Raad van State

Recht op de toekomst

Advisering
Bestuursrechtspraak
Cijfers en interviews

Jaarverslag 2025

Colofon

Tekst
Raad van State

Casussen en interviews
Michel Knapen

Fotografie bij interviews
Werry Crone

Vormgeving en opmaak
Enof creatieve communicatie

Drukwerk
Drukkerij Van Deventer B.V.

Den Haag, april 2026

Website Jaarverslag 2025
www.raadvanstate.nl/jaarverslag2025

Website Raad van State
www.raadvanstate.nl

Algemeen mailadres
voorlichting@raadvanstate.nl

Voorwoord **5**

1 Recht op de toekomst **7**
Een beschouwing

2 De Raad van State in 2025 **27**
Een samenvatting

3 Adviezen en uitspraken uitgelicht **61**

4 Interviews **87**

Voorwoord

Een jaarverslag is meer dan een opsomming van werkzaamheden en cijfers. Het biedt de mogelijkheid om beschouwingen te geven die uitstijgen boven individuele wetsvoorstellen en afzonderlijke rechtszaken. Vorig jaar schreef ik in het voorwoord dat de Raad van State zijn jaarverslag uitbracht in een tijd van groeiende geopolitieke spanningen en een veranderende wereldorde. Helaas is het nu niet anders; de spanningen zijn alleen maar toegenomen.

De algemene beschouwing in het jaarverslag is deze keer gewijd aan de zogeheten *intergenerationele rechtvaardigheid*, ofwel het beginsel dat de huidige generatie een verantwoordelijkheid heeft om hulpbronnen, leefbaarheid en economische stabiliteit eerlijk te delen met toekomstige generaties en te voorkomen dat de lasten daarvan onevenredig op hen en op hun nakomelingen worden afgewenteld. Ook zij hebben recht op een toekomst.

Op veel terreinen zijn stimulansen denkbaar om onze samenleving en de waarden die wij koesteren op een verantwoorde manier door te geven aan volgende generaties. De overheid, op internationaal, Europees en nationaal niveau, speelt daarin een doorslaggevende rol. Deze rol kan meer over het voetlicht worden gebracht. Regering en parlement zullen nog meer dan nu het geval is over de grenzen van de huidige generaties burgers en kiezers heen moeten durven kijken. Zij moeten zich rekenschap geven van de verantwoordelijkheid die zij hebben voor een leefbare wereld voor de kinderen van onze kinderen en kleinkinderen. De verantwoording die daarvoor ooit zal worden afgelegd, zal als het ware naar voren moeten worden getrokken, naar het 'hier en nu'. Op deze manier ontstaat voor toekomstige generaties een recht op de toekomst dat zij niet zelf kunnen afdwingen. Onze generatie kan dat wel.

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

Naast de algemene beschouwing in het eerste hoofdstuk vindt u in deze gedrukte uitgave een samenvatting van de jaarlijkse bijdragen over de Raad als *instituut*, als *adviseur, toezichthouder en toetser* en als *bestuursrechter*. In de rubriek 'Adviezen en uitspraken uitgelicht'

neemt het jaarverslag drie adviezen van de Afdeling advisering en drie uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak onder de loep. Het geeft een verhalend inkijkje in ons werk. Tot slot zijn er korte interviews te lezen met de vice-president, de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, de secretaris, een staatsraad, en vier medewerkers van de verschillende directies binnen de Raad van State.

Voor het volledige jaarverslag met alle inhoudelijke bijdragen kunt u terecht op onze speciale website: *www.raadvanstate.nl/jaarverslag2025*. Daar vindt u ook zoals elk jaar alle relevante cijfers van advisering en bestuursrechtspraak.

Iedereen bij de Raad van State heeft zich het afgelopen jaar weer enorm ingezet om het werk naar beste vermogen te verrichten. Ik bedank hen allemaal, zeker ook diegenen die aan de inhoud en productie van het jaarverslag 2025 hebben bijgedragen. Het werk van de Raad van State kan niet gebeuren zonder zijn dierbaarste kapitaal: zijn mensen.

Dit is het achtste en laatste jaarverslag dat onder mijn verantwoordelijkheid tot stand komt. Ik draag die verantwoordelijkheid en de pen die ik voerde op 1 juli van dit jaar graag over aan mijn opvolger in de wetenschap dat de traditie van jaarlijkse beschouwingen en overzichten van het werk van de Raad van State nog lang zal worden voortgezet.

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

1

Recht op de toekomst

Een beschouwing

Recht op de toekomst

Rechtvaardigheid over de grenzen van generaties heen

1 Inleiding

Politiek-bestuurlijke keuzes die vandaag worden gemaakt en mede hun vertaling vinden in wet- en regelgeving, hebben gevolgen voor de toekomst en dus voor toekomstige generaties. Die kunnen daar nu nog geen invloed op uitoefenen. Het kan gaan om ingrijpende besluitvorming over klimaat, milieu, biodiversiteit, woon- en leefomgeving, zorg, sociale zekerheid en pensioenen, democratie en rechtsstaat, en zelfs over oorlog en vrede. Volgende generaties zullen zich geconfronteerd zien met keuzes waarvan de voedingsbodem is gelegd in het hier en nu.[1]

Mens, maatschappij en instituties zijn naar hun aard mede gericht op betekenisvol voortbestaan en het doorgeven van wat dierbaar en beschermwaardig wordt gevonden. Dat lukt vaak heel goed en kan zelfs worden gezien als een kenmerk van de moderne samenleving. Die is gericht op vooruitgang en toekomst en wordt geschraagd door pijlers van technologie, economie, politiek en instituties. Deze pijlers geven het toekomstverhaal gestalte en hebben welvaart, welzijn en stabiliteit verzekerd. Dit was met name zichtbaar in de eerste drie decennia na de Tweede Wereldoorlog. Na een terugval in de jaren zeventig en tachtig was in de daaropvolgende jaren weer een revitalisering van het vooruitgangsdenken merkbaar onder invloed van het einde van de Koude Oorlog.[2] Na de millenniumwisseling zijn geleidelijk de maatschappelijke, ecologische en demografische kosten van de vooruitgang doorgedrongen in het publieke bewustzijn.[3] Kwetsbaarheden kwamen meer aan het licht en het geloof in onvermijdelijke en voortdurende vooruitgang zwakte af. Dit had ook gevolgen voor het vertrouwen in de berekenbaarheid en 'maakbaarheid' van de samenleving.

In eerdere beschouwingen is de Raad van State ingegaan op diverse kwetsbaarheden en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden van overheid en politieke actoren.[4] In dat kader wordt in de

1 Vgl. T. Andina, *A Philosophy for Future Generations,* Bloomsbury Publishing 2022.

2 A. Reckwitz, *Verlies. Een kernprobleem van de moderniteit*, Den Haag: Boom 2025, p. 311-351.

3 Reckwitz (2025), p. 340-342; CBS-Monitor Brede Welvaart 2025; SCP-Burgerperspectieven 2026-1.

4 Zie o.a. *Krachtig en kwetsbaar. De waarde van de democratie* (Jaarverslag Raad van State 2024), *Slagkracht en vertrouwen* (Jaarverslag Raad van State 2022), *Innoveren in de rechtsstaat* (Jaarverslag Raad van State 2023).

beschouwing van dit jaar aandacht gevraagd voor intergenerationele rechtvaardigheid, ofwel het beginsel dat huidige generaties een verantwoordelijkheid hebben om hulpbronnen, leefbaarheid en economische stabiliteit eerlijk te delen met toekomstige generaties en te voorkomen dat de lasten daarvan onevenredig op hen en op hun nakomelingen worden afgewenteld.

Twee voorvragen zijn in dit verband relevant. De eerste is of en zo ja, waarom de belangen van toekomstige generaties moeten worden gewaarborgd in de keuzes van het heden.[5] Zoals aangegeven hebben besluiten en regelgeving van vandaag potentieel grote impact voor volgende generaties die daarover niet mee kunnen beslissen, maar er wel schade van kunnen ondervinden. In essentie mag een verantwoordelijkheid worden aangenomen van besluitvormers van nu om voor die generaties ruimte over te laten om in de toekomst zelf verantwoorde keuzes te maken over de inrichting van hun samenleving. Die ruimte veronderstelt onder meer dat eindige voorraden (zoals grondstoffen, publieke financiën, ouderdomsvoorzieningen) niet zijn uitgeput en de democratische rechtsstaat vitaal en werkbaar wordt overgedragen. Wie nu verantwoordelijkheid draagt, moet die naar beste vermogen en naar beste inzicht aanwenden ten behoeve van toekomstige generaties.

Een tweede voorvraag is hoe het komt dat de belangen van de volgende generaties vaak onvoldoende worden meegewogen in de besluitvorming van vandaag. Politiek-bestuurlijke instituties zijn niet altijd voldoende toegerust om toekomstige uitdagingen in kaart te brengen en het hoofd te bieden. De blik op de toekomst wordt bovendien veelal ernstig beperkt door een overheersend beheersmatige benadering, eerder gesloten en gedetermineerd dan open en onbepaald.[6] Onze oriëntatie is sterk gericht op huidige belangen, *onze* belangen.[7] Mensen beschikken ondanks goede intenties niet altijd over een adequaat evaluatief vermogen om na te denken over het lot van degenen die na hen komen. Kiezers én politici hebben daarenboven de op zichzelf begrijpelijke neiging te kiezen voor beleid dat de huidige generatie ten goede komt. Er is, kortom, sprake van een zekere 'tirannie van het hedendaagse'.[8]

---

5 In verband hiermee kan ook de (voor)vraag worden gesteld wat die belangen eigenlijk zijn en hoe we die kunnen kennen. Zie daarover o.a. N. van Dijk, 'De belangen van toekomstige generaties. Wat ze zijn en hoe de politiek ze waarborgt', in M. Visser (red.), *De Stem van de Toekomst,* Boom 2024.

6 Vgl. J. White, *In the long run, the future as a political idea*, Profile Books Ltd 2025.

7 S. Scheffler, *Why Worry about Future Generations?*, Oxford: OUP 2018.

8 S. Gardiner, *A Perfect Moral Storm. The Ethical Tragedy of Climate Change*, OUP 2011, p. 143 e.v.

De aandrang om zich overwegend te richten op het hedendaagse is niet alleen begrijpelijk, maar kan onder omstandigheden ook legitiem zijn, als de noden van vandaag groot en urgent zijn. Een verbinding van actuele vraagstukken met belangen voor de lange termijn levert niet zelden ingewikkelde dilemma's op. Het is een grote opgave om publieke waarden en politieke idealen die vandaag maar ook in de toekomst van belang zijn, van een langjarige solide basis te voorzien. Een goed voorbeeld hiervan is de noodzaak van een anticyclisch begrotingsbeleid dat voor de toekomst voldoende zekerheid biedt, maar vaak onder druk komt te staan van de wens om actuele maatschappelijke problemen met extra financiële middelen te bestrijden.[9] Hier komt de paradox naar voren dat langetermijnbeleid vaak belangrijk wordt gevonden, maar toch niet urgent of eenvoudig genoeg om daadwerkelijk te realiseren.

Men zal zich structureel rekenschap moeten geven van het 'hier en nu' en van het 'later en elders'.

De kernvraag voor de borging van de belangen van volgende generaties is: wat gebeurt er momenteel al om deze belangen een plek te geven in het hier en nu en is dat voldoende? Hoe kunnen deze belangen verantwoord worden meegewogen in huidige politieke en bestuurlijke besluitvorming en wat is ervoor nodig om die weging ook in zekere mate institutioneel te verzekeren? Dit vraagt ten minste om verantwoordelijkheidsbesef, langetermijndenken en -verbeelding. In zekere zin ligt dit al besloten in de grondwettelijke opdracht van de Staten-Generaal om het gehele volk te vertegenwoordigen, dus ook wie nog geen stem heeft. Men zal zich structureel rekenschap moeten geven van niet alleen het 'hier en nu', maar ook van het 'later en elders' en volwaardig rekening moeten houden met de mogelijke kosten- of verlieskant van de vooruitgang. Dit raakt aan de kern van de democratische rechtsstaat die de belangen en rechten van burgers moet beschermen en waar mogelijk bevorderen. Hoe kan de democratische rechtsstaat beter worden toegerust opdat het langetermijnperspectief voor toekomstige generaties structureel onderdeel vormt van het politieke debat en van de bestuurlijke en staatskundige instituties? In de praktijk doen zich al goede voorbeelden daarvan voor en worden tal van relevante suggesties gedaan.

9 Vergelijk met betrekking tot uitgaven voor de preventie van grote maar niet-acute risico's: B.S. Heerma van Voss, *Thinking fast, governing slow: Cognitieve vooroordelen beleidscycli, en internationale samenwerking bij langetermijnrisico's voor de samenleving,* (dissertatie) 2026.

2 Rechtsstaat

De rechtsstaat vertegenwoordigt kernwaarden die ook voor generaties na ons van groot belang zijn: (gelijk)waardigheid, welzijn, vrijheid, rechtsgelijkheid en pluriformiteit. De rechtsstaat is er mede op gericht deze waarden te laten voortleven, zeker als er pogingen worden ondernomen om die te ondermijnen.[10] Voortdurend onderhoud en waar nodig versterking zijn vereist om de rechtsstaat ook voor toekomstige generaties betekenis te geven. Rechtsstatelijke waarborgen en mechanismen zijn bij uitstek geschikt om de belangen van toekomstige generaties te beschermen en zo bij te dragen aan intergenerationele rechtvaardigheid.

Verdragen en beginselen

Veel democratisch tot stand gekomen verdragen en regelingen binnen het Europese Unierecht noodzaken er al toe om rekening te houden met langetermijneffecten mede ten behoeve van volgende generaties. In de preambule van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt nadrukkelijk gesteld dat "*het genot van deze rechten … verantwoordelijkheden en plichten* [meebrengt] *jegens de medemens, de mensengemeenschap en de toekomstige generaties*". Het Verdrag van de Europese Unie bepaalt in artikel 3, lid 3, dat de Unie *"de solidariteit tussen generaties"* bevordert. Deze noodzaak kan ook worden afgeleid uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Specifiek komt de noodzaak tot uitdrukking in klimaat- en milieuregelingen zoals bijvoorbeeld de Europese Habitatrichtlijn, het VN-Klimaatverdrag[11] en het Verdrag van Aarhus.[12] In verdragen over andere beleidsterreinen is ook een zorg- of waarborgplicht opgenomen.

Zo heeft het Verdrag van Granada als doel de bescherming van architectonisch erfgoed.[13] Dit verdrag kent onder meer de verplichting

10 Zie uitgebreid *Krachtig en kwetsbaar. De waarde van de democratie* (Jaarverslag Raad van State 2024).

11 Artikel 3 bepaalt dat partijen het klimaatsysteem moeten beschermen "ten behoeve van huidige en toekomstige generaties". Zie over de ontwikkeling van het beginsel van intergenerationele rechtvaardigheid in de context van klimaatverandering nader M.J. Wewerinke-Singh en S. Bookman, 'Intergenerationele rechtvaardigheid in besluitvorming over het klimaat: een wereldreis door de zich ontwikkelende jurisprudentie', *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS* 2023-1, en F. Wijdekop, 'Democratie, rechtsstaat en de rechten van toekomstige generaties', *NJB* 2014/1137.

12 Volgens artikel 1 van dit verdrag staat dit doel in het teken van 'de bescherming van rechten van huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor hun gezondheid en welzijn.'

13 Dit verdrag uit 1985 is van de Raad van Europa en biedt een aanvulling op en uitwerking van de Europese Culturele Conventie en van de Werelderfgoed Conventie van UNESCO. Het geeft een bredere definitie van erfgoed en is ook van toepassing op bijvoorbeeld industrieel erfgoed, cultuurlandschappen, ensembles en roerend erfgoed.

om wettelijke beschermingsregelingen te treffen en te zorgen voor passende structuren voor informatie, overleg en samenwerking tussen overheden, culturele instellingen, verenigingen en publiek. De concrete afweging van de in het verdrag opgenomen beginselen met andere belangen wordt overgelaten aan nationale wet- en regelgeving. In ons land zijn dit de Erfgoedwet en de Omgevingswet. Andere erfgoedverdragen die Nederland heeft geratificeerd zijn de Europese Culturele Conventie van Parijs,[14] dat een kader biedt voor Europese samenwerking met het oog op de instandhouding van gemeenschappelijk erfgoed; het verdrag van Malta,[15] dat behoud en bescherming beoogt van het archeologisch erfgoed als bron van Europa's collectieve geheugen; het Europees Landschapsverdrag van Florence,[16] dat streeft naar bescherming van het natuurlijke, rurale en urbane landschap van identiteitsbepalende betekenis ervan en het Verdrag van Faro,[17] dat de sociale waarde van erfgoed voor de samenleving benadrukt. Dit laatste verdrag heeft Nederland in 2024 ondertekend, de ratificatie is nu in voorbereiding.

Naast verdragen bestaan er ook zachtere afspraken en verklaringen die leidraden en handvatten bieden voor de bescherming van toekomstige generaties. In de informele Beginselen van Maastricht over mensenrechten voor toekomstige generaties zijn in 2023 de bestaande mensenrechten 'vertaald' naar het belang en de betekenis voor toekomstige generaties.[18] Gewezen kan ook worden op de *Declaration on future generations* die werd vastgesteld op de VN-Toekomsttop van 2024.[19]

In dit soort verdragen en beginselverklaringen gaat het er gewoonlijk om dat de overheid mensenrechten, waaronder het recht op een gezond leefmilieu, moet respecteren, beschermen en bevorderen, ook voor toekomstige generaties. Er kunnen ook drie andere typen

14 Europees Cultureel Verdrag; Parijs, *Trb.*1955, 117.

15 Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (herzien); Malta/Valletta, *Trb.*1992, 97.

16 Europees landschapsverdrag; Florence, *Trb.*2005, 23.

17 Kaderverdrag van de Raad van Europa inzake de waarde van cultureel erfgoed voor de samenleving; Faro, *Trb.*2024, 15.

18 Deze beginselen zijn de uitkomst van een vijfjarig traject (2018-2023) waaraan wetenschappers, non-gouvernementele mensenrechtenorganisaties en (voormalige) leden van VN-mensenrechtenorganen deelnamen, zie: www.rightsoffuturegenerations.org.

19 Resolution adopted by the General Assembly on 22 September 2024 (A/Res/79/1). De VN-Top is georganiseerd op initiatief van VN-secretaris-generaal António Guterres. Volgens Guterres moet het VN-systeem sneller kunnen inspelen op de veranderingen van vandaag. Dit betekent dat er kritisch naar de opzet en werking van de VN wordt gekeken, om te zorgen dat de organisatie beter is toegerust voor de uitdagingen van deze tijd. Zie: Nederland in aanloop naar Summit of the Future | Rijksoverheid.nl.

Het verbod op discriminatie kan ook een rol spelen, zoals blijkt uit de Greenpeace/ Bonaire-uitspraak.

verplichtingen worden onderscheiden.[20] Deze zijn ontwikkeld met het oog op een gezonde leefomgeving, maar kunnen evenzeer van toepassing worden geacht of als inspirerend referentiekader dienen voor andere beleidssectoren waar belangen van toekomstige generaties aan de orde zijn.

In de eerste plaats materiële verplichtingen, zoals het opstellen van normen in regelgeving en beleid, en het toezicht op en de handhaving van zulke normen. In dit kader kan worden gewezen op de artikelen 2 en 8 van het EVRM. Het verbod op discriminatie kan ook een rol spelen, zoals blijkt uit de recente Greenpeace/Bonaire-uitspraak van de rechtbank Den Haag.

In de tweede plaats bestaan er diverse procedurele verplichtingen om rechten daadwerkelijk te kunnen realiseren. Bijvoorbeeld de verplichting tot impact assessments, informatie, rechtsbescherming en participatie.

In de derde plaats zijn er diverse verplichtingen die als belangrijke randvoorwaarden kunnen worden beschouwd om het 'recht op de toekomst' gestalte te kunnen geven. Hierbij kan worden gedacht aan de noodzaak van internationale samenwerking, de bescherming van de vrijheden van meningsuiting en demonstratie, de bevordering van onderwijs en in het algemeen de noodzaak van de bewustwording van de opgaven van volgende generaties.

Rechtspraak

In de spraakmakende zaak *Verein Klimaseniorinnen* kende het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in 2024 de belangen van toekomstige generaties een belangrijke rol toe.[21] In deze zaak oordeelde het Hof onder andere dat lidstaten op grond van artikel 8 EVRM een positieve verplichting hebben om regels te geven en maatregelen te nemen die de gezondheid en levens van ingezetenen effectief kunnen beschermen tegen de schadelijke gevolgen van klimaatverandering, ook om te voorkomen dat er op toekomstige generaties een disproportionele last komt te rusten. Ook nationale rechters, waaronder Nederlandse, hebben geoordeeld dat soms het belang van toekomstige generaties een rol moet spelen bij het handelen van overheden.[22]

---

20 Uitvoerig hierover: *Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in Nederland - Deel 1: Juridisch kader*, College voor de Rechten van de Mens, Jaarrapportage 2023.

21 EHRM (GK) 9 april 2024, nr. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein Klimaseniorinnen Schweiz t. Zwitserland*).

22 Zie o.a. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*); Rb. Den Haag 28 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:1344 (*Bonaire*).

Behalve het EHRM en nationale rechters hebben op het terrein van het klimaatbeleid ook het Inter-Amerikaanse Hof,[23] het Internationaal Zeetribunaal[24] en het Internationaal Gerechtshof[25] de afgelopen jaren bevestigd dat staten juridisch afdwingbare verplichtingen hebben die mede de belangen van toekomstige generaties dienen. Het gaat daarbij veelal om inspanningsverplichtingen waarop een strenge maatstaf van zorgvuldigheid ('due diligence') van toepassing is: staten moeten zich baseren op de best beschikbare wetenschap en alle middelen die hun ter beschikking staan, proactief handelen en alle maatregelen treffen die redelijkerwijs geschikt zijn om het doel te bereiken: wetgeving, toezicht, handhaving en voortdurende actualisatie. Het gaat daarbij om zowel mitigatie (beperken van uitstoot) en adaptatie (aanpassing) als om preventie (het voorkomen van ernstige schade aan huidige en toekomstige generaties en aan het milieu).

De verplichtingen die in de artikelen 2 en 8 EVRM zijn opgenomen, beschermen het recht op leven respectievelijk het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven.[26] In klimaatzaken heeft het EHRM een bijzondere invulling gegeven aan deze verplichtingen.[27] Als uitgangspunt hanteert het EHRM dat klimaatverandering een ernstige bedreiging vormt voor mensenrechten, waardoor staten slechts een beperkte beleidsvrijheid hebben ten aanzien de noodzaak en de doelen van klimaatmaatregelen. Dit leidt tot een bijzondere 'overall-toets' in klimaatzaken om te beoordelen of een lidstaat aan zijn positieve verplichtingen heeft voldaan om regelgeving in te voeren en substantiële, progressieve maatregelen te treffen die bestaande en toekomstige gevolgen van klimaatverandering kunnen verzachten.

Voor Nederlandse rechters is deze invulling van de verplichtingen die uit de artikelen 2 en 8 voortvloeien, leidend als zij handelingen of besluiten toetsen aan het EVRM.

---

23 Inter-American Court of Human Rights 9 april 2024, Advisory Opinion OC-32/23, Serie A No. 32, beschikbaar via www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_32_en.pdf.

24 S.C.W.M. Arntz & S. Bakker, 'Klein maar krachtig: eilandstaten boeken historische overwinning bij het Internationaal Zeerechttribunaal', *M en R* 2024/86.

25 ICJ 23-07-2025, 2025/36, JCDI:BSD41665:1 (Conclusie), *M en R* 2026/6, met nt. T.R. Bleeker.

26 Zo oordeelde de Hoge Raad in 2019 in *Urgenda* dat de Staat op grond van artikel 2 en artikel 8 EVRM verplicht was de reductiedoelstelling van broeikasgassen van 25% te behalen, vanwege het risico van een gevaarlijke klimaatverandering die ook de ingezetenen van Nederland ernstig kan treffen in hun recht op leven en welzijn.

27 *Klimaseniorinnen*, rov. 410-520 en rov. 538 onder (a).

Bovendien kunnen deze nader geïnterpreteerde mensenrechten inhoud geven aan de zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek.[28] In bestuursrechtelijke zaken kunnen zij een nadere invulling zijn van de eisen die de bestuursrechter stelt aan de zorgvuldigheid van een belangenafweging die een bestuursorgaan maakt.[29]

Voor de bestuursrechter bestaat meer ruimte om belangen van toekomstige generaties mee te wegen als het bestuur op grond van de regelgeving bij het nemen van een besluit oog moet hebben voor de gevolgen daarvan voor volgende generaties. Wanneer de wetgever opdracht aan het bestuur geeft om bij het nemen van besluiten met deze toekomstige werking rekening te houden, moet de bestuursrechter dit toetsen.

Expliciete wettelijke opdrachten hiertoe komen overigens niet vaak voor. Ook bestaan er wettelijke 'zorgplichten' zoals die bijvoorbeeld in het omgevingsrecht gelden.[30] Verder kan gewezen worden op het voorzorgbeginsel,[31] dat toestaat dat preventieve maatregelen worden genomen, ook als wetenschappelijk (nog) niet vaststaat dat in de toekomst negatieve gevolgen zullen optreden.

Constitutionele verankering

Het belang van (rechtvaardigheid voor) toekomstige generaties vindt soms verankering in nationale constituties, waaronder zeer oude.[32] Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is het aantal landen met zo'n verwijzing flink toegenomen. Landen waarvan de grondwet in aanzienlijke mate rechtswaarborgen biedt voor of verwijst naar toekomstige generaties zijn bijvoorbeeld België, Duitsland, Portugal, Noorwegen en Japan. In liefst 41% van de constituties wereldwijd (81 uit 196) kan een verwijzing naar toekomstige generaties worden aangetroffen.[33] Vanzelfsprekend bestaan tussen deze constituties grote verschillen,

28 Rb. Den Haag 28 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:1344 (*Bonaire*), rov. 10.9-10.31. Het gevaar bestrijden van klimaatverandering is overigens niet alleen een verantwoordelijkheid van staten, maar ook van ondernemingen van wie de producten het klimaatprobleem mede teweeg hebben gebracht en die het in hun macht hebben aan de bestrijding daarvan een bijdrage te leveren, zie bijv. Hof Den Haag 11 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Shell/Milieudefensie*), rov. 7.26.

29 Zie bijv. ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217 over gaswinningsbesluiten.

30 Zie bijv. de zorgplichten uit art. 1.6 en 1.7 Omgevingswet, waarbij bovendien is gesignaleerd dat de verantwoordelijkheid voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit niet een exclusieve zaak van de overheid is, maar de verantwoordelijkheid van iedereen (*Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 67). Een zorgplicht kan ook voortvloeien uit internationaal recht, zoals art. 2 en 8 EVRM.

31 Zie bijv. ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1950 en ECLI:NL:RVS:2025:1953.

32 De constitutie van de Verenigde Staten verwees al in 1789 naar toekomstige generaties.

33 R. Araújo & L. Koessler, *The Rise of the Constitutional Protection of Future Generations* (LPP Working Paper Series), 2021, nr. 7.

maar een trend van verankering van (bescherming van) de belangen van volgende generaties lijkt zichtbaar. Vroegere verwijzingen naar toekomstige generaties hadden veelal betrekking op de traditionele liberale waarden van vrijheid, rechtvaardigheid en orde. De laatste decennia worden toekomstige generaties in constituties steeds vaker in verband gebracht met concrete rechten en statelijke verplichtingen.[34] Deze ontwikkeling loopt parallel aan de verwijzingen in al genoemde internationale verdragen.

De Nederlandse Grondwet kent geen expliciete verwijzing. Over de waarde van opname van een grondwettelijke bepaling die expliciet bescherming biedt aan toekomstige generaties en hun belangen bestaat nog nauwelijks discussie.[35] Verankering is niet ondenkbaar gelet op de ontwikkeling van het internationale recht, maar ontmoet mogelijk ook bezwaren. Die hangen mede samen met bestaande opvattingen over het (sobere) karakter van onze Grondwet en de al dan niet uitgekristalliseerde consensus over de wenselijkheid van zo'n grondwetswijziging. Dient een bepaling vooral een symbolisch doel of beoogt die een juridisch-normatieve meerwaarde te creëren?[36] Ook zou duidelijk moeten worden of een constitutionele verankering ziet op de belangen van volgende generaties of dat aan deze generaties zelfs rechten worden toegekend. Een constitutionele verankering van intergenerationele rechtvaardigheid verdient daarnaast diepgaande doordenking vanwege de reikwijdte daarvan. Deze is niet per se beperkt tot alleen klimaatverandering of duurzame omgang met de natuurlijke leefomgeving.[37]

Een rechtstreekse verankering in onze Grondwet is niet op afzienbare termijn te verwachten.

Mede gelet op de zware en langdurige wijzigingsprocedure is een rechtstreekse verankering in onze Grondwet niet op afzienbare termijn te verwachten. Meer indirect hebben de toekomstige generaties wel hun betekenis in de werking van de sociale grondrechten in de Grondwet. De overheidszorg moet zich krachtens de Grondwet uitstrekken tot onder andere de bestaanszekerheid van de bevolking en de spreiding van welvaart (artikel 20, lid 1), de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu (artikel 21), voldoende werkgelegenheid (artikel 22) en onderwijs (artikel 23). Niet duidelijk is altijd waartoe de inspanningsverplichtingen van de

34 Vgl. R. Araújo & L. Koessler (2021), nr. 7.

35 Zie bijv. R. Tinnevelt, 'Constitutionele bescherming voor toekomstige generaties?', *Ars Aequi* 2025.

36 Vgl. Tinnevelt (2025), p. 393.

37 Hoewel in de essaybundel *Grondwet en digitale technologie. Klaar voor de toekomst?* (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2024) het begrip toekomstige generaties slechts één keer voorkomt, is bijvoorbeeld ook de toekomstgerichte regulering van digitale en kunstmatige technologie cruciaal om de vrijheid en veiligheid van toekomstige generaties te waarborgen.

overheid op deze terreinen precies moeten leiden. Wel is helder dat de verplichtingen om te 'bevorderen' en 'zorg dragen voor' niet in hun tegendeel mogen komen te verkeren, dat wil zeggen belemmeren, verwaarlozen of veronachtzamen. In het algemeen kan het behulpzaam zijn als de wetgever kenbaar invulling geeft aan de grondwettelijke opdracht om sociale grondrechten te realiseren,[38] bijvoorbeeld door in toelichtingen bij relevante wetsvoorstellen de in het geding zijnde sociale grondrechten ten minste te benoemen.

3 Democratie

In onze democratische rechtsstaat bestaan diverse mogelijkheden om de belangen van volgende generaties mee te wegen in de politieke besluitvorming. Dat kan door meer uit te gaan van het langetermijnperspectief in de formulering van beleid, al dan niet vastgelegd in wet- en regelgeving en kaderstellende nota's. Maar de toekomstige generaties kunnen ook op andere wijze een 'stem' in het debat verkrijgen.

Politiek en democratie

Jongeren hebben weinig tot geen invloed op politiek-bestuurlijke besluitvorming die hen raakt of in de toekomst zal raken. Uiteraard geldt dat al helemaal voor volgende generaties die nog niet of slechts kort geleden zijn geboren. Zij moeten er zonder eigen betrokkenheid op kunnen vertrouwen dat wederzijdse solidariteit en intergenerationele rechtvaardigheid in de besluitvorming van vandaag relevante factoren zijn. Onder huidige jongeren is er nog geen aanwijzing dat hun bereidheid om bij te dragen aan beleid dat vooral ouderen ten goede komt, sterk afneemt.[39] Dat zou echter wel het geval kunnen zijn als zij het gevoel krijgen dat de gevraagde solidariteit niet wederzijds is.[40] Het vertrouwen dat de rechtvaardigheid over de grenzen van de generaties heen op de lange termijn geborgd wordt, is essentieel en voor overheidsbeleid onmisbaar. Voor dat vertrouwen vormt een stabiele, betrouwbare overheid, die democratisch gelegitimeerd is en zich aan het recht gebonden weet, de beste garantie. Voor de overheid is het niet eenvoudig over de grenzen van vandaag heen te kijken. Het is immers lastig om effecten van beleid

38 Vgl. P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt, 'Constitutionele toetsing aan sociale grondrechten - een vervolg', *Nederland Rechtsstaat. Over Grondwet en rechtsstaat,* 2 april 2025 (www.nederlandrechtsstaat.nl).

39 Wel is de politieke betrokkenheid onder jongeren relatief laag, zie bijv.: ROB, *Jong geleerd, oud gedaan. Pleidooi voor experimenten met het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd*, Den Haag 2019.

40 Zie bijv. SCP, *Naar een toekomst die jongeren toekomt*, Den Haag: oktober 2025, en SER, *'t Tij keren. Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2025* (Verkenning 25/07), Den Haag: oktober 2025.

en wetgeving voor de (zeer) lange termijn in te schatten. Bovendien bestaat de al eerder genoemde politieke vooringenomenheid ('bias') om voorrang te geven aan de korte termijn en de wensen van de burgers van nu. Daarom is het zinvol om instrumenten te ontwikkelen die de intergenerationele rechtvaardigheid inzichtelijk maken, stimuleren en waarborgen.

Om jongeren bij het beleid voor de toekomst te betrekken, kan worden gedacht aan het instellen van burgerberaden. Daarmee wordt in ons land voorzichtig enige ervaring opgedaan op lokaal en op landelijk niveau, zoals recent het Nationaal Burgerberaad Klimaat.[41] Pleitbezorgers voeren aan dat zulke beraden, mits goed doordacht, effectief kunnen zijn en draagvlak kunnen vergroten, ondanks de inherente beperkingen van representativiteit en de onzekerheid of aanbevelingen ook daadwerkelijk zullen worden geïmplementeerd. Als een beraad wordt ingesteld, zal er een duidelijk beeld moeten bestaan van doel, opzet en opvolging.[42] Het instrument van het burgerberaad verdient nader onderzoek en evaluatie omdat het kan bijdragen aan participatie en het vertrouwen in democratische besluitvorming. Daarbij zullen ook nadrukkelijk de nadelen moeten worden gewogen, zoals opgewekte verwachtingen die uiteindelijk tot teleurstelling en zelfs wantrouwen kunnen leiden.[43]

Bij rechtvaardigheid over de grenzen van de generaties heen, zijn meerdere varianten van deze beraden denkbaar. Specifieke jongerenberaden, waarmee op lokaal niveau ervaring wordt opgedaan, en beraden met vertegenwoordigers van alle leeftijdscohorten die zich over een vraagstuk van langetermijnbeleid buigen. Jongerenberaden lijken aangewezen als een vraagstuk specifiek jongeren raakt en hun stem nog onderbelicht is gebleven. Breder samengestelde beraden zijn passend wanneer solidariteitsvragen aan de orde zijn. Een variant op dit laatste is het zogeheten *future design*, waarin een denkbeeldige toekomstige generatie aanschuift bij een burgerberaad. Een deel van het beraad krijgt de opdracht de belangen van de toekomstige generatie in te beelden en te representeren, een ander deel redeneert juist vanuit het hier en nu. Zo kunnen de belangen van huidige en volgende generaties in evenwicht worden beschouwd en praat de toekomst 'terug naar het heden'. Met *future design* bestaat nog weinig ervaring, maar aan de hand van een pilot komt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) tot de conclusie dat ondanks

41 Burgerberaad Klimaat december 2025. Daarvoor het Burgerforum Kiesstelsel in 2006.

42 E. Rovers, *Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie*, Amsterdam: Uitgeverij De Correspondent 2022.

43 *Innoveren in de rechtsstaat* (Jaarverslag Raad van State 2023).

Future design biedt ruimte voor de afweging van belangen van nog ongeboren generaties.

methodologische uitdagingen er alle reden is om deze vorm verder te verkennen en ter hand te nemen.[44] Een evident voordeel van *future design* is dat ruimte wordt gecreëerd voor de afweging van (veronderstelde) belangen van nog ongeboren generaties die naar hun aard nooit zelf aan participatietrajecten kunnen deelnemen.

Naast burgerberaden in hun verschillende vormen zijn ook andere methoden van participatie mogelijk, zoals het betrekken van belangengroepen of jeugdvertegenwoordigingen zoals het jongerenplatform van de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Nationale Jeugdraad. In het Nationaal Deltaprogramma wordt ook aansluiting met jongeren gezocht door middel van 'generatiegesprekken', meeloop- en onderwijstrajecten en de aanstelling van een *Toekomstambassadeur*.[45] Op institutioneel niveau zijn innovaties gesuggereerd zoals een parlementaire commissie voor de toekomst, een speciale toekomstvertegenwoordiger[46] of een ombudsman voor toekomstige generaties.[47] De Nationale ombudsman heeft zich bereid verklaard om hiervoor als kwartiermaker te fungeren,[48] in lijn met de verklaring van de internationale bijeenkomst van ombudsinstituties: *"future generations cannot speak out on their own behalf and (…) therefore the ombuds institutions should be their voice."* [49]

Wetgeving en beleid

Structurele aandacht voor gevolgen van beleid en wetgeving voor de lange termijn is in het algemeen wenselijk, zeker wanneer de belangen van toekomstige generaties in het geding kunnen zijn. In de beleids- en wetgevingsprocessen kan dit worden ingebed. Recent is een toekomst- of generatietoets ingevoerd die een verdiepende en gestructureerde analyse biedt van de intergenerationele

---

44 *Terugpraten naar het heden: het geven van een stem aan toekomstige generaties*, WRR 2022, p. 222; M. Swinkels, O. de Vette & V. Toom (15 May 2025): Future design in the public policy process: giving a voice to future generations, Policy Studies (doi.org/10.1080/01442872.2025.2502678).

45 www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/jongeren.

46 In Finland bestaat sinds 1993 een toekomstcommissie met zeventien parlementsleden afkomstig uit verschillende politieke partijen. Het aanspreekpunt van regeringszijde is de minister-president, waarmee een domeinoverstijgende aanpak wordt gestimuleerd. Verder brengt de Finse regering minstens eenmaal per regeerperiode een 'Government's Future Report' uit dat in de commissie wordt besproken. Inmiddels heeft de Inter-Parliamentary Union – samenwerkingsverband wereldwijde parlementen – ook twee 'world summits' van alle committees of the future gehouden (in 2022 en 2023). Zie ook: WKR-rapport 005, 'Vaart maken met visie', juli 2025 (tweede aanbeveling en p. 35).

47 *Kamerstukken II* 2024/25, 36740, nr. 35 (motie Sneller/Chakor). Voor de motie stemden GL-PvdA, D66, SP, PvdD, Volt; de rest tegen.

48 www.nationaleombudsman.nl/node/44278 (brief van 25 november 2024).

49 The Hague Declaration, International Ombudsman Institute (IOI) 14 May 2024, point 4.

en langetermijngevolgen van beleid en regelgeving.[50] Die toets hoeft natuurlijk niet bij elk voorstel te worden toegepast, maar wel als zulke gevolgen te verwachten zijn.[51] Bijvoorbeeld als de verwachte effecten kunnen leiden tot aanzienlijke herverdeling van lusten en lasten tussen generaties, onomkeerbaar of slechts met grote moeite terug te draaien zijn of de keuzes van volgende generaties sterk beperken.

Voor beleidsmakers en wetgevers is sinds kort in relatie met deze toets ook een Leidraad Toekomstgericht Beleid beschikbaar.[52] Daarin wordt de zogeheten *Toekomst aan Tafel-methode* genoemd. Deze methode beoogt eraan bij te dragen dat inzichtelijk en bespreekbaar wordt in hoeverre de keuzes van vandaag de toekomst belasten en in hoeverre dat aanvaardbaar is. Het is een van de weinige methoden op dit vlak die binnen de rijksoverheid al daadwerkelijk en effectief worden toegepast. Er komt dus meer aandacht voor toekomsteffecten van beleid en regelgeving, waardoor op den duur een cultuur ontstaat waarin intergenerationeel beleid vanzelfsprekend verankerd is in alle fasen van beleidsontwikkeling en besluitvorming. De introductie in de water- en klimaatadaptatie-sector van de eerdergenoemde Toekomstambassadeur die het belang van toekomstdenken op de werkvloer aanjaagt en inbedt, is daarvan een veelbelovend voorbeeld.

Ook bij de totstandkoming van beleid en wetgeving op Europees niveau is de aandacht voor toekomstige generaties vanzelfsprekend relevant. Het belang daarvan komt al tot uitdrukking in het EU-Verdrag en in het EU-Handvest van de grondrechten. De Europese Commissie maakt gebruik van zogeheten *strategic foresights*, strategische toekomstverkenningen om zo de toekomst een rol te geven in de totstandkoming van beleid en regelgeving.[53] Een speciale Eurocommissaris voor Intergenerationele Rechtvaardigheid, Jeugd, Cultuur en Sport heeft als opdracht ervoor te zorgen dat het werk van de Commissie toekomstgericht is en om trends en ontwikkelingen op het gebied van onderzoek en technologie te identificeren "die de economieën en de samenlevingen zullen vormgeven en een impact zullen hebben op toekomstige generaties".[54] Hiertoe bestaat ook een EU-breed Foresight Network, waarin de door alle lidstaten aangewezen 'ministers voor de toekomst' ministens één keer per jaar informeel samenkomen om over voor de toekomst van Europa

50 www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-deze-opties/42-overzichtspagina-analyse-methoden.

51 Vgl. *Kamerstukken I* 2024/25, 31731, U, p. 9 (brief van 6 juni 2025 inzake integraal wetgevingsbeleid).

52 www.kennisopenbaarbestuur.nl/themas/t/toekomstgericht-beleid/leidraad-toekomstgericht-beleid.

53 commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight_en.

54 Mission Letter 1 December 2024: ec.europa.eu/newsroom/just/items/863374/en.

belangrijke kwesties te spreken. Hoewel dit in de praktijk de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten zijn die toch al regelmatig bijeenzijn, heeft dit Foresight Network een belangrijke symbolische betekenis.

In 2025 werd ook een Europees burgerberaad over intergenerationele rechtvaardigheid ingesteld dat in november van dat jaar aanbevelingen op een reeks van beleidsterreinen presenteerde. Mede als vervolg hierop heeft de Europese Commissie zeer recent, in maart 2026, haar eerste strategie over intergenerationele rechtvaardigheid vastgesteld om het langetermijndenken in de beleidsvorming verder te ontwikkelen en meer gewicht te geven aan de standpunten en zorgen van jongeren.[55] Daarin wordt onder meer een intergenerationele 'billijkheidsindex' geïntroduceerd om kansen en lacunes in kaart te brengen, beleidsbeslissingen te onderbouwen en rechtvaardigheid tussen generaties te bevorderen.

Politiek-bestuurlijk instrumentarium

Voor de verdere versterking van toekomstgericht bestuur en beleid kan geput worden aan een arsenaal van instrumenten die al in praktijk op verschillende beleidsterreinen zijn ontwikkeld. Met name in het ruimtelijk domein is veel ervaring opgebouwd met langjarige beleidsprogramma's, zoals het Nationaal Deltaprogramma waarin is vastgelegd hoe de overheid nu en in de toekomst Nederland beschermt tegen overstromingen, zorgt voor voldoende zoetwater en een klimaatbestendige inrichting van ons land. Een ander voorbeeld is het Programma Energiehoofdstructuur, dat onder meer inzichtelijk maakt welke nieuwe nationale energie-infrastructuur nodig is richting 2050 en waar die geplaatst kan worden.

Voor ontwikkeling van toekomstgericht beleid zijn kennisinstellingen en planbureaus onontbeerlijk. Zij doen onderzoek naar langetermijnopgaven. Zo kan gewezen worden op de belangrijke verkenningen van de WRR van de laatste jaren met betrekking tot nieuwe systeemtechnologie, rechtvaardigheid in klimaatbeleid en een deskundige overheid,[56] en van de SER het perspectief op brede welvaart.[57] Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO) dragen ook bij aan het langetermijndenken, zoals bijvoorbeeld het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid of het IBO Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur, net als rapporten van adviesraden in de verschillende sectoren en de

55 ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_26_535.

56 WRR, *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie*, nr. 105 (2023); WRR, *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten*, nr. 106 (2023); WRR, *Deskundige overheid*, nr. 113 (2025).

57 SER, *Perspectief op brede welvaart in 2040. Bouwen aan de economie van de toekomst*, nr. 01 (2024).

rapportages en bevindingen van de te onderscheiden Hoge Colleges van Staat. Regelmatig worden ook onafhankelijke ad hoc-commissies ingesteld om ontwikkelingen voor de lange termijn in kaart te brengen en daarover beleidsaanbevelingen te doen. Zo heeft bijvoorbeeld de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 onderzocht wat de komende tientallen jaren de maatschappelijke gevolgen zijn van veranderingen in de bevolking tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering.[58] Op grond daarvan heeft de Staatscommissie enkele handelingsperspectieven geïdentificeerd.

'Brede welvaart' staat voor het uitgangspunt dat niet alleen de stand van de economie belangrijk is als graadmeter voor hoe het met de samenleving gaat, maar ook ecologische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen, in het besef dat beleid van nu gevolgen heeft voor zowel latere generaties als voor andere landen. De brede welvaartsbenadering maakt het mogelijk om beleidsuitkomsten in hun samenhang te bezien: keuzes op het ene beleidsterrein hebben gevolgen voor andere beleidsterreinen.[59] Sinds 2024 geven de planbureaus een gezamenlijke reflectie op de rijksbegroting: wat betekenen de beleidsvoornemens voor de brede welvaart van Nederland?

Brede welvaart is ook een kernelement in de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de regering om een brede sociaaleconomische structuuranalyse te maken.[60] Schaarste aan financiële middelen, arbeidskracht en ruimte vereist keuzes over de inrichting van de Nederlandse economie, de arbeidsmarkt en de overheidscapaciteit. Een analyse van de sociaaleconomische structuur van ons land maakt het mogelijk integrale afwegingen te maken met een juiste prioritering. Hierin moet ook de duurzaamheid van welvaart voor toekomstige generaties en de welvaart in andere landen worden meegewogen.

Wetgeving met een langetermijnhorizon kan bijdragen aan de belangen van volgende generaties.

Wetgeving met een langetermijnhorizon kan eveneens bijdragen aan de belangen van volgende generaties. In de Klimaatwet 2017 staan langetermijndoelen als wettelijke verplichtingen. Voor 2050 is de doelstelling om 95% minder broeikasgassen uit te stoten dan in 1990. De elektriciteitsproductie moet in 2050 volledig CO_2-neutraal zijn.

58 *Gematigde groei* (rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050), Den Haag 2024.

59 SCP COB 2026-1. Vgl. SER, *Perspectief op brede welvaart in 2040. Bouwen aan de economie van de toekomst*, nr. 01 (2024).

60 Adviezen over de Miljoenennota 2023, 2024 en 2025. Zie ook het advies over het ontwerp-Klimaatplan 2025-2035.

De Klimaatwet voorziet in een vijfjaarlijks Klimaatplan dat de hoofdlijnen voor de komende tien jaar vastlegt, en een jaarlijkse klimaatnota waarin verantwoording wordt afgelegd over de voortgang van de realisatie. De Afdeling advisering van de Raad van State geeft krachtens de Klimaatwet jaarlijks een oordeel over de stand van zaken.

De Wetenschappelijke Klimaatraad heeft hieraan aansluitend voorgesteld om een toekomstvisie op te stellen om het klimaatbeleid consistenter, voorspelbaarder en toekomstgerichter te maken.

4 Een toekomst voor de toekomst

Er gebeurt al het nodige om de belangen van de toekomstige generaties een plek te geven in het hier en nu. Uit bovenstaande blijkt dat er de nodige inspanningen worden geleverd in de verschillende domeinen van de democratische rechtsstaat, op nationaal, Europees en internationaal niveau. Maar het is veelal nog ongelijkmatig, versnipperd en moeilijk te koppelen aan het reguliere overheidsbeleid. Veel initiatieven bevinden zich bovendien nog in een pril stadium en kennen nog een zekere vrijblijvendheid. Om intergenerationele rechtvaardigheid echt substantiële inhoud te geven, is meer nodig: structurele maatregelen die politiek, departementen en samenleving dwingen zich rekenschap te geven van het recht op de toekomst van volgende generaties en van de gevolgen van hun besluiten en beleid voor die toekomst. Overheidsbeleid zal meer en beter op de lange termijn moeten worden afgestemd. Daarbij kan worden geput uit diverse beleidsinitiatieven die al aan de orde kwamen, maar ook uit Europese en buitenlandse voorbeelden.

Institutionele innovaties: het is een opdracht voor de democratische instituties om instrumenten voor de lange termijn te ontwikkelen en in de reguliere beleids- en besluitvorming te incorporeren. Innovaties zoals ‘ingeburgerde’ burgerberaden, een toekomstambassadeur in relevante beleidssectoren en een ombudsfunctie voor toekomstige generaties dragen bij aan gerichte aandacht voor jongeren en voor de generaties na hen. Toekomstige belangen en omstandigheden zijn niet altijd goed kenbaar; vormen van scenariodenken, waaronder *future design,* kunnen inzichtelijk maken welke mogelijke rechten en belangen in de toekomst op het spel staan.

Constitutionele borging: het verdient aanbeveling om een grondige verkenning te verrichten naar de mogelijkheid en wenselijkheid van constitutionele verankering van de belangen van toekomstige

generaties en de opdracht om intergenerationele rechtvaardigheid na te streven. Een grondwettelijke opdracht kan als toetssteen voor wet- en regelgeving en voor rechtspraak dienen, maar zal moeten worden afgewogen tegen de van oudsher terughoudende en sobere vormgeving van de Grondwet. Uit de in de Grondwet opgenomen sociale grondrechten kan indirect al een verplichting worden afgeleid tot inspanning voor toekomstige generaties op verschillende terreinen. Regering en parlement zouden zich hiervan meer rekenschap kunnen geven door expliciet in toelichtingen bij wetsvoorstellen deze sociale grondrechten te benoemen. Sociale grondrechten vormen veelal de basis voor de ontwikkeling van de sociale verzorgingsstaat. Wetgeving op het terrein van onder meer pensioenen, curatieve en langdurige zorg, jeugdzorg, en kindvoorzieningen laat zien hoe sociale grondrechten stimuleren tot een rechtvaardige verdeling van baten en lasten over de verschillende (toekomstige) generaties.[61]

Wetgeving en beleid: materiële en procedurele normen en randvoorwaarden die in jurisprudentie over een gezonde leefomgeving zijn ontwikkeld, kunnen ook van meerwaarde zijn op andere beleidsterreinen waar een langetermijnaanpak nodig is. Het verdient aanbeveling om aan deze normen en voorwaarden aandacht te besteden in de Handreiking Constitutionele Toetsing.[62] Daarnaast is het wenselijk om aanhoudende zorg te besteden aan de bekendmaking en toepassing van bestaande instrumenten zoals de Leidraad Toekomstgericht Beleid, de generatiescan en de generatietoets. In de Staat van de Wetgeving kan over het gebruik hiervan worden gerapporteerd. In het kader van de totstandkoming van Europees beleid en regelgeving kunnen regering en parlement meer gebruikmaken van en verwijzen naar het instrument van de *strategic foresight*. Voor de toekomstgerichtheid van beleid en bestuur kan nog meer worden geput uit ervaring die onder meer in het ruimtelijk domein al is opgedaan met langjarige beleidsprogramma's.

Bestuur en kennis: meerjarige akkoorden met maatschappelijke sectoren kunnen structurele lijnen trekken naar de toekomst en verbeteringen realiseren op diverse maatschappelijke terreinen. Het verdient ook aanbeveling om in een tijd waarin politieke stabiliteit niet vanzelfsprekend is brede parlementaire akkoorden na te streven met afspraken voor de langere termijn op centrale thema's die de sociale, ecologische en economische duurzaamheid van ons land

61 Vgl. T. Kotkas, '*Social rights and social sustainability: can social law promote intergenerational justice?*', in: J. Nowag (ed.), *Research Handbook on Sustainability and Competition Law*, Edward Elgar Publishing 2024, p. 320-335.

62 De meest recente versie van de Handreiking Constitutionele toetsing (december 2025) staat op www.kcbr.nl (Beleidskompas, onderdeel 3.2.1).

Regering en parlement zullen nog meer over de grenzen van de huidige generatie burgers heen moeten durven kijken.

kunnen veiligstellen voor volgende generaties. Inspiratie kan worden geput uit de vooroorlogse wetgevingsenquêtes die over de grenzen van regering en oppositie tot belangrijke wetgeving leidden. Om inzichtelijke en onderbouwde keuzes te maken voor duurzaam beleid dat met de belangen van volgende generaties rekening houdt, zijn sociaal-economische structuuranalyses nodig, (economische, ecologische en demografische) middellange termijnverkenningen, net als grondig voorbereide toekomstvisies waarin een beeld wordt geschetst van de samenleving over ten minste vijfentwintig jaar, met een doorkijk naar ten minste vijftig jaar vooruit. Voor de ontwikkeling van toekomstgericht beleid mogen regering en parlement zich nog beter laten voeden door onderzoek dat kennisinstellingen en planbureaus doen naar langetermijnopgaven. De Afdeling advisering van de Raad van State kan in dit verband de toekomstgerichtheid meer betrekken bij haar beoordeling van voorgestelde wet- en regelgeving, bij gevraagde en spontane voorlichtingen. De Raad van State kan zijn kennisfunctie ten behoeve van een toekomstbestendige democratische rechtsstaat nader vormgeven, in nauwe samenwerking met de andere Hoge Colleges van Staat.

5 Slot

Op veel terreinen zijn stimulansen denkbaar om onze samenleving en de waarden die wij koesteren op een verantwoorde manier door te geven aan volgende generaties. De overheid, op internationaal, Europees en nationaal niveau, speelt daarin een doorslaggevende rol. Deze rol kan meer gearticuleerd worden. Regering en parlement zullen nog meer dan nu het geval is over de grenzen van de huidige generatie burgers en kiezers heen moeten durven kijken en zich rekenschap moeten geven van de verantwoordelijkheid die zij hebben voor een leefbare wereld voor de kinderen van onze kinderen en kleinkinderen. De verantwoording die daarvoor ooit zal worden afgelegd, zal als het ware naar voren moeten worden getrokken, naar het hier en nu. Zo ontstaat voor toekomstige generaties een recht op de toekomst dat zij niet zelf kunnen afdwingen. Onze generatie kan dat wel.

2

De Raad van State in 2025

Een samenvatting

Samenvatting van het jaarverslag over 2025

U heeft de gedrukte versie van het jaarverslag van de Raad van State over het jaar 2025 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/jaarverslag2025** met een overzicht van de meest beeldbepalende wetgevingsadviezen van de Afdeling advisering en rechterlijke uitspraken van de Afdeling bestuurs-rechtspraak van het afgelopen jaar. U vindt op deze website ook alle belangrijke cijfers van advisering en bestuursrechtspraak over 2025.

De Raad van State als instituut in 2025

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

Twee taken met twee verschillende invalshoeken. Bij wetgevingsadvisering staan de *algemene* werking, de aansluiting op de rechtsorde en het beoogde nuttig effect van wetgeving centraal. Bij bestuursrechtspraak draait het juist om het *concrete* geschil tussen burger en overheid. Het spreekt vanzelf en het is wettelijk geborgd dat zowel de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak als de adviezen van de Afdeling advisering volstrekt onafhankelijk tot stand komen, zowel ten opzichte van de staatsmachten als ten opzichte van elkaar. Rechter en adviseur verwerven op verschillende wijze inzichten in en kennis van de werking van wetten en algemene regels, maar verrijken elkaars kennis tegelijkertijd over en weer. Met rechtspraak en advisering onder één dak kan de Raad trends, ontwikkelingen en knelpunten signaleren in het functioneren van de democratische rechtsstaat.

De samenwerking tussen de drie Hoge Colleges van Staat (Nationale ombudsman, Algemene Rekenkamer en Raad van State), kreeg in 2025 nader gestalte. Ontwikkelingen die zij afzonderlijk in rapporten, uitspraken en adviezen in de kwaliteit van wetgeving en bestuur signaleren, werden aan de hand van de jaarverslagen van de instituties samengebracht in een analyserende notitie. Deze notitie werd op 1 december 2025 besproken in een gezamenlijk belegd symposium ‘Naar een realistische overheid’ met een keur aan vertegenwoordigers van uitvoeringsinstanties, wetenschappers, beleidsmakers, politici en andere mensen ‘uit het veld’.
De notitie is aan de hand hiervan aangevuld. In de notitie staan vijf belangrijke aanbevelingen om tot een meer realistische en beter functionerende overheid te komen. De notitie is begin 2026 besproken met de informateur en de fractievoorzitters van de onderhandelende partijen.

Terugkoppeling aan de wetgever
Wanneer in de praktijk blijkt dat wetgeving leidt tot systemische tekorten of ongewilde hardheden, is het belangrijk dat de wetgever daarvan op de hoogte is. De Raad van State koppelt zulke knelpunten en ook andere gebreken in wetgeving dan ook terug aan de wetgever. De Afdeling advisering doet dat via haar adviezen over wetgeving. De Afdeling bestuursrechtspraak neemt terugkoppelingen aan de wetgever op in haar uitspraken als een concrete zaak daarvoor aanleiding geeft.

De Commissie Terugkoppeling is binnen de Raad van State het aanspreekpunt voor vragen over rechterlijke terugkoppeling aan de wetgever. De commissie vraagt op uiteenlopende wijze aandacht voor het belang van terugkoppeling. Zo inventariseert zij welke praktijken van terugkoppeling in binnen- en buitenland bestaan en onderhoudt zij contact met de wetgever, de rechterlijke macht en de wetenschap. Verder houdt de Commissie Terugkoppeling voor collega's en voor de wetgever bij in welke uitspraken een terugkoppeling is opgenomen, en bekijkt zij of daaruit veelvoorkomende onderwerpen naar voren komen.

Het overzicht van uitspraken waarin de Afdeling bestuursrechtspraak een terugkoppeling heeft opgenomen, is te vinden in *De Raad als bestuursrechter* van dit jaarverslag. Inmiddels is sprake van een bestendige praktijk, die zich verder ontwikkelt.

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 constitutionele recht is een kennisgebied dat zowel de Afdeling advisering als de Afdeling bestuursrechtspraak raakt. Voor de duiding en uitleg van het constitutionele recht kan binnen de Raad van State een beroep worden gedaan op het CB. Dit Beraad geeft desgevraagd intern opinies over de uitleg van de Grondwet, nationale constitutionele beginselen, het Statuut voor het Koninkrijk, het constitutionele recht van de Europese Unie zoals dat is neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de EU, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) of de overige mensenrechtenverdragen waarbij Nederland partij is. In 2025 heeft het CB verschillende interne handreikingen uitgebracht over uiteenlopende onderwerpen. Het ging dan bijvoorbeeld om de vrijheid van godsdienst en bescherming van het recht op privé- en familieleven.

Commissie recht van de Europese Unie

De CrEU adviseert intern over de algemene uitleg van het Unierecht op verzoek van de Afdeling advisering of de Afdeling bestuursrechtspraak. De expertise van de CrEU strekt zich uit over de gehele breedte van het Unierecht. Bij haar handreikingen betrekt zij de oprichtingsverdragen, Europese wet- en regelgeving, de jurisprudentie van het Hof van Justitie in Luxemburg en, in nauwe samenwerking met het Constitutioneel Beraad, het EU-Handvest. De CrEU heeft in 2025 in het bijzonder advies gegeven ten behoeve van interne handboeken over de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Dienstenrichtlijn.

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.

In december 2024 werd het zeventigjarig bestaan van het Statuut voor het Koninkrijk herdacht. Het spontaan advies dat de Afdeling advisering in oktober 2024 had uitgebracht riep op tot betere en meer pragmatische verhoudingen binnen het Koninkrijk, waarbij samenwerking op basis van wederzijds begrip centraal moet staan. Het advies werd in de verschillende landen van het Koninkrijk redelijk positief ontvangen, maar een gezamenlijk standpunt dat tot uiting moet komen in een nader rapport van de Rijksministerraad, bleef in 2025 achterwege.

In drie van de vier landen van het Koninkrijk waren het afgelopen jaar parlementsverkiezingen. Politieke stabiliteit is in alle landen

Personeel en financieel in 2025

Personeel

Totaal **731**

Staatsraden

52,5 fte

59% Man

41% Vrouw

1 Vice-president
57 Staatsraden
3 Staatsraden van het Koninkrijk
13 Staatsraden in buitengewone dienst
4 Staatsraden advocaat-generaal

→ **3** in **5** uit →

Medewerkers

619,6 fte

43,3% Man

56,7% Vrouw

653 Medewerkers

5,1% Ziekteverzuim

→ **92** in **73** uit →

Kosten

Totaal **€ 94,4 miljoen**

€ 79 miljoen
Personeel

€ 15,4 miljoen
Materieel

Overzicht van alle cijfers:
raadvanstate.nl/jaarverslag2025

een punt van zorg en aandacht. In Nederland traden de afgelopen vier jaar vier Nederlandse bewindslieden voor koninkrijksrelaties aan, in drie verschillende kabinetten. Consistentie en continuïteit van beleid raakten hierdoor in het gedrang.

De Raad van State van het Koninkrijk, dus niet alleen *van* of *voor* Nederland, heeft als adviseur de ambitie om zuurstof te geven aan nieuwe ideeën, betere verhoudingen en vooral goede samenwerking binnen het Koninkrijk. Waar mogelijk vervult de Raad van State hierbij de rol van 'honest broker' tussen de verschillende belangen en inzichten. De Raad onderhoudt daarvoor goede contacten in Europees Nederland en op alle zes eilanden, zowel in de publieke als in de private sector en niet te vergeten in de *civil society*. De drie staatsraden van het Koninkrijk dragen hieraan in belangrijke mate bij. De Raad verwelkomde in oktober 2025 in de persoon van mr. Randolf Duggins een nieuwe staatsraad van het Koninkrijk voor Sint Maarten.

De viering van Koninkrijksdag 2025 was op 15 december op de Haagse Hogeschool in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Raad van State. In zijn inleiding ging vice-president Thom de Graaf expliciet in op de zorgen over de koninkrijksrelaties die binnen de Raad leven:

"Maar juist ook omdat we voldoende zien, lezen en horen, maken we ons soms wat zorgen. Het Koninkrijk doet het vaak goed en al helemaal als je er met een regionale Caribische bril naar kijkt. Maar het Koninkrijk kan nog zoveel beter. En de mensen die het Koninkrijk samen vormen – allemaal met de Nederlandse nationaliteit – verdienen dat alle overheden dagelijks hun uiterste best doen om prangende vraagstukken zoals armoede, beter onderwijs, veiligheid, aan te pakken. Natuurlijk autonoom, dat wil zeggen ieder zijn eigen taken en verantwoordelijkheden, maar als het even kan in intensieve samenwerking. Sint Maartenaren, Curaçaoënaars of Arubanen hebben niets aan competentiegevechten of hoogdravende woorden over het eigen gelijk; ze hebben wel iets aan lands- en rijksbesturen die de handen ineenslaan, kennis delen en over de grenzen van de eigen bevoegdheid zo goed mogelijk samenwerken. Ook als dat geld kost."

In 2025 hebben diverse Caribische delegaties de Raad van State bezocht voor gesprekken met de vice-president of staatsraden. Daarbij gaat het om gouverneurs, ministers-president, gezaghebbers en volksvertegenwoordigers. In maart 2025 heeft de vice-president een werkbezoek gebracht aan Sint Maarten en aansluitend aan Sint Eustatius. Hij hield tijdens het werkbezoek onder meer een lezing op de University of Sint Maarten, waarbij hij uitgebreid inging op het advies over 70 jaar Statuut.

Algemene verordening gegevensbescherming

In 2025 zijn er vijftig meldingen ontvangen van mogelijke datalekken. In 38 gevallen was daadwerkelijk sprake van een datalek. Deze hoefden op grond van de AVG niet te worden gemeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens.

Er zijn in 2025 drie AVG-verzoeken ontvangen. Er werd verzocht om inzage in de persoonsgegevens die de Raad van State van de verzoekers verwerkt. Eén verzoek is niet in behandeling genomen, omdat de Raad van State de identiteit van de verzoeker niet heeft kunnen vaststellen.

De Raad van State heeft gewerkt aan verschillende projecten om de informatiehuishouding verder te digitaliseren en te verbeteren. Net als in voorgaande jaren zijn daarnaast zogeheten *Data Protection Impact Assessments* uitgevoerd, waarna aanbevolen maatregelen zijn genomen om het beschermen van gegevens te verbeteren.

Wet open overheid
In 2025 heeft de Raad van State in totaal achttien Woo-verzoeken ontvangen. De inhoud van deze verzoeken varieerde. De meeste verzoeken hadden betrekking op de Afdeling advisering. Zo is onder andere gevraagd om documenten over de adviezen over het ontwerpbesluit bemanning zeeschepen en over het amendement bij het wetsvoorstel voor de verlenging van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel. Enkele verzoeken hadden betrekking op algemene onderwerpen over de Raad van State. Een aantal verzoeken had betrekking op de Afdeling bestuursrechtspraak, maar daarop is de Wet open overheid niet van toepassing. De Raad handelt verzoeken doorgaans binnen de termijnen af. Dat lukt niet altijd vanwege de omvang of complexiteit van de verzoeken.

In 2025 zijn vijf bezwaarschriften ingediend naar aanleiding van Woo-verzoeken. Dat waren voornamelijk verzoeken over de Afdeling bestuursrechtspraak. In drie zaken is beroep ingesteld en de rechtbank heeft in twee zaken uitspraak gedaan.

Op basis van de Wet open overheid moet steeds meer informatie actief openbaar worden gemaakt. De Raad van State maakt zelf veel informatie openbaar zoals alle adviezen, algemene regelingen en andere publicaties. Ook de Woo-besluiten en beslissingen op bezwaar worden op de website gepubliceerd.

De Raad als adviseur, toezichthouder en toetser in 2025

Cijfers en mensen
In 2025 zijn 344 zaken voor advies aan de Afdeling advisering voorgelegd. Dit aantal is iets hoger dan in 2024. De Afdeling advisering heeft in 2025 in 312 zaken advies of voorlichting uitgebracht. Gemiddeld deed de Afdeling advisering er 48 dagen over om tot een advies te komen. Dat is ongeveer even lang als de gemiddelde adviesduur in de voorgaande jaren.

De Afdeling advisering bracht in 2025 zes zogenoemde voorlichtingen uit. Dat doet zij op verzoek van de regering, de Tweede Kamer of de Eerste Kamer. Het geven van voorlichting verschilt van de reguliere advisering doordat er niet wordt gereageerd op een concreet wetsvoorstel, maar op enkele vragen die aan de Afdeling advisering worden gesteld. De voorlichtingen van de Afdeling advisering in 2025 gingen over uiteenlopende onderwerpen, zoals de mogelijkheden van de introductie van een rekenkundige ondergrens voor stikstofdepositie, de verlenging van de bewaartermijn van politiegegevens, de consequenties van een verworpen begroting en over het amendement bij de Asielnoodmaatregelenwet over de reikwijdte van strafbaarstelling van illegaliteit.

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 personele samenstelling van de Afdeling advisering waren het afgelopen jaar niet veel wijzigingen. Op 1 oktober 2025 verwelkomde de Raad van State van het Koninkrijk mr. R. (Randolf) Duggins als staatsraad van het Koninkrijk voor Sint Maarten. Hij volgde mr. M.C. (Maria) van der Sluijs-Plantz op die de pensioengerechtigde leeftijd had bereikt en op 1 april 2025 afscheid nam van de Raad. Ook werd afscheid genomen van mr. F.H.G. (Frank) de Grave die op 1 juli 2025 met pensioen ging.

Beoordelingskader
De Afdeling advisering komt tot haar adviezen aan de hand van een beoordelingskader. Voor alle voorstellen geldt daarmee dezelfde maatstaf. Op basis van het beoordelingskader beoordeelt de Afdeling advisering onder meer of een wetsvoorstel daadwerkelijk een oplossing biedt voor het geschetste probleem, in lijn is met hoger recht en past binnen de juridische systematiek, en of een wetsvoorstel uitvoerbaar is. Het beoordelingskader draagt op deze wijze niet alleen bij aan de totstandkoming van adviezen, maar geeft ook inzicht in de manier waarop de Afdeling advisering een voorstel beoordeelt. Zo werpt het beoordelingskader zijn schaduw vooruit. Het beoordelingskader is gepubliceerd op de website van de Raad van State.

Spoedverzoeken
Een minister kan vragen om spoedbehandeling van de adviesaanvraag of het voorlichtingsverzoek. Dit verzoek moet onderbouwd zijn. Daarbij is een zorgvuldige afweging van de noodzaak van een spoedprocedure door de

minister van belang. De reden voor spoed kan zijn gelegen in de inhoud of aard van het wetsvoorstel, zoals bij belastingwetgeving die met de begroting samenhangt en aan het begin van het nieuwe begrotingsjaar in werking moet treden. Ook kunnen maatschappelijke kwesties vragen om onmiddellijk optreden en daarmee om een versnelde wetgevingsbehandeling. Op een spoedverzoek adviseert de Afdeling advisering in beginsel binnen een termijn van zes tot acht weken. In 2025 heeft de Afdeling advisering 24 keer met spoed geadviseerd of voorlichting uitgebracht. Een voorbeeld van een spoedadvies was het advies over de wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximumaantal vliegbewegingen. Reden voor de spoed was dat Schiphol de zogeheten capaciteitsdeclaratie binnen een maand na de adviesaanvraag moest vaststellen. In deze declaratie wordt de beschikbare capaciteit van de luchthaven voor dat slotseizoen vastgelegd.

'Tegemoetkomen doe je niet zomaar'

De Afdeling advisering heeft in mei 2025 de publicatie 'Tegemoetkomen doe je niet zomaar' uitgebracht over onverplicht overheidshandelen bij klemmende situaties. Aanleiding voor de publicatie is dat de overheid regelmatig wordt geconfronteerd met niet-alledaagse, diepingrijpende situaties van groepen burgers, zoals bijvoorbeeld kinderopvangtoeslagen, Groningen, rampen zoals MH_{17} of de overstroming in Limburg. De gebruikelijke juridische kaders bieden hiervoor niet altijd een oplossing. Met een afwegingskader wil de Afdeling advisering overheden een aantal uitgangspunten aanreiken voor het omgaan met klemmende situaties. Tegemoetkomen kan op veel manieren en moet daarom breed worden opgevat. Erkenning van ernstig leed door de overheid moet bijdragen aan het herstel van de waardigheid van zwaar getroffen burgers. Hoe dit gebeurt is vooral afhankelijk van de context. Inzicht in de behoeften van burgers is daarbij heel belangrijk. De publicatie is te vinden op de website van de Raad van State.

Belangrijke thema's en onderwerpen in de wetgevingsadvisering in 2025

Het jaarverslag besteedt aandacht aan de belangrijkste thema's en onderwerpen in de advisering in 2025. Het gaat om thema's die de Afdeling advisering het afgelopen jaar in verschillende wetsvoorstellen heeft teruggezien. In deze samenvatting kunnen slechts enkele thema's en onderwerpen aan de orde komen. Op de website van het jaarverslag staat een uitgebreid overzicht in *De Raad als adviseur, toezichthouder en toetser*.

Beperking van grondrechten

In een maatschappij waarin mensen met verschillende achtergronden en opvattingen samenleven kunnen grondrechten soms botsen met andere grondrechten en belangen. De Afdeling advisering heeft in 2025 in diverse adviezen aandacht gevraagd voor de rol van grondrechten in een pluriforme samenleving. Het ging daarbij steeds om het vinden van de juiste afweging tussen de verschillende belangen bij een voorgestelde beperking van de godsdienstvrijheid.

Bijvoorbeeld in het advies van 29 oktober 2025 over een initiatiefwetsvoorstel waarin werd verboden om gebruik te maken van geluidsversterking bij oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging. De Grondwet beschermt de godsdienstvrijheid, maar biedt ook de mogelijkheid om grenzen te stellen aan uitingen van godsdienst en levensovertuiging in de openbare ruimte. Nederland kent van oudsher een grote diversiteit in religies, levensbeschouwingen, opvattingen, leefstijlen en waardepatronen ('pluriformiteit'), waarbij wordt gestreefd naar wederzijdse tolerantie en verdraagzaamheid. Dat maakt dat de beperking van de godsdienstvrijheid om een grondige belangenafweging vraagt waarbij het belang van bescherming van het grondrecht zwaar

weegt. Volgens de Afdeling advisering gaat het wetsvoorstel verder dan nodig is, omdat het een algeheel verbod regelt. Het voldoet daarom niet aan de eisen voor een beperking van de godsdienstvrijheid. Daarnaast pakt het wetsvoorstel discriminerend uit, omdat overwegend één geloofsovertuiging wordt geraakt.

Beperkingen van de godsdienstvrijheid moeten altijd in een wet of in elk geval op basis van een wet. Daar wijst de Afdeling advisering op in het advies van 12 november 2025 over een ontwerpbesluit waarin buitengewoon opsporingsambtenaren werd verboden om zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuiging te dragen. De wetgever moet rekening houden met de eisen die worden gesteld aan de beperking van grondrechten. Daaruit volgt dat expliciete discussie in en met instemming van het parlement nodig is. Zo wordt gewaarborgd dat zowel de Eerste als de Tweede Kamer, waarin verschillende opvattingen vertegenwoordigd zijn, met de beperking instemt.

Zorgvuldige voorbereiding

Voor de rechtmatigheid, legitimiteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving is het belangrijk dat wetten op een zorgvuldige manier tot stand komen. Dit vereist dat bij de voorbereiding van wetsvoorstellen de gevolgen voor het bedrijfsleven, burgers en uitvoeringsorganisaties zoveel mogelijk in beeld worden gebracht en de gevolgen van de plannen voldoende worden doordacht. Daarom wordt in de regel tijdens de voorbereiding van een wetsvoorstel een uitvoeringstoets gedaan om informatie te verkrijgen over de uitvoerbaarheid van het voorstel. Daarnaast kan advies worden ingewonnen bij externe adviescolleges, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens of het Adviescollege toetsing regeldruk. Ook kunnen geïnteresseerde burgers en organisaties vaak online reageren op wetsvoorstellen die in voorbereiding zijn, de zogenoemde internetconsultatie. De Afdeling advisering benadrukt in haar advies van 28 mei 2025 over het wetsvoorstel huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026 dat een zorgvuldige wetsvoorbereiding meer is dan een formaliteit. Het is een cruciale stap om te komen tot goede wetgeving.

Verder is het belangrijk dat voldoende tijd wordt genomen om de gebruikelijke stappen van het wetgevingsproces nauwkeurig te doorlopen. In uitzonderlijke situaties kan het noodzakelijk zijn om af te zien van bepaalde stappen, bijvoorbeeld bij acute omstandigheden en als er spoedige (nood)maatregelen nodig zijn. Ook in het advies over het wetsvoorstel voor huurbevriezing benadrukt de Afdeling advisering dat als dat niet aan de orde is, het overslaan van belangrijke fases in het wetgevingsproces bezwaarlijk is. Als veel informatie nog niet bekend is en de besluitvorming eigenlijk nog niet is afgerond, komt bovendien de zorgvuldige advisering door de Afdeling advisering en een zorgvuldige beraadslaging en besluitvorming van regering en parlement onder druk te staan.

Ook voor amendering van een wetsvoorstel is het belangrijk om de expertise en perspectieven van deskundigen en andere relevante partijen te betrekken en de gevolgen van een amendement voor de samenleving en uitvoeringsorganisaties goed te doordenken. Amendementen worden vaak pas kort voor of tijdens de plenaire behandeling van een wetsvoorstel ingediend. Als gevolg van de tijdsdruk die daardoor ontstaat is er vaak onvoldoende gelegenheid om de gevolgen van een ingediend amendement te kunnen doordenken. Ook kunnen hierdoor de financiële gevolgen niet voldoende in beeld komen. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit van wetgeving. In een zogeheten briefadvies aan de Tweede en de Eerste Kamer van 24 april 2025 benadrukt de Afdeling advisering daarom het belang dat de regering en de Tweede Kamer voorafgaand aan de stemming over

Advisering in 2025

Ingekomen en afgedane adviesaanvragen

12,5 fte

Vice-president	**1**
Staatsraden	**13**
Staatsraden van het Koninkrijk	**3**
Staatsraden in buitengewone dienst	**1**

Budget
€ 14,7 miljoen

37 Juristen/adviseurs **33,1** fte

Ingekomen 344

Welk ministerie heeft de meeste adviezen aangevraagd?

46 Justitie en Veiligheid
41 Infrastructuur en Waterstaat
40 Financiën
36 Sociale Zaken en Werkgelegenheid
26 Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Enkele categorieën van ingekomen adviesaanvragen

152 Voorstellen van (rijks)wet
146 Ontwerp-algemene maatregelen van (rijks)bestuur
13 Initiatief(rijks)wetsvoorstellen
6 Voorlichting
2 Oordelen begrotingstoezicht

Afgedaan 312

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

41 Justitie en Veiligheid
35 Financiën
33 Infrastructuur en Waterstaat
31 Sociale Zaken en Werkgelegenheid
26 Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Enkele categorieën van uitgebrachte adviezen

139 Voorstellen van (rijks)wet
129 Ontwerp-algemene maatregelen van (rijks)bestuur
9 Initiatief(rijks)wetsvoorstellen
6 Voorlichting
2 Oordelen begrotingstoezicht
1 Beschouwing klimaattoezicht

Negatief dictum **11,4%**

Positief dictum **88,6%**

*Advies conform **61,5%***

Doorlooptijden adviezen

122 adviezen binnen 1 maand
82 adviezen binnen 2 maanden
57 adviezen binnen 3 maanden
43 adviezen langer dan 3 maanden

48 *gemiddelde adviesduur in dagen*

Overzicht van alle cijfers:
raadvanstate.nl/jaarverslag2025

amendementen, voldoende tijd nemen om de relevante aspecten ervan in kaart te brengen en deze zorgvuldig te wegen.

Consistente regelgeving
Consistente regelgeving is van belang voor de rechtszekerheid, een aantrekkelijk ondernemingsklimaat en het beeld van een betrouwbare overheid. Bij consistent beleid weten burgers en bedrijven waar ze aan toe zijn en kan de overheid zich richten op eenduidige uitvoering. Regering en parlement zagen in 2025 op verschillende terreinen aanleiding terug te komen van wet- en regelgeving die recent is vastgesteld. Snel opeenvolgende wijziging van regelgeving kan nadelige gevolgen hebben.

Bij het wetsvoorstel voor de verlenging van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel werd bij amendement een vergaande wijziging ingevoerd op het pensioenstelsel zelf. Bij de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel is het wettelijke uitgangspunt dat de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten die zijn opgebouwd in het oude pensioenstelsel, worden ingebracht in het nieuwe stelsel, tenzij dit onevenredig ongunstig is voor bepaalde betrokkenen. Het amendement wilde dit uitgangspunt van 'ja, tenzij' al voordat de wet in werking zou treden, wijzigen naar 'nee, tenzij' door het invoeren van een voorafgaand instemmingsvereiste. Het doel van het amendement was om het draagvlak voor de transitie en het vertrouwen in het pensioenstelsel te vergroten. De Afdeling advisering wijst in haar advies van 12 maart 2025 op het belang van consistente wetgeving en rechtszekerheid. Rust en duidelijkheid over de wet- en regelgeving zijn voor veel pensioenfondsen een randvoorwaarde om het benodigde tempo te maken én te houden voor een tijdige overgang.

De besluiten over het beëindigen van de afroming van varkens- en pluimveerechten per december 2025 zijn een voorbeeld van wijziging van zeer recent genomen besluiten. De afroming van beide dierenrechten is pas in januari 2025 ingevoerd in de Meststoffenwet. Dit om de verlaagde mestproductieplafonds te verwezenlijken, die zijn vastgesteld ter uitvoering van de derogatiebeschikking van de Europese Commissie op basis van de Nitraatrichtlijn. De Afdeling advisering merkt in haar advies van 19 november 2025 over het beëindigen van deze afroming in hetzelfde kalenderjaar op dat de maatregel ongedaan wordt gemaakt voordat deze effect heeft kunnen sorteren. Zo'n onbestendig beleid kan negatieve gevolgen hebben voor het ondernemingsklimaat.

Uitvoerbaarheid van wetgeving
Het is belangrijk dat de wetgever aandacht heeft voor de uitvoerbaarheid van wetgeving, omdat wetgeving alleen effectief kan zijn als uitvoeringsorganisaties in staat zijn de voorgestelde taken en bevoegdheden uit te voeren. Bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving zal er daarom steeds oog moeten zijn voor de al bestaande taken en de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Zo kan worden voorkomen dat de uitvoering in de knel komt en reparatiewetgeving nodig is om grote uitvoeringsproblemen op te lossen.

De mate waarin de wetgever rekening houdt met de uitvoerbaarheid van wetgeving en de wensen en mogelijkheden van de uitvoeringsorganisaties blijkt in de praktijk wisselend te zijn. Zo heeft de Afdeling advisering in 2025 geadviseerd over wetsvoorstellen waarbij nadrukkelijk oog is geweest voor de uitvoerbaarheid van wetgeving. Voorbeeld hiervan is het Wetsvoorstel proactieve dienstverlening, waarbij de wetgever kiest voor een discretionaire bevoegdheid om proactieve dienstverlening toe te passen. Dit betekent dat de uitvoeringsorganisatie zelf kan bepalen in welke gevallen proactieve dienstverlening wordt toegepast, zodat rekening kan worden

gehouden met de beschikbare mensen en middelen. Daarmee wordt voorkomen dat deze nieuwe, aanvullende taak ten koste gaat van de reguliere dienstverlening. De Afdeling advisering onderschrijft in haar advies van 11 juni 2025 deze keuze van de wetgever. Maar de Afdeling advisering ontvangt ook wetsvoorstellen waarbij onvoldoende rekening is gehouden met de uitvoerbaarheid en de beschikbare capaciteit. Een voorbeeld hiervan is het wetsvoorstel over de basisverzekering voor arbeidsongeschikte zelfstandigen. Dit wetsvoorstel introduceert een nieuw verzekeringsstelsel voor zelfstandigen bij arbeidsongeschiktheid. De uitvoering hiervan blijkt echter voor het UWV en de Belastingdienst op korte termijn niet haalbaar te zijn. In haar advies van 10 december 2025 merkt de Afdeling advisering op dat dit voorstel de huidige wet- en regelgeving nog complexer maakt. En regels die steeds complexer worden, zorgen voor steeds grotere problemen bij burgers en uitvoeringsorganisaties, terwijl die nu al kampen met grote beperkingen in de uitvoering.

Ook in de adviezen van 5 februari 2025 over de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel merkt de Afdeling advisering op dat bepaalde maatregelen de belasting van de asielketen zullen verhogen. De IND moet meer en bewerkelijkere beslissingen nemen. Over deze beslissingen zal vervolgens meer worden geprocedeerd, wat de druk op de rechtspraak verhoogt. En wanneer procedures langer duren, verblijven mensen bovendien langer in de asielopvang.

Effectieve wetgeving over weerbaarheid

In 2025 stond 'weerbaarheid' meer in de belangstelling bij de wetgever. De veranderde geopolitieke situatie gaf daarvoor aanleiding, net als de wens om voorbereid te zijn op mogelijke terroristische dreigingen, sabotage of risico's op het gebied van natuurrampen en klimaatverandering. In tijden van crisis moeten essentiële diensten, maatschappelijke en economische processen door kunnen blijven gaan. Daarvoor is nodig dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden concreet worden belegd en dat die coherent en consistent zijn.

In het advies van 9 april 2025 over de modernisering van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden vraagt de Afdeling advisering aandacht voor de coherentie en consistentie van het staatsnoodrecht. Daarbij is inzet van verschillende bewindspersonen essentieel om bepalingen in verschillende wetten goed op elkaar af te stemmen en waar nodig gelijk te trekken.

De voorstellen 'Wet weerbaarheid kritieke entiteiten' en de 'Cyberbeveiligingswet' implementeren Europese richtlijnen en hebben tot doel de weerbaarheid van vitale maatschappelijke functies of economische activiteiten en essentiële diensten in stand te houden én te versterken. Ook belangrijke maatschappelijke en economische processen vereisen adequate bescherming tegen cyberbeveiligingsrisico's. De Afdeling advisering is in beide adviezen van 19 februari 2025 alert op de vraag hoe die Europese richtlijnen uitvoerbaar ingepast kunnen worden in de Nederlandse structuur en daarmee daadwerkelijk effectief kunnen zijn voor het versterken van de weerbaarheid van essentiële diensten. De Afdeling advisering wijst in het bijzonder op het belang om problemen door overlapping van bevoegdheden te vermijden.

Omdat weerbaarheid bij uitstek een onderwerp is dat alle sectoren overstijgt, moeten verantwoordelijk- en bevoegdheden duidelijk worden toebedeeld. De Afdeling advisering vraagt uitdrukkelijk aandacht voor de taakafbakening tussen vakministers en zelfstandige bestuursorganen en tussen vakministers en de coördinerende taak van de minister van Justitie en Veiligheid.

Ook is op 12 november 2025 geadviseerd over het wetsvoorstel tot wijziging van de Energiewet om het EU-wetgevingspakket te implementeren. Dat regelt dat de minister om redenen van nationale veiligheid, bindende aanwijzingen kan geven aan elektriciteits- of aardgasbedrijven om veilig te stellen dat essentiële overheidsorganisaties en bedrijven verzekerd zijn van elektriciteit. De Afdeling advisering vindt dit een verstandig voorstel. Het is steeds belangrijker geworden dat Nederland weerbaar is tegen geopolitieke dreigingen. Energie is een essentiële voorziening en onze open energiemarkt is kwetsbaar.

Wel vindt de Afdeling advisering dat deze bevoegdheid van de minister niet nauwkeurig is afgebakend, want hiermee kan diep worden ingegrepen in de markt. Om de bevoegdheid beter af te bakenen kan het beste worden aangesloten bij het Europese stelsel. En als een energietekort dreigt, is het niet alleen van belang om te voorzien in leveringszekerheid voor essentiële organisaties, maar ook om te bepalen welke afnemers minder of geen elektriciteit krijgen. Dat is een zaak van algemeen regeringsbeleid.

Onafhankelijk begrotingstoezicht

De Afdeling advisering is belast met het onafhankelijk begrotingstoezicht op de naleving van de (Europese) begrotingsregels en met het jaarlijkse advies bij de Miljoenennota. In dit kader zijn in 2025 de voorjaarsrapportage, het advies bij de Miljoenennota en septemberrapportage uitgebracht. Het begrotingstoezicht gebeurt tegen de achtergrond van toegenomen geopolitieke spanningen en daarmee samenhangende onzekerheid. Nationaal werd de behandeling van de begroting 2026 bemoeilijkt door de samenloop van verkiezingen en kabinetsformatie. Daarnaast stond 2025 in het teken van de verdere implementatie van het vernieuwde Europese begrotingsraamwerk.

Voorjaarsrapportage 2025

In de Voorjaarsrapportage beoordeelt de Afdeling advisering de naleving van de nationale en Europese begrotingsregels. Zij concludeert in haar rapportage van 7 mei 2025 dat Nederland voldoet aan de eisen van de *correctieve* arm van het Stabiliteits- en Groeipact: het EMU-saldo blijft in de relevante jaren boven de grens van -3% bbp en de overheidsschuld onder de referentiewaarde van 60% bbp. Daartegenover staat dat niet wordt voldaan aan de vereisten van de *preventieve* arm. De groei van de netto-overheidsuitgaven ligt boven het uitgavenpad dat nodig is om de overheidsfinanciën op de middellange termijn houdbaar te houden.

De nationale begrotingsregels zijn in de Voorjaarsnota overwegend nageleefd. De Afdeling adviseert constateert dat ramingen van het EMU-saldo in recente jaren vaak pessimistischer uitvielen dan de uiteindelijke realisaties, maar ziet hierin geen aanleiding om het trendmatig begrotingsbeleid te herzien. Daarnaast reflecteert zij in de rapportage op het eerste jaar dat de nieuwe Europese begrotingsregels gelden en op de aanvullende flexibiliteit voor defensie-uitgaven. Hierbij benadrukt ze dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën leidend moet blijven.

Miljoenennota-advies 2026 en Septemberrapportage 2025

De septemberrapportage en het advies over de Miljoenennota worden jaarlijks op Prinsjesdag in één document uitgebracht. Afgelopen jaar beoordeelde de Afdeling advisering het begrotingsbeleid in de context van een demissionair kabinet en een wisselende samenstelling van de Tweede Kamer. Nieuw beleid in deze fase moet budgettair neutraal zijn, om beleidsruimte voor een nieuw kabinet te behouden. De Afdeling advisering spreekt waardering uit voor de aanzet tot een economische structuuranalyse, maar benadrukt het belang van een geïntegreerd analysekader

waarin maatschappelijke opgaven en budgettaire grenzen expliciet worden gemaakt. Er is toenemende schaarste aan arbeid, kapitaal en ruimte, dus keuzes zijn onvermijdelijk. De Afdeling advisering wijst op het belang van het stimuleren van de productiviteitsgroei, de kwaliteit van de overheidsuitgaven en de noodzaak om verder te kijken dan één kabinetsperiode.

Bij de toetsing aan de Europese begrotingsregels concludeert de Afdeling advisering, in lijn met de Voorjaarsrapportage 2025, dat Nederland voldoet aan de eisen van de correctieve arm, maar niet aan die van de preventieve arm. Ook stelt zij vast dat het kabinet de regels van het trendmatig begrotingsbeleid niet volledig heeft nageleefd. Financiële dekking voor uitgaven wordt deels gevonden via maatregelen die over meerdere jaren en posten zijn gespreid. Dat vermindert de transparantie en de jaarconsistentie van het inkomsten- en uitgavenkader.

Toetsing van klimaatbeleid

De Afdeling advisering toetst jaarlijks het klimaatbeleid van de regering op grond van de Klimaatwet. In 2025 heeft de Afdeling advisering een beschouwing gemaakt over het ontwerp-Klimaatplan 2025-2035 en over de concept-Klimaat- en Energienota 2025.

Ontwerp-Klimaatplan

De Afdeling advisering is in haar beschouwing van 3 maart 2025 over het ontwerp-Klimaatplan op zichzelf positief over de keuze om in te zetten op het bevorderen van groene groei. Zij wijst echter op het belang van het uiteenzetten van een sociaaleconomische structuuranalyse, met een nadruk op de ruimtelijke dimensies van het klimaatbeleid. Van belang is adequate uitvoering van bestaand klimaatbeleid en het tijdig maken van concrete en richtinggevende keuzes over wat er op de korte en middellange termijn moet gebeuren. Zij adviseert de regering een tussendoel voor 2040 in de Klimaatwet vast te leggen.

Ook wordt het belang van klimaatrechtvaardigheid onderschreven, dat de regering als een belangrijk uitgangspunt in het ontwerp-Klimaatplan formuleert. Omdat gedragsverandering van wezenlijk belang is voor het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050, is het volgens de Afdeling advisering van belang om een gedragsstrategie te formuleren en daarbij te concretiseren welk beleid het kabinet voor de komende jaren voor ogen heeft.

Concept-Klimaat- en Energienota 2025

Op grond van de Klimaatwet geldt een wettelijk streefdoel van 55% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990. De Afdeling advisering concludeert in haar beschouwing van 10 september 2025 dat er nauwelijks vooruitgang is geboekt om de klimaatdoelstellingen voor 2030 te halen. Daarmee is er dus in feite achteruitgang, omdat in de toekomst grotere stappen moeten worden gezet om de klimaatdoelen alsnog te kunnen halen. Maar ondertussen wordt het ambitieniveau voor wind op zee verlaagd en worden de verplichtingen op het gebied van de productie van groene waterstof teruggeschroefd. Daarmee wordt het klimaatbeleid instabieler.

De Afdeling advisering vindt het belangrijk om nadrukkelijker onderscheid te maken tussen bedrijvigheid die wezenlijk is om te behouden voor het versterken van het groeivermogen, voor het ontwikkelen van een duurzame concurrerende industrie of voor het veiligstellen van vitale belangen, en activiteiten waarvoor dat niet of in mindere mate geldt. Investeringen en aandacht kunnen dan primair worden gericht op kansrijke, innovatieve, duurzame bedrijvigheid, die over voldoende fysieke ruimte moet kunnen beschikken en waarvoor voldoende mensen en middelen beschikbaar moeten zijn.

De Raad als bestuursrechter in 2025

Cijfers en mensen
In 2025 was het aanbod aan nieuwe zaken ongeveer 10.700. Het aantal ingekomen zaken was daarmee iets lager dan in 2024. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in 2025 ongeveer 10.900 zaken afgedaan. Dat is opnieuw meer dan de jaren daarvoor. Omdat de uitstroom hoger was dan de instroom is het aantal zaken dat in behandeling is, afgenomen. De gemiddelde doorlooptijd van zaken in 2025 is 36 weken.

De Omgevingskamer heeft in 2025 ongeveer 2.500 zaken afgedaan. De belangrijkste thema's in die uitspraken zijn: infrastructuur, energietransitie, natuurbescherming, maar bovenal wonen. Sinds de zomer van 2024 krijgen woningbouwzaken voorrang op andere rechtszaken in het omgevingsrecht. Aanvankelijk zou dit project stoppen op 1 juli 2025, maar gelet op de bereikte resultaten en het grote maatschappelijke belang van de woningbouwopgave heeft de Afdeling bestuursrechtspraak besloten om daar in elk geval tot de zomer van 2026 mee door te gaan. In 2025 had de Omgevingskamer nog steeds maar in beperkte mate te maken met de Omgevingswet die sinds 1 januari 2024 geldt.

De Algemene kamer behandelt allerlei zaken op veel uiteenlopende rechtsgebieden, zoals subsidie, onderwijs, schadevergoeding en toeslagen. In 2025 heeft die kamer bijna 2.500 rechtszaken afgedaan. Dat is ruim 650 zaken meer dan in 2024.

In de Vreemdelingenkamer werden in 2025 in totaal bijna 6.000 zaken afgedaan. De gemiddelde doorlooptijd nam daarbij af, ondanks de afhandeling van verschillende oudere zaken. De voorraad zaken die de Afdeling bestuursrechtspraak nog moet afhandelen, is daarentegen licht gegroeid. De hoge werkdruk werd ook in 2025 in de Vreemdelingenkamer gevoeld, zeker met het nieuwe Europese Asiel- en Migratiepact in het vooruitzicht.

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 twee nieuwe staatsraden in 2025: mr. J. (Hanneke) Luijendijk per 1 september en mr. J.A.W. (Jeroen) Huijben per 1 november. Daar stond het vertrek van drie staatsraden tegenover: mr. J.E.M. (Jaap) Polak per 1 januari, mr. H.C.P. (Hans) Venema per 1 maart en mr. J.M.L. (Jacques) Niederer per 1 juli.

Toegankelijke rechtspraak
De Afdeling bestuursrechtspraak streeft naar goede, zorgvuldige en effectieve communicatie met procespartijen. Goede communicatie is een belangrijke randvoorwaarde voor toegankelijke rechtspraak en effectieve rechtsbescherming. Als burgers en bedrijven niet goed weten wat hun rechten en mogelijkheden zijn in een procedure, kunnen zij daarvan niet optimaal gebruikmaken. Goede communicatie draagt bovendien bij aan het vertrouwen in de

rechtspraak. In 2025 is daarom bij de Afdeling bestuursrechtspraak een project gestart om te onderzoeken hoe de communicatie met procederende burgers gebruiksvriendelijker kan worden gemaakt. Een externe onderzoeker heeft aan de hand van onder meer interviews met procederende burgers informatie en feedback opgehaald. Vervolgens zijn aanbevelingen gedaan om vanuit de behoefte van verschillende soorten procespartijen te zoeken naar communicatie(vormen) die daarop zijn afgestemd. In 2026 zal op basis van de aanbevelingen worden gewerkt aan het doorvoeren van verbeteringen.

Onderdeel van de verbetering van de toegankelijkheid is ook het mogelijk maken van het digitaal procederen. Sinds 2025 kunnen vreemdelingenadvocaten in een nieuw digitaal, snel en beveiligd portaal procesdossiers bekijken, stukken uitwisselen en communiceren met de Afdeling bestuursrechtspraak. Ook de IND kan sinds 2025 processtukken via een systeemkoppeling uitwisselen met de Afdeling bestuursrechtspraak. Aan een digitaal portaal voor álle zaken wordt gewerkt. Streven is dat in 2028 procespartijen in alle zaken via een beveiligd portaal procesdossiers kunnen bekijken, stukken kunnen uitwisselen en communiceren met de Afdeling bestuursrechtspraak. Voor burgers, studenten, bestuursorganen en organisaties en advocaten en gemachtigden bestaat nu al de mogelijkheid om processtukken aan te leveren via een voorziening voor Veilig Mailen.

Oriëntatie op de buitenwereld

In november 2025 deed de Afdeling bestuursrechtspraak mee aan de Week van de Rechtspraak. Naast het bijwonen van een rechtszitting kreeg het publiek meer te horen over het werk van de Raad van State als hoogste algemene bestuursrechter. Ook werd het publiek in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen over het werk, de organisatie en de geschiedenis van de Raad van State.

In 2024 hebben het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht (LOVB) van de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak samen het initiatief genomen om gesprekken te voeren over ons werk met bestuursrechters van de eerste lijn (bij de rechtbanken) en in hoger beroep. Doel van het gesprek is elkaar informeren en bespreken op welke manier we elkaar kunnen helpen: signalen aan de wetgever geven, jurisprudentie aanpassen, *best practices* delen. In 2025 hebben twee regiobijeenkomsten met afvaardigingen van verschillende rechtbanken plaatsgevonden.

Daarnaast hebben staatsraden en juristen van de Afdeling bestuursrechtspraak in 2025 deelgenomen aan de zogenoemde expertgroepen van de rechtbanken op de terreinen waarop de Afdeling bestuursrechtspraak rechter in hoger beroep is: de expertgroepen Algemene wet bestuursrecht, Omgevingsrecht, Vreemdelingenrecht en Varia. In deze bijeenkomsten wordt praktische informatie gedeeld, maar is er ook ruimte voor het uitwisselen van andere informatie.

In 2025 is de Klankbordgroep Migratierecht twee keer bijeengekomen bij de Afdeling bestuursrechtspraak. In de bijeenkomst in maart is onder meer gesproken over de ingrijpende gevolgen van de asielnoodmaatregelenwet en het EU-Migratiepact voor het asielrecht. Er werden zorgen geuit over de mogelijke invloed op doorlooptijden en zorgvuldigheid van besluitvorming. In september 2025 kwam de problematiek van het horen van kinderen in het vreemdelingenrecht aan de orde.

In maart 2025 vroeg de Afdeling bestuursrechtspraak organisaties en mensen om in vier vergelijkbare rechtszaken mee te denken ('amicus curiae') hoe moet worden omgegaan met wijzigingsverzoeken in de Basisregistratie Personen (BRP). In deze zaken wilde de Afdeling bestuursrechtspraak een breder beeld

krijgen van de gevolgen van het toe- of afwijzen van rectificatieverzoeken van persoonsgegevens in de BRP. In totaal hebben 45 personen en organisaties als 'meedenkers' gereageerd, waaronder de IND, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, diverse gemeenten en individuele personen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in oktober 2025 uitspraak gedaan in de zaken.

Terugkoppeling aan de wetgever

De Afdeling bestuursrechtspraak spreekt zich in haar uitspraken in individuele zaken soms uit over knelpunten in de regelgeving. Ook stuit de Afdeling bestuursrechtspraak in individuele zaken soms op gebreken in de wetgeving of onvoorziene gevolgen van wetgeving. Als de Afdeling bestuursrechtspraak ervoor kiest om een knelpunt of een gebrek onder de aandacht van de wetgever te brengen, doet zij dat zoveel mogelijk expliciet in de uitspraak onder een kopje 'terugkoppeling aan de wetgever'. Zo wil zij in haar uitspraken bijdragen aan een transparante dialoog tussen rechter en wetgever. In 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in diverse uitspraken expliciet een bepaald aspect teruggekoppeld aan de wetgever. Dit gebeurde bijvoorbeeld in twee uitspraken die hier kort worden beschreven. Een volledig overzicht van de uitspraken die de Afdeling bestuursrechtspraak in 2025 heeft gedaan met een terugkoppeling aan de wetgever staat op de website van het jaarverslag.

Hersteloperatie toeslagen

Op 26 maart 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak gedaan in een zaak over de Wet hersteloperatie toeslagen. Zij heeft in deze uitspraak vastgesteld binnen welke termijn de Dienst Toeslagen op een bezwaar moet beslissen na een gegrond beroep tegen het niet tijdig nemen van zo'n beslissing op bezwaar en welke dwangsom de Dienst Toeslagen vervolgens moet betalen als deze termijn verstrijkt. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar uitspraak betrokken dat de wetgever de onrealistische wettelijke termijn voor het nemen van een beslissing op bezwaar niet heeft aangepast naar aanleiding van de oproep van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 augustus 2023. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft de wetgever opgeroepen om te komen tot een oplossing voor de grootschalige en structurele problematiek van uitblijvende besluitvorming.

Optreden tegen digitale oproep

Op 11 juni 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak gedaan in een zaak over het optreden van de burgemeester van Utrecht om wanordelijkheden te voorkomen naar aanleiding van een digitale oproep van een persoon. Zij oordeelde dat de rechtbank terecht had overwogen dat geen sprake was van een overtreding van artikel 2:2, eerste lid, onder g, van de Algemene plaatselijke Verordening Utrecht 2010, omdat dat artikel niet geldt voor een digitale oproep. Die bepaling gaat over gedrag op een fysieke plaats in de openbare ruimte dat aanleiding geeft tot wanordelijkheden. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft er in de uitspraak op gewezen dat als de burgemeester naar aanleiding van een digitale oproep de openbare orde wil beschermen, het aan de wetgever is om een op een digitale oproep toegesneden wettelijk voorschrift vast te stellen als grondslag voor dat optreden.

Spraakmakende uitspraken

In 2025 deed de Afdeling bestuursrechtspraak weer spraakmakende uitspraken. De website van het jaarverslag biedt een uitgebreid overzicht van uitspraken in *De Raad als bestuursrechter*. Op de website staat ook het jurisprudentieoverzicht met de meest in het oog springende uitspraken van 2025. Hieronder worden slechts enkele uitspraken uitgelicht.

Wonen en werken

Sinds de zomer van 2024 geeft de Afdeling bestuursrechtspraak in de Omgevingskamer

voorrang aan woningbouwzaken met een omvang van twaalf woningen of meer. Dit vooruitlopend op de Wet regie versterking volkshuisvesting die waarschijnlijk in 2026 van kracht wordt, maar vooral vanwege de maatschappelijke wens om woningbouwprocedures te versnellen. Er zijn sinds het begin van het project tot eind 2025 bijna vierhonderd zaken met voorrang behandeld. Het gaat dan in totaal om ruim 82.000 woningen. Een speciaal team van staatsraden en juristen behandelt deze woningbouwzaken. Op de website van de Raad van State worden resultaten van het project weergegeven, waarbij een regionale verdeling van de zaken zichtbaar is.

De tussenuitspraak van 9 juli 2025 over 'Parkhaven' in Rotterdam verdient extra aandacht. Die ging over een bestemmingsplan voor 650 woningen in acht woontorens tot zeventig meter hoog. Omwonenden en nabijgelegen bedrijven vreesden onder meer voor de exploitatiemogelijkheden en bereikbaarheid van hun bedrijven in de Parkhaven en voor het groen en de monumenten in het gebied, zoals Het Park en de Euromast. De Afdeling bestuursrechtspraak concludeert dat de gemeenteraad verschillende aspecten die betrekking hebben op de inrichting van het gebied aan de westzijde van het Scheepvaartkwartier nader moet uitwerken en moet borgen in het bestemmingsplan. Het gaat allereerst om de zogeheten hoogwaardige groene inrichting van het gebied. De gemeente wil de verharding op de kade van de Parkhaven wegnemen en groen inrichten. Dat geldt ook voor de oever bij de Parkhaven met recreatieve routes voor langzaam verkeer, en rondom de Euromast, waarvoor de groene inrichting noodzakelijk is om de monumentale waarden te behouden van de Euromast. Dat is naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak nu onvoldoende uitgewerkt en niet geborgd in het bestemmingsplan.

Natuurbescherming

Na de spraakmakende uitspraken van 18 december 2024 over het intern salderen zijn er in 2025 meerdere uitspraken gedaan die in het verlengde liggen. Net na het verslagjaar, op 14 januari 2026, is uitspraak gedaan in bestemmingsplan 'Pasgeld-West' van de gemeente Rijswijk waarin is bepaald dat de lijn van de 18 december-uitspraken ook geldt voor bestemmingsplannen met een bijbehorende vergewisplicht voor het bevoegd gezag. De 18 december-uitspraken en de uitspraak in de zaak 'Pasgeld-West' van begin 2026 zullen naar alle waarschijnlijkheid de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak over natuurbescherming in 2026 domineren.

Een meer specifiek in het oog springende uitspraak is de tussenuitspraak van 30 april 2025 over de verbreding en de aanpassing van de A_{27} ter hoogte van landgoed Amelisweerd. In die uitspraak oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat bij de beoordeling van de stikstofeffecten van het wegproject onvoldoende rekening is gehouden met het zogenoemde additionaliteitsvereiste. Dat houdt in dat de negatieve effecten van het wegproject mogen worden weggestreept ('gesaldeerd') tegen de positieve natuureffecten van het beëindigen van agrarische bedrijven. Maar dit mag alleen voor zover die positieve effecten niet al nodig zijn voor het behoud van de beschermde natuurgebieden en ook niet al nodig zijn om te voorkomen dat deze gebieden verslechteren. Dat is in dit geval onvoldoende gebleken. Verder stelt de Afdeling bestuursrechtspraak vast dat, ook na het salderen, natuurwaarden binnen het beschermd natuurgebied Veluwe worden aangetast. Dat vergt een zogeheten ADC-toets, wat betekent dat er een dwingende reden moet zijn voor de verbreding en aanpassing van de A_{27}, daarvoor geen alternatief is en de gevolgen voor de natuur worden gecompenseerd. In de ADC-toets was de compensatie onvoldoende gemotiveerd, omdat het maar de vraag is of de oude eikenbossen,

zandverstuivingen en stuifzandheiden zich wel in voldoende mate kunnen ontwikkelen.

Openbaarheid
Mede door de inwerkingtreding van de Wet open overheid in 2022 behandelt de Afdeling bestuursrechtspraak veel zaken over openbaarheid van bestuur. In een uitspraak van 24 september 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak beslist dat de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur binnen twee weken informatie openbaar moet maken over boerenbedrijven. Het ging daarbij om adressen van de bedrijfslocaties van alle veehouders in Nederland, het aantal geregistreerde landbouwhuisdieren en het staltype waarin de dieren worden gehouden. Dit zijn zogenoemde emissiegegevens die openbaar moeten worden gemaakt en waarvoor geen wettelijke uitzondering geldt. Aanvankelijk had de minister besloten om de gevraagde informatie openbaar te maken, maar daar kwam ze van terug, omdat de zienswijzeprocedure toen niet op de juiste manier zou zijn vormgegeven. De Afdeling bestuursrechtspraak is van oordeel dat de minister het eerder genomen besluit om informatie openbaar te maken, niet mocht intrekken. De zienswijzeprocedure die de minister destijds heeft gevolgd is zorgvuldig en volledig geweest. Er is daarom geen grondslag om die opnieuw te doen.

Grensdetentie Schiphol
Aan het begin van 2025 kwamen er bij de Afdeling bestuursrechtspraak veel zaken binnen over de vraag of de grensdetentie in het Justitieel Complex Schiphol (JCS) als vreemdelingenbewaring is aan te merken of als een gevangenisregime. De Afdeling bestuursrechtspraak en de rechtbank Amsterdam keken hier verschillend tegenaan. Dit leidde tot een stroom van hogerberoepszaken van de minister van Asiel en Migratie bij de Afdeling bestuursrechtspraak en verzoeken om voorlopige voorziening. De aanleiding voor deze rechterlijke dialoog was de aankomst van ongebruikelijk veel asielzoekers per vliegtuig op Schiphol eind 2024. Zij zijn in het JCS in grensdetentie geplaatst in afwachting van beslissingen op hun asielaanvragen. Maar de personeelscapaciteit van het JCS is niet berekend op dit grote aantal asielzoekers. Daarom werden de asielzoekers daar aan meer beperkingen onderworpen dan normaal. Zo werden zij meer uren per dag in hun cel ingesloten en mochten zij maximaal een uur per dag naar buiten. De rechtbank in Amsterdam oordeelde daarom in december 2024 dat het JCS geen ‘gespecialiseerde bewaringsaccommodatie’ meer is in de zin van de Europese Opvangrichtlijn. Volgens de rechtbank voldeed het JCS niet aan de eisen die het Hof van Justitie in Luxemburg stelt aan zo’n bewaringsaccommodatie. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde op 29 januari 2025 dat het JCS nog altijd wel voldoet aan de eisen die gelden voor een gespecialiseerde bewaringsaccommodatie. Hoewel asielzoekers langer dan normaal in hun cel werden ingesloten en korter dan normaal naar buiten mochten, bleven zij strikt gescheiden van strafrechtelijk gedetineerden. Ook is het deel van het JCS waarin grensdetentie plaatsvindt, specifiek ingericht voor de behandeling van de asielprocedure en de bijstand die asielzoekers nodig hebben.

Minderjarige asielzoekers
De Afdeling bestuursrechtspraak moest zich in 2025 buigen over verschillende vraagstukken rond de behandeling van asielaanvragen van minderjarigen. Op 20 augustus 2025 deed de Afdeling bestuursrechtspraak bijvoorbeeld uitspraak over de zogenoemde leeftijdsschouw. In deze zaak ging het om een Eritrese man die zei dat hij minderjarig was toen hij zijn asielaanvraag indiende. Maar de minister van Asiel en Migratie twijfelt over de leeftijd die de man had opgegeven en deed nader onderzoek. Daaruit bleek dat de man in Italië staat geregistreerd als meerderjarige. De minister is vervolgens hiervan uitgegaan. De man was het hier niet mee eens. De Afdeling bestuursrechtspraak

Bestuurs-rechtspraak in 2025

Ingekomen en afgedane zaken

40 fte

Staatsraden **44**
Staatsraden in buitengewone dienst **12**
Staatsraden advocaat-generaal **4**

Budget
€ 79,7 miljoen

289 Juristen

249,5 fte

Ingekomen

10.709

Ingekomen nieuwe rechtszaken per kamer

2.388 Omgevingskamer
2.329 Algemene kamer
5.992 Vreemdelingenkamer

Aantal hoofdzaken
8.362

Aantal voorlopige voorzieningen
2.347

Afgedaan

10.882

Gemiddelde doorlooptijden in weken

36 Alle zaken
45 Hoofdzaken
4 Voorlopige voorzieningen

Afgedane rechtszaken in de Omgevingskamer
2.489
62 *gemiddelde doorlooptijd in weken*

Afgedane rechtszaken in de Algemene kamer
2.459
56 *gemiddelde doorlooptijd in weken*

Afgedane rechtszaken in de Vreemdelingenkamer
5.934
17 *gemiddelde doorlooptijd in weken*

Overzicht van alle cijfers:
raadvanstate.nl/jaarverslag2025

oordeelde dat de leeftijdsschouw zoals deze nu wordt toegepast, zorgvuldig is en een bruikbaar middel om een inschatting te maken van iemands leeftijd als daarover twijfel bestaat. De conclusies van de leeftijdsschouw moeten wel goed worden gemotiveerd in een verslag. Als de leeftijdsschouw niet tot een duidelijke conclusie leidt of iemand meerder- of minderjarig is, dan moet de minister ervan uitgaan dat de asielzoeker minderjarig is, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.

Prejudiciële verwijzingen

In 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in vijf verwijzingsuitspraken prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie in Luxemburg. In de uitspraak van 2 april vraagt de Afdeling bestuursrechtspraak of de minister van Asiel en Migratie moet beslissen op een asielaanvraag van iemand die recht heeft op tijdelijke bescherming op grond van de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming, of dat zij mag wachten totdat de tijdelijke bescherming niet meer geldt. In de uitspraak van 11 juni heeft de Afdeling bestuursrechtspraak aan het Europese Hof de vraag voorgelegd of de minister van Asiel en Migratie een onderscheid mag maken op grond van nationaliteit als hij het inburgeringsvereiste in het buitenland toepast bij zaken die over gezinsheneniging gaan. In de uitspraak van 16 juli wil de Afdeling bestuursrechtspraak van het Hof weten of de minister van Asiel en Migratie iemand mag weren uit het Schengengebied, omdat hij een potentiële bedreiging voor de openbare orde zou zijn. In de uitspraak van 27 augustus wil de Afdeling bestuursrechtspraak weten of de minister van Asiel en Migratie een terugkeerbesluit mag nemen als het uitzetten van de vreemdeling in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement. En de laatste prejudiciële vraag van 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak aan het Europese Hof gesteld in een verwijzingsuitspraak van 24 december. Zij wil in die zaak uitleg van de Geneesmiddelenrichtlijn, in het bijzonder over de vergunningsprocedure voor het in de handel brengen van geneesmiddelen.

Conclusies

Als hoogste algemene bestuursrechter heeft de Afdeling bestuursrechtspraak naast het bieden van rechtsbescherming een rechtsvormende taak. Deze taak hangt nauw samen met haar derde taak: het zorgdragen voor rechtseenheid. Om de rechtsvormende taak uit te voeren kan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak een conclusie vragen aan een staatsraad advocaat-generaal. Daarmee kan een advies worden verkregen over aspecten die partijen in de procedure niet naar voren hebben gebracht. In 2025 brachten de staatsraden advocaat-generaal drie conclusies uit.

Onderscheid algemeen verbindend voorschrift en concretiserend besluit van algemene strekking

Op 26 februari 2025 namen staatsraden advocaat-generaal Snijders en Widdershoven een conclusie over het onderscheid tussen een algemeen verbindend voorschrift en een concretiserend besluit van algemene strekking. Dit onderscheid is van belang voor de toegang tot de bestuursrechter. De staatsraden advocaat-generaal constateren dat kan worden vastgehouden aan de bestaande maatstaf in de jurisprudentie voor het aannemen van een concretiserend besluit van algemene strekking. Als aan die maatstaf is voldaan, moet vervolgens aan de hand van de voor- en nadelen van het aannemen van een concretiserend besluit van algemene strekking vanuit een oogpunt van een goede rechtsbescherming worden bepaald of daadwerkelijk zo'n besluit moet worden aangenomen. De conclusie gaat uitvoerig in op die voor- en nadelen en formuleert daarvoor algemene uitgangspunten.

Wettelijk begrip 'formele bestuurlijke besluitvorming'

Op 9 juli 2025 nam staatsraad advocaat-generaal Wattel een conclusie over de betekenis van artikel 5.2, derde lid, van de Wet open overheid. Hem is gevraagd het wettelijke begrip 'formele bestuurlijke besluitvorming' (fbb) uit

te leggen en aan te geven in welke situaties het belang van het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad door het openbaar maken van niet tot personen herleidbare persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming. De staatsraad advocaat-generaal concludeert dat de eerste vraag per geval moet worden beantwoord. Categorisch kan volgens hem alleen gezegd worden wat *niet* onder fbb valt. Ook de tweede vraag moet volgens hem per geval worden beantwoord, al zijn er situaties die hier in elk geval onder vallen. In deze zaak ging het om juridisch advies over een bestemmingsplanprocedure. Zulke adviezen zouden volgens staatsraad advocaat-generaal Wattel categorisch kunnen worden uitgesloten van 'fbb-status', maar dat strookt niet met de bedoeling van de wetgever, die een belangenafweging wenst. Niettemin blijven zulke adviezen volgens hem beschermd onder vraag 2. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft op 8 oktober 2025 uitspraak gedaan in deze zaak. Zij volgt de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal over de uitleg van het begrip fbb, maar geeft een minder ruime uitleg aan de formulering dat 'het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad'.

Belang bij bestuurlijke boete

Tot slot nam staatsraad advocaat-generaal Widdershoven op 10 december 2025 een conclusie over de vraag of, en zo ja, wanneer een (rechts)persoon belanghebbende kan zijn bij een besluit tot het opleggen of weigeren van een bestuurlijke boete. Hij concludeert dat derden belanghebbende kunnen zijn bij het weigeren of opleggen van een bestuurlijke boete, mits dit is genomen naar aanleiding van hun handhavingsverzoek. Zij moeten wel voldoen aan de vereisten die artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht stelt om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt. Dit geldt ook voor rechtspersonen die een collectief of algemeen belang behartigen. Dat een bestuurlijke boete een bestraffend oogmerk heeft, staat aan de belanghebbendheid van derden volgens de staatsraad advocaat-generaal niet in de weg.

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 2025 een jaaroverzicht uitgebracht. Met het jaaroverzicht geeft zij inzicht in haar werkwijze en in de rechtsvragen die zijn besproken. Het jaaroverzicht staat op de website van de Raad van State.

De Raad in 2025, een terugblik

7 maart
Bijeenkomst Vrouwennetwerk bestuursrecht in het gebouw van de Raad van State, ter gelegenheid van Internationale Vrouwendag

17 maart
Bijeenkomst ACA-Europe in Den Haag: Europese Raden van State, Hof van Justitie van de Europese Unie en de hoogste bestuursrechtelijke rechtscolleges van de EU-lidstaten

26 maart
Afscheid van Maria van der Sluijs-Plantz, staatsraad van het Koninkrijk voor Sint Maarten, in de ceremoniële vergadering van de Raad

31 maart
Bezoek van vice-president Thom de Graaf aan de gouverneur van Sint Maarten Ajamu Baly

14 mei
Workshop Bestuursrechtspraak tijdens de In-Housedag voor rechtenstudenten en jonge juristen

5 juni
Welkomstwoord van Rosa Uylenburg, voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, tijdens de Middag van de Bestuursrechtspraak

11 juni
Afscheid van staatsraad Frank de Grave in de ceremoniële vergadering van de Raad

4 juli
Theatervoorstelling GRANIET in de Gotische zaal van Paleis Kneuterdijk, op uitnodiging van de Raad van State in het kader van de Kunstparade Binnenhofrenovatie

Foto: Sandra Uittenbogaart

5 september
Plaatsing van ruiterstandbeeld koning Willem II in de Franse tuin van Paleis Kneuterdijk

Foto: Tineke Dijkstra

9 september
Opening van de Week van de Rechtsstaat bij de Raad van State

10 september
Symposium 'De waarde, kracht en kwetsbaarheid van de democratie' in het gebouw van de Raad van State met sprekers Klaas Dijkhoff, Ingrid Leijten, Tom van der Meer en Nienke Meijer

13 september
'Vraag maar Raad!' bij de Raad van State tijdens Open Monumentendag

13 september
Workshop Bestuursrechtspraak voor publiek door staatsraad Nicolien van den Biggelaar tijdens Rondje Rechtsstaat in Den Haag

Foto: Henriette Guest

16 september
Vice-president Thom de Graaf op het Lange Voorhout, onderweg naar de Koninklijke Schouwburg voor de Troonrede op Prinsjesdag

16 september
Leden van de Afdeling advisering van de Raad van State tijdens Prinsjesdag

7 oktober
Beëdiging van ambtenaren van staat in de ceremoniële vergadering van de Raad

1 december
Symposium 'Naar een realistische overheid' van de Nationale ombudsman, Algemene Rekenkamer en Raad van State in Den Haag

Foto: Martijn Beekman

5 december
Bijeenkomst in Brussel van de Raden van State van de Benelux en het Administratieve Hof van Luxemburg

3 Adviezen en uitspraken uitgelicht

© ANP/Laurens van Putten

Verlagen eigen risico klinkt sympathiek maar leidt tot forse problemen

Veel mensen worstelen met het eigen risico dat zij ieder jaar moeten betalen als zij gebruikmaken van gezondheidszorg. De regering stelde voor het bedrag te halveren. Maar dat heeft allerlei negatieve gevolgen die de regering beter in kaart had moeten brengen.

Het eigen risico is voor veel mensen die gebruikmaken van de zorg een tegenvaller: de eerste € 385 van die zorg moeten ze elk jaar zelf betalen. De regering stelde voor dit te verlagen naar € 165 per jaar. Dan zouden minder mensen om financiële redenen noodzakelijke medische zorg uitstellen of hiervan afzien. Lagere kosten voor burgers die minder bang hoeven te zijn dat de dokter of medicijnen voor hen te duur zijn. Het is een sympathieke gedachte.

Zorgverzekeringswet

Het verplichte eigen risico is in 2008 geïntroduceerd in de Zorgverzekeringswet. Het stimuleert mensen om bewust na te denken of een medische behandeling nodig is, het zogenoemde 'remgeldeffect'. Zo draagt het bij aan de betaalbaarheid van de zorg. Dit versterkt ook het maatschappelijk draagvlak voor risicosolidariteit, één van de uitgangspunten van de Zorgverzekeringswet. De regering schrijft in haar toelichting bij het wetsvoorstel dat in 2023 één op de tien mensen om financiële redenen afzag van medische zorg. Bij de kwetsbare groepen is dit aandeel nog groter: één op zeven tot wel één op de vijf bezocht de dokter niet vanwege de verwachte kosten. Met de verlaging van het eigen risico zou de toegankelijkheid van de zorg kunnen worden vergroot. Op zich begrijpelijk, vindt de Afdeling advisering. Maar toch zitten er veel haken en ogen aan dit wetsvoorstel. De vele, onbedoelde negatieve effecten maken dit plan onhaalbaar.

Kwetsbare groepen
Op dit moment blijkt de betaling van het eigen risico vooral problematisch voor kwetsbare groepen. Dat zijn mensen met een laag inkomen, een slechtere gezondheid en met lage gezondheidsvaardigheden. Dat zijn vaardigheden die mensen nodig hebben om informatie over gezondheid en ziekte te vinden, te begrijpen en toe te passen. Op het eerste gezicht zouden zij dan ook baat hebben bij die verlaging. Maar wat de regering voorstelt is niet specifiek op hen gericht. Ook mensen die het eigen risico goed kunnen en willen betalen, profiteren daarvan.

Financiële gevolgen
Verder klinkt het mooi om het eigen risico met € 220 te verlagen, maar dat leidt naar verwachting tot een verhoging van de nominale premie voor de zorgverzekering voor iedere verzekerde met ongeveer € 200 per jaar. Daar gaat het financiële voordeel. Bepaalde kwetsbare groepen gaan er financieel zelfs op achteruit als het eigen risico wordt verlaagd. Verder wordt, als het eigen risico wordt verlaagd, de zogenoemde Tegemoetkoming arbeidsongeschikten vanaf 2027 afgeschaft. Mensen met lage inkomens en arbeidsongeschikten kunnen op dit moment aanspraak maken op deze tegemoetkoming. Nu zij deze vergoeding dreigen te verliezen, wordt het financiële voordeel dat zij verkrijgen door het verlaagde eigen risico, meer dan tenietgedaan. Zij zullen door deze inkomensachteruitgang onbedoeld juist sneller om financiële redenen afzien van zorg. De regering maakt in haar toelichting bij het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk of dit inkomenseffect afdoende wordt opgevangen. Want wie er uiteindelijk financieel op achteruitgaat, zal eerder de dokter mijden. Dan gebeurt het tegenovergestelde dan wordt beoogd. Het advies van de Afdeling advisering aan de regering: ga dieper in op deze financiële gevolgen.

> **“Wie er financieel op achteruitgaat, zal eerder de dokter mijden”**

Dat geldt ook voor de vraag in hoeverre de verlaging van het eigen risico een structurele verbetering brengt in de financiële toegankelijkheid van de zorg. Het voorstel zal leiden tot hogere zorgkosten, omdat meer mensen een beroep gaan doen op de zorg. Vanaf 2030 zou het eigen risico weer jaarlijks wordt geïndexeerd en dus waarschijnlijk hoger worden. De indexering vindt immers plaats al naar gelang de stijging van de zorguitgaven. Kwetsbare burgers zien dan een nieuwe financiële barrière om van zorg gebruik te maken. Het wetsvoorstel biedt dus geen structurele verbetering van de financiële toegankelijkheid van de zorg.

Vergrijzing
Er komen méér ouderen, die ook nog eens ouder worden. Door deze dubbele vergrijzing in combinatie met economische en technologische ontwikkelingen zullen de zorgkosten in de komende decennia alleen maar verder toenemen: van 12,7% van het bruto binnenlands product

> **Dien het voorstel niet in bij de Tweede Kamer, tenzij het is aangepast**

in 2015 naar meer dan 20% in 2060. Omgerekend is dat een verdrievoudiging van de zorguitgaven per hoofd van de bevolking. Wordt dit wetsvoorstel uitgevoerd, dan nemen de overheidsinkomsten uit het eigen risico met bijna € 2,3 miljard af. Tegelijk neemt het remgeldeffect af. Daardoor neemt de zorgvraag toe en stijgen de zorgkosten met € 2,3 miljard. Maar de uitgaven aan de zorg als gevolg van de verlaging van het eigen risico nemen met bijna € 4,6 miljard toe – elk jaar opnieuw. Door tekorten op de arbeidsmarkt neemt hierdoor de druk toe op de betaalbaarheid en de personele houdbaarheid van de gezondheidszorg. Dat heeft weer nadelige consequenties voor de wachtlijsten. De regering licht deze gevolgen onvoldoende toe en zegt er ook niet bij wat eventueel aanvullend nodig is om de toenemende zorgvraag als gevolg van de verlaging van het eigen risico aan te kunnen.

Alternatieve maatregelen

De regering wijst erop dat het eigen risico vooral problematisch is voor de portemonnee van kwetsbare groepen, maar verzuimt om die problemen te ondervangen met maatregelen waaraan de genoemde nadelen niet kleven. Wel wijst de regering op regelingen die zijn gericht op financiële ondersteuning voor mensen die hun zorgkosten moeilijk kunnen betalen. Dat zijn bijvoorbeeld de zorgtoeslag, een fiscale aftrek voor specifieke zorgkosten en gemeentelijke instrumenten waarbij via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) soms het eigen risico kan worden verzekerd ('gemeentepolis'). Maar waarom deze instrumenten de financiële drempels niet wegnemen licht de regering niet toe. Dat was wel belangrijk geweest: zo kan worden voorkomen dat ongerichte collectieve middelen worden ingezet voor verlaging van het eigen risico van de grote groep verzekerden die dat zelf best kunnen en willen betalen. Bovendien blijft daarmee het remgeldeffect beter behouden.

Vanwege al deze bezwaren luidt het advies dan ook om het voorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen, tenzij het is aangepast.

Advies van 11 juni 2025: W13.25.00075/III

90
106

© Rijksbeeldbank

Wetsvoorstel huurbevriezing kent meer nadelen dan voordelen

Een bevriezing van de huren voor grote aantallen mensen die bij een woningcorporaties een woning huren: het wetsvoorstel Huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026 gaat uit van een ogenschijnlijk sympathieke gedachte. Toch adviseerde de Afdeling advisering het wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen. Het wetsvoorstel kent te veel nadelen.

Ongetwijfeld waren de meeste huurders blij met het Wetsvoorstel huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026. Dit regelde dat woningcorporaties de huurprijzen tot 1 juli 2027 niet mochten verhogen. Zo'n twee miljoen huishoudens konden gerust ademhalen: gedurende twee jaar zou hun huur blijven zoals die was, dat scheelde hen na die twee jaar toch mooi € 50 per maand. Wel zouden zij iets minder huurtoeslag ontvangen, waardoor zij er per saldo zo'n € 25 per maand op vooruit zouden gaan. Maar dit zou alleen gelden voor huurders van zelfstandige corporatiewoningen die vallen binnen het sociale segment, en huurders van onzelfstandige woningen (kamers), woonwagens en standplaatsen die door woningcorporaties worden verhuurd. Het wetsvoorstel levert voor de overheid ook een aanzienlijke bezuiniging op: vanaf 2027 is die € 412 miljoen per jaar minder kwijt aan huurtoeslag. Wie kan daarop tegen zijn?

Rechtszekerheid

Toch komt de Afdeling advisering met een 'stevig en negatief oordeel' over het wetsvoorstel. Huurders en corporaties rekenden op een huurverhoging van maximaal 4,5%. Nu wordt het 0%, en dat is geen consistent beleid, stelt de Afdeling advisering. Dit tast de rechtszekerheid en het vertrouwen in de overheid aan. Op basis van de eerder afgesproken huurverhoging zijn plannen gemaakt voor investeringen in onderhoud, renovatie, verduurzaming en nieuwbouw en die

komen nu op losse schroeven te staan. De 100.000 aangekondigde nieuwe woningen per jaar en het beter betaalbaar maken van wonen wordt met de huurbevriezing niet gehaald. Kortom, fixatie van huren klinkt mooi, maar heeft voor het grotere plaatje ernstige gevolgen.

Geen beleidsanalyse

De Afdeling advisering constateert allereerst dat het wetsvoorstel onder grote tijdsdruk tot stand is gekomen. Daardoor zijn gebruikelijke stappen en waarborgen in het wetgevingsproces overgeslagen. Er was geen internetconsultatie en allerlei partijen zijn niet geraadpleegd. Daardoor ontbrak een grondige probleemanalyse en kon geen gebruik worden gemaakt van kennis en inzichten van experts en belanghebbenden. Het wetsvoorstel tast de financiële positie van woningcorporaties aan, waardoor veel voorgenomen investeringen in nieuwbouw en verduurzaming niet kunnen doorgaan. Dat heeft weer gevolgen voor de hele woningmarkt. Tot slot is de uitvoerbaarheid van de plannen onvoldoende helder.

> **“Gebruikelijke stappen en waarborgen in het wetgevingsproces zijn overgeslagen”**

In het bijzonder is de Afdeling advisering kritisch op het feit dat een deugdelijke beleidsanalyse ontbreekt. Dan wordt niet duidelijk of de groep huurders met een laag inkomen én een kwetsbare huurquote (het percentage van het netto huishoudinkomen dat wordt besteed aan kale huur) ook daadwerkelijk baat heeft bij het wetsvoorstel. Als corporaties wel voldoende middelen zouden hebben om woningen te verduurzamen, levert dit voor huurders al snel € 350 tot € 550 per jaar op, méér dan het effect van de huurbevriezing.

Ongelijke behandeling

Ook het recht op gelijke behandeling wordt geweld aangedaan. Het wetsvoorstel laat de huurbevriezing alleen ten goede komt aan huurders in de sociale sector die huren van woningcorporaties. Zelfs binnen die groep gelden uitzonderingen. Dit betekent dat de huurbevriezing afhankelijk is van of men ‘toevallig’ huurt bij een corporatie of bij een andere verhuurder. Daarop kunnen huurders in deze krappe woningmarkt weinig invloed uitoefenen. De Afdeling advisering vindt het moeilijk verdedigbaar dat overheidsingrijpen wordt beperkt tot huurders van woningcorporaties, zeker nu met alternatieve maatregelen ook andere huurders zouden kunnen worden geholpen. Huurders van woningcorporaties worden op deze manier anders behandeld dan huurders van particulieren en daarvoor bestaat geen rechtvaardiging: ongelijke behandeling dus, waardoor het wetsvoorstel in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

Financiële consequenties

Het wetsvoorstel heeft nogal wat financiële consequenties. De huurinkomsten van woningcorporaties zullen in 2025 en 2026 lager

> **Dit leidt ertoe dat veel geplande nieuwbouw niet doorgaat**

uitvallen dan verwacht. Dit werkt door in de jaren erna; in 2030 zijn de inkomsten gedaald met € 1,5 miljard. Ter compensatie biedt de overheid eenmalig € 1,1 miljard, maar dit maakt het verlies niet goed. De financiële positie van de woningcorporaties zal hierdoor verslechteren, waardoor zij ook minder kunnen lenen, wat weer ingrijpende gevolgen heeft voor investeringen in woningbouw. Die zouden € 110 miljard bedragen maar ruim € 35 miljard kan door de huurbevriezing worden afgeschreven. Dat leidt ertoe dat er 85.000 woningen minder worden gebouwd en 365.000 woningen niet worden verduurzaamd. Door de huurbevriezing voldoen 140 van de 262 corporaties de komende vijf jaar niet meer aan de financiële normen voor het verstrekken van borging op leningen. Ook dit leidt ertoe dat veel geplande nieuwbouw niet doorgaat. Alles opgeteld doorkruist dit wetsvoorstel de cruciale rol die woningcorporaties spelen in het verwezenlijken van het volkshuisvestingbeleid.

Bestaande instrumenten

Dan zijn er nog praktische zaken die in het wetsvoorstel niet goed zijn geregeld. Woningcorporaties moesten vóór 1 juli 2025 duidelijkheid bieden aan hun huurders. Door de zeer korte tijd was het extra complex om alle aanpassingen op tijd én correct administratief te regelen en daarover te communiceren. Dit komt de rechtszekerheid voor huurders en verhuurders niet ten goede. En worden de huren bevroren, dan krijgen huurders te veel huurtoeslag, wat mogelijk leidt tot terugvorderingen. Problematisch aan het wetsvoorstel is verder dat niet duidelijk is of bestaande instrumenten uit de volkshuisvesting zijn meegenomen. Wat is de relatie tussen huurbevriezing en huurtoeslag? Of met de energiecompensatie? Van deze en mogelijk andere instrumenten zouden de voors en tegens moeten worden doordacht, maar dat is niet gebeurd.

Grondwet

Tot slot roept het wetsvoorstel constitutionele vragen op. Artikel 22, tweede lid, van de Grondwet bepaalt immers dat bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp van zorg is van de overheid. Gelet op het nijpende woningtekort verdient deze zorgplicht extra aandacht, aldus de Afdeling advisering. Het wetsvoorstel kent in dit opzicht een ‘ernstige tekortkoming’. Zij adviseerde de regering om het voorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen. Daags na het openbaar maken van het advies trok de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening haar wetsvoorstel voor de huurbevriezing in.

Advies van 28 mei 2025: W04.25.00116/I

© ANP/Michel Utrecht

Bedwelming bij rituele slacht: afweging tussen dierenwelzijn en godsdienst-vrijheid

Dierenwelzijn zou beter moeten worden verankerd in wetgeving. Met dat doel schreef Esther Ouwehand, Tweede Kamerlid van de Partij van de Dieren, een initiatiefwets-voorstel. Daarmee beoogt zij een verplichte bedwelming van dieren die worden geslacht en het verbod van transport van hoogzwangere dieren. Botst dit niet met de gods-dienstvrijheid en met Europese regels?

Dieren slachten terwijl ze zijn verdoofd of bedwelmd? Volgens islamitische en joodse groeperingen is het vlees dan niet meer halal of koosjer. Tussen zo'n manier van slachten en de vrijheid van godsdienst zit zonder meer een spanning, erkent ook de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel. Maar dit grondrecht is niet absoluut.

Godsdienstvrijheid

De godsdienstvrijheid zoals die is beschreven in het Europees Verdrag van de Rechten voor de Mens en in het Handvest van de grondrechten van de EU is breed geformuleerd. Het slachten van dieren volgens religieuze riten (dus onbedwelmd) maakt onderdeel uit van de godsdienstvrijheid. Maar maatschappelijke opvattingen zijn aan het verschuiven, stelt de initiatiefnemer. Ook in joodse en islamitische geloofsgemeenschappen wordt meer belang gehecht aan dierenwelzijn. Daarvoor werden al maatregelen getroffen, ook tijdens de slacht. De initiatiefnemer erkent ook dat een deel van die godsdienstige gemeenschappen bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht onverenigbaar acht met hun religieuze voorschriften. Als dit voorstel wet wordt, betekent dit voor hen dan ook een inperking van hun godsdienstvrijheid.

Juridisch is dat mogelijk: een beperking van de godsdienstvrijheid is toegestaan als dit in een wet gebeurt, noodzakelijk is in een democratische samenleving, een legitiem doel dient en in een evenredige verhouding staat tot dit doel. De vraag die de Afdeling advisering hier moest beantwoorden: is aan deze voorwaarden voldaan?

Dierenwelzijn

Dat er steeds meer belang wordt gehecht aan dierenwelzijn komt ook tot uitdrukking in recente wetswijzigingen en in voorgenomen nationale en Europese wetgeving. Zo benoemt de Wet dieren (sinds 1 juli 2024) het belang van een dierwaardige veehouderij. Daarnaast bereidt de Europese Commissie een herziening voor van alle wet- en regelgeving op het gebied van dierenwelzijn, waaronder wetgeving over het slachten en transporteren van dieren. Die verschuiving in maatschappelijke opvattingen zien we ook terug in de rechtspraak van het Hof van Justitie in Luxemburg en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Zij erkennen dierenwelzijn als een legitiem doel dat beperkingen van de godsdienstvrijheid kan rechtvaardigen. Dit gaat niet zo ver dat lidstaten verplicht zijn om onbedwelmde rituele slacht te verbieden, wel dat een verbod op onbedwelmde rituele slacht onder bepaalde voorwaarden in overeenstemming kan zijn met de godsdienstvrijheid.

> **“Zij erkennen dierenwelzijn als legitiem doel dat beperkingen van godsdienstvrijheid kan rechtvaardigen”**

Van belang daarbij is wel dat er wetenschappelijke consensus moet zijn dat bedwelmde slacht het lijden van dieren vermindert. Ook mag de maatregel niet verder gaan dan noodzakelijk is om dierenwelzijn te verbeteren. Als ritueel geslacht vlees uit het buitenland beschikbaar blijft, dan wordt volgens de rechtspraak voldaan aan de voorwaarde dat de maatregel de wezenlijke inhoud van de godsdienstvrijheid eerbiedigt. Wordt overgegaan tot verplicht bedwelming bij rituele slacht, een stap verder dus, dan moeten alle betrokken belangen grondig worden afgewogen: van religieuze groeperingen, dierenartsen en verenigingen die zich inzetten voor dierenbescherming. De Afdeling advisering constateert in haar advies dat recente rechtspraak van de Europese hoven meer ruimte laat dan voorheen om dierenwelzijn zwaarder te laten wegen bij het beperken van de godsdienstvrijheid.

Belangen afwegen

Toch krijgt de initiatiefnemer huiswerk mee. Zij moet beter motiveren dat de voorgestelde maatregelen geschikt en noodzakelijk zijn om het belang van dierenwelzijn te dienen. Zij heeft rondetafelgesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van joodse en islamitische geloofsgemeenschappen, en deze input gebruikt bij het opstellen van haar voorstel. Nu moeten die belangen nog ‘grondig’ worden afgewogen. In de Nederlandse samenleving en rechtsorde spelen pluriformiteit en de bescherming van religieuze minderheden een belangrijke rol.

> **Dit voorstel gaat verder dan de huidige Transport-verordening**

Beperkingen van de godsdienstvrijheid moeten daarom zorgvuldig worden overwogen en goed worden gemotiveerd.

Transport zwangere zoogdieren
Naast de verplichte bedwelming van dieren voor de slacht stelt de initiatiefnemer ook een verbod voor op het verhandelen en slachten van zoogdieren na 40% van de draagtijd. Daarmee kunnen welzijns-problemen bij moederdieren worden vermeden en wordt de kans verminderd dat hoogzwangere dieren worden geslacht of tijdens het transport of in het slachthuis bevallen. Dat begint met een verplichting voor veehouders. Die moeten nauwkeurig bijhouden hoever de dracht van hun dieren is gevorderd.

Transportverordening
Dit voorstel gaat verder dan de huidige Transportverordening die bepaalt dat het verboden is om drachtige dieren te vervoeren vanaf 90% van de draagtijd. Om die grens te vervroegen is een zorgvuldige uitvoeringsanalyse nodig, en dat is niet gebeurd. Het is daarmee onvoldoende duidelijk hoe kan worden vastgesteld of de draagtijd van een zoogdier 40% of meer is gevorderd. Problematisch is ook dat het aangekondigde verbod zonder overgangstermijn in werking zou treden. Een onmiddellijke inwerkingtreding maakt een effectieve uitvoerbaar-heid en handhaafbaarheid van deze maatregel extra kwetsbaar. Dat zou de initiatiefnemer beter moeten onderbouwen.

Verder staat de Transportverordening toe dat lidstaten strengere nationale maatregelen ter verbetering van dierenwelzijn aannemen voor vervoer. Maar dit moet dan wel op het eigen grondgebied plaatsvinden. Het voorgestelde verbod beperkt zich daar niet toe. Het wetsvoorstel lijkt voor het grensoverschrijdend transport strijdig te zijn met de Transportverordening. Met haar voorgestelde verbod wil zij ook voorkomen dat (hoog)zwangere dieren worden geslacht. Het is volgens de Afdeling advisering maar de vraag of de Europese Slachtverordening hiervoor ruimte biedt.

Opzettelijk
Ook ziet de Afdeling advisering haken en ogen bij de strafbaarstelling als het verbod wordt overtreden. Wie dit ‘opzettelijk’ doet, begaat een misdrijf. Maar de initiatiefnemer maakt niet duidelijk hoe het begrip ‘opzet’ moet worden uitgelegd: is het kwade opzet of voorwaardelijk opzet? Als dit niet goed wordt gedefinieerd, kan het wetsvoorstel ertoe leiden dat veehouders disproportioneel worden bestraft bij overtreding van het verbod.

Advies van 15 oktober 2025: W11.25.00148/IV

© BarcodeArchitects

Woningproject Rotterdamse Rijnhaven mag met kleine aanpassing doorgaan

Enkele omwonenden zagen de bouw van drie hoge woontorens in de Rotterdam Rijnhaven niet zitten. Maar hun bezwaren zijn ongegrond, op één na: de gemeente had meer moeten doen om 'windgevaar' te voorkomen.

De gemeente Rotterdam heeft plannen met de Rijnhaven. Deze haven, een van de oudste op de zuidoever van de Nieuwe Maas en in het stadsdeel Feijenoord, moet een woongebied worden met horeca, ruimte voor kantoren en bedrijven, een stadsstrand en een stadspark. In het daarvoor vastgestelde bestemmingsplan staat dat er drie woontorens komen: de laagste wordt 120 meter hoog, de hoogste maximaal 250 meter. Daarin komen 3.000 woningen en verder kantoren, bedrijfsruimtes, commerciële en maatschappelijke voorzieningen en een ondergrondse parkeergarage.

Maar er is ook protest tegen de ambities van de gemeente. Enkele omwonenden vrezen voor aantasting van hun woon- en leefklimaat en vechten het bestemmingsplan aan bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Met een groot aantal 'beroepsgronden' proberen zij de staatsraden ervan te overtuigen dat het bestemmingsplan – en daarmee de bouwplannen voor de woontorens – van tafel moet. Het zijn beroepsgronden die vaker aan de orde komen in procedures bij de Omgevingskamer van de Afdeling bestuursrechtspraak: onvoldoende inspraak, verkeers- en parkeeroverlast en schaduwhinder.

Inspraak

Een veel voorkomende klacht in dit soort rechtszaken is dat belanghebbenden zich niet gehoord voelen. Ook deze omwonenden stellen dat

zij hun bezwaren pas tijdens de zogeheten zienswijzenprocedure naar voren konden brengen. Maar volgens de Afdeling bestuursrechtspraak konden omwonenden bij de gemeente hun inbreng leveren op – toen nog – een masterplan voor de omgeving. En toen het plan ter inzage werd gelegd, zijn vier inloopbijeenkomsten georganiseerd en was er een informatiebijeenkomst. Omwonenden hebben voldoende mogelijkheden gehad hun belangen kenbaar te maken. De gemeente heeft het bestemmingsplan dan ook zorgvuldig voorbereid.

Schaduwhinder

Een belangrijk inhoudelijk bezwaar van de omwonenden gaat over de bouwhoogte van de woontorens. Die zouden veel zonlicht wegnemen en daardoor tot schaduwhinder leiden. De gemeente deed een 'bezonningsonderzoek'. Maar omwonenden vinden het onderzoeksgebied te klein en stellen dat niet goed is onderzocht wat de nieuwbouw betekent voor zonlicht op de nabijgelegen flats. En nu alleen is onderzocht wat de nieuwbouw betekent voor het zonlicht in de zomer, geeft dan geen representatief beeld. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt dat er geen wettelijke normen bestaan over het minimumaantal zonuren per dag in een woning. Dit mogen bestuursorganen zelf invullen. Wel erkent de Afdeling bestuursrechtspraak dat schaduwhinder een negatieve invloed kan hebben op het woon- en leefklimaat. Al is schaduwhinder van hoogbouw in een stedelijk gebied eerder aanvaardbaar dan in een niet-stedelijke omgeving. Uit de gemeentelijke onderzoeken bleek dat het bestemmingsplan geen onaanvaardbare schaduwhinder veroorzaakt en de Afdeling bestuursrechtspraak schaart zich daarachter.

> **“Omwonenden hebben voldoende mogelijkheden gehad hun belangen kenbaar te maken”**

Andere bezwaren

Ook de andere bezwaren van omwonenden slagen niet. Neem 'hittestress', waarbij gezondheidsproblemen kunnen ontstaan als de hitte door hoge temperaturen in binnensteden blijft hangen. Maar in deze zaak is het water van de Rijnhaven in de buurt en worden juist een stadsstrand en een park aangelegd. Voor verkoeling wordt dus gezorgd. Omwonenden hoeven niet bang te zijn dat het strand leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat. Het aantal evenementen wordt beperkt en er gelden zogenoemde geluidgrenswaarden. Verder worden de gebouwen inderdaad hoog maar de gemeenteraad heeft terecht overwogen dat er een stevige woningbouwopgave ligt: er moeten gewoon veel woningen bij komen. Een ander bezwaar: de nieuwbouw leidt tot meer druk op scholen, kinderopvang en zorginstellingen. Maar de omwonenden maken niet aannemelijk dat hun eigen voorzieningen onder druk komen te staan. Verder komt er in het plan juist ook ruimte voor nieuwe voorzieningen. Extra parkeerdruk? Er komen meer parkeerplaatsen en verbindingen voor openbaar vervoer liggen op loopafstand.

> **De Afdeling bestuurs-rechtspraak heeft het geschil definitief beslecht**

Grotere verkeersintensiteit? De gemeente heeft daar voldoende onderzoek naar gedaan. Tot slot vreesden zij dat hun woningen in waarde zou dalen door de ontwikkelingen. Maar die zal niet zo groot zijn dat de gemeenteraad bij de afweging van alle belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.

Windhinder

Op één punt worden de omwonenden wel in het gelijk gesteld. Hun vrees voor windoverlast als gevolg van de hoogbouw is terecht. Ook voor windhinder bestaan geen wettelijke normen, net als voor bezonning. Maar bestuursorganen moeten, voor een goede ruimtelijke ordening, wel oog hebben voor de risico's van windhinder. Uit het 'windklimaatonderzoek' dat de gemeente heeft laten uitvoeren blijkt dat het windklimaat rond de geplande nieuwbouw op veel punten slecht is. Bij woontorens van tweehonderd meter zou zelfs 'windgevaar' kunnen ontstaan. De gemeenteraad had, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak, daarom niet mogen concluderen dat sprake is van een 'aanvaardbaar windklimaat'. Op dit punt is het bestemmingsplan onzorgvuldig voorbereid. Wel stelt de gemeenteraad dat er sinds dit windonderzoek nieuwe inzichten zijn ontstaan. Daarom heeft de gemeente opnieuw onderzoek laten doen. Uit dat onderzoek blijkt dat het windklimaat een stuk gunstiger is als de drie geplande bouwblokken 'getrapt' worden vormgegeven.

Zelf in de zaak voorzien

Omdat dit niet in het bestemmingsplan staat, zou de gemeenteraad dit later moeten aanpassen. Dat neemt echter veel tijd in beslag. Daarom heeft de gemeenteraad de Afdeling bestuursrechtspraak gevraagd om 'zelf in de zaak te voorzien'. Dat betekent dat de hoogste bestuursrechter zelf het plan aanpast. Zo kan op een efficiënte manier het bestemmingsplan definitief worden gemaakt.

De Afdeling bestuursrechtspraak bepaalt in de uitspraak dat er twee nieuwe regels in het bestemmingsplan bij moet komen. Daarmee wordt vastgelegd dat er alleen een omgevingsvergunning voor de woontorens kan worden verleend als er geen windgevaar optreedt. Zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het geschil tussen de omwonenden en de gemeente definitief beslecht.

Uitspraak van 16 april 2025: ECLI:NL:RVS:2025:1726.

NG · NR. 4 · JULI 2020
SCHREEUW om leven
De waarheid en liefde van God toegepast op alle terreinen van het leven
Bel nu:
06 83 59 64 33
BESCHER
JE BABY
Wij steunen
jou!
Zo lang als nodig is
ER IS
MET
Billy Graham
Een
hoopvolle
toekomst

© ANP/Koen van Weel

Burgemeester mag demonstraties direct voor de deur van abortuskliniek verbieden

Mogen demonstranten bij abortusklinieken bezoekers aanspreken om hen te overtuigen om een abortus te heroverwegen? In meerdere gemeenten – Amsterdam, Heemstede en Groningen – hadden burgemeesters beperkingen gesteld aan deze demonstraties. Pro life-actievoerders zijn het daar niet mee eens. De vraag was of burgemeesters beperkingen mogen stellen aan demonstraties bij abortusklinieken, en zo ja, welke? Daarover bestond veel onduidelijkheid. Eind 2025 deed de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak in vier gelijksoortige zaken.

Een van die zaken werd aangespannen door Stichting Schreeuw om Leven, die regelmatig bij een Groningse abortuskliniek demonstreert. Op enig moment verbond de burgemeester van Groningen hieraan voorschriften: demonsteren voor de ingang van de kliniek is niet meer toegestaan, wel aan de overkant van de straat. De wettelijke basis van het demonstratierecht is te vinden in de Grondwet en in de Wet openbare manifestaties. In de Grondwet staat dat het demonstratierecht mag worden beperkt om de gezondheid te beschermen, in het belang van het verkeer en/of om wanordelijkheden te voorkomen. In de Wet openbare manifestaties staat dat de burgemeester steeds een inschatting moet maken of aan een demonstratie beperkingen en voorschriften moeten worden gesteld en welke dat dan zijn. De rechter bepaalt of deze inschatting redelijk is.

Demonstratie

In deze uitspraak begint de Afdeling bestuursrechtspraak met enkele algemene overwegingen. Zoals: is hier wel sprake van een

‘demonstratie’? Velen denken daarbij aan grote groepen mensen die met protestborden de straat opgaan. Maar mensen aanspreken of een flyer geven valt ook onder het demonstratiebegrip, oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak. Deze demonstraties zijn gericht op het uiten van een visie op politiek en maatschappelijk gebied, de demonstranten willen een maatschappelijke verandering bewerkstelligen.

Wanordelijkheden

De Afdeling bestuursrechtspraak boog zich ook over de vraag: wanneer spreken we van ‘wanordelijkheden’, een van de gronden om demonstraties te kunnen beperken? Daarvoor moet onder meer worden gekeken naar de plaats waar de demonstratie wordt gehouden, oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak. Bij een demonstratie bij een abortuskliniek is sneller sprake van wanordelijkheden dan bij een andere demonstratie. Dat heeft te maken met de locatie en de kwetsbaarheid van de bezoekers van abortusklinieken. Rond een abortuskliniek hoort een bepaalde mate van orde en rust te heersen, net als bij een ziekenhuis. Het is een plek waar mensen komen die hun eigen grondwettelijke rechten uitoefenen en recht hebben op en behoefte hebben aan zorg. Deze mensen bevinden zich in een kwetsbare positie waardoor de aanwezigheid van demonstranten hen eerder, sterker en persoonlijker zal raken en daardoor voor hen veel indringender zal zijn dan in de meeste andere gevallen.

> **“Mensen aanspreken of een flyer geven valt ook onder het demonstratie-begrip”**

Om wanordelijkheden te voorkomen kan de burgemeester voor de demonstratie een andere locatie aanwijzen, zolang maar aan de eis van zicht- en gehoorafstand is voldaan. Want iedereen heeft het recht om te demonstreren, óók bij een abortuskliniek. Maar bezoekers van een abortuskliniek moeten wel zelf kunnen beslissen of zij een directe confrontatie met de demonstranten willen aangaan of dat zij zich hieraan willen onttrekken. Zelfs als demonstranten bij de ingang van een abortuskliniek hen niet toeroepen, aandringen op een gesprek of folders aanbieden, kan hun aanwezigheid dusdanig indringend zijn dat dit onder ‘wanordelijkheden’ valt.

Ruimtelijke beperkingen en vrijheid van demonstratie

Wat betekenen deze algemene overwegingen voor de demonstranten in Groningen? Omdat bezoekers van de abortuskliniek op een kwetsbaar moment direct langs de demonstranten moeten lopen, mag de burgemeester vrezen voor wanordelijkheden. Stichting Schreeuw om Leven vindt de beperking echter in strijd met het recht op demonstratie zoals dit is verwoord in het Europees mensenrechtenverdrag (EVRM). Demonstranten hebben immers het recht om zelf tijdstip, plaats en vorm van de demonstratie te kiezen, vindt de stichting. Nu is het onmogelijk om bezoekers aan te spreken of flyers uit te delen, wat juist de kern van de demonstratie van de stichting vormt. Demonstraties

> **Het voorschrift maakt het demonstratierecht dus niet illusoir**

mogen nu eenmaal enig ongemak veroorzaken, aldus de stichting. De Afdeling bestuursrechtspraak ziet dit anders. Zij overweegt – net als de rechtbank – dat het voorschrift geen beperkingen aan de inhoud van de demonstratie stelt. De beperkingen zijn slechts 'ruimtelijk' van aard: de demonstranten mogen aan de overzijde van de kliniek wel staan. Het is voor hen nog steeds mogelijk om binnen zicht- en gehoorafstand hun mening kenbaar te maken. Kliniekbezoekers kunnen vervolgens zelf bepalen of zij zich daaraan onttrekken of dat zij naar de demonstranten toelopen om het gesprek aan te gaan of een flyer aan te nemen. Het voorschrift maakt het demonstratierecht dus niet illusoir. Het beperken van de locatie waar mag worden gedemonstreerd is dus niet in strijd met het EVRM, zo oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak.

Vrijheid van meningsuiting

Maar wél met het recht op vrijheid van meningsuiting, vindt de stichting. Het geven van informatie in de nabijheid van een abortuskliniek behoeft immers speciale bescherming omdat het om een gevoelige kwestie gaat. Maar ook dit betoog slaagt niet. De Afdeling bestuursrechtspraak wijst er in de uitspraak op dat de beperking 'bij wet is voorzien', een legitiem doel dient en noodzakelijk kan worden geacht in een democratische samenleving. De Afdeling bestuursrechtspraak komt tot de slotsom dat de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat de burgemeester alleen al ter voorkoming van wanordelijkheden mocht besluiten dat er niet mag worden gedemonstreerd op de stoep voor de abortuskliniek.

Uitspraak van 3 december 2025: ECLI:NL:RVS:2025:5683.

medeklinker
b
c
d
f
h
j
k
l
n
p
r
s
w
x
y
drie
vier
vijf
negen
tien
100
honderd
douche
shampoo
kam
hoofddoek
toilet
kleren
jurk
broek
T-shirt
dokter
sok
jas
eten
drinken
boter
vis
rijst
mes
brood
work
kaas
vlees
bord
koffie
koek
appel
fruit
groente

© Koen Verheijden

Boete bij niet behalen inburgerings-examen is in strijd met Europees recht

Een Eritrese man die niet op tijd slaagt voor zijn inburgeringsexamen krijgt een boete opgelegd en moet de lening voor zijn inburgeringscursussen en -examen terugbetalen. Dit staat in de Wet inburgering 2013. Maar die bepalingen zijn in strijd met het Europese recht, oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak in juli 2025.

Deze uitspraak gaat over een man uit Eritrea met een asielvergunning en een inburgeringsplicht. Dit betekent dat hij binnen drie jaar alle onderdelen van het inburgeringsexamen moet halen. Omdat de man het examen niet op tijd heeft gehaald, legt de staatssecretaris van Participatie en Integratie hem een boete op van € 500. Ook moet hij een lening van € 10.000 volledig terugbetalen, die hij had afgesloten voor het volgen van de lessen. Tegen deze besluiten gaat de man in bezwaar en beroep, maar hij verliest zijn zaak bij de rechtbank. Vervolgens gaat de man in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Daar betoogt hij dat artikel 34 van de Europese Kwalificatierichtlijn onjuist is omgezet in de Wet inburgering 2013 die inmiddels niet meer geldt. Uit dit artikel volgt een positief recht op integratie, terwijl de hoge kosten (de boete en de terugbetalingsverplichting van de lening) de integratie juist belemmeren. De staatssecretaris had hem geen boete mogen opleggen en de lening niet mogen terugvorderen, vindt hij.

Kwalificatierichtlijn
De onderliggende vraag is hier: hoe moet artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn precies worden begrepen? De Afdeling bestuursrechtspraak vroeg het Hof van Justitie in Luxemburg om uitleg. Op 4 februari 2025 kwam het Europese Hof met antwoorden op deze zogenoemde prejudiciële vragen. Het Hof benadrukt dat het voor de integratie van asielstatushouders belangrijk is dat zij de taal en de samenleving van de gastlidstaat leren kennen. Dit vergemakkelijkt ook de toegang tot de arbeidsmarkt en beroepsopleidingen. Daarom is een nationale regeling die stelt dat asielstatushouders integratieprogramma's moeten volgen en een inburgeringsexamen met succes moeten afleggen, in beginsel verenigbaar met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Maar het Hof stelt daarbij wel enkele vereisten. Zo moeten lidstaten bij het opleggen van de inburgeringsverplichting rekening houden met speciale behoeften en persoonlijke omstandigheden van asielstatushouders, en ook met specifieke integratieproblemen waarmee asielstatushouders worden geconfronteerd.

> **“Verplichte integratiemaatregelen voor asielstatushouders moeten in beginsel kosteloos zijn”**

Van belang voor de zaak van de Eritreeër is dat de integratiemaatregelen uit de Kwalificatierichtlijn niet tot doel mogen hebben om asielstatushouders te bestraffen als zij moeilijkheden ondervinden bij het inburgeren. Het doel is juist: de integratie bevorderen. Een asielstatushouder die niet slaagt voor het inburgeringsexamen, moet bewijzen dat hij daarvoor 'redelijke inspanningen' heeft geleverd.

Geldboete en overheidslening
Het Hof in Luxemburg stelt ook dat zakken voor het inburgeringsexamen niet stelselmatig mag worden bestraft met een geldboete. Zo'n sanctie mag een lidstaat alleen in uitzonderlijke gevallen opleggen, namelijk als objectief kan worden vastgesteld dat iemand totaal niet bereid was om te integreren. Bovendien mag een geldboete nooit zo hoog zijn dat dit voor die persoon een onredelijke financiële last wordt. De bestuurlijke boete van maximaal € 1.250 die de Nederlandse staatssecretaris stelselmatig aan asielstatushouders oplegt wanneer zij het inburgeringsexamen niet op tijd behalen, noemt het Hof 'kennelijk onevenredig'.

Tot slot keek het Europese Hof naar de kosten van de inburgeringsprogramma's en de overheidslening. Het Hof stelt dat de verplichte integratiemaatregelen voor asielstatushouders in beginsel kosteloos moeten zijn. Het Nederlandse systeem, waarbij asielstatushouders alle kosten van inburgeringscursussen en -examens betalen, is dus in strijd met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Dat asielstatushouders daarvoor een overheidslening kunnen ontvangen en de staatssecretaris deze lening kwijtscheldt als zij op tijd aan hun inburgeringsverplichting voldoen, maakt dit niet anders. Dat de asielstatushouder alle kosten

> **Een stelselmatige boeteoplegging is niet toegestaan**

moet dragen, is volgens het Hof een onredelijke last. Het doet afbreuk aan een effectieve integratie.

Boete vervalt

Wat betekent dit alles voor de zaak waarover de Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde? De staatssecretaris beroept zich op de artikel 31, eerste lid, van de Wet inburgering 2013. Daarin staat dat hij verplicht is om inburgeringsplichtigen een boete op te leggen wanneer zij onderdelen van het inburgeringsexamen niet op tijd behalen. Een stelselmatige boeteoplegging dus, wat volgens het Europese Hof niet is toegestaan. Alleen al daarom is dit artikel in de Wet inburgering 2013 in strijd met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Maar ook om een andere reden is het strijdig. In de Wet inburgering staat: wie het examen niet op tijd behaalt, krijgt een boete. Het Hof had echter overwogen dat dit alleen mag in uitzonderlijke gevallen: als de inburgeringsplichtige op geen enkele manier bereid is te integreren. Ook daarom is dit wetsartikel onverbindend vanwege strijd met de Kwalificatierichtlijn. Nu de grondslag van de boete is vervallen, heeft de staatssecretaris de Eritrese man ten onrechte een boete opgelegd. Hij hoeft de boete dan ook niet te betalen.

Lening niet terugbetalen

En de terugbetaling van de lening? Het Hof had bepaald dat het Nederlandse systeem waarbij asielstatushouders (al dan niet via een lening) zelf alle kosten van inburgeringscursussen en -examens dragen, ook in strijd is met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Daarmee is ook de verplichting om de lening terug te betalen in strijd met het Europese recht. Ook de lening hoeft de man dus niet terug te betalen.

Nieuwe Wet inburgering

Vanaf 1 januari 2022 geldt er een nieuwe Wet inburgering. In het nieuwe stelsel hoeven asielstatushouders de inburgeringscursussen en de examens niet meer zelf te betalen. Zij hoeven hiervoor dus ook geen lening af te sluiten. Wel blijft de inburgeringsplicht bestaan en kunnen asielstatushouders op verschillende momenten boetes krijgen. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van juli 2025 is dus op dat punt nog van belang voor de nu geldende Wet inburgering.

Uitspraak van 9 juli 2025: ECLI:NL:RVS:2025:3087.

4

Interviews

Demi Ruiter

medewerker interne en externe betrekkingen bij de directie Bestuursondersteuning

“Gastvrijheid met een gouden randje, dat is de basis van mijn werk”

“Mijn wortels liggen in Zuid-Limburg. In Maastricht doorliep ik de Hotel Management School. Daar leerde ik vooral wat gastvrijheid echt betekent. Dat kon ik goed gebruiken toen ik stage liep bij de Dienst van het Koninklijk Huis, waar ik later nog kort als assistent-coördinator evenementen heb gewerkt. Via die weg ben ik in Den Haag terechtgekomen, en ook bij de Raad waar ik op mijn huidige functie solliciteerde. Hier werk ik nu anderhalf jaar.

Het is een brede functie. Onze afdeling – drie mensen full time – is verantwoordelijk voor het organiseren van alle evenementen die plaatsvinden in Paleis Kneuterdijk. Zelf houd ik me vooral bezig met grotere evenementen. Bijvoorbeeld draaiboeken opstellen voor Prinsjesdag en dat overbrengen aan de uitvoerende diensten. Of ambassadeurslunches en de zakelijke kant van lezingen organiseren. Deze activiteiten zorgen voor het gouden randje van mijn werk, ook vanwege de diversiteit van mensen in alle lagen van de organisatie: bestuurders, opdrachtgevers, externe genodigden.

Na een voorbereiding van soms maanden moet alles op z’n plek vallen zodat de dag zelf soepel verloopt. Hebben we het voorwerk goed gedaan, dan hoeven we tijdens het evenement bijna niks meer te doen. Behalve natuurlijk de gasten ontvangen en begeleiden. Als we een lunch hebben georganiseerd voor oud-leden van de Raad, is het erg prettig als zij jou ook herkennen. Dan heeft die gastvrijheid echt betekenis gekregen: waardering voor je werk. Dit jaar staat er nog een grote activiteit op de kalender: het afscheid van de vice-president. Daar ben ik ook bij betrokken maar ik kan nog niet zeggen in welke rol.

Wat ook een leuk onderdeel van mijn werk is: het organiseren en boeken van dienstreizen. Ik krijg een planning door en boek dan de tickets, hotel en eventueel tussentijds vervoer. Zelf ga ik niet mee maar ik hoop natuurlijk dat dit wel een keer kan, bijvoorbeeld naar de Caribische eilanden.

Vooralsnog heb ik als Limburgse mijn plek in Den Haag gevonden. Ik word wel regelmatig aangesproken op mijn zachte g – dat gaat er niet uit en dat wil ik eigenlijk ook niet, dit maakt mij authentiek. Mensen reageren er nooit vervelend op, de meesten koppelen Limburgers aan gezelligheid.”

RVS
BAND
Roland

Dries van de Voort

jurist bij de directie Bestuursrechtspraak

“In de raadkamer vragen ze ook jonge juristen naar hun oordeel”

“In Leiden studeerde ik encyclopedie en filosofie van het recht en staats- en bestuursrecht. Scripties schreef ik over rechtsvinding, rechtsvorming en wetgevingsleer. Vrij abstract, ik had ook behoefte aan concrete toepassingen. Dat vond ik bij de Raad van State in de kennisunit van de directie Bestuursrechtspraak, zeg maar het wetenschappelijk bureau. Daar ben je een soort vraagbaak voor de griffiers, je beziet onderwerpen vanuit een perspectief dat de concrete rechtszaak overstijgt. Wat is het toepassingsbereik van een wetsartikel? Hoe kunnen we anticiperen op wetgeving? Wat zijn handvatten bij het toepassen van algemene rechtsbeginselen? Als een kwestie zich voordoet in de Algemene kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak, welke impact kan dat hebben op de Omgevingskamer? Daarover schrijven we notities.

Zo heb ik eens een stuk geschreven over hoe om te gaan met appellanten die in hun beroepschrift onbehoorlijke taal gebruiken. De wet biedt daarvoor geen concrete aanknopingspunten. Welke instrumenten heeft de rechter dan? Uiteindelijk is er een uitspraak gedaan waarin de appellant niet ontvankelijk is verklaard, dus zijn bezwaren zijn niet inhoudelijk behandeld.

Tegenwoordig doe ik meer het juridische handwerk: uitspraken voorbereiden en uitwerken. De eerste juridische puzzelstukjes leggen. Wat is de toepasselijke regelgeving, welke rechtspraak is er over vergelijkbare gevallen, welke informatie hebben we nog nodig van procespartijen. In feite zet ik de uitspraak zoveel mogelijk in de steigers. Na de behandeling op de zitting bespreken we het in de raadkamer, waar ik als griffier bij ben. Ook mijn kijk op de zaak wordt dan gevraagd. Op dit moment doe ik vooral subsidie-, toeslagen- en onderwijszaken, waaronder studentenzaken.

Het is veel denkwerk, en daarom is het zo leuk dat we bij de Raad van State ook goed kunnen ontspannen. Zo zit ik als toetsenist in de RvS-huisband. We treden alleen binnen deze muren op. Twee uur bij de kerstborrel, zo’n twintig liedjes, als het maar swingt. Zelfs de vice-president zingt dan mee met een nummer van The Beatles waar hij groot fan van is. Daarnaast ben ik lid van de barcommissie, maandelijks organiseren we een borrel voor alle collega’s.

Hoe graag ik hier ook werk, toch ga ik er drie maanden tussenuit. Dan loop ik naar Santiago de Compostella, een fysieke en mentale uitdaging. Heel fijn dat ik hier die kans krijg.”

3

Rosa Uylenburg

voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak

“Rechtspraak is openbaar, bezoek onze zittingen”

“Burgers hebben niet altijd een goed beeld van de bestuursrechtspraak. Het afgelopen jaar hebben we stappen gezet om dat beter onder de aandacht te brengen. Iedereen kan gewoon ons gebouw binnenlopen maar voor velen is dat toch een drempel. Daarom nodigen we mensen uit en geven we uitleg: wie zijn we, wat doen we, hoe werken onze rechters? Neem plaats in de zittingszaal, want de behandeling van rechtszaken is openbaar. Als burgers beter geïnformeerd zijn, versterkt dat hun mogelijkheden om rechtsbescherming te krijgen. We geven daarom graag inzicht in wat we doen: tijdens de Week van de Rechtspraak en de Week van de Rechtsstaat, in begrijpelijke brieven en met een toegankelijke website.

We hebben veel contact met rechtbanken die de zaken in eerste aanleg behandelen. In 2025 zijn gesprekken gevoerd met bestuursrechters van rechtbanken over onderwerpen die ons allemaal aangaan. Bijvoorbeeld: hoe kunnen we op een slimme manier reageren op een overheid die te laat op bezwaren beslist? Welke signalen spelen we door aan de wetgever? Hoe gaan we om met mensen die keer op keer om herziening van een uitspraak vragen, wrakingsverzoeken doen of klachten blijven indienen? Zo delen we best practices met elkaar.

In 2025 hebben we een onderzoek gedaan naar de ervaringen van procespartijen. Ze waren over het algemeen tevreden, maar er zijn zeker verbeterpunten. Die nemen we mee in een aangepaste dienstverlening. Wat uit dat onderzoek ook bleek is dat partijen beter inzicht willen hebben in hoe lang hun zaak duurt. Een heel begrijpelijke wens. De Afdeling bestuursrechtspraak wil op basis van de aanbevelingen uit dit onderzoek transparanter zijn over de duur van procedures.

We beseffen heel goed dat goede rechtspraak ook tijdige rechtspraak is. En op dit moment moeten partijen nog te lang wachten op hun uitspraak. We hebben de afgelopen jaren achterstanden opgebouwd, maar die zijn we gelukkig aan het inlopen. In 2025 hebben we voor het eerst sinds lange tijd meer zaken afgedaan dan er binnenkwamen. De voorraad is dus wat kleiner geworden. Dat geldt zeker voor zaken over woningbouw, die we sinds de zomer van 2024 voorrang geven zodat sneller duidelijk wordt of er kan worden gebouwd of niet.”

Walter van der Laan

coördinator van de ICT-Helpdesk

“Collega’s met ICT-problemen zijn altijd blij ons te zien”

“Ik ben ruim zeven jaar bij diverse organisaties gedetacheerd geweest, zoals een bouwbedrijf en een farmaceut. Bij mijn laatste werkplek zat ik drie jaar, dat leek op een vast dienstverband. Dat voelde goed, reden dat ik een duurzame band met een werkgever wilde. Toen ik een vacature zag bij de helpdesk van de Raad van State, heb ik geen moment getwijfeld. Hier vond ik écht wat ik zocht: een prettige cultuur, fijne collega’s en een werkgever om trots op te zijn.

Ik werk hier sinds 2017, toen als helpdeskmedewerker, wat heel goed aansloot bij mijn mbo-opleiding ICT-beheer. In 2022 ben ik doorgegroeid naar de positie van coördinator van de ICT-Helpdesk. Acht jaar geleden telde de helpdesk vijf medewerkers, nu negen. We krijgen mailtjes en telefoontjes van binnen en van buiten. Dat kunnen mensen zijn die problemen hebben met digitaal procederen bij de Afdeling bestuurs-rechtspraak. Maar we helpen uiteraard het vaakst onze collega’s: ze krijgen een foutmelding op hun scherm, een applicatie werkt even niet of ze hebben een vraag over het gebruik van hun werkplek. In mijn vorige rol ging ik regelmatig langs bij collega’s om ze te helpen. Ze waren altijd blij mij te zien, want dan werd hun ICT-probleem vaak direct opgelost. Thuiswerken heeft ook bij ons een vlucht genomen. We kunnen de collega’s eveneens op afstand uitstekend ondersteunen.

In mijn coördinerende functie zit ik namens de helpdesk bij diverse interne overleggen en houd ik me bezig met het plannen van alle werkzaamheden. Maandelijks komen er zo’n 1.200 meldingen binnen en die hebben natuurlijk allemaal prioriteit. Maar we doen meer dan ‘brandjes blussen’. Projecten zoals Digitaal Samenwerken, het interne registratiesysteem ‘Raadsaam’ en in het bijzonder de migratie naar Windows 11 leidden het afgelopen jaar tot veel extra vraag naar ondersteuning. Dat was niet altijd bij te houden. In de piekmaanden hebben de collega’s van de helpdesk vaak een enorme backlog aan vragen en incidenten weggewerkt. Alle collega’s zijn nu volledig over op Windows 11. Dat is voor een groot deel te danken aan de inzet van mijn helpdeskcollega’s.

Hoewel er bij de Raad van State veel leuke activiteiten wordt georganiseerd voor het personeel, ben ik daar niet altijd bij. Met twee jongens van 4 en 6 heb ik thuis ook genoeg omhanden. Waar tijd over is, kruip ik graag even achter de computer om te gamen.”

Jade Gundelach

staatsraad in de Afdeling bestuursrechtspraak

“Verschillende achtergronden maken rechtspraak inclusief en maatschappelijk relevant”

“In 2019 stond ik eens op het station van Almelo, toen ik een heel bijzonder telefoontje kreeg. Het was Rosa Uylenburg, toen voorzitter van de Omgevingskamer. Of ik wilde solliciteren als staatsraad – rechter dus. Dat verbaasde me: ik was advocaat bij een klein kantoor in het oosten van het land. Bedoelde Rosa niet mijn oudere mannelijke collega? Komen staatsraden niet van grote kantoren in de Randstad aan het eind van hun carrière? Ik was pas 41, had nog nooit over zo’n stap nagedacht, maar zag het wel als een mooie kans. De Raad van State kende ik natuurlijk, ik heb als advocaat omgevingsrecht veel zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak gedaan.

Als puber wilde ik later de politiek in. Het is anders gelopen, maar ook als staatsraad heb je maatschappelijk impact. Het idealisme van toen heb ik nog steeds. Het is een dienende functie, uitdagend ook: je bedrijft hier bestuursrecht op het hoogste niveau. Omdat ik geen ervaring had als rechter, dacht ik aan het begin wel eens: hoe ga ik ooit dit vak leren? Het was ook nog eens corona. Een grote ambtelijke organisatie was ook een cultuurschok. Maar het wende snel, dankzij de betrokkenheid van veel collega’s.

In de Omgevingskamer doe ik grote en kleine zaken. Windparken, luchthavens, woningbouwprojecten, militaire oefeningen op Vlieland, maar ook handhavingszaken over een muur tussen twee percelen die net 20 centimeter te hoog is. Als advocaat was ik vooral nieuwsgierig naar achtergronden van zulke zaken – ook de technische aspecten – en dat komt mij nu goed van pas.

Ik ben geboren in Zuid-Korea, maar als baby geadopteerd. Mijn ouders hebben geen academische achtergrond en ik kom uit een klein dorp. Zoiets bevordert de diversiteit binnen de Raad. Hier werken veel jonge mensen, meer dan buitenstaanders zich realiseren. En die houden allemaal contact met de samenleving, wat hun achtergrond ook is. Juist die verschillende achtergronden zorgen ervoor dat wij ons goed kunnen inleven in partijen die procederen. Zo maak je rechtspraak inclusief en maatschappelijk relevant. Dat maakt de Raad weer aantrekkelijk voor jonge juristen van allerlei snit.

Dat klinkt misschien wat zwaar. Ondertussen hebben we gewoon veel plezier met een heel actieve personeelsvereniging. Daar hadden we eens een hardlooptraining. In maart heb ik met collega’s de City Pier City gelopen, een halve marathon. Sportief, toch?”

Leontien Schoenmaker

wetgevingsadviseur bij de directie Advisering

“Ons werk ligt onder een vergrootglas”

“Na mijn bachelors criminologie en rechten heb ik de master law and politics of international security gevolgd. In het laatste jaar liep ik stage bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, afdeling internationale rechtshulp in strafzaken. Daarna ben ik als trainee bij de Academie voor Wetgeving bij de Raad van State komen werken als wetgevingsadviseur. De Raad van State sprak mij vooral aan vanwege de onafhankelijke positie en dat het werk echt juridisch-inhoudelijk is. Hier krijg je ruimte en tijd om een advies over een wetsvoorstel te schrijven. Er zit altijd enige druk op maar het hoeft niet morgen af.

Zo’n advies schrijf je alleen of in een klein team van wetgevingsadviseurs, met een of twee staatsraden als rapporteur. We kijken naar de juridische aspecten van het wetsvoorstel maar ook naar de uitvoerbaarheid ervan en de gevolgen voor de rechtspraktijk. Je maakt gebruik van expertise van collega’s, als die bijvoorbeeld beter thuis zijn in Europeesrechtelijke kanten van een wetsvoorstel. We hebben ook contact met ministeries, waar het wetsvoorstel is voorbereid. Dat de Raad van State er soms anders tegenaan kijkt kan komen doordat de juristen op de ministeries ook rekening moeten houden met bepaalde politieke keuzes. Wij zijn daar niet aan gebonden.

Het schrijven van een advies is vaak een zoektocht. Heb ik vragen die niet worden beantwoord in de toelichting bij een wetsvoorstel? Is het allemaal logisch wat er staat? Zijn er evaluaties uitgevoerd of is er onderzoek gedaan? Als een wetsvoorstel al goed in elkaar zit, kan ons advies kort zijn. In veruit de meeste gevallen is ons advies positief.

Het afgelopen jaar heb ik meegewerkt aan het advies over de Asielnoodmaatregelenwet en over wetgeving naar aanleiding van het Europese asielmigratiepact – negen Europese verordeningen en een richtlijn die in de Nederlandse Vreemdelingenwet moeten worden geïmplementeerd. Ik ben me bewust van de politieke en maatschappelijke impact van onze adviezen. Het werk ligt hier onder een vergrootglas.

Vorig jaar schreef ik ook mee aan het advies over het gebruik van stroomstootapparaten bij vee en over het wettelijk verbod op etnisch profileren. Bij dat laatste was het best een uitdaging om de juiste toon te vinden. Nu werk ik aan een advies over de goedkeuring van een verdrag voor de oprichting van een schadevergoedingscommissie voor Oekraïne. Allemaal verschillende onderwerpen dus, het is juist die afwisseling die het werk leuk en interessant maakt.”

Marja Horstman

secretaris van de Raad van State

“We leveren op alle fronten maatwerk”

“Voldoende en goede medewerkers werven blijft ook voor de Raad van State een uitdaging. In 2025 kwamen er 92 nieuwe collega’s bij, 73 namen er afscheid. In de huidige arbeidsmarkt ben ik blij met de groei, maar het mag meer zijn. We zien ook ‘terugkeerders’, mensen die na de Raad van State elders hebben gewerkt maar daar het inhoudelijke, diepgravende werk toch misten en terugkwamen. Zo’n terugkeer is soms een uitvloeisel van de bijeenkomsten met oud-collega’s die we jaarlijks organiseren. Met hen houden we graag warme banden. Terugkeerders én nieuwkomers krijgen een opleidingsprogramma dat meer dan in het verleden rekening houdt met ieders ervaring en vaardigheden. Dit hebben we meer bij de tijd gebracht en biedt daardoor meer maatwerk. Het meeste leren nieuwe juristen trouwens on the job, zoals het direct zelf schrijven van uitspraken.

Wat we ook meer bij de tijd brengen, is de beveiliging. Sinds 1 januari 2026 hebben we een zelfstandige afdeling Beveiliging, die eerst was ondergebracht bij het facilitair bedrijf. Daardoor kunnen we de beveiliging van onze medewerkers, bezoekers en het gebouw nog meer professionaliseren. Zo gaan we de scanstraat, die nu nog achter de receptiebalie staat – richting de zittingszalen – naar voren halen, bij de entree van het pand. Als we preciezer weten wie er binnen is, kunnen we onverhoopt gerichter veiligheidsmaatregelen nemen. Dat is voor medewerkers, bezoekers en procespartijen, dus diverse groepen personen, anders. Maatwerk is ook hier belangrijk. Uit dossiers kun je soms afleiden hoe iemand zich bijvoorbeeld heeft gedragen bij de rechtbank. Was zo iemand daar erg boos of agressief, dan kunnen wij daarop anticiperen. Helaas merken ook wij dat de agressie is toegenomen. De verharding in de maatschappij zien we bij ons ook terug, fysiek en digitaal.

Op 1 juli 2026 neemt vice-president Thom de Graaf afscheid van de Raad. In november 2025 kondigde hij dat aan, sindsdien zijn we bezig met de voorbereidingen. De koning zal als voorzitter van de Raad van State bij het officiële afscheid aanwezig zijn. Daarnaast komen er een symposium, een receptie en een afscheidsfeest met de collega’s. Alle onderdelen van de Raad zetten zich in voor deze evenementen: bedrijfsvoering, bestuursondersteuning, communicatie. We doen bijna alles in eigen beheer. Waar het kan maken we gebruik van de afscheidsdraaiboeken van vorige vice-presidenten maar ook die moeten we uiteraard op onderdelen bij de tijd brengen. Maatwerk heeft de huidige vice-president meer dan verdiend.”

Thom de Graaf

vice-president van de Raad van State

> **Meer aandacht in beleid en wetgeving voor toekomstige generaties**

In 2025 bracht de Afdeling advisering 312 adviezen en voorlichtingen uit. Daaruit bleek dat zorgvuldige wetsvoorbereiding en consistente regelgeving een belangrijk punt van aandacht blijven, misschien wel meer dan voorheen. Maar daar komt iets bij. Is er in beleid en wetgeving wel voldoende aandacht voor de lange termijn, voor de volgende generaties en hun belangen? Zaken als pensioenen, klimaat, migratie en woningbouw strekken zich uit over langere tijd. Politiek en bestuur richten zich begrijpelijk vaak op de 'problemen van nu', voor de 'mensen van nu'.

Maar er is ook een morele verplichting om duurzame oplossingen te kiezen die de lasten van ons leven niet naar de toekomst doorschuiven. Wetgever en bestuur moeten zich aan de 'tirannie van het hedendaagse' weten te onttrekken. Hoe weeg je de belangen van wie nog geen stemrecht hebben, of in het geval van de generaties die nog niet geboren zijn, zelfs helemaal geen stem? Hoe zorgen we ervoor dat politici, beleidsmakers, ambtenaren en parlementariërs van nu rekening houden met hun toekomst? In mijn laatste jaarverslag verkent de Raad van State de mogelijkheden daartoe. Het gaat om het recht op een toekomst voor degenen die na ons komen.

Er is in beleid, wetgeving en internationale verdragen echt al wel wat te vinden over wat we 'intergenerationele rechtvaardigheid' noemen. Maar we kunnen een stap verder zetten, zodat de toekomst hierin een structurele plek krijgt. Tal van goede initiatieven, zoals future design of Toekomsttafels kunnen een vaste plek krijgen in de beleidsvorming. Het is ook zinvol om te onderzoeken of de waarde van een duurzame toekomst voor volgende generaties een verankering in onze Grondwet zou kunnen krijgen zoals dat ook in andere landen is gebeurd. De internationale en nationale rechtspraak krijgen daar ook steeds meer oog voor. En bij de beoordeling van nieuwe wetsvoorstellen zal de Afdeling advisering daar nog beter naar kunnen kijken.

Er is niet alleen toekomst, er is ook een verleden, ik kom daar aan het einde van mijn vice-presidentschap niet onderuit. Terugkijkend waren er veel hoogtepunten, zoals de nationale en internationale symposia en seminars die wij organiseerden en de binnengeleiding van de toekomstige koningin toen zij achttien jaar werd en toetrad tot de Raad van State.

Wat een zware wissel op iedereen trok: de toeslagenaffaire en natuurlijk corona – ik zie de lege zalen en gangen in ons gebouw nog voor me. Belangrijk was toen de gezamenlijke verklaring van de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, de president van de Rekenkamer, de Nationale ombudsman en ik als vice-president van de Raad van State

waarin wij publiekelijk duidelijk maakten dat de democratische rechtsstaat 'open' bleef, ondanks het stilvallen van de samenleving, en dat we pal stonden voor het continueren en functioneren van het democratisch proces.

In juli 2026 sluit ik mijn voltijdse professionele leven af, na meer dan 45 jaar aan de publieke zaak te hebben gewijd. Ik wil mij blijven inzetten voor het publieke belang, maar dan met aanmerkelijk meer vrijheid en flexibiliteit. Ik krijg meer tijd voor mijn persoonlijke leven, mijn kinderen en kleinkinderen. De beschouwing over intergenerationele recht-vaardigheid is ook voor hen.