

# Adviseren

over wetgeving en bestuur

&

# Rechtspreken

in bestuursrechtelijke procedures





# Raad van State

## Wetgevingsadviseur en bestuursrechter

De Raad van State herbergt twee taken onder één dak: adviseren en rechtspreken. Beide taken zijn vastgelegd in de Grondwet. Ze worden uitgevoerd door twee afzonderlijke afdelingen.

De Afdeling bestuursrechtspraak is de hoogste algemene bestuursrechter in Nederland. De Afdeling advisering is onafhankelijk adviseur van regering en parlement voor wetgeving en bestuur. Daarnaast houdt de Afdeling advisering onafhankelijk toezicht op de naleving van begrotingsregels die in Europa zijn afgesproken. En sinds 1 september 2019 toetst de Afdeling advisering het klimaatbeleid van de regering op basis van de Klimaatwet.

De Raad van State vervult een belangrijke rol in onze democratische rechtsstaat. Onze 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 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 vastgelegd en onafhankelijk van de regering hun taken uitvoeren.

# Samenstelling en organisatie

Koning Willem-Alexander is voorzitter van de Raad van State, maar de dagelijkse leiding ligt bij de vice-president. Op dit moment is dat Thom de Graaf. Naast de vice-president bestaat de Raad van State uit maximaal tien leden. Koningin Máxima heeft zitting in de Raad van State en de Afdeling advisering. Dat wil zeggen dat zij de vergaderingen van de Afdeling advisering mag bijwonen. Zij heeft echter geen stemrecht.

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

## 4

### Benoeming

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

Bij de benoeming van staatsraden wordt gelet op kennis en ervaring op het terrein van wetgeving, bestuur en rechtspraak. Vaak hebben zij carrière gemaakt in de wetenschap, het bestuur, de rechterlijke macht en de overheid. Staatsraden die in de Afdeling bestuursrechtspraak worden benoemd, moeten een juridische achtergrond hebben. Op de website van de Raad van State staat een actueel overzicht van wie deel uitmaakt van de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak.

## Organisatie

Bij de Raad van State werken naast de staatsraden ruim 600 medewerkers, onder wie zo'n 325 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 wetgevingsadviseur. De directie is onderverdeeld in sectoren die bestaan uit wetgevingsjuristen, wetgevingsadviseurs, en administratieve medewerkers.
- De directie Bestuursrechtspraak ondersteunt de Afdeling bestuursrechtspraak in haar werk als hoogste bestuursrechter en bestaat uit units met juristen en administratieve medewerkers.
- De directie Bedrijfsondersteuning bestaat onder andere uit afdelingen voor personeelszaken en financiële en economische zaken, maar ook een afdeling IT-diensten en een 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

## Adviezen

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 goedkeuringswetten voor internationale verdragen.
- Alle zaken waarin de wet dat voorschrijft, zoals de Miljoenennota en onteigeningsbesluiten.
- Alle initiatiefwetsvoorstellen van één of meer leden van de Tweede Kamer.

## Voorlichtingen

Naast deze verplichte adviesaanvragen, kunnen de regering en zowel de Tweede als de Eerste Kamer de Afdeling advisering ook vragen om advies te geven over algemene zaken die betrekking hebben op wetgeving en bestuur. Zo'n advies wordt een voorlichting genoemd.

6

## Ongevraagd adviezen

De Afdeling advisering kan ook ongevraagd adviezen geven aan regering en parlement, zonder dat er een concreet wetsvoorstel voorligt.

## Raad van State van het Koninkrijk

Op basis van het Statuut voor het Koninkrijk treedt de Afdeling advisering van de Raad van State ook op als Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben elk een staatsraad aangewezen die bij koninkrijkszaken deelneemt aan de adviserende taak. De zaken bij de Raad van State van het Koninkrijk gaan dus over voorstellen voor regels die niet alleen Nederland, maar alle landen binnen het Koninkrijk raken. Denk hierbij aan rijkswetten, algemene maatregelen van rijksbestuur en rijksverdragen.

## Hoe komt een advies tot stand?

Elk advies wordt voorbereid door een sectie van de Afdeling advisering. Er zijn vier secties. Iedere sectie behandelt de voorstellen van drie ministeries. Een sectie legt een conceptadvies voor aan de Afdeling advisering die het advies vervolgens vaststelt, met eventuele aanpassing. De leden van de Afdeling advisering vergaderen elke woensdagmiddag gezamenlijk 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 de ‘extra’ leden van de andere landen van het Koninkrijk. De vice-president is voorzitter van beide vergaderingen. De vergaderingen zijn besloten.

## Toetsingskader

De Afdeling advisering toetst wetsvoorstellen en andere adviesaanvragen aan de hand van een vast toetsingskader. Dat bestaat uit drie onderdelen:

- beleidsanalytische toets
- juridische toets
- wetstechnische toets

7

### Beleidsanalytische toets

- Is het probleem dat het voorstel probeert op te lossen een probleem dat wetgeving moet en kan oplossen?
- Biedt het voorstel een effectieve oplossing voor het probleem?
- Is het voorstel uitvoerbaar, handhaafbaar en controleerbaar?

### Juridische toets

- Is het voorstel niet in strijd met hoger *geschreven* 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?
- Is het voorstel niet in strijd met *ongeschreven* rechtsbeginselen die betrekking hebben op de democratische rechtsstaat of met de beginselen van behoorlijke wetgeving, zoals rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en adequate rechtsbescherming?
- Past het voorstel binnen het bestaande rechtssysteem?

## Wetstechnische toets

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

## Dictum

Aan het slot van het advies geeft de Afdeling advisering haar eindoordeel over het voorstel. Dit wordt het dictum genoemd. Voor de vier mogelijke dicta worden vaste formuleringen gebruikt, in oplopende mate van strengheid. Er zijn twee negatieve dicta, ook wel ‘zware’ dicta genoemd. Als een advies een negatief dictum krijgt, dan adviseert de Afdeling advisering het voorstel niet in te dienen of dat pas te doen als het is aangepast. In dat geval bespreekt het kabinet het wetsvoorstel opnieuw in de ministerraad.

## Reactie op advies

8

Als de Afdeling advisering een advies heeft vastgesteld, stuurt ze het naar de regering. De regering geeft eerst haar reactie op het advies in een zogenoemd ‘nader rapport’. Daarin gaat ze in op de adviesopmerkingen, geeft ze aan of het voorstel gewijzigd wordt en of ze het indient bij de Tweede Kamer. Pas als een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend, wordt het advies van de Afdeling advisering openbaar gemaakt. Het advies over een ontwerp-amvb is openbaar op het moment dat het definitieve besluit in het Staatsblad wordt gepubliceerd. Alle openbaar gemaakte adviezen van de Afdeling advisering sinds 2000 zijn gepubliceerd op de website van de Raad van State.

### Advisering in cijfers

- 400 tot 450 wetgevingsadviezen per jaar.
- Ruim 90% van de adviezen wordt binnen drie maanden vastgesteld.
- Ruim 80% van de adviezen wordt binnen twee maanden vastgesteld.
- Bijna de helft van de adviezen wordt binnen één maand vastgesteld.
- De gemiddelde adviesduur is 40 dagen.



## Onafhankelijk begrotingstoezicht

Naast de 'klassieke' wetgevingsadvisering houdt de Afdeling advisering sinds 2014 ook onafhankelijk toezicht op de naleving van de Europese begrotingsregels.

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 toezichthoudende rol moet niet worden verward met de adviserende rol over de Miljoenennota. De Raad van State brengt over de jaarlijkse Miljoenennota al meer dan honderd jaar advies uit.

Naast de beoordeling in september bij de Miljoenennota brengt de Afdeling advisering een beoordeling in april uit: de voorjaarsrapportage Begrotingstoezicht. De Afdeling advisering publiceert de rapportages met volledige tekst op de website van de Raad van State.

## Toetsing Klimaatwet

Sinds 1 september 2019 heeft Nederland een Klimaatwet. De Afdeling advisering heeft in deze wet een taak gekregen. Zij toetst het klimaatbeleid van de regering.

De Klimaatwet geeft daarvoor drie instrumenten:

- het vijfjaarlijkse Klimaatplan;
- de jaarlijkse Klimaatnota;
- de tweejaarlijkse Voortgangsrapportage.

De Afdeling advisering toetst of de regering met het Klimaatplan, de Klimaatnota en de Voortgangsrapportage kan voldoen aan de klimaatdoelstellingen die de Klimaatwet stelt.

# Afdeling bestuursrechtspraak

## Overheidsbesluiten

De Afdeling bestuursrechtspraak is de hoogste algemene bestuursrechter van het land. Zij doet uitspraak in geschillen over besluiten van de overheid. In de meeste gevallen gaat het om een geschil tussen een burger of een bedrijf aan de ene kant en de overheid (gemeente, provincie en Rijksoverheid) aan de andere kant. Maar het komt ook voor dat overheden onderling een geschil hebben.

### Wat wordt met besluiten bedoeld?

- Besluiten in concrete gevallen, zoals het verlenen van een omgevingsvergunning, een verblijfsvergunning of het toekennen van een subsidie.
- Bepaalde besluiten met een algemene strekking, zoals het vaststellen van een bestemmingsplan, een inpassingsplan of een besluit voor de aanleg van een snelweg.

10

Overeenkomsten die de overheid sluit (bijvoorbeeld: de gemeente verkoopt een stuk grond of het ministerie sluit een onderhoudscontract) en feitelijke handelingen van de overheid zijn geen besluiten. Daartegen kan je geen juridische procedure voeren bij de bestuursrechter.

## Samenstelling

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

- **Ruimtelijke-ordeningskamer**

Zaken over onder andere de Wet ruimtelijke ordening, Ontgrondingenwet, Tracéwet, Wet geluidhinder, Luchtvaartwet en de Natuurbeschermingswet.

- **Vreemdelingenkamer**

Zaken over de Vreemdelingenwet (verblijfsvergunningen regulier en asiel, bewaringszaken).

- **Algemene kamer**

Zaken over de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Waterwet, Wet bodembescherming, Wet openbaarheid van bestuur, Algemene Plaatselijke Verordening, maar ook onderwijs-, subsidie-, schadevergoedings- en toeslagenzaken.

De Afdeling bestuursrechtspraak is eerste en enige rechter in ruimtelijke-ordeningszaken, kieswetzaken en in een aantal zaken op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en milieu. 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.

Naast haar taak als hoogste bestuursrechter die knopen moet doorhakken, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een belangrijke taak op het gebied van rechtseenheid en rechtsontwikkeling in het bestuursrecht. Dat doet zij in goede samenwerking met de drie andere hoge bestuursrechters in Nederland: de Hoge Raad, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

11

## **Rechtszittingen**

In de meeste zaken houdt de Afdeling bestuursrechtspraak een rechtszitting. Deze zijn openbaar en dus toegankelijk voor publiek en pers. Het stellen van vragen door de Afdeling bestuursrechtspraak staat centraal, maar partijen krijgen aan het begin van de rechtszitting de gelegenheid om hun standpunten te verduidelijken.

De meeste zaken worden door een meervoudige kamer behandeld. Dat betekent dat drie rechters, bij de Afdeling bestuursrechtspraak staatsraden genoemd, zich over de zaak buigen. Minder grote of eenvoudigere zaken kunnen ook door een enkelvoudige kamer (met één rechter) behandeld worden.

## Voorlopige voorziening

Als er 'onverwijlde spoed' is, kan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak worden gevraagd een speciale, tijdelijke regeling te treffen. Op deze manier kan de rechter op korte termijn onherstelbare gevolgen van een overheidsbesluit voorkomen. Zo'n verzoek om een voorlopige voorziening leidt tot een voorlopige uitspraak. Die vervalt meestal als de Afdeling bestuursrechtspraak later een definitieve uitspraak doet. Een voorlopige voorziening wordt ook wel schorsing of administratief kort geding genoemd.

## Rechtmatigheidstoets

De Afdeling bestuursrechtspraak beoordeelt het overheidsbesluit aan de hand van de bezwaren die daartegen zijn aangevoerd. Zij toetst of het overheidsbesluit rechtmatig is en of de overheid zich dus aan de wet heeft gehouden. Daarnaast kijkt de Afdeling bestuursrechtspraak of het overheidsbesluit overeenstemt met de beginselen van behoorlijk bestuur.

12

Bij de *formele* beginselen van behoorlijk bestuur gaat het 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 erom:

- 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 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. De overheid 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 geeft geen inhoudelijk oordeel, omdat niet is voldaan aan de formele voorwaarden. Bijvoorbeeld omdat het (hoger)beroepschrift te laat is ingediend of het griffierecht niet of te laat is betaald.
- De Afdeling bestuursrechtspraak is *onbevoegd*. Dit is het geval als niet de Afdeling bestuursrechtspraak, maar een andere rechter het geschil moet behandelen.

13

Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is onherroepelijk. Hiertegen kan je 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.

### Bestuursrechtspraak in cijfers

- Ruim 13.000 uitspraken per jaar.
- Ruim 1.000 uitspraken in de Ruimtelijke-ordeningskamer.
- Ruim 8.000 uitspraken in de Vreemdelingenkamer.
- Bijna 4.000 uitspraken in de Algemene kamer.
- De gemiddelde doorlooptijd van alle zaken bij elkaar is 17 weken.

# Informatie en contact

De Raad van State is gevestigd in het centrum van Den Haag aan Kneuterdijk 22.

Kijk voor meer informatie over de Raad van State op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).

U kunt ook bellen met onze publieksvoorlichters via 070 - 426 42 51 of 070 - 426 40 33.

## Altijd op de hoogte via sociale media

U bent het snelste op de hoogte van onze activiteiten als u ons volgt op Twitter, LinkedIn en Facebook.



@RaadvanState



Raad-van-State



RaadvanState



