



**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 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
	Beoordelingskader	8
	Oordeel over het voorstel	11
	Wat gebeurt er als een advies is vastgesteld?	12
2	Onafhankelijk begrotingstoezicht	13
	Toetsing Klimaatwet	14
	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 en prinses Amalia hebben zitting in de Raad van State en de Afdeling advisering. Dat wil zeggen dat zij de vergaderingen van de Afdeling advisering mogen bijwonen. Zij hebben 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.

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.
- Ongeveer 90% van de adviezen wordt binnen drie maanden vastgesteld.
- Ongeveer 75% van de adviezen wordt binnen twee maanden vastgesteld.
- Meer dan 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.

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.

Beoordelingskader

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

- Een beleidsanalyse
- Een constitutionele en juridische analyse
- Een uitvoeringsanalyse
- Een analyse van de gevolgen voor de rechtspraak

De verschillende onderdelen hangen vaak met elkaar samen, maar komen niet altijd allemaal terecht in het uiteindelijke advies. De Afdeling advisering kan er ook voor kiezen om de nadruk te leggen op één opmerking of om zelfs helemaal geen inhoudelijke opmerkingen te maken. Dat hangt af van de aard en de inhoud van een voorstel.

8

1. Beleidsanalyse

De beleidsanalyse begint met een onderzoek naar wat er precies aan de hand is. Wat is het probleem, wat is de aanleiding en de achtergrond ervan? Daarna wordt gekeken naar de probleemaanpak. Kan het voorstel het probleem oplossen? Waarom is gekozen voor deze oplossing? En hoe doeltreffend is deze? Verder kijkt de Afdeling advisering wie bij het wetgevingsproces betrokken zijn. In hoeverre rekening is gehouden met hun voorstellen? En wordt de samenleving niet overspoeld met nieuwe regels? Ook is aandacht voor de financiële gevolgen van een voorstel, voor nu, maar ook voor later.

2. Constitutionele en juridische analyse

In de constitutionele en juridische analyse wordt gekeken naar twee onderdelen.

Verhouding tot hoger recht

Eerst wordt gekeken of het voorstel past binnen hogere regelgeving. Past het voorstel binnen de kaders van de Grondwet, het Statuut van het Koninkrijk en mensenrechtenverdragen? Omdat we deel uitmaken van de Europese Unie gelden op veel terreinen ook Europese regels, die voorrang hebben op nationale regels. De Afdeling advisering gaat na of die Europese regels nog ruimte laten om op nationaal niveau regels vast te stellen en zo ja, of nationale regels ook met de Europese verdragen overeenstemmen. Verder heeft Nederland op veel terreinen internationale verdragen gesloten. Bijvoorbeeld op het gebied van het belastingrecht. Het voorstel wordt ook langs de lat van die verdragen gelegd.

Juridische systematiek

Daarna wordt gekeken of de aanpak van het probleem juridisch goed geregeld is in het voorstel. Zijn de bevoegdheden voor bijvoorbeeld ministers, provincies en gemeenten goed geregeld? Kunnen zij van het voorstel afwijken om mogelijk ongewenste gevolgen tegen te gaan? Verder wordt nagegaan hoe de handhaving, het toezicht en de rechtsbescherming is geregeld en of er regels nodig zijn om voor een goede overgang van oude naar nieuwe regels te zorgen.

9

3. Uitvoeringsanalyse

Met deze analyse gaat de Afdeling advisering na of burgers en bedrijven met de regels uit de voeten kunnen ('doenvermogen'). Wat zijn de gevolgen van onoplettendheid en kleine fouten? Is herstel mogelijk? Is de techniek voldoende gebruiksvriendelijk?

Naast het doenvermogen wordt ook gekeken naar de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de regels. Zijn de regels voor andere overheden, toezichthouders, (private) uitvoeringsorganisaties voldoende duidelijk, uitvoerbaar en handhaafbaar? Hebben zij voldoende mensen en middelen? En hebben zij alle ICT-systemen die voor een goede uitvoering nodig zijn?

4. Analyse gevolgen rechtspraak

Niet alleen uitvoeringsorganisaties moeten met de regels uit de voeten kunnen. Dat geldt ook voor de rechter. Die beoordeelt dagelijks de rechtmatigheid van een regel, maar ook hoe die in een concreet geval is toegepast. Daarom is van belang dat de rechtspraak, maar ook de politie, het Openbaar Ministerie en de advocatuur met de normen uit wet- en regelgeving kunnen werken. Wat zijn de praktische gevolgen van het voorstel? Is een toename van rechterlijke procedures te verwachten? En heeft de rechtspraak voldoende mensen en financiële middelen om een soepele inwerkintreding van de wet te kunnen verzekeren?

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.

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. De regering geeft 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.

Publicatie van de adviezen

12

Vanaf 1 mei 2022 geldt de Wet open overheid. Deze wet bepaalt dat adviezen binnen twee weken nadat ze zijn vastgesteld, openbaar worden gemaakt. Dat is een grote verandering ten opzichte van de oude werkwijze. Toen werd een advies pas openbaar gemaakt als de minister het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer had ingediend of als de algemene maatregel van bestuur werd ondertekend en bekendgemaakt. In de oude werkwijze bepaalde niet de Raad van State, maar de minister het moment waarop het advies van de Afdeling advisering openbaar werd. Dat is dus met ingang van 1 mei 2022 veranderd. De Raad van State publiceert nu zelf de volledige tekst van de adviezen, snel nadat deze zijn vastgesteld. De adviezen die de Afdeling advisering op woensdagmiddag vaststelt, worden in de regel de maandag daarna om 10.00 uur op de website van de Raad van State gepubliceerd. Alle adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State van na 1 januari 2000 zijn met volledige tekst op deze website te vinden.

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 van de Raad van State.)

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 de 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.

Drie keer per jaar brengt de Afdeling advisering een rapportage uit in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht. Dit doet zij in april, juni en september. Door op deze momenten te rapporteren, sluit de Afdeling advisering aan bij de belangrijkste momenten in het begrotingsproces, zowel nationaal als Europees. Alle rapportages zijn te vinden op www.raadvanstate.nl/begrotingstoezicht

13

Deze toezichhoudende 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 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 jaarlijks of de regering met het Klimaatplan, de Klimaatnota en de Voortgangsrapportage kan voldoen aan de klimaatdoelstellingen die de Klimaatwet stelt.

Alle beschouwingen zijn te vinden op www.raadvanstate.nl/klimaatwet

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

Blijf op de hoogte van onze activiteiten en volg ons via Twitter, LinkedIn of via de app.

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

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

App: <https://app.raadvanstate.nl/>

