliggende stukken te raadplegen. Bij de Afdeling bestuursrechtspraak gaan we in de zomer deels ‘live’. Daar is dat proces ingewikkelder: we hebben te maken met interactie met procespartijen, wat veel documenten oplevert. En het gaat om drie kamers: de Algemene, de Omgevings- en de Vreemdelingenkamer. We willen toe naar één systeem voor beide Afdelingen en alle directies, waarin iedereen kan werken. Dat doen we stapsgewijs, als dakpannen. Van iedere dakpan leren we weer, zoals de koppeling met de buitenwereld of hoe de directies input moeten geven aan de ICT’ers, en hoe ICT’ers de directies moeten adviseren.”

Een mooie digitaliseringsslag van 2022 is veilig mailen. Horstman: “De fax is er nog niet uit want nog niet iedere externe partij voldoet aan de technische eisen om veilig te kunnen mailen. Je kunt in dat geval trouwens wel gebruikmaken van een webformulier op onze site. Met veilig mailen kun je beveiligd vertrouwelijke en privacygevoelige informatie delen, wat belangrijk is in rechtszaken. Veilig mailen gaat ook over identificatie en autorisatie, zodat je zeker weet dat de afzender de echte afzender is. En het is een opstap naar verder papierenloos werken. ”

### **Wet open overheid**

Een van de grote projecten die in 2022 hun beslag kregen was de inwerkingtreding van de Wet open overheid (Woo) en de gevolgen daarvan voor de Raad van State. De Raad viel niet onder de Wet openbaarheid van bestuur, maar nu deels wel onder de opvolger ervan, de Woo. Burgers kunnen vragen om openbaarmaking van bepaalde documenten en daar moet dan gehoor aan worden gegeven. Daarvoor richtte de Raad een speciaal ‘Woo-punt’ in.

“Het is niet alleen mensen binnenhalen, het gaat ook om mensen binnen te houden.”

Spannend was die zondag 1 mei 2022 (de dag dat de wet van kracht werd) wel, herinnert Horstman zich. “De procedure was op orde en de mensen waren er klaar voor, maar wat gaat er gebeuren? Worden we die dag overstroomd met verzoeken?” Het viel mee. In de acht maanden van 2022 dat de Raad onder de Woo viel, zijn er een kleine dertig verzoeken van burgers binnengekomen, mooi verspreid over de periode. “De verzoeken gingen hoofdzakelijk over onze adviezen en die hebben we allemaal tijdig kunnen afdoen.” De Afdeling bestuursrechtspraak valt niet onder de Wet open overheid, de Afdeling advisering wel. Alle adviezen worden door de Raad van State al actief openbaar gemaakt, dus zonder dat burgers daar om hoeven vragen. In 2022 is er een verzoek gehonoreerd om oudere adviezen met terugwerkende kracht op de website te publiceren. “Dat waren er in één klap 125, adviezen die nog bij departementen of Tweede Kamerleden lagen in afwachting van openbaarmaking.”

Het uitvoeren van de Woo is niet alleen een technische exercitie, het proces houdt je – zo zegt Horstman – ook een spiegel voor. “Je leert over je eigen informatiehuishouding en werkwijzen. Niet altijd is informatie geconcentreerd bij enkele mensen of afdelingen, je moet dat bij elkaar zien te krijgen. Er kunnen ook verzoeken binnenkomen om bepaalde aspecten van onze bedrijfsvoering openbaar te maken. De vraag is nu: die dertig verzoeken in 2022, zijn die representatief voor

wat we per jaar kunnen verwachten? Wat hebben formatief nodig om dat goed te organiseren?” Die vragen worden ondergebracht bij het Woo-punt. Daarvoor is een coördinator van buiten aangetrokken. “Woo-expertise is ook best schaars, alle overheden zitten met dezelfde opdracht om de wet uit te voeren.”

### Meer vrolijkheid

Twee jaar werkt Marja Horstman nu bij de Raad. Toen ze begon, zat de boel nog op slot – corona. Kennismaken met de mensen deed ze via talloze digitale gesprekken. Nu is ze blij dat de Raad, en de hele samenleving, weer open is. “Het afgelopen jaar zag ik pas echt hoe de Raad vóór corona werkte. Er zijn weer veel fysieke ontmoetingen met collega’s en de buitenwereld, veel meer evenementen, kennisbijeenkomsten, lezingen, symposia, werklunches, personeelsborrels, vergaderingen waarbij je kunt napraten. Het kostte energie om alles weer in te regelen, het institutionele geheugen en de processen moesten weer bij de tijd worden gebracht. Nu zie ik weer elan in het gebouw, meer vrolijkheid, meer leven. Maar het mag wat mij betreft nog meer!”





## Ilona van Brandwijk *P&O-adviseur bij de directie Bedrijfsondersteuning*

“Een baan bij de Raad van State staat goed op je cv.”

“We hebben afscheid genomen van de afdeling Personeelszaken, nu zijn we een volwaardige afdeling Personeel & Organisatie. Er wordt steeds meer van ons gevraagd. We doen nog steeds ons reguliere werk: van werving en selectie tot pensioen en alles wat daar tussenin zit. Steeds vaker buigen we ons over organisatievraagstukken. Neem de toenemende digitalisering: welke verandering brengt die mee voor de interne bedrijfsvoering? Of neem de informatievoorziening, die in enkele jaren volledig in de organisatie is geïntegreerd.

Een van de nieuwe speerpunten van P&O is het opleidingsbeleid. In 2022 hebben we daarover een ‘visie op leren en ontwikkelen’ opgesteld. Uitgangspunt is dat leren en ontwikkelen nooit ophouden, niet voor een jonge, startende jurist en niet voor iemand met twintig jaar ervaring. Leidinggevend en blijven in personeelsgesprekken en werkoverleggen daar aandacht op vestigen. We hebben nu ook een opleidingsadviseur in dienst en er is een opleidingsbudget per directie. Verder zijn we aangesloten bij het online platform *GoodHabitz*. Elke medewerker kan via die weg masterclasses en cursussen volgen. Dat is heel breed, van bedrijfshulpverlening tot effectief communiceren. Voor juristen van Bestuursrechtspraak is er de ‘Meetlat’, een cursus- en trainingsprogramma dat speciaal voor hen is ontwikkeld. Die cursussen gaan over vaardigheden, bijvoorbeeld over uitspraken schrijven, of ze zijn juridisch-inhoudelijk, zoals verdiepingscursussen over het vreemdelingen- of het omgevingsrecht.

Heel belangrijk blijft het aantrekken van nieuwe mensen. Samen met de afdeling Communicatie hebben we een nieuwe arbeidsmarkt-campagne ontwikkeld. Die is in maart 2023 ‘live’ gegaan. We hebben doorlopend vacatures voor juristen, maar ondervinden concurrentie van andere werkgevers. Wij gaan regelmatig met ons wervingsteam, dat bestaat uit jonge juristen, naar bedrijvendagen van universiteiten. Daar geven we inhoudelijke workshops, presentaties over de Raad, de arbeidsvoorwaarden en de cultuur. Sommigen denken eerst nog dat de Raad stoffig is, maar onze jonge juristen vertellen dan hoe leuk en uitdagend het werk hier is. Dat we investeren in opleidingen, dat er allerlei activiteiten zijn, en dat we een heel actieve personeelsvereniging hebben. En dat werken bij de Raad van State goed op je cv staat. Hier wordt hard gewerkt, maar er is geen overwerkcultuur. Werken in deeltijd is ook mogelijk, zodat je nog tijd hebt voor passies buiten je baan. Ik merk dat dit alles aanslaat.”

# Marisha Weezepoel

## *documentair informatiespecialist bij de directie Advisering*

“Tijdens mijn mbo opleiding administratief-juridisch medewerker liep ik al stage bij de Raad van State. Ook deed ik hier vakantiewerk op de administratie. Na mijn opleiding bestuurskunde/overheidsmanagement, twaalf jaar geleden, ging ik hier echt werken, eerst twee jaar als medewerker administratie bij de directie Bestuursrechtspraak, sinds tien jaar bij de directie Advisering, waarvan drie jaar als documentair informatiespecialist. Een van mijn werkzaamheden is het online publiceren van adviezen van de Afdeling advisering. Die worden elke woensdag vastgesteld, ik zorg ervoor dat die de maandag daarna om 10.00 uur op de website staan. Soms zijn dat er vier per week, soms tien – op jaarbasis gaat het om zo’n vierhonderd adviezen. In juni vorig jaar heb ik met een collega in één klap 125 oudere adviezen gepubliceerd. De Wet open overheid bepaalt dat we de nieuwe adviezen zelf openbaar maken. Voordat deze wet in werking trad maakten eerst de departementen de adviezen openbaar en wij volgden daarna. Nu zijn wij in charge.

We verwerken niet alleen interne documenten, maar ook externe. Wij proberen bij te houden welke rapporten er verschijnen. Je moet de politieke omgeving en gevoeligheden kennen om te weten wat er speelt en wat belangrijk is voor de Raad. We houden websites in de gaten en volgen het dagelijkse nieuws. Komt er een nieuw klimaatrapport uit? Wij attenderen de staatsraden en de adviseurs daarop. We zijn wat dat betreft de ogen en oren van de Raad.

Tot slot ben ik druk met Raadsaam, ons nieuwe zaakstelsel. We begonnen met het invoeren van adviezen over algemene maatregelen van bestuur, in 2022 zijn daar ook adviezen over wetten bijgekomen. Alle documenten die leiden tot een advies zitten in het stelsel: de adviesaanvraag van het departement, het conceptadvies, onderliggende stukken, het nader rapport van de regering, het definitieve advies. Alle collega’s kunnen in dit stelsel werken, wat leidt tot minder mailen en minder printen. Binnenkort gaat de Raad ook uitspraken in Raadsaam zetten, en daarbij horen ook alle onderliggende stukken. Dat is complexer dan het invoeren van adviezen, die zijn wat overzichtelijker.

Ik zit voor mijn werk veel voor het beeldscherm. Om te voorkomen dat ik vierkante ogen krijg, geeft mijn telefoon steeds met een piepje aan dat ik moet opstaan, even bewegen of even uit het raam moet turen.”

“Wij zijn de  
ogen en oren  
van de Raad  
van State.”





## Bart Jan van Ettekovén

### *voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak*

**‘Betrokken Rechtspraak’ en een stevige evenredigheidstoets, dat waren voor de Afdeling bestuursrechtspraak belangrijke wapenfeiten in 2022. Daartegenover staan meer en complexere omgevingsrechtzaken, die moeten worden afgedaan door minder juristen. En dan doemt er ook nog de nieuwe Omgevingswet op, een stelselherziening van ongekende omvang waarvan moet worden afgewacht of de Afdeling bestuursrechtspraak daarmee uit de voeten kan.**

**“Betrokkenheid en evenredigheid zijn dé kernwoorden van het jaar 2022.”**

Het is najaar 2022 wanneer de reflectie op de kinderopvangtoeslagenaffaire zijn tweede fase ingaat. Dan begint het programma ‘Betrokken Rechtspraak’. ‘Betrokken’, omdat het direct betrekking heeft op burgers. Een aantal daarvan – de ‘toeslagenouders’ – raakte ook door uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak in de knel. Betrokkenheid betekent maatwerk, oog voor de belangen van rechtzoekende burgers. Het woord ‘betrokken’ verwijst ook naar de grote betrokkenheid van de medewerkers van de Afdeling bestuursrechtspraak die zich de vraag stellen: doen we de juiste dingen? En doen we de dingen juist?

Bart Jan van Ettekovén heeft het reflectierapport *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken* op tafel liggen, met 35 aanbevelingen. Die worden uitgewerkt in het programma ‘Betrokken Rechtspraak’, dat rond de zomer van 2023 wordt afgesloten. “Dan krijg ik de resultaten gepresenteerd. Het programma wordt daarmee afgerond, maar het werken aan kwaliteit van de bestuursrechtspraak gaat uiteraard gewoon door en is nooit af. Het programma kent een kernteam en veertien deeltaams. Daarnaast er is een zogenoemd ‘team tegendraads’ dat observeert of de andere teams met de juiste thema’s bezig zijn. Dat zijn kritische meedenkers die niet verbonden zijn aan de Afdeling bestuursrechtspraak. Een van hun tips: kom als juristen eens uit je comfortzone.”

#### **Heroriëntatie**

Van Ettekovén gebruikt woorden als ‘post-toeslagentijdperk’ en ‘heroriëntatie’. De teams vullen die heroriëntatie breed in: zo kijken ze naar knelpunten in wetgeving en bestuurspraktijk en naar vormen van ongelijkheidscompensatie, hoe om te gaan met feiten en bewijs in zaken waarin de ongelijkheid tussen partijen groot is, hoe tegenpraak intern en extern het best kan worden

georganiseerd, hoe informatie beter met rechtbanken kan worden uitgewisseld, hoe geconstateerde problemen kunnen worden teruggekoppeld naar de wetgever of bestuursorganen. Er is ook een team 'rol en taak van de hoogste bestuursrechter'.

Van Ettekov: "Op welke taak van de bestuursrechter moet het accent liggen: op de rechtsbescherming van de burger of ook op de rechtseenheid en de rechtsvorming? Burgers zeggen: kijk naar mijn individuele situatie. Maar vaste lijnen in de rechtspraak zijn voor de rechtspraktijk ook belangrijk. Hoe gaan we met die spanning om? En wat betekent het als de belangen van burgers haaks op elkaar staan? We zijn continu op zoek naar een actueel en gepast evenwicht. Daarnaast is er een team 'externe oriëntatie'. De luiken gaan verder open. De vraag is hoe we geluiden van buiten naar binnen kunnen halen. In de Vreemdelingenkamer hebben we al sessies gehad met de vreemdelingenadvocatuur, de IND en rechtbanken. Dat heeft op onderdelen geleid tot aanpassingen van onze werkwijze. Niet dat iedereen nu volledig tevreden is, maar de bereidheid om met alle betrokkenen een open gesprek te voeren over haalbare verbeteringen van onze werkwijzen, wordt door iedereen zeer gewaardeerd. De externe oriëntatie ziet ook op de reflectie door wetenschappers op onze jurisprudentielijnen. De knelpunten die de advocatuur en de wetenschap hebben aangedragen, krijgen extra aandacht zodra zich zo'n kwestie aandient. Bij acht knelpunten is de jurisprudentie gewijzigd en versoepeld ten gunste van de vreemdeling. Ook overigens is de rechtspraak al in beweging in reactie op actuele ontwikkelingen. Als in juli 2023 het rapport klaar is, worden de aanbevelingen van de teams gewogen en zo mogelijk meegenomen bij het dagelijks werk. De uitvoering ervan begint dus niet op nul. Er is al aardig wat veranderd sinds de toeslagenaffaire."

### **Achterstanden**

Van de 300 medewerkers en staatsraden die werken aan de bestuursrechtspraak zijn er zo'n tachtig naast hun eigen werk bezig met 'Betrokken Rechtspraak'. "Goed dat dit gebeurt maar we hebben die capaciteit ook nodig voor ons dagelijkse werk", zegt Van Ettekov. "We lopen nu in alle drie de kamers van de Afdeling bestuursrechtspraak achterstanden op. Dat nemen we voor lief, want we willen oprecht investeren in de reflectie en in een zo goed mogelijke bestuursrechtspraak. Maar we moeten na afronding van het programma wel weer in het normale spoor komen om te zorgen dat zaken niet te lang blijven liggen. Dit mogen burgers en bedrijven die bij ons aankloppen van ons verwachten. Dat is in deze tijd wel een uitdaging, omdat er een tekort aan juristen is. In coronatijd was er weinig beweging, nu gaan er ervaren medewerkers weg. En in deze tijd is het lastig nieuwe collega's te vinden. Eind 2022 waren er zo'n vijftig vacatures. Minder handen en tegelijkertijd meer zaken. De zaken worden groter en complexer en de instroom is groot. In de Omgevings- en Algemene kamer zijn de doorlooptijden van de meer complexe zaken opgelopen tot ruim een jaar. Dat zijn we niet gewend. De werkvoorraden worden aangepakt en de doorlooptijden moeten omlaag, wat mogelijk is als de mensen van de 'Betrokken rechtspraak'-teams weer volop aan de productie kunnen werken, met ondersteuning van nieuwe collega's."

### **Omgevingswet**

Verder zal de Afdeling bestuursrechtspraak zich moeten voorbereiden op de Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking treedt. "Daarover hebben wij onze zorgen uitgesproken. Het is een ingrijpende stelselherziening. In de komende vijf jaar zullen er veel nieuwe rechtsvragen opkomen die stuk voor stuk moeten worden beantwoord."

## “Er is al aardig wat veranderd sinds de toeslagenaffaire.”

Dat levert een periode op van verminderde rechtszekerheid. En dan krijgen we ook te maken met het Digitaal Stelsel Omgevingswet: een *game-changer*, omdat de hele bedrijfsvoering van alle betrokken overheden en de bestuursrechtspraak in omgevingskwesaties afhankelijk wordt van het goed functioneren van ICT. We zijn bezorgd dat de systemen die daarvoor nodig zijn onvoldoende robuust en niet tijdig beschikbaar zijn. Zo is het nog niet mogelijk ontwerpversies van omgevingsplannen digitaal te raadplegen. Er wordt gewerkt aan ‘tijdreizen’ naar eerdere plannen, maar deze mogelijkheid is nog niet door ons getest. Ook het verwerken van onze uitspraken in het digitale systeem, zodat iedereen kan kennismaken van bijvoorbeeld een vernietiging van een onderdeel van een omgevingsplan en de eventueel getroffen voorziening voor dat plandeel, is nog niet geregeld. Het lastige is dat er geen weg terug is; als het digitaal systeem niet werkt, kunnen we niet terugvallen op de oude systemen of op papier. En dat alles gaat plaatsvinden in een periode waarin Nederland voor enorme opgaves staat: energietransitie, stikstof, woningbouw. Dat is al een forse uitdaging onder het huidige rechtsbestel. We hebben de minister gewaarschuwd: weet wat je doet, misschien is faseren verstandiger.”

### Vertrouwen in de rechter

Het wordt nog drukker bij de Afdeling bestuursrechtspraak als een ander voorstel wordt doorgevoerd: de Wet versterking regie volkshuisvesting. Als dit voorstel doorgaat, wordt voor bepaalde zaken over woningbouwprojecten de rechtbankfase overgeslagen, is de Afdeling bestuursrechtspraak de enige bevoegde rechter en móet ze dan ook nog binnen zes maanden uitspraak doen. Van Ettekoven: “Zonder rechtbanken zijn we de ‘zeefwerking’ kwijt. Als er maar één rechterlijke instantie naar de zaken kijkt, is dat een vermindering van de rechtsbescherming en een uitzondering op de regel dat in ons land rechtsbescherming open staat in twee feitelijke instanties. De rechtsbescherming komt extra onder druk als we binnen een half jaar uitspraak moeten doen. Het gaat vaak om grote en complexe zaken. Bij grote woningbouwprojecten wordt in de regel beroep ingesteld door veel appellanten die tal van aspecten aanvoeren – milieu, verkeer, geluid. We moeten dan een reële mogelijkheid hebben om daar zorgvuldig naar te kijken, juist als er maar één rechterlijke instantie is. Tel dat op bij de huidige situatie: al veel zaken op de plank, minder mensen om eraan te werken en oplopende doorlooptijden. Dan kan ik voorspellen dat we de termijn van zes maanden in tal van zaken niet gaan redden. En haal je meer dan incidenteel de wettelijke termijnen niet, dan is dat niet goed voor het vertrouwen van de burger in de rechter. Dat is ook onze boodschap aan de minister: stel ons in staat op zorgvuldige wijze ons werk te doen.”

### Evenredigheid

Deze wat sombere gedachten verhullen wellicht dat 2022 ook een jaar was met bestuursrechtelijke hoogstandjes. Van Ettekoven spreekt van het ‘jaar van de evenredigheid’. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de wettelijke bevoegdheid een ‘conclusie’ te vragen aan een

deskundige, een advocaat-generaal, over hoe een bepaald juridisch leerstuk moet worden geïnterpreteerd. Eerder gingen zulke adviezen over het verouwenbeginsel. “Op dat punt is de rechtspraak gewijzigd en meer burgervriendelijk geworden.” In 2022 verscheen de vierde (en laatste) conclusie over het evenredigheidsbeginsel. Eerder werd al geadviseerd hoe daarmee om te gaan bij *beschikkingen*. “De conclusie over evenredigheid bij beschikkingen heeft geleid tot de Harderwijk-uitspraak van de grote kamer van 2 februari 2022. Daarin is de drietrapsraket ‘geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid’ geïntroduceerd.

We toetsen strenger of een bestuursorgaan alle belangen in kaart heeft gebracht en deze correct heeft afgewogen. Zo vragen we door: is deze maatregel wel geschikt om het doel te bereiken, is deze noodzakelijk – had het doel ook met een minder ingrijpende maatregel kunnen worden bereikt – en is die alles afwegend evenwichtig?” In 2022 volgde ook een conclusie over evenredigheid bij *beleidsregels*, die heeft geleid tot nieuwe uitspraken over het kinderpardon. Tot slot zijn er conclusies uitgebracht over wetgeving, zowel *lagere wetgeving als formele wetten*. Daarmee is duidelijk geworden wat de positie van de bestuursrechter is bij het toetsen van wetgeving, zoals over de kinderopvangtoeslag, aan het evenredigheidsbeginsel.

#### **Verhouding tussen wetgever en rechter**

Het vierluik is in maart 2023 afgesloten met twee uitspraken van de grote kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak over de verhouding tussen de wetgever en de rechter. “Die uitspraken gaan over artikel 120 van de Grondwet, het toetsingsverbod, en het primaat van de wetgever bij wetten die het parlement heeft vastgesteld. Daarin komt aan de orde welke ruimte de rechter heeft om de harde kanten van de wet af te halen.”

## “Zijn we in Nederland toe aan het aanpassen van artikel 120 van de Grondwet? Wat mij betreft wel.”

In de uitspraken van 1 maart 2023 was die ruimte er niet. Ouders vroegen met een terugwerkende kracht van meer dan drie maanden kinderopvangtoeslag aan. Maar in de wet staat: drie maanden is het maximum. “De wet kent geen ventiel voor bijzondere omstandigheden. Het gevolg van die regel in de wet is dat ouders geen recht hebben op toeslag, ook als zij wel voldeden aan alle andere wettelijke eisen. Uit de wetsgeschiedenis bleek dat de wetgever echt drie maanden heeft bedoeld. Dan is er voor de rechter geen ruimte om anders te oordelen.” De impliciete boodschap is: mocht de wetgever dit een onbevredigend resultaat vinden, dan moet de wetgever zelf de wet op dit punt aan te passen. “Met dit vierluik is,” zo zegt Van Ettekovon, “het onderwerp goed verkend. De nieuwe lijn uit de Harderwijk-uitspraak vindt breder toepassing, dus niet alleen in toeslagzaken, maar ook in andere bestuursrechtelijke kwesties, zoals bij vergunningen en woningsluitingen. De nadere verkenning van de rol van het evenredigheidsbeginsel voor de toetsing door de bestuursrechter heeft dus al zijn effect gehad bij zowel beschikkingen, beleidsregels als algemeen verbindende voorschriften, doorgaans in het voordeel van de burger. Bij wetten in formele zin loopt de rechter nog aan tegen artikel 120 van de Grondwet.”



## Interviews

Er is overigens wel enige beweging in het onderwerp van de constitutionele toetsing, constateert Van Ettekoven. “De Venetië-commissie heeft geconstateerd dat Nederland een bijzonder land is: we hebben een constitutioneel toetsingsverbod én geen constitutioneel hof. De commissie adviseerde Nederland om daar aandacht aan te besteden. Het onderwerp heeft nu de volle aandacht van regering en parlement. De vraag is: zijn we in Nederland toe aan het aanpassen van artikel 120, zodanig dat de Nederlandse rechters wetten in formele zin kunnen toetsen aan (klassieke) grondrechten? Wat mij betreft wel. Dat kan bijdragen aan verbetering van de rechtsbescherming van burgers en aan een opwaardering van onze eigen Grondwet.”





