

De behuizing van de Raad van State cirkelde altijd rond de macht. Eerst in Brussel, maar al snel ook in en rond het Binnenhof. Eeuwenlang kon het 'Hoge College van Staat' toe met een vergaderzaal en enkele werkruimtes. Er was niet of nauwelijks een personele staf. Pas veertig jaar geleden beleefde de organisatie een explosieve groei, culminerend in de jaren tachtig en negentig.

# Satelliet van de macht

verschenen in Smaak, blad voor de Rijkshuisvesting, oktober 2011, themanummer Raad van State  
copyright Carien Overdijk

Weinig buitenstaanders hebben een beeld van de omvang van de huidige Raad van State en zijn behuizing. De een vergaapt zich misschien eens aan de imposante gevels langs de Kneuterdijk, een ander neust eens rond in de paleistuin aan de achterzijde, vlakbij het monument voor Koningin Wilhelmina.

Maar de ware schaal van de organisatie is niet afleesbaar aan het samenstel van historische panden en moderne elementen dat nu zo fraai is ingepast in de Haagse binnenstad.

## **zittingen**

De talrijke zalen, werkkamers en inpandige 'snelwegen' zijn uiteraard niet alleen bemeten op de huisvesting van de ruim zeshonderd personeelsleden, maar ook op de dagelijkse instroom van bezoekers die als partij of toehoorder een rechtszitting bijwonen. Een van de ruim 3500 zittingen per jaar.

Aan zijn mega-productie van rechterlijke uitspraken (13.000 per jaar) ontleent de huidige Raad van State zijn volume én primaire bekendheid. Omstreden bouw- en milieuvergunningen voor wegen of bedrijven halen de meeste publiciteit, maar dat is slechts het topje van de ijsberg.

## **Kamers**

De leden van de Afdeling bestuursrechtspraak en de 225 juristen die – samen met 60 administratieve krachten - de directie Bestuursrechtspraak bemannen, zijn verdeeld over drie zogeheten Kamers. Er is een Kamer voor Ruimtelijke Ordening, een Kamer voor zaken die onder de Vreemdelingenwet vallen, en een Algemene Kamer die uitspraken doet in bestuursrechtelijke geschillen die eerst bij de rechtbank zijn geweest.

## **lawine aan werk**

Deze Afdeling Bestuursrechtspraak is eigenlijk een piepjong onderdeel van de Raad. Een van de voorlopers van de Afdeling Bestuursrechtspraak, de 'Afdeling voor geschillen van bestuur' had uitsluitend een adviserende rol aan de Kroon bij de oplossing van bestuursgeschillen. Pas in 1976 werd de Wet Arob (Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen) van kracht, waardoor de andere voorloper, de

Afdeling rechtspraak, de rechtsprekende instantie werd in bestuursrechtelijke geschillen tussen burgers en overheid.

De Wet Arob genereerde al gauw een lawine aan werk voor de Raad van State, met forse achterstanden in de rechtspraak tot gevolg. Had de Raad in 1971 nog slechts 113 medewerkers in dienst voor al zijn taken, in 1979 stond de personeelsomvang al op 442 arbeidskrachten, om in 1985 te pieken naar 672. Het was ook in de jaren tachtig dat de Raad uitwaaierde naar steeds meer locaties in de Haagse binnenstad (zie kadertekst 'Van Brussel naar Binnenhof'). Vanaf het jaar 2000 zijn de achterstanden zo goed als weggewerkt en lukt het de Raad om bijna alle zaken af te doen binnen de wettelijke termijn.

### **twee afdelingen**

Vorig jaar is deze rechtspraakmachine organisatorisch op één lijn gezet met de veel oudere, maar beduidend minder arbeidsintensieve adviesrol van de Raad van State door het vormen van twee gelijkwaardige 'Afdelingen'.

De Afdeling Advisering, voortgekomen dus uit de eerbiedwaardige adviesrol van eeuwen her, is tegenwoordig helemaal toegespitst op de beoordeling van nieuwe wet- en regelgeving en geeft op verzoek van zowel het kabinet als de Eerste en Tweede Kamer voorlichting in zaken van wetgeving en bestuur. De leden van de Afdeling Advisering (staatsraden) bepalen deze zwaarwegende adviezen. Zij laten zich in de voorbereidingsfase ondersteunen door de veertigkoppige directie Advisering, bemand door onder meer 25 wetgevingsjuristen.

### **staatshoofd**

Elke woensdagmiddag stelt de Afdeling Advisering haar adviezen plenair vast. Deze woensdagvergaderingen spelen zich traditiegetrouw af in een vleugel van het Binnenhof. Daar, in de fraai gemoderniseerde Volle Raadzaal, hamert de vicepresident (van 1997 tot februari 2012 Herman Tjeenk Willink), na het bereiken van consensus van de leden, per jaar zo'n zeshonderd adviezen af.

De formele voorzitter van de Raad van State is het staatshoofd, maar in de praktijk vervult koningin Beatrix deze rol alleen ceremonieel. In haar hele ambtstijd is ze pas zesmaal aanwezig geweest bij vergaderingen van de Raad van State, bijvoorbeeld in 1985, toen kroonprins Willem-Alexander officieel zitting kreeg in de Raad (overigens zonder stemrecht), en in 2004 toen prinses Máxima dezelfde positie kreeg. De kroonprins woont wel regelmatig de vergaderingen bij, ter voorbereiding op het koningschap.

### **middeleeuwen**

De huidige Afdeling Advisering van de Raad rust op het oorspronkelijke fundament van de Raad van State. In 1531 stelde keizer Karel V, die half Europa onder zijn hoede had, de Raad in voor de Nederlanden. Daarmee kreeg de toenmalige landvoogdes Maria van Hongarije (een zus van de keizer) een adviesraad die in veel buurlanden al gangbaar was.

De aanvankelijke – Franstalige - taakomschrijving van het adviescollege was vaag. De allereerste Raad van State moest de landvoogdes terzijde staan in 'de belangrijkste zaken en alles wat betrekking had op de actualiteit, de regering, de veiligheid en de verdediging van de lage landen.'

De huidige taakomschrijving voor de wetgevingsadviezen van de Raad van State is beduidend specifiek. De Afdeling advisering adviseert over alle wetsvoorstellen, alle internationale verdragen die de regering wil tekenen, alle zogeheten 'algemene

maatregelen van bestuur,' en over elke andere juridische kwestie die de regering haar voorlegt. Ook moet de Raad advies geven over initiatief-wetsvoorstellen van de Tweede Kamer.

## Van Brussel naar Binnenhof en daaromheen

De eerste decennia van zijn bestaan, van 1531 tot 1584, zetelde de Raad van State in Brussel. Van daaruit immers werden de toenmalige Nederlanden meestentijds geregeerd. In 1584 richtten de Noordelijke Nederlanden – na het overlijden van Willem van Oranje – een eigen Raad van State op. Die nam zijn intrek op het Binnenhof, waar nu het ministerie van Algemene Zaken is gehuisvest.

Het adviescollege bestond destijds, behalve uit juristen en geestelijken, ook uit leden van de hoogste adel. Laatstgenoemden werden slechts 'op afroep' geconsulteerd, maar ook de eerstgenoemden kwamen soms jarenlang niet aan bod. Dit onregelmatige optreden had verschillende oorzaken. Menig landvoogd(es) dacht het wel zonder de Raad te kunnen stellen, en in 1567 namen de staatsraden zelf – bij gebrek aan erkenning - collectief ontslag. In 1795 werd de Raad simpelweg afgeschaft. Deze knipperlichtrelatie met het staatshoofd herhaalde zich in 1805 (weer opgericht), en in 1810 (weer afgeschaft, bij de inlijving van Nederland door Frankrijk). Pas onder Koning Willem I, met de komst van de Nederlandse Grondwet (1814), kreeg de Raad van State een stabiel bestaan.

Van 1815 tot 1830, het jaar van de Belgische opstand, hield de Raad om het jaar zitting in Brussel en Den Haag. De Raad heeft sindsdien altijd een onderkomen op het Binnenhof behouden, al bleef dat soms jarenlang onbenut. Momenteel behoort de vleugel van het Binnenhof tussen de Eerste en Tweede Kamer aan de Raad van State. De meeste ruimtes daarvan zijn uitgeleend aan andere gebruikers.

De zwerftocht van de Raad door het Binnenhof waaierte zo'n veertig jaar geleden uit naar omliggende historische panden in de Haagse binnenstad. De drie monumenten aan de Kneuterdijk kwamen in 1975 voor de Raad beschikbaar, na het vertrek van het daar gevestigde ministerie van Financiën. In de jaren tachtig betrok de Raad een reeks negentiende-eeuwse panden aan de Parkstraat en een gebouw aan de Oranjestraat. Deze panden waren toen al binnendoor met elkaar verbonden, via een inefficiënte wirwar van trappen en gangetjes.

Ook elders, maar steeds op comfortabele loopafstand, vond de uitdijende Raad onderdak: aan de Mauritskade 29 en 37, het Noordeinde 43, Plein 2, Paleisstraat 9 en Prinsessegracht 28. Het grootste deel van deze panden werd ruim voor de eeuwwisseling alweer afgestoten.

In 2001 kwam het statige pand Lange Vijverberg 3 voor de Raad beschikbaar. In juni 2008, de start van bouwfase 2, betrok de Raad ook Lange Voorhout 3, het pand schuin tegenover de Kneuterdijk. Hier werden van juni 2008 tot juni 2011 de zittingen van de Afdeling bestuursrechtspraak gehouden. Ook Lange Vijverberg 3 en Paleisstraat 9 waren tot voor kort nog bij de Raad in gebruik.

Vanaf juni zijn vrijwel alle functies van de Raad ondergebracht in het geheel vernieuwde Kneuterdijkcomplex. Het gedeelte aan het Binnenhof blijft echter een essentieel onderdeel van de behuizing.

Extra: de geschiedenis van de oudste panden van de Raad van State  
(niet gepubliceerd in Smaak)

## Samengebalde historie aan de Kneuterdijk

De drie monumentale panden aan de Kneuterdijk vertegenwoordigen een flink stuk vaderlandse geschiedenis. Van de mooiste, het Witte Paleisje, is de oorspronkelijke structuur, met de unieke neogotische zaal die hoofdbewoner koning Willem II zelf ontwierp en liet aanbouwen, deels intact gebleven, deels later herwonnen.

Van de beide andere panden, vroeger Kneuterdijk 22 en 24, is het grootste deel verloren gegaan in opeenvolgende verbouwingen. De gevels zijn echter nog grotendeels authentiek.

De gevel van nummer 22 dateert van 1749, toen een ouder woonhuis op die plek werd verbouwd tot logement voor stadsbestuurders van buiten Den Haag.

De renaissancegevel van nummer 24 dateert van 1611. De toenmalige landsadvocaat Johan van Oldenbarnevelt kocht hier in 1610 een middeleeuws huis dat hij liet slopen om er, voor eigen bewoning, een praalpand te laten verrijzen. Al in 1619 volgde echter zijn veroordeling voor landverraad en onmiddellijke terechtstelling. Zijn weduwe en kinderen moesten het huis verlaten, maar na een financiële vereffening met de proceskosten viel het huis in 1925 toch weer toe aan Oldenbarnevelts schoonzoon Cornelis van der Mijle. De familie Van der Mijle verwierf later ook nummer 22.

Zowel nummer 22 als nummer 24 zijn door de erven Van der Mijle rond 1800 aan de staat verkocht. Sindsdien hebben de panden altijd overheidsfuncties gehuisvest.