

# Maatschappijleer plantte eerste zaadje

Coen Gelinck

In lessen Maatschappijleer leren leerlingen dat de Raad van State de regering adviseert over wetsvoorstellen. Hoe dit Hoog College van Staat tot zijn adviezen komt wordt in de meeste maatschappijleerboeken niet vermeld. Reden voor de Raad van State om dit, op verzoek van ProDemos, haarfijn uit te leggen aan de vijftig maatschappijleerdocenten die op 2 november jongstleden voor een studiemiddag naar Den Haag kwamen.

De eerste sprekers van de middag verwijzen naar hun lessen Maatschappijleer als ze willen uitleggen waarom ze bij de Raad van State zijn gaan werken: daar is het zaadje geplant! Just van der Hoeven is wetgevingsjurist bij de Raad van State en Arnold Weggeman is plaatsvervangend directeur van de directie Advisering. Zij zijn dus de juiste mensen om de aanwezige docenten alles over de adviserende taak van de Raad van State te vertellen.

## Hoog College van Staat

De Raad van State is één van de Hoge Colleges van Staat. Dit betekent dat hij zijn taken als wetgevingsadviseur en hoogste algemene bestuursrechter onafhankelijk van de regering uitoefent. De Raad van State heeft een eigen plek in de Grondwet, waarin overigens alleen de adviesfunctie staat vermeld. De taak als bestuursrechter wordt niet apart genoemd. De Raad van State heeft op dit moment twaalf leden, in de nieuwe Wet op de Raad van State uit 2010 is bepaald dat de Raad uiteindelijk uit tien leden en een vicepresident zal bestaan. Die functie wordt momenteel door Piet Hein Donner vervuld. Bij diezelfde wetswijziging noemt een scherpere scheiding tussen de directie Advisering en de directie Bestuursrechtspraak, zodat de scheiding der machten verder in de organisatie is

doorgevoerd. Van de in totaal zeventig staatsraden hebben er maximaal tien een dubbelbenoeming: zij spelen zowel een rol in de advisering als in de rechtspraak. Een deel van de staatsraden is ook lid van de Raad van State, op dit moment zijn dat er dus twaalf.

## Adviezen

De Raad brengt 500 à 600 adviezen per jaar uit over wetsvoorstellen, algemene maatregelen van bestuur, goedkeuring van internationale verdragen en over onder meer de Miljoenennota. In het tweede jaar na het aantreden van het kabinet is het vaak erg druk, terwijl het direct na verkiezingen bij de directie Advisering vaak wat rustiger is. De Raad kan ook ongevraagd advies uitbrengen, maar dat gebeurt niet vaak. Een advies wordt uitgebracht voordat een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gaat. De Tweede Kamer krijgt het advies van de Raad van State samen met de reactie van de minister of ministerraad toegestuurd.

Bij de directie Advisering werken twintig staatsraden en 25 ondersteunende juristen. Zij delen de adviesaanvragen in categorieën in. Eenvoudige adviezen kunnen vaak binnen een maand worden uitgebracht, bij ingewikkelder zaken duurt het maximaal drie maanden. Als er echt spoed is, kan een advies ook binnen een dag of een week worden uitgebracht. Zo

was het advies over de langstudeerboete binnen een week vastgesteld.

De procedure vangt aan met een wetgevingsjurist die naar het wetsvoorstel kijkt. Net als een tandarts gaan de medewerkers van de Raad met een haakje op zoek naar de zwakke plekken in het voorstel. Wordt een dergelijk gaatje gevonden dan wordt op die plek geboord om dat bloot te leggen. Na dit voorbereidende werk wordt met een staatsraad overlegd en daarna met een groep staatsraden. Uiteindelijk wordt het advies plenair vastgesteld in de directie Advisering. Deze plenaire bijeenkomst is elke woensdagmiddag om twee uur. Het advies eindigt met een soort rapportcijfer en wordt het *dictum* genoemd. Dat dictum is de *schrik* van menig ambtenaar van een departement, want het zegt natuurlijk iets over de voorbereiding van het wetsvoorstel. Als de directie Advisering veel kritiek heeft, moet het wetsvoorstel terug naar de ministerraad.

## Politiek

Veel mensen vinden de Raad van State een politiek orgaan. Men kan in elk geval zeggen dat de Raad van State in een politieke context werkt. De Raad houdt rekening met die politieke context, want het is niet zinnig een advies uit te brengen waar niemand wat mee doet. In die zin is het werk van de Raad *politiek*, maar niet *partijpolitiek*. Om een *politiek neutraal* advies



## Leden

Bij de benoeming van de leden van de Raad van State speelt naast een specifieke deskundigheid ook politieke kleur een rol. Er wordt naar een goede afspiegeling van de politieke stromingen gestreefd. Omdat het ook personen met bestuurlijke ervaring moeten zijn, komt de afspiegeling niet helemaal overeen met de verhoudingen in de Tweede Kamer. Je hoeft geen jurist te zijn om deel uit te maken van de Raad, maar de meeste staatsraden zijn dat wel. Uitzonderingen zijn politoloog Wim Deetman en econoom Hans Borstlap. Borstlap maakt samen met andere staatsraden deel uit van een groep die zich met sociaaleconomische onderwerpen bezighoudt. Als er een advies over een sociaaleconomisch wetsontwerp moet worden uitgebracht kan de Raad van State echter ook een bijeenkomst met externe deskundigen beleggen. Ook gaat de Raad soms bij uitvoeringsorganisaties langs om te onderzoeken wat het effect van een wetsvoorstel in de praktijk zou zijn.

te kunnen uitbrengen, is vooral een vast toetsingskader van belang. Eerst kijkt de Raad of er wel sprake is van een probleem en of dat probleem met dit wetsvoorstel wordt opgelost. Zo was in een bepaald wetsvoorstel opgenomen dat in plaats van een lamp op de fiets ook een lampje op de kleding mocht worden gedragen. In dat voorstel was echter als voorwaarde gesteld dat het fietslampje niet zou mogen bewegen. De Raad van State gaf in zijn advies aan dat dit niet realistisch is. Verder wordt naar de juridische kwaliteit van het voorstel gekeken. Is het bijvoorbeeld in strijd met hoger recht of het internationaal recht? Als een wetsvoorstel de boerka verbiedt, moet dan niet ook de integraalhelm worden verboden? Ten slotte is er een wetstechnische toets: heeft het voorstel een logische opbouw en is het innerlijk consistent? De Eerste Kamer kijkt net als de Raad van State naar de kwaliteit van wetgeving, maar wel op een ander moment in het wetgevingsproces. De Tweede Kamer kan al van alles

hebben veranderd aan het wetsvoorstel waarover de Raad van State advies heeft uitgebracht. Een wetsvoorstel kan zelfs zo zijn geamendeerd dat de minister opnieuw advies aan de Raad van State vraagt.

## Geheim

De adviezen van de Raad van State zijn – net als de wetsvoorstellen – geheim totdat het kabinet het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer stuurt. Voor wetsvoorstellen begint dat overigens iets te veranderen, omdat burgers tegenwoordig via internetconsultaties al op een wetsvoorstel kunnen reageren. Denk aan het wetsvoorstel waarin het voornemen staat om Culturele en Kunstzinnige Vorming af te schaffen. Sommige adviezen worden nooit openbaar, omdat het wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Initiatiefvoorstellen van Tweede Kamerleden worden wel openbaar gemaakt voordat ze voor advies naar de Raad van State gaan.

*De vergaderzaal van de Raad van State  
(foto: Raad van State)*

## Jezus Redt

Na dit leerzame en interactieve college over advisering volgde een rondleiding door het bijzondere gebouwencomplex van de Raad van State aan de Kneuterdijk. Natuurlijk mocht ook een presentatie over de rechtsprekende taak van de Raad van State niet ontbreken. In een nagespeelde rechtszitting, voorgezeten door staatsraad Janny Kranenburg, werd uitspraak gedaan in de zaak *Jezus Redt*. 'Meneer Schoonbrood' ging in hoger beroep tegen de dwangsom die een gemeente hem heeft opgelegd omdat hij met grote witte letters *Jezus redt* op het dak van zijn boerderij heeft geschilderd. De rol van de gemeenteburgemeester, meneer Schoonbrood en zijn buurvrouw werden met verve gespeeld door juristen van de directie Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De docenten bleken verdeeld over de vraag wie in het gelijk moest worden gesteld. Met het rollenspel *Jezus redt* dat door ProDemos is ontwikkeld, kunnen de docenten nu ook in hun eigen klas aan de slag.<sup>1</sup> ◀

## Noot

1. [www.prodemos.nl/Voor-scholen/Lesmateriaal/Voortgezet-onderwijs-en-mbo/Rechtsstaat](http://www.prodemos.nl/Voor-scholen/Lesmateriaal/Voortgezet-onderwijs-en-mbo/Rechtsstaat)