



**Adviseren**  
over wetgeving en bestuur  
**Rechtspreken**  
in bestuursrechtelijke geschillen



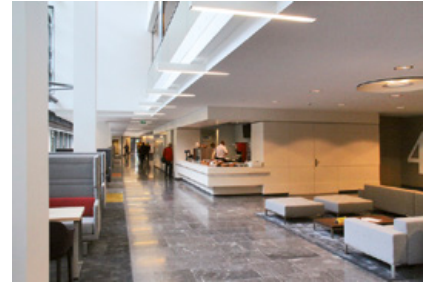
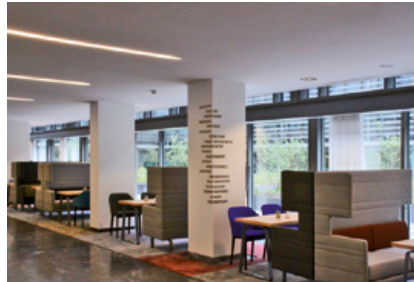
# Raad van State

## wetgevingsadviseur en bestuursrechter

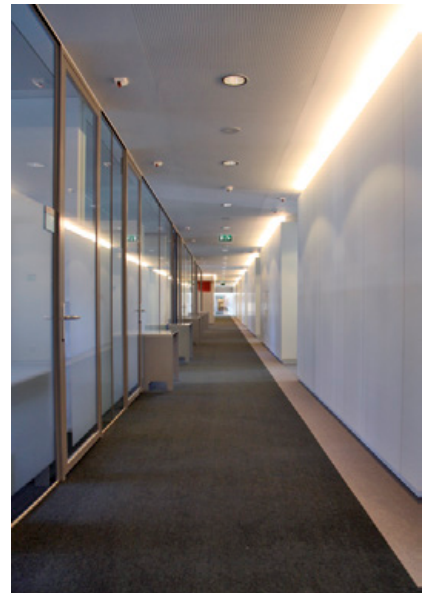
De Raad van State heeft twee taken. Deze taken worden binnen de Raad uitgevoerd door twee afzonderlijke Afdelingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State is onafhankelijk adviseur van regering en parlement over wetgeving en bestuur. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is hoogste algemene bestuursrechter van het land. De werkwijze en taken van de Raad van State zijn vastgelegd in de Grondwet en in de Wet op de Raad van State.

De Raad van State behoort met de Eerste en Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman tot de zogenoemde Hoge Colleges van Staat. Dit zijn instituties die in de Grondwet zijn geregeld en onafhankelijk van de regering hun taken uitvoeren.



2



# Samenstelling en organisatie

**Zijne Majesteit de Koning is voorzitter van de Raad van State.  
De Raad van State bestaat uit een vice-president en maximaal tien leden. De vice-president heeft de dagelijkse leiding over de Raad.**

In de Afdelingen advisering en bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn naast leden ook staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst werkzaam. De Raad van State telt op dit moment ongeveer 60 staatsraden. Het aantal leden en staatsraden dat in de beide Afdelingen tegelijkertijd werkzaam is, is in de wet beperkt tot maximaal tien.

Leden en staatsraden worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd. De leden van de Afdeling advisering kunnen ook voor bepaalde tijd worden benoemd. De ministerraad draagt de leden en staatsraden voor, waarbij de Raad zelf een aanbeveling doet. Voor de benoeming van de vice-president wordt de Raad geraadpleegd.

Bij de benoeming van leden en staatsraden wordt gelet op bekwaamheid en ervaring op het terrein van wetgeving, bestuur en rechtspraak. Zij komen voort uit de kring van de wetenschap, het bestuur, de rechterlijke macht en de overheid.

Leden en staatsraden die alleen in de Afdeling bestuursrechtspraak worden benoemd, moeten een juridische achtergrond hebben.

De Raad van State wordt in zijn werkzaamheden ondersteund door bijna 650 medewerkers, onder wie ruim 300 juristen. De secretaris heeft de leiding over de organisatie, die is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- De directie Advisering ondersteunt de Afdeling advisering in haar werk als adviseur. De directie is onderverdeeld in sectoren die bestaan uit wetgevingsjuristen en administratieve medewerkers.
- De directie Bestuursrechtspraak ondersteunt de Afdeling bestuursrechtspraak in haar werk als bestuursrechter en bestaat uit units met juristen en administratieve medewerkers.
- De directie Bedrijfsondersteuning bestaat onder andere uit een afdeling Personeelszaken, een afdeling IT-diensten en een afdeling Bibliotheek en Archief.
- De directie Bestuursondersteuning verzorgt de inhoudelijke en administratieve ondersteuning aan de vice-president en de secretaris. Ook de afdeling Communicatie valt hieronder.

# Afdeling advisering

## Taken

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert over:

- alle wetsvoorstellen die de regering naar de Staten-Generaal stuurt;
- alle algemene maatregelen van bestuur (amvb's);
- alle verdragen die de regering ter goedkeuring aan de Staten-Generaal voorlegt;
- alle zaken waarin de wet dat voorschrijft, zoals de Miljoenennota en oteigeningsbesluiten;
- alle zaken waarin de regering het nodig acht de Raad advies te vragen.

4

Als de Tweede Kamer initiatiefvoorstellen (wetsvoorstellen afkomstig van één of meer Kamerleden) in behandeling wil nemen, vraagt zij de Afdeling advisering eerst advies over het initiatiefvoorstel.

Naast deze verplichte adviesaanvragen, kunnen de regering en de Eerste en de Tweede Kamer de Afdeling advisering vragen om een advies te geven over meer algemene onderwerpen. Zo'n advies wordt een voorlichting genoemd.

Elk advies wordt voorbereid door een sectie van de Afdeling advisering. Er zijn vier secties. Iedere sectie behandelt de voorstellen van twee of drie ministeries. Een sectie legt een conceptadvies voor aan de Afdeling advisering die het advies vervolgens, met eventuele aanpassing, vaststelt.

Leden van de Afdeling advisering vergaderen elke woensdagmiddag over wetgevingsadviezen. Eens per maand vergadert de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Hierin zitten naast de leden van de 'gewone' Afdeling advisering nog 'extra' leden die zijn aangewezen door de andere landen van het Koninkrijk.

Beide vergaderingen zijn besloten. De vice-president van de Raad van State is de voorzitter van de Afdeling advisering. Hare Majesteit Koningin Máxima heeft zitting in de Afdeling advisering. Leden van het koninklijk huis die zitting hebben in (de Afdeling advisering van) de Raad van State kunnen aan de beraadslagingen deelnemen, maar hebben geen stemrecht.

## Toetsingskader

Bij de beoordeling van wetsvoorstellen en andere adviesaanvragen maakt de Afdeling advisering gebruik van een toetsingskader. Dit toetsingskader bestaat uit drie onderdelen: de beleidsanalytische toets, de juridische toets en de wetstechnische toets.

Elke toets heeft zijn eigen elementen.

### Beleidsanalytische toets

- Is het gestelde probleem een probleem dat door wetgeving moet en kan worden opgelost?
- Is het voorstel doeltreffend, doelmatig en evenwichtig wat betreft lasten en baten?
- Is het voorstel uitvoerbaar, handhaafbaar en controleerbaar?

## Juridische toets

- Is het voorstel in strijd met hoger recht zoals de Nederlandse Grondwet, het Europese recht (bijvoorbeeld het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden) en het internationale recht?
- Stemt het voorstel overeen met de beginselen van democratie en rechtsstaat?
- Stemt het voorstel overeen met de beginselen van behoorlijke wetgeving, zoals rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, adequate rechtsbescherming en evenredigheid?
- Past het voorstel binnen het geldende rechtssysteem?

## Wetstechnische toets

- Zit het voorstel technisch goed in elkaar?
- Is het voorstel logisch en systematisch opgebouwd?

## Eindoordeel

Aan het slot van het advies geeft de Afdeling advisering haar eindoordeel over het voorstel. Dit wordt het dictum genoemd. Als het dictum negatief is, dan adviseert de Afdeling advisering de regering het wetsvoorstel niet in te dienen of de amvb niet tot stand te brengen, of dat pas te doen nadat ingrijpende wijzigingen zijn aangebracht. In deze gevallen, moet het voorstel eerst terug naar de ministerraad.

Nadat de Afdeling advisering advies heeft uitgebracht, reageert de minister daarop in het 'nader rapport' aan de Koning. Daarin wordt voorgesteld het wetsvoorstel al dan niet in te dienen bij de Tweede Kamer en daarbij kunnen ook wijzigingen worden aangebracht in het wetsvoorstel.

Pas als een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend, wordt het advies van de Afdeling advisering openbaar. Het advies over een ontwerp-amvb wordt openbaar op het moment dat het definitieve besluit in het Staatsblad wordt gepubliceerd.

Alle openbaar gemaakte adviezen van de Afdeling advisering zijn gepubliceerd op de website van de Raad van State.

## Onafhankelijk begrotingstoezicht

De wetgever heeft met de Wet houdbare overheidsfinanciën de taken van de Afdeling advisering uitgebreid. De Afdeling advisering is als instantie aangewezen die in Nederland onafhankelijk toezicht houdt op de naleving van begrotingsregels die in Europa zijn afgesproken.

De Afdeling advisering beoordeelt of de ontwerpbegroting voldoet aan de Europese begrotingsafspraken. Daarbij maakt zij onder meer gebruik van de ramingen van het Centraal Planbureau. Deze toetsende rol moet worden onderscheiden van de adviserende rol die de Afdeling advisering al had bij de Miljoenennota.

Naast de beoordeling in september bij de Miljoenennota brengt de Afdeling advisering ook een beoordeling in het voorjaar uit: de voorjaarsrapportage Begrotingstoezicht.

De Afdeling advisering publiceert de rapportages met volledige tekst op de website van de Raad van State.

# Afdeling bestuursrechtspraak

## Taken

De Afdeling bestuursrechtspraak is hoogste algemene bestuursrechter van het land. Zij spreekt recht over besluiten van de overheid (gemeente, provincie en rijk), waartegen burgers of bedrijven beroep hebben ingesteld. Het komt ook voor dat overheden onderling een geschil hebben. Met besluiten worden bedoeld:

- Besluiten in concrete gevallen (zoals het verlenen van een omgevingsvergunning of een verblijfsvergunning);
- Bepaalde besluiten van algemene strekking (zoals het vaststellen van een bestemmingsplan).

Handelingen naar burgerlijk recht (de gemeente verkoopt een stuk grond of het ministerie sluit een onderhoudscontract) vallen hier niet onder.

## Samenstelling

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is onderverdeeld in drie zogenoemde juridische kamers.

### Ruimtelijke-ordeningskamer:

Zaken met betrekking tot de Wet ruimtelijke ordening, Ontgrondingenwet, Tracéwet, Wet geluidhinder, Luchtvaartwet, Natuurbeschermingswet, etc.

### Vreemdelingenkamer:

Zaken met betrekking tot de Vreemdelingenwet (verblijfsvergunningen regulier en asiel, bewaringszaken).

### Algemene kamer:

Zaken met betrekking tot de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Waterwet, Wet bodembescherming, Wet openbaarheid van bestuur, Algemene Plaatselijke Verordening, onderwijs, subsidie, schadevergoedingen, huur- en zorgtoeslagen, etc.

De Afdeling bestuursrechtspraak is zowel rechter in eerste en enige aanleg als rechter in hoger beroep. Zij is eerste en enige rechter in ruimtelijke-ordeningszaken, in een aantal zaken op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg en in enkele specifieke milieuzaken. Zij behandelt het hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbanken in onder meer zaken die betrekking hebben op de Vreemdelingenwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet openbaarheid van bestuur.

De Afdeling bestuursrechtspraak is niet de enige hoogste bestuursrechter van Nederland. De Centrale Raad van Beroep in Utrecht is de hoogste rechter op het gebied van de sociale zekerheid en het ambtenarenrecht. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven in Den Haag is hoogste rechter op het gebied van het sociaal-economische bestuursrecht.

## Rechtszittingen

De Afdeling bestuursrechtspraak behandelt veel bestuursrechtelijke geschillen op een openbare rechtszitting. Deze vinden elke werkdag van de week plaats. Partijen kunnen aan het begin van de zitting een korte uiteenzetting geven. Het stellen van vragen door de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak staat op de zitting echter centraal. Zo worden geschilpunten verduidelijkt en kunnen partijen hun standpunten goed over het voetlicht brengen.



Zaken kunnen worden behandeld door een meervoudige kamer (bestaande uit drie staatsraden) of door een enkelvoudige kamer (bestaande uit één rechter). Ook houdt de Afdeling bestuursrechtspraak elke werkdag een zitting waarop zij uitspraken openbaar maakt. Zittingen zijn voor iedereen toegankelijk.

## Voorlopige voorziening

Verzoeken om voorlopige voorziening bij de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak leiden tot een voorlopige uitspraak. Deze uitspraak vervalt in de regel wanneer later definitief uitspraak wordt gedaan. Een voorlopige voorziening geeft de rechter de mogelijkheid om een speciale maatregel te treffen. Zo kan de rechter op korte termijn onherstelbare gevolgen van een overheidsbesluit voorkomen. Een voorlopige voorziening wordt ook wel schorsing of administratief kort geding genoemd.

## Toetsing

Bij een (hoger) beroep beoordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak of de overheid bij het nemen van een besluit volgens de wet en het geldende recht heeft gehandeld. Bij deze toetsing speelt de vraag of het besluit in strijd is met de wet of met de beginselen van behoorlijk bestuur.

Bij de *formele* beginselen van behoorlijk bestuur gaat het vooral om de vraag:

- of het besluit zorgvuldig en zonder vooringenomenheid van de kant van de overheid is voorbereid;
- of het besluit goed gemotiveerd is;
- of het besluit duidelijk en ondubbelzinnig is.

Bij de *materiële* beginselen van behoorlijk bestuur gaat het in het bijzonder om de vraag:

- of alle betrokken belangen goed zijn afgewogen;
- of de belangen van de burger niet onevenredig worden geschaad;
- of de overheid haar bevoegdheid niet voor een ander doel heeft gebruikt dan in de wet staat;
- of de rechtszekerheid van de burger niet in het geding is.

## Uitspraak

Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak kan als volgt luiden:

- Het (hoger) beroep is gegrond: het besluit van de overheid of de uitspraak van de rechtbank is geheel of gedeeltelijk onrechtmatig en wordt vernietigd. Het bestuur moet daarna dan vaak een nieuwe beslissing nemen.
- Het beroep is gegrond, maar de rechtsgevolgen blijven in stand. Dit betekent dat de inhoud van het vernietigde besluit toch blijft gelden, bijvoorbeeld omdat de overheid gebreken in het besluit tijdens de procedure heeft hersteld.
- Het (hoger) beroep is ongegrond: het besluit van de overheid of de uitspraak van de rechtbank is rechtmatig en blijft in stand.
- Het (hoger) beroep is niet-ontvankelijk: de Afdeling bestuursrechtspraak kan geen inhoudelijk oordeel geven, omdat niet is voldaan aan bepaalde voorwaarden. Bijvoorbeeld omdat het (hoger)beroep schrift te laat is ingediend of het griffierecht niet of te laat is betaald.
- De Afdeling bestuursrechtspraak is onbevoegd. Niet zij, maar een andere rechter moet het geschil behandelen en uitspraak doen.

Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is onherroepelijk. Hiertegen kan men niet meer in hoger beroep. Het merendeel van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt direct na openbaarmaking met volledige tekst op de website van de Raad van State gepubliceerd.

## Informatie en contact

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft jaarlijks ongeveer 450 adviezen over wetgeving. Ongeveer 95% van deze adviezen wordt binnen drie maanden uitgebracht. De Afdeling bestuursrechtspraak doet per jaar ongeveer 13.000 uitspraken in hoofdzaken en voorlopige voorzieningen. Daarvan gaan er ruim 8.000 per jaar over het vreemdelingenrecht. De Ruimtelijke-ordeningskamer doet jaarlijks bijna 1.500 uitspraken. In de Algemene kamer ligt dat aantal jaarlijks op ongeveer 3.500 uitspraken.

De Raad van State is gevestigd in het centrum van Den Haag. De besloten vergadering van de Afdeling advisering vindt iedere woensdag plaats in het gebouw van de Raad aan het Binnenhof. In het gerenoveerde gebouw aan Kneuterdijk 22 vinden de zittingen van de Afdeling bestuursrechtspraak plaats.

Wilt u meer informatie over de Raad van State, kijk dan op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl). Ook kunt u bellen met de afdeling Publieksvoorlichting van de Raad van State: 070 - 426 42 51 of 070 - 426 40 33.

Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

Dit is een uitgave van de afdeling Communicatie van de Raad van State (september 2018).



