

# Jaarverslag 2019

De Raad van State  
als instituut in 2019

## Colofon

**Tekst**

Raad van State

**Ontwerp en infographic**

Studio Piraat

Den Haag, april 2020

**Website Jaarverslag 2019**

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

**Website Raad van State**

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

**Algemeen mailadres**

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

# De Raad van State als instituut in 2019

## 1. Twee taken onder één dak

**De Raad van State is op basis van de Grondwet belast met de advisering over voorstellen van wet en algemene maatregelen van bestuur en verder met de bestuursrechtspraak in hoogste instantie, tenzij een bijzondere rechter bevoegd is. Deze beide taken worden door twee afzonderlijke Afdelingen uitgevoerd: de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak. De uitspraken, adviezen en rapportages hebben gevolgen voor belangrijke maatschappelijke en politieke onderwerpen, zoals ruimtelijke ordening, klimaat, pensioenen, migratie, infrastructuur en financiën. Daarmee staat de Raad van State midden in de samenleving.**

De Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak bezien wetten en algemene regels vanuit verschillende invalshoeken. Bij wetgevingsadviesing staat de algemene werking centraal, de aansluiting op de rechtsorde en het beoogde nuttige effect. Bij bestuursrechtspraak staat daarentegen het *concrete* geschil centraal en de mogelijke betekenis daarvoor van de algemene regel. Rechter en adviseur verwerven op deze wijze inzichten en kennis over de werking van wetten en algemene regels die complementair zijn aan elkaar en die van groot nut zijn voor nieuwe wetgeving. Zo zal de rechter, op grond van zijn praktische ervaring met de toepassing van de wettelijke bepalingen, een beeld krijgen van de praktische bruikbaarheid daarvan en van fouten, omissies of dubbelzinnigheden die daarin zijn gesloten. Kennis die nuttig is bij de advisering over wijziging van die bepalingen of van nieuwe wetgeving. De samenloop van deze verschillende taken binnen één institutie biedt de Raad van State een bijzonder overzicht over het Nederlandse openbaar bestuur.

In die complementariteit van kennis en inzicht ligt ook de meerwaarde van de combinatie van wetgevingsadviesing en rechtspraak binnen één institutie. De Raad rekent het vanouds dan ook tot zijn taak om trends, ontwikkelingen en knelpunten in het functioneren van de democratische rechtsstaat te identificeren en daar aandacht voor te vragen of over te adviseren. Dat doet de Raad door zijn uitspraken, adviezen, voorlichtingen en rapportages. Uiteindelijk gaat het bij de diverse taken om één en dezelfde functie: het waarborgen van de rechtmatigheid en doelmatigheid van het overheidshandelen en het bevorderen van de kwaliteit van de rechtsorde.

Om optimaal gebruik te kunnen maken van de twee taken onder één dak heeft de Raad van State twee gezamenlijke, interne commissies die het werk van beide Afdelingen ondersteunen: het Constitutioneel Beraad (CB) en de Commissie voor het recht van de Europese Unie (CrEU). Het CB geeft preadviezen over constitutionele vraagstukken en grondrechten, in het algemeen en in concrete zaken. De CrEU adviseert op verzoek over concrete zaken en prejudiciële vragen op het terrein van het recht van de Europese Unie. Deze kennisgroepen hebben een inventariserende en adviserende rol. De verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke adviezen en uitspraken ligt volledig bij de Afdelingen advisering en bestuursrechtspraak zelf.

Ook zijn er gezamenlijke studies en activiteiten waarin beide Afdelingen samenwerken. Daarnaast is de Raad van State aangesloten bij Europese en internationale verbanden, zoals het Raden van State-overleg van de Benelux en ACA-Europe (de Vereniging van Europese Raden van State en hoogste bestuursrechtscolleges van de Europese Unie). In koninkrijksverband is er tweejaarlijks overleg tussen de Raad van State

van het Koninkrijk en de Raden van Advies van de Caribische koninkrijkspartners. Het doel van dit overleg is collegiale en informele uitwisseling van informatie en standpunten over aangelegenheden van wederzijds belang. Daarbij kan het gaan over de onderlinge samenwerking en over inhoudelijke thema's uit de recente adviseringspraktijk.

## 2. Constitutioneel recht

Het constitutionele recht is een kennisgebied dat beide Afdelingen van de Raad van State raakt. Voor de duiding en uitleg van het constitutionele recht heeft de Raad van State het CB. Dit beraad werkt voor beide afdelingen en geeft intern adviezen als er in het algemeen of in concrete zaken vragen zijn over de toepassing en uitleg van de Grondwet, nationale constitutionele beginselen, het Statuut voor het Koninkrijk, het constitutionele recht van de Europese Unie, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) of een van de overige mensenrechtenverdragen waarbij Nederland partij is.

In 2019 heeft het CB zich onder andere gebogen over de volgende thema's.

### **Inwerkingtreding Protocol 16 bij het EVRM**

Op 1 juni 2019 trad in Nederland Protocol No. 16 bij het EVRM in werking. Met dit protocol hebben de hoogste gerechten in Nederland, waaronder de Afdeling bestuursrechtspraak, de bevoegdheid gekregen om het Europees Hof voor de Rechten van de Mens tijdens een lopende procedure om advies te vragen over principiële (rechts)vragen over de interpretatie of toepassing van het EVRM en de daarbij behorende Protocolen. Er bestaan nog veel vragen over de werking van deze nieuwe prejudiciële procedure. In 2019 werd daarom een symposium georganiseerd waarbij de Raad

van State gastheer was voor de andere vier hoogste gerechten: de Hoge Raad, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Tijdens dit symposium zijn de mogelijkheden verkend van deze prejudiciële procedure voor de Nederlandse rechtspraak. De bijeenkomst werd bijgewoond door de Nederlandse en de Belgische rechter in het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

### **Verhouding tussen openbaarheid van rechtspraak en bescherming van de privacy**

De rechtspraak wordt geconfronteerd met nieuwe vragen over het evenwicht tussen openbaarheid en privacybescherming door maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe technische mogelijkheden, zoals live streaming en vergaande zoekmogelijkheden op internet. Openbaarheid van de rechtspraak is een fundamenteel uitgangspunt in een democratische rechtsstaat. Openbaarheid is onmisbaar voor het garanderen van een eerlijk proces. Tegelijkertijd moet dit recht in de rechtspraktijk worden afgewogen tegen andere fundamentele uitgangspunten in de rechtsstaat, zoals het recht op privacy. Beleid over de openbaarheid van zittingen en het anonimiseren van uitspraken zal steeds beide uitgangspunten in acht moeten nemen. Het zal ruimte moeten bieden om in een concreet geval een zelfstandige beoordeling uit te voeren en voor beslotenheid of geheimhouding te kiezen als daarvoor zwaarwegende belangen bestaan.

### **Door mensenrechten ingekleurde procedurele oordelen**

Een constitutionele vraag die de laatste jaren steeds meer aandacht krijgt is wanneer de bestuursrechter kan volstaan met een beoordeling van de bestuurlijke besluitvormingsprocedure als

hij toetst aan een grondrecht (voldoet deze aan de vereisten van zorgvuldigheid en motivering?) zonder expliciet in te gaan op de vraag of het grondrecht materieel is geschonden. Relevante variabelen voor het antwoord op deze vraag zijn met name het type aanspraak dat op een grondrecht wordt gedaan (gaat het om zwaarwegende belangen die door het grondrecht worden beschermd?) en het gewicht van de belangen van anderen die in deze kwestie een rol spelen.

In kwesties van tegengestelde belangen van een gelijk gewicht, kan het oordeel dat het bestuur niet heeft voldaan aan procedurele zorgvuldigheids- of motiveringsvereisten voldoende zijn om te oordelen dat het grondrecht is geschonden. Aan de andere kant is het oordeel dat het bestuur heeft voldaan aan zijn procedurele verplichtingen vaak niet voldoende om te concluderen dat het grondrecht is gerespecteerd. Als wordt getoetst of het besluit in overeenstemming is met het EVRM, dan is bijvoorbeeld altijd een materieel oordeel nodig. Er zijn geen gevallen waarin met een procedureel oordeel moet worden volstaan: de rechter heeft hierin steeds een keuze, waarin hij de concrete omstandigheden van het geval betreft, zoals de (aard van) het ingeroepen grondrecht, de mate waarin sprake is van discretionaire bevoegdheden en de gewenste finaliteit van rechtelijke beslissingen. Tot slot kan een procedureel oordeel behulpzaam zijn bij het bepalen van de toetsingsintensiteit ten aanzien van een grondrechtenclaim. Heeft het bestuursorgaan zich op voldoende zorgvuldige wijze van die claim rekenschap gegeven, dan kan dit aanleiding zijn voor de rechter om de inhoudelijke toets minder intensief te verrichten.

## **Specificiteit van formeel wettelijke bepalingen**

Tot slot is een constitutionele vraag die in 2019 bij zowel de Afdeling advisering als de Afdeling

bestuursrechtspraak speelde hoe specifiek de inhoud van bepalingen in wetten in formele zin (wetten die regering en Staten-Generaal gezamenlijk vaststellen) moet zijn in het licht van de grondwettelijke beperkingssystematiek. De Grondwet vereist dat regelingen die grondrechten beperken hun grondslag vinden in een formele wet, waarbij soms is toegestaan dat de wetgever de bevoegdheid om regels op te stellen die grondrechten beperken aan een lager orgaan overdraagt. Dit noemen we delegatie.

Bij een grondwettelijke grondrechtenbepaling die delegatie verbiedt, moet de regel die het grondrecht beperkt dus volgen uit de formele wet. De vraag is dan hoe specifiek die regel geformuleerd moet zijn. Artikel 8 van de Grondwet is zo'n bepaling die geen delegatie toestaat: alleen de formele wetgever mag de verenigingsvrijheid beperken in het belang van de openbare orde. Dit betekent dat het criterium op grond waarvan bijvoorbeeld tot verbodenverklaring van een vereniging kan worden overgegaan voldoende scherp in de formele wet moet worden geformuleerd om te voorkomen dat het in feite niet de formele wetgever maar een ander orgaan is dat bepaalt in welke gevallen de verenigingsvrijheid kan worden beperkt.

Artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet is een voorbeeld van een formeel wettelijke bepaling die onvoldoende specifiek is geformuleerd om een inbreuk te rechtvaardigen op een grondwettelijk grondrecht. Op grond van deze bepaling is de burgemeester bevoegd om bij (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde de noodzakelijke bevelen te geven om de openbare orde te handhaven. Inbreuk op een grondwettelijk grondrecht door toepassing van deze lichte bevelsbevoegdheid is gelet op de grondwettelijke beperkingssystematiek dus problematisch, tenzij

het grondrecht niet van toepassing is omdat het handelen waartegen wordt opgetreden op grond van een redelijke uitleg niet meer moet worden geacht binnen de reikwijdte van het desbetreffende grondrecht te vallen.

Bij grondwettelijke grondrechtenbepalingen die wel delegatie toestaan is de vraag wát – dat wil zeggen: welke elementen van een wettelijke regeling – de formele wetgever in ieder geval moet regelen en in hoeverre mag worden gedelegeerd. Uit de grondwettelijke delegatiesystematiek en het toetsingsverbod in artikel 120 van de Grondwet blijkt dat het in de eerste plaats de formele wetgever is die een belangenafweging moet maken om te bepalen of en hoever grondrechten beperkt mogen worden. Dit betekent dat ten minste de hoofdelementen van de regeling in de formele wet moeten worden opgenomen. Wat als een ‘hoofdelement’ van een regeling moet worden gekwalificeerd is in algemene zin lastig te zeggen. Steeds moet worden onderzocht welke elementen van een regeling zo gewichtig zijn dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling ervan moet worden betrokken. Het primaat van de wetgever vereist immers dat de wetgever zelf de voornaamste keuzes over de inhoud van het recht maakt en die keuzes niet overlaat aan het bestuur of aan de rechter.

### 3. Recht van de Europese Unie

De CrEU adviseert over Unierechtelijke vraagstukken in algemene zin en in concrete zaken en over (te stellen) prejudiciële vragen op het terrein van het recht van de Europese Unie. De CrEU heeft zich in 2019 onder andere gebogen over de volgende thema's in de advisering aan de Afdeling advisering respectievelijk de Afdeling bestuursrechtspraak.

De Afdeling advisering heeft advies uitgebracht over de goedkeuring van de Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) tussen Canada en de Europese Unie ([W02.18.0276](#)). Zij heeft in haar advies aandacht gevraagd voor de betrokkenheid van de Caribische delen van het Koninkrijk bij de goedkeuring van dit verdrag. Daarbij is uiteengezet dat CETA open staat voor toetreding door andere delen van het Koninkrijk en regels bevat die de Caribische delen van het Koninkrijk in de zin van het Statuut kunnen raken. Naar aanleiding van het nader rapport van de regering, en gelijklopende reacties op adviezen over goedkeuring van enkele andere verdragen ([internationale EU-LAC-Stichting, overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking tussen de EU, haar lidstaten en Cuba en handelsovereenkomst tussen de EU, haar lidstaten en Colombia en Peru](#)), is de CrEU betrokken bij een nadere analyse over de werking van de EU-Verdragen op de Caribische delen van het Koninkrijk. Het vraagstuk van de toepasselijkheid van het Unierecht op de Caribische delen van het Koninkrijk is een terugkerend thema bij de advisering.

Bij de advisering door de CrEU in 2019 werd eens te meer duidelijk op welke wijze het EU-recht kan leiden tot een indringende toets van besluiten in het bestuursrecht.

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt ('de Dienstenrichtlijn') heeft als doel om de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters (artikel 49 VWEU) en het vrije verkeer van diensten (artikel 56 VWEU) te vergemakkelijken, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten. In de afgelopen jaren heeft het Hof van Justitie van de EU in zijn jurisprudentie, in het bijzonder het arrest over het geschil tussen Appingedam en

Visser Vastgoed Beleggingen BV, duidelijkheid geschapen over de voorwaarden die de Dienstenrichtlijn stelt aan ruimtelijke voorschriften ([ECLI:EU:C:2018:44](#)).

Vestigingsbeperkingen zijn nog steeds toegestaan, mits deze in lijn zijn met de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn. Dat betekent dat een dergelijke maatregel 'non-discriminatoir' en 'noodzakelijk' is en de gekozen maatregel 'evenredig' is. Dit laatste houdt in dat een regel niet verder mag gaan dan nodig om zijn doel te bereiken en dat het niet mogelijk is dit doel te bereiken met maatregelen die een minder vergaande beperking opleggen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dit verder uitgewerkt in vervolgzaken ([ECLI:NL:RVS:2018:2062](#), [ECLI:NL:RVS:2019:2569](#), [ECLI:NL:RVS:2019:2939](#), [ECLI:NL:RVS:2019:965](#) en [ECLI:NL:RVS:2019:1262](#)). Deze evenredigheidsstoets zorgt voor een indringende toetsing door de bestuursrechter aan de Dienstenrichtlijn in ruimtelijke-orderingszaken. Deze indringende toets aan de Dienstenrichtlijn door de bestuursrechter is ook terug te zien in het algemeen bestuursrecht bij de vraag of een vergunningstelsel voldoet aan de eisen uit deze richtlijn ([ECLI:NL:RVS:2019:1818](#) en [ECLI:NL:RVS:2019:3050](#)).

De indringende toetsing door de bestuursrechter is ook te zien in zaken rond de intrekking van het Nederlanderschap als een persoon met een dubbele nationaliteit zich aansluit bij een organisatie die op een lijst van terroristische organisaties staat. De Rijkswet op het Nederlanderschap, die intrekking van het Nederlanderschap mogelijk maakt, kent deze mogelijkheid sinds 1 maart 2017. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de uitspraken van 17 april 2019 geoordeeld dat de kennisgevingsprocedure een beperking betekent van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte als bedoeld in artikel 47

van het Handvest van de grondrechten van de EU ([ECLI:NL:RVS:2019:990](#) en [ECLI:NL:RVS:2019:1246](#)). Deze beperking van het recht op hoor en wederhoor beantwoordt aan een doelstelling van algemeen belang als bedoeld in artikel 52, eerste lid, van het Handvest, te weten de bescherming van de nationale veiligheid. Verder is de Afdeling bestuursrechtspraak van oordeel dat beperking noodzakelijk en evenredig is. Zij heeft vastgesteld dat de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap van 1 maart 2017 geen terugwerkende kracht heeft. Dit betekent dat de wet alleen mag worden toegepast in gevallen die bestonden op het moment van de wijziging van de wet of die zich daarna hebben voorgedaan, maar niet in gevallen die zich eerder hebben voorgedaan.

## 4. Internationale samenwerking

Zowel voor de advisering als voor de bestuursrechtspraak is het leerzaam periodiek van gedachten te wisselen met zusterinstellingen buiten Nederland. Tegen welke vraagstukken lopen zij aan bij hun werkzaamheden, welke oplossingsrichtingen hebben zij gekozen en hoe pakt dat uit? Ook voor die buitenlandse instellingen blijkt het waardevol om zo nu en dan eens bij ons in de keuken te kunnen kijken.

De meeste contacten vinden binnen Europa plaats, al was het alleen maar omdat binnen Europa onze rollen en functies het best vergelijkbaar zijn én omdat binnen Europa de meeste landen vergelijkbare gevolgen ondervinden van het Europees recht. Bij de contacten binnen Europa zijn twee gremia in het bijzonder van belang: het overleg in Benelux-verband en dat via de Europese Vereniging van Raden van State en hoogste administratieve rechtscolleges (ACA-Europe).

De vice-president van de Raad van State was (evenals zijn Italiaanse collega) in 2019 vicevoorzitter van ACA-Europe en was in die hoedanigheid in mei 2019 aanwezig bij de door de Duitse ACA-voorzitter georganiseerde bestuurs- en jaarvergadering in Berlijn.

In 2019 was de Raad van State aanwezig bij drie inhoudelijke bijeenkomsten die ACA-Europe organiseerde: in maart in Dublin over de interne besluitvormingsprocedures van hoogste administratieve rechtscolleges, in mei in Berlijn over de externe functies van deze rechtscolleges en in september in Brno over de toegang tot de hoogste administratieve rechter.

De Raad van State gaf in 2019 leiding aan de ACA-werkgroep *Better Regulation*, die een briefadvies aan de Europese Commissie uitbracht met een terugkoppeling van de ervaringen van bestuursrechters en wetgevingsadviseurs met de werking van Europese wetten en regels. De Commissie heeft aangegeven het werk van deze werkgroep te waarderen.

Twee leden van de Afdeling bestuursrechtspraak namen deel aan het ACA-uitwisselingsprogramma en bezochten Tallinn respectievelijk Dublin.

Daarnaast werd ook in 2019 weer goed gebruik gemaakt van de diverse ACA-databestanden, zoals Jurifast. Het blijft in een groot aantal zaken zinvol na te gaan hoe bestuursrechters elders in Europa omgaan met bepaalde juridische vraagstukken, zeker als deze gerelateerd zijn aan het EU-recht.

## 5. Koninkrijk

### 65 jaar Statuut

Het was op 15 december 2019 precies 65 jaar geleden dat koningin Juliana in de Ridderzaal het Statuut voor het Koninkrijk met haar handtekening bekrachtigde. Daarmee kwam een eind aan een eeuwenlange koloniale verhouding en ontstond de huidige staatkundige band gebaseerd op vrijwilligheid en gelijkwaardigheid. De Raad van State organiseerde ter gelegenheid van dit bijzondere jubileum op maandag 16 december 2019 een symposium over het 65-jarige Statuut en de koninkrijksrelaties. In aanwezigheid van Hare Koninklijke Hoogheid Prinses Beatrix der Nederlanden spraken voormalige bestuurders en politici, hun collega's van nu en een nieuwe generatie koninkrijksburgers over de stand van het Koninkrijk.

Vrij algemeen werd onderkend dat het Koninkrijk niet vanzelfsprekend is, maar dat er inhoudelijk in de koninkrijksband moet worden geïnvesteerd om het meer te laten zijn dan een formele constructie die in de huidige praktijk te vaak tot ongemak en onvrede leidt. Tijdens het symposium werd ook geconcludeerd dat verder sleutelen aan staatkundige structuren weinig soelaas biedt. Burgers willen zoveel mogelijk zekerheid en een zorgzame overheid. Ze willen geen onduidelijke avonturen die vaak ook nog eens worden gebruikt als alibi om de aanpak van acute maatschappelijke vraagstukken nog even uit te kunnen stellen. Voor de aanpak van maatschappelijke problemen is allereerst politiek-bestuurlijke wil en moed nodig, niet per se wijziging van het Statuut.

In zijn bijdrage aan het symposium pleitte de vice-president van de Raad van State voor meer differentiatie, maatwerk en flexibiliteit in de



verhouding tussen de landen van de Koninkrijk. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn onderling zeer verschillend zijn. Dat maakt benaderingen op maat noodzakelijk. Het Statuut staat aan dit maatwerk niet in de weg. Het Koninkrijk bestaat niet in de eerste plaats uit staatkundige structuren en formele verhoudingen, maar zou vooral moeten gaan om het welzijn van alle burgers, zowel in Europa als in de Cariben.

Sinds de staatkundige herstructurering van 2010 spreken de landen over een Rijkswet geschillenregeling. De Raad heeft er al vaker op gewezen dat zo'n regeling een grote bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de koninkrijksrelaties. Tegelijkertijd heeft de Raad aangegeven dat een regeling zonder breed draagvlak een geschil in zichzelf zal worden en zo feitelijk geen meerwaarde heeft. Zo'n regeling kan niet anders dan bijdragen aan toenemende onderlinge frustraties.

## **Rijkswet Koninkrijksgeschillen**

Mede naar aanleiding van het eerdere advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk over de rijkswet zijn wijzigingen in het voorstel aangebracht. De aanpassingen die de regering heeft gedaan in het voorstel en de toelichting waren voor de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties in de Tweede Kamer aanleiding om in februari 2019 nog twee vragen aan de Afdeling advisering voor te leggen.

1. In het advies over het oorspronkelijke voorstel merkte de Afdeling advisering op dat het lang niet altijd mogelijk is om in de praktijk een scherp onderscheid te maken tussen juridische en politiek-bestuurlijke aspecten van een geschil als bedoeld in artikel 12a Statuut. Hoe moet deze stelling worden beoordeeld in het licht van de keuze die nu in het voorstel van rijkswet wordt gemaakt?

2. Volgens welke procedure zal een op grond van het wetsvoorstel bij de Afdeling advisering aanhangig gemaakt geschil worden behandeld? In hoeverre is de keuze om de regeling te beperken tot juridische geschillen daarop van invloed?

De voorlichting over het voorstel van Rijkswet Koninkrijksgeschillen werd in mei 2019 vastgesteld en gepubliceerd ([W04.19.0051/I](#)). In de voorlichting wijst de Afdeling advisering erop dat er nog steeds verschil van inzicht bestaat tussen Nederland en de andere landen van het Koninkrijk over de wijze waarop de geschillenregeling zou moeten worden vormgegeven. Zij benadrukt daarom nogmaals het belang van een goede evaluatie van de voorgestelde regeling. Zij adviseert om op korte termijn met alle betrokkenen te komen tot afspraken over de opzet, methodologie en criteria voor de evaluatie en de onafhankelijke instantie die deze evaluatie moet gaan uitvoeren.

In antwoord op de eerste vraag merkt de Afdeling advisering op dat ook met de voorgestelde beperking tot juridische geschillen, zoals nu opgenomen in het voorstel van rijkswet, de politiek-bestuurlijke context van het geschil in de beoordeling wordt betrokken. Wel zal de beperking tot 'zuiver juridische geschillen' er mogelijk toe kunnen leiden dat het orgaan dat belast wordt met de geschillenbeslechting een terughoudender inschatting van deze context zal maken, omdat zijn oordeel zich uiteindelijk moet toespitsen op beantwoording van de juridische bevoegdheidsvraag.

Met betrekking tot de tweede vraag wijst de Afdeling advisering erop dat als de wetgever kiest voor het neerleggen van de taak van geschilbeslechter bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk, zij het voornemen

heeft om het bestaande procesreglement rijksbestuursgeschillen Raad van State van het Koninkrijk zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing te verklaren. De Afdeling advisering ziet voornamelijk geen reden om af te wijken van de procedure in het procesreglement vanwege de beperking tot juridische geschillen.

De amendementen die de Tweede Kamer heeft aanvaard, leiden er naar het oordeel van de Raad van State toe dat de gewenste onafhankelijke geschillenbeslechting ook om andere redenen in gevaar komt. Het institutioneel instellen van een nieuwe, derde Afdeling binnen de Raad van State en het door de Caribische landen daarin aanwijzen van staatsraden voor concrete geschillen doet naar het oordeel van de Raad van State afbreuk aan het onafhankelijke karakter van de adviezen en doet daarnaast afbreuk aan de positie van de reeds binnen de Raad aanwezige staatsraden van het Koninkrijk. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deelt deze zienswijze van de Raad van State voorlopig niet. Hij wil op dit punt opnieuw van gedachten wisselen tijdens de evaluatie die over drie jaar is voorzien.

#### **Aanwijzing financieel toezicht Curaçao**

Op 12 juli 2019 kreeg Curaçao een aanwijzing tot aanpassing van de begroting 2019, rekening houdend met de normen in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Ook werd Curaçao verplicht om ontstane tekorten uit de jaren 2017 en 2018 te compenseren door overschotten op de begroting in de jaren 2020, 2021 en 2022, en de kortlopende schulden aan de Sociale Verzekeringsbank van Curaçao en het Algemeen Pensioenfonds van Curaçao uiterlijk in 2022 af te lossen. Tegelijkertijd met deze aanwijzing kwamen Nederland en Curaçao een zogeheten Groeiakkoord overeen. Dit is gericht

op versterking van de overheidsfinanciën, duurzame economische groei, hervorming van de ambtelijke dienst en sociale investeringen voor het eiland.

Curaçao heeft op 23 augustus 2019 op basis van de rijkswet beroep ingesteld bij de Raad van State. Medio november 2019 heeft een openbare zitting plaatsgevonden, waar partijen hun zienswijze hebben gegeven en toegelicht. Begin december 2019 heeft de Raad van State van het Koninkrijk een advies in de vorm van een concept-koninklijk besluit gestuurd naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### **Adviesradenoverleg**

Eens in de twee jaar overlegt de Raad van State met de Raden van Advies van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, telkens op een wisselende locatie. Dit overleg vond medio september 2019 plaats in Den Haag. Met de collega-adviseurs is overlegd over een aantal gezamenlijke vraagstukken die in koninkrijksverband spelen.

Er is gesproken over de uitvoering van wetgeving en de toetsing daarvan in de adviesfase, over de sociaaleconomische effecten van negen jaar financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten voor de gemeenschappen aldaar, over enkele procedurele knelpunten bij de advisering door de Caribische Raden van Advies bij rijkswetten en over het interne kwaliteitstraject van de Afdeling advisering van de Raad van State.

In de marge van het besloten overleg is tijdens een symposium met externe gasten van gedachten gewisseld over het rechtsvergelijkend onderzoek naar de staatsrechtelijke overzeese verhoudingen in ons Koninkrijk, Frankrijk, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk: 'Het Koninkrijk tegen het licht'. De onderzoekers professor Gerhard Hoogers

en mr. Gohar Karapetian van de Rijksuniversiteit Groningen gaven een toelichting op hun werk.

Ook was er tijdens genoemd symposium aandacht voor integriteit als koninkrijksbreed vraagstuk. Voormalig hoofdofficier van justitie mr. Kitty Nooy schetste de ontwikkelingen rond dit thema in Nederland en binnen het Openbaar Ministerie. Hierna is van gedachten gewisseld over de vraag welke lessen binnen het Koninkrijk kunnen worden getrokken.

## **Werkbezoeken**

Om als orgaan van het hele Koninkrijk adequaat te kunnen adviseren is het belangrijk te weten wat er op de zes eilanden leeft. De vice-president van de Raad van State heeft in januari 2019 (twee maanden na zijn aantreden) een kort bezoek aan alle eilanden gebracht. Eind oktober 2019 bezocht hij op uitnodiging van de Universiteit van Curaçao het eiland om daar een openbare lezing te houden over 65 jaar Statuut voor het Koninkrijk. Helaas kon de lezing niet doorgaan door een grote stroomstoring. De tekst van de lezing is wel gepubliceerd, onder meer op de website van de Raad en in enkele lokale kranten. Naast het bezoek aan Willemstad bracht de vice-president een kort bezoek aan Aruba.

## **Samenwerking Gemeenschappelijk Hof**

Ook in 2019 waren enkele staatsraden van de Afdeling bestuursrechtspraak als plaatsvervangend lid van het Gemeenschappelijk Hof betrokken bij de bestuursrechtspraak op de eilanden. De Raad van State verleent daarbij ook ambtelijke, juridische ondersteuning aan het Gemeenschappelijk Hof.

## **Adviezen Raad van State van het Koninkrijk**

De Raad van State van het Koninkrijk bracht in 2019 veertig adviezen uit. Een groot deel daarvan

ging over de goedkeuring van verdragen en naturalisaties. Hoewel ze technisch gezien een voorlichting van de Afdeling advisering is en niet van de Raad van State van het Koninkrijk, is de voorlichting over de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties relevant in het licht van de koninkrijksrelaties ([W04.18.0286/I](#)). Deze voorlichting gaat in op de wijze waarop beter zou kunnen worden samengewerkt tussen Caribisch Nederland en de drie andere landen van het Koninkrijk. Daarnaast doet zij een aantal aanbevelingen over de verhouding tussen Caribisch en Europees Nederland.

## **6. Algemene verordening gegevensbescherming**

Gegevensbescherming heeft een bestendige plek in de organisatie verworven. Bij alle lopende en nieuwe processen en projecten vormt dit onderwerp onderdeel van het besluitvormingsproces en wordt hieraan veelvuldig aandacht besteed bij de uitvoering.

Om het belang van dit onderwerp breed onder de aandacht te brengen in de organisatie en het bewustzijn van medewerkers voor een zorgvuldige en veilige omgang met informatie te vergroten, is een meerjarig bewustwordingsprogramma gestart. Met een variëteit van activiteiten en voorlichting worden alle doelgroepen binnen de Raad van State op een op hen toegesneden wijze bereikt.

Dat de toegenomen bewustwording zijn vruchten afwerpt, blijkt uit het hogere aantal meldingen van mogelijke datalekken. In 2019 werden 29 meldingen ontvangen, waarvan in zeventien gevallen daadwerkelijk sprake was van een datalek. Wegens de geringe ernst of omdat de Autoriteit

Persoonsgegevens (AP) niet bevoegd is om toezicht te houden op datalekken die over de uitoefening van de gerechtelijke taak gaan, is geen van de datalekken gemeld bij de AP.

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak is verantwoordelijk voor de verwerking van persoonsgegevens bij de afhandeling van (hoger) beroepszaken door de Afdeling bestuursrechtspraak en behandelt klachten daarover. De Regeling verwerking persoonsgegevens bestuursrechtelijke colleges legt vast dat een commissie advies uitbrengt over ingediende klachten. In 2019 heeft de commissie één advies uitgebracht. Dit advies is uitgebracht op verzoek van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak en had betrekking op de mogelijkheid die de afdeling Communicatie aan journalisten biedt om zittingsinformatie in te zien op de dag van de zitting. Deze informatie bestaat uit een kopie van het (hoger)beroepsschrift, van het verweerschrift en als het een rechtszaak in hoger beroep is, een kopie van de uitspraak van de rechtbank. Een rechtsbijstandverlener maakte hiertegen bezwaar omdat een hogerberoepsschrift zijn persoonsgegevens bevatte. Volgens de rechtsbijstandverlener werden door het ter inzage bieden van het hogerberoepsschrift zijn persoonsgegevens in strijd met de AVG verwerkt. Dat was de commissie niet met hem eens. Het voor de pers ter inzage leggen van een beperkt aantal stukken uit het procesdossier moet worden gerekend tot de gerechtelijke taken in het kader van een rechtszaak. De commissie was verder van oordeel dat deze verwerking noodzakelijk was voor de vervulling van een taak van algemeen belang. Zij wees op het belang van onafhankelijkheid en openbaarheid van rechtspraak, als gevolg waarvan het noodzakelijk is dat journalisten tot op zekere hoogte inzicht hebben in de inhoud van de zaak, zodat zij het publiek daarover juist kunnen informeren.

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft het advies van de commissie overgenomen.

In 2020 zal in een externe audit de wijze worden getoetst waarop het toezicht op de 'gerechtelijke gegevensverwerking' is ingericht. Ook de wijze waarop de Raad van State meldingen van datalekken beoordeelt, afhandelt en registreert wordt hierin getoetst.

## 7. De samenstelling van de Raad en zijn Afdelingen

In de samenstelling van de leden van de Raad en bij de staatsraden van het Koninkrijk waren er geen wijzigingen in 2019. Dat was anders bij de Afdeling advisering. Daar vertrokken de staatsraden drs. P.J.C.M. (Peter) van den Berg per 1 februari 2019 en mr. N.S.J. (Niels) Koeman per 1 mei 2019. Mr. G.J.H. (Bert-Jan) Houtzagers startte op 1 januari 2019 als staatsraad bij de Afdeling advisering. Per 1 mei 2019 maakte mr. H.G. (Henk) Lubberdink de overstap vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak naar de Afdeling advisering. De taakomvang van staatsraad mr. dr. N.J. (Nico) Schrijver werd per 1 mei 2019 uitgebreid. Het tijdelijke dienstverband van staatsraad dr. M. (Theo) van der Nat en van staatsraad in buitengewone dienst dr. A.F.P. (Age) Bakker werd verlengd tot de wettelijke leeftijdsgrens van zeventig jaar. Tot slot werden de staatsraden in buitengewone dienst drs. A.P.W. (Ad) Melkert en drs. D.M. (Dick) Sluimers herbenoemd voor een nieuwe periode van drie jaar.

Bij de Afdeling bestuursrechtspraak vertrokken – naast de eerdergenoemde overstap van staatsraad Lubberdink – zes staatsraden: mr. A.B.M. (Fons) Hent per 1 maart 2019, mr. G. (Gerard) van der Wiel per 1 april 2019, mr. J.C. (Janny) Kranenburg per 1 mei 2019,

# Het instituut

mr. D.J.C. (Dik) van den Broek per 1 juni,  
mr. H. (Herman) Bolt per 1 september 2019 en  
ten slotte mr. J. (Jan) Kramer per 1 januari 2020.  
Staatsraad in buitengewone dienst  
mr. H.C.P. (Hans) Venema, werd per 1 april 2019  
staatsraad. In totaal verwelkomde de Afdeling  
bestuursrechtspraak in 2019 vijf nieuwe staats-  
raden: mr. A. (Aldo) Kuijper per 15 februari,  
mr. P.H.A. (Peter) Knol en mr. A. (Aaldert) ten Veen  
per 1 maart, mr. C.C.W. (Sandra) Lange per 1 april  
en mr. H.J.M. (Dana) Baldinger per 1 mei 2019. •

# Personeel en financieel 2019

## Personeel



### Staatsraden

Aantal  
**73**

Aantal fte  
**50,7**



**75%**

**25%**



in

**5**

**8**

uit

### Medewerkers

Aantal  
**567**

Aantal fte  
**530,1**



**46%**

**54%**



in

**53**

**57**

uit

**4,2%**

Ziekteverzuim

- 0,9% ten opzichte van 2018

## Kosten

**65,4**  
miljoen

### Personeel

**56,1**  
miljoen

### Materieel

**9,3**  
miljoen

