



**De Afdeling
advisering**
van de Raad van State

De Afdeling advisering van de Raad van State

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 adviezen, voorlichtingen en rapportages hebben gevolgen voor veel maatschappelijke en politieke onderwerpen, zoals pensioenen, financiën, klimaat, onderwijs en strafrecht. 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.

Inhoudsopgave

	Samenstelling en benoeming	3
	Waarover adviseert de Afdeling advisering van de Raad van State?	4
	Hoe komt een advies tot stand?	6
	Toetsingskader	7
	Oordeel over het voorstel	11
	Wat gebeurt er als een advies is vastgesteld?	12
2	Onafhankelijk begrotingstoezicht	14
	Toetsing Klimaatwet	15
	Informatie en contact	16

Samenstelling en benoeming

Samenstelling

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.

De vice-president is de voorzitter van de Afdeling advisering, die verder bestaat uit ongeveer twintig staatsraden. 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 daar echter geen stemrecht.

Benoeming

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

3

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. Op de website van de Raad van State staat een actueel overzicht van de staatsraden die deel uitmaken van de Afdeling advisering.

Waarover adviseert de Afdeling advisering van de Raad van State?

Onafhankelijk adviseur

De Afdeling advisering van de Raad van State is onafhankelijk adviseur van regering en parlement. In de Wet op de Raad van State staat waarover de Afdeling advisering adviseert:

- 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.

4

Voorlichtingen

De regering en zowel de Tweede als de Eerste Kamer kunnen de Afdeling advisering ook vragen om voorlichting te geven over algemene zaken die betrekking hebben op wetgeving en bestuur.

Ongevraagde 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.

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 alle adviezen wordt binnen één maand vastgesteld.
- De gemiddelde adviesduur is 40 dagen.

Hoe komt een advies tot stand?

Vorbereiding in de secties

De Afdeling advisering is verdeeld in vier secties. Iedere sectie behandelt de wetsvoorstellen van drie verschillende ministeries. De leden van de Afdeling advisering zitten allemaal in twee verschillende secties. Hoe de ministeries zijn verdeeld over de secties en welke staatsraden in welke secties zitten, staat op de website van de Raad van State. In de secties worden de conceptadviezen voorbereid die vervolgens worden voorgelegd aan de Afdeling advisering. Zij wordt daarbij ondersteund door de directie Advisering. In deze directie werken ongeveer veertig mensen: wetgevingsjuristen, wetgevingsadviseurs en administratieve medewerkers.

Vaststelling in de Afdeling advisering

De leden van de Afdeling advisering stellen de adviezen vervolgens gezamenlijk vast. Zij komen wekelijks op woensdagmiddag bij elkaar. De Afdeling advisering van het Koninkrijk vergadert ongeveer een keer per maand. Beide vergaderingen zijn besloten en dus niet toegankelijk voor pers of publiek.

6

Kwaliteit van wetgeving

Kwalitatief goede wetgeving is een belangrijk onderdeel van een democratische rechtsstaat. De Afdeling advisering bewaakt als wetgevingsadviseur van regering en parlement deze kwaliteit.

Wetten moeten burgers in een veranderende maatschappij voldoende (rechts)zekerheid geven, maar tegelijkertijd ook veranderingen mogelijk maken.

Wetten die juridisch en wetstechnisch goed in elkaar zitten, hoeven nog geen goede wetten te zijn. Wetten moeten ook effectief zijn.

Toetsingskader

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

1. beleidsanalytische toets
2. juridische toets
3. wetstechnische toets

1) Beleidsanalytische toets

De beleidsanalytische toets is een kritische analyse van de beleidsmatige aspecten van een voorstel. Daarbij gaat de Afdeling advisering uit van de politieke keuzes die de regering of de Kamerleden hebben gemaakt. Belangrijk aandachtspunt is de toelichting bij het voorstel. Is de reden voor deze nieuwe wet of maatregel hierin duidelijk verwoord? En overtuigen de argumenten?

7

De beleidsanalytische toets spitst zich toe op drie hoofdpunten:

- probleembeschrijving
- probleemaanpak
- uitvoering

Probleembeschrijving

Het eerste deel van de beleidsanalytische toets gaat over de vraag welk maatschappelijk probleem het voorstel probeert op te lossen, of in ieder geval probeert te verminderen.

De Afdeling advisering stelt hierbij de volgende deelvragen:

- Wat is het probleem en wie ervaart het probleem?
- Is er noodzaak om het probleem op te lossen en zo ja, is wetgeving dan het juiste instrument? Sommige problemen kunnen anders worden opgelost, bijvoorbeeld door zelfregulering.

- Zijn er eerdere ervaringen met dit probleem én met de (mogelijke) oplossing?
- Wat leren eerdere ervaringen met dit probleem of met andere vergelijkbare kwesties?
- Is het probleem tijdelijk? Zo ja, dan ligt een wettelijke regeling minder voor de hand.

Probleemaanpak

Bij de probleemaanpak gaat de Afdeling advisering na of de voorgestelde regeling een oplossing biedt voor het probleem en of deze oplossing effectief is. Daarbij wordt ook gekeken naar de neveneffecten en de lasten voor burgers en private organisaties. Bovendien beoordeelt de Afdeling advisering de beleidstheorie: de veronderstellingen waarop een voorstel berust. Bijvoorbeeld dat door het verhogen van de prijs van een product de vraag naar dit product zal afnemen.

8

Samenhang

De drie onderdelen van de beleidsanalytische toets hangen nauw met elkaar samen. De kwaliteit van de probleembeschrijving en de juistheid van de veronderstellingen beïnvloeden de doelstellingen van een voorstel en de trefzekerheid van de aanpak van het probleem. De gekozen doelstellingen zijn weer bepalend voor de kwaliteit van de uitvoering. Een doelstelling die niet aansluit op het probleem, zal hooguit bij toeval leiden tot een oplossing. Een onzuivere of vage doelstelling biedt uitvoerende instanties te weinig houvast bij de uitoefening van hun taak.

De veronderstellingen waarvan de wetgever uitgaat, zijn niet altijd even solide gefundeerd. De gekozen oplossingen voldoen niet altijd aan de eisen die een democratische rechtsstaat en deugdelijke wetgeving stellen. Vaak zijn politieke compromissen onvermijdelijk. De wetteksten die daarvan het gevolg zijn, voldoen niet altijd aan de eisen van precisie, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Uitvoering

Ten slotte neemt de Afdeling advisering de uitvoering van het voorstel onder de loep. De belangrijkste criteria daarbij zijn:

- *naleefbaarheid*

Kunnen burgers en private organisaties de verplichtingen naleven die de regeling hun oplegt? De Afdeling advisering let bijvoorbeeld op de administratieve lasten die het voorstel meebrengt.

- *uitvoerbaarheid*

Zijn (overheids)instellingen in staat de regeling uit te voeren? Hebben zij voldoende mensen en middelen?

- *handhaafbaarheid*

Bij handhaafbaarheid gaat het om de vraag of er toezicht kan worden uitgeoefend op de naleving van de regeling en wie daarmee wordt belast.

9

2) Juridische toets

Bij de juridische toets staat de juridische kwaliteit van het voorstel centraal. De Afdeling advisering toetst het voorstel aan hoger recht. Die toets bestaat uit een toetsing aan hoger geschreven recht en een toetsing aan de ongeschreven rechtsbeginselen. Daarnaast onderzoekt de Afdeling advisering of de regeling past in het bestaande rechtssysteem.

Hoger geschreven recht

Dit zijn de wetten en regels die de (Nederlandse) wetgeving of wetsvoorstellen overstijgen. Daarom onderzoekt de Afdeling advisering of een voorstel in strijd is met:

- *de Grondwet en het Statuut van het Koninkrijk*

De Grondwet en het Statuut van het Koninkrijk vormen het raamwerk van het Nederlandse rechtssysteem. In tegenstelling tot veel andere landen, toetst de Nederlandse rechter wetten niet aan de Grondwet. Daarom voert de Afdeling advisering deze toets uit.

- *internationaal en Europees recht*

De Afdeling advisering kijkt of de voorgestelde regeling voldoet aan de verdragen die Nederland binden. Belangrijke verdragen zijn het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Andersom moet de omzetting (implementatie) van Europese regelgeving in Nederlandse regelgeving op tijd en op de juiste wijze plaatsvinden.

Ongeschreven rechtsbeginselen

De Afdeling advisering toetst ook of de voorgestelde regeling in strijd is met de ongeschreven rechtsbeginselen. Dit zijn algemene rechtsbeginselen die betrekking hebben op de democratische rechtsstaat, op het constitutionele recht of algemene rechtsbeginselen, zoals behoorlijke wetgeving, rechtszekerheid en proportionaliteit.

Inpassing in het bestaande recht

De Afdeling advisering bekijkt daarnaast of het voorstel past binnen ons rechtssysteem. Hierbij besteedt zij aandacht aan de verhouding tussen bijzondere en algemene wetten, zoals de Algemene wet bestuursrecht, het Wetboek van Strafrecht en het Burgerlijk Wetboek. Ook wordt bekeken of de voorgestelde regeling nodig is naast al bestaande wetgeving en hoe de regeling samenhangt met vergelijkbare regelingen. Ten slotte bekijkt de Afdeling advisering of het voorstel voldoet aan de eisen van overgangsrecht en delegatie.

10

3) Wetstechnische toets

Bij de wetstechnische toets beoordeelt de Afdeling advisering de ‘technische’ kwaliteit van het voorstel en de toelichting. Zij let hierbij op:

- logische en systematische opbouw;
- innerlijke consistentie;
- gebruikte terminologie en de toegankelijkheid van de regeling.

Voor een deel gaat het om de toetsing aan het technische gedeelte van de zogenoemde ‘Aanwijzingen voor de regelgeving’. De Afdeling advisering neemt opmerkingen die ze hierbij maakt op in een redactionele bijlage bij het advies.

Oordeel over het voorstel

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.

De vier dicta

a. Geen opmerkingen ('advies conform')

“De Afdeling advisering van de Raad van State heeft *geen opmerkingen* bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.”

b. Rekening houden

“De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee *rekening te houden* voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.”

c. Niet indienen, tenzij het is aangepast

“De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal *in te dienen, tenzij het is aangepast*.”

d. Niet indienen

“De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het *niet* bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal *in te dienen*.”

Toepassing

Deze dicta worden gebruikt bij wetsvoorstellen en initiatiefwetsvoorstellen.

Voor adviezen over ontwerp-amvb's worden dicta met vergelijkbare formuleringen gebruikt. Voorlichtingen krijgen geen dictum mee.

Zware dicta

Als een advies een zwaar dictum krijgt (c. of d.), dan bespreekt het kabinet het wetsvoorstel opnieuw in de ministerraad.

Wat gebeurt er als een advies is vastgesteld?

Reactie op advies

Nadat de Afdeling advisering een advies heeft vastgesteld, stuurt ze het naar de regering. Het advies is op dat moment nog niet openbaar en dus nog niet voor iedereen toegankelijk. De regering geeft eerst haar reactie op het advies in een zogenoemd ‘nader rapport’. Daarin gaat de regering in op de adviesopmerkingen, geeft ze aan of het voorstel gewijzigd wordt en of ze het indient bij de Tweede Kamer. In het geval van een initiatiefwetsvoorstel wordt het advies aan de Kamerleden toegestuurd die het voorstel hebben ingediend. Ook zij geven in een nader rapport hun reactie op het advies.

12

Moment van openbaarmaking

De openbaarmaking van adviezen van de Afdeling advisering is geregeld in de Wet op de Raad van State. Daarin staat dat de regering het advies openbaar maakt.

- Bij een advies over een *wetsvoorstel* gebeurt dat op het moment dat de regering het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer indient.
- Bij een advies over een *ontwerp-amvb* is dat het moment waarop de regering het definitieve besluit in het Staatsblad publiceert.
- Bij een advies over een *initiatiefwetsvoorstel* bepaalt de Tweede Kamer het moment waarop het advies openbaar wordt gemaakt, nadat de initiatiefnemers met een nader rapport op het advies hebben gereageerd.

Het moment van openbaarmaking wordt dus bepaald door de regering of de Tweede Kamer, en niet door de Afdeling advisering zelf.

Verplichte openbaarmaking

- Adviezen over wetsvoorstellen, ontwerp-amvb's en voorlichtingen *moeten* openbaar worden gemaakt.

- Bij een ‘advies conform’, bestaat die verplichting niet, maar de Afdeling advisering adviseert de regering om ook deze adviezen openbaar te maken.
- Als de regering besluit een wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen (‘buiten verdere behandeling laten’) of een amvb niet vast te stellen, *moet* zij het advies van de Afdeling advisering toch publiceren.

Publicatie van adviezen

Het advies en het nader rapport bij een (initiatief)wetsvoorstel worden opgenomen in de Kamerstukken. Bij een advies over een ontwerp-amvb wordt het advies gepubliceerd in de Staatscourant. Dat laatste geldt ook voor adviezen bij wetsvoorstellen en amvb’s die de regering besluit niet door te zetten.

Adviezen zoeken

Op de website van de Raad van State zijn alle adviezen van de Afdeling advisering te vinden die sinds 1 januari 2000 openbaar zijn gemaakt. Naast de volledige tekst van het advies, is hier ook de tekst te vinden van de ontwerpregeling zoals die voor advies aan de Afdeling advisering is voorgelegd.

Op zoek naar nog oudere adviezen? Lees dan de informatie op onze website (‘Ons Werk’, ‘Advisering’, ‘Adviezen zoeken’) voor handige zoektips.

13

Samenvattingen

De Afdeling advisering brengt bij het groot deel van haar ‘inhoudelijke’ adviezen een samenvatting uit. Zo’n samenvatting bevat een duidelijke beschrijving van de hoofdlijnen van het advies. Alle samenvattingen zijn te vinden op onze website. U kunt gebruikmaken van de abonentenservice op de website. Zodra er een nieuwe samenvatting gepubliceerd wordt, ontvangt u deze in uw mailbox.

Jaarverslagen

Bij de jaarverslagen van de Raad van State wordt elk jaar een zogenoemd legisprudentieoverzicht gepubliceerd. Dit overzicht geeft inzicht in de wijze waarop de Afdeling advisering over wetsvoorstellen en amvb’s adviseert. Kijk voor het meest actuele overzicht op de website jaarverslag.raadvanstate.nl.

Onafhankelijk begrotingstoezicht

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

Deze taak vloeit voort uit het Europese Stabiliteitsverdrag dat vijftientig EU-lidstaten in 2012 hebben gesloten. Een belangrijk doel van dit verdrag is het versterken van de begrotingsdiscipline. De Afdeling advisering toetst of de Nederlandse ontwerpbegroting voldoet aan de Europese begrotingsafspraken tussen de lidstaten.

Zij brengt twee keer per jaar een rapportage uit over het onafhankelijk begrotingstoezicht, in april en september. Door zowel in het voorjaar als in het najaar te rapporteren, sluit de Afdeling advisering aan bij de belangrijkste momenten in het begrotingsproces, nationaal én Europees.

14

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.

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 bevat naast klimaatdoelstellingen voor Nederland ook een beleidskader om die doelstellingen te halen.

De Klimaatwet geeft daarvoor drie beleidsinstrumenten:

- 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.

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.

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.

Twitter: [@RaadvanState](https://twitter.com/RaadvanState)

LinkedIn: www.linkedin.com/company/raad-van-state

Facebook: www.facebook.com/RaadvanState

