

Jaarverslag 2019

De Raad als adviseur en
toezichthouder in 2019

Colofon

Tekst
Raad van State

Ontwerp en infographic
Studio Piraat

Den Haag, april 2020

Website Jaarverslag 2019
jaarverslag.raadvanstate.nl

Website Raad van State
www.raadvanstate.nl

Algemeen mailadres
voorlichting@raadvanstate.nl

De Raad als adviseur en toezichthouder in 2019

1. Productie en doorlooptijden

Adviezen in 2019

In 2019 zijn aan de Afdeling advisering 432 zaken voor advies voorgelegd (in 2018: 410). De Afdeling advisering heeft in 420 zaken advies uitgebracht (in 2018: 394). Het grootste deel van de aanvragen had betrekking op de verplichte advisering over (rijks)wetsvoorstellen en algemene maatregelen van (rijks)bestuur (326; in 2018: 301). Daarnaast zijn er 25 voorstellen voor onteigening, dertien naturalisaties en 32 verdragen (verplicht) voor advies aanhangig gemaakt. Tweede Kamerleden dienden in totaal veertien initiatiefwetsvoorstellen voor advies in (in 2018: achttien). Verder zijn er zes nota's van wijziging voor advies voorgelegd en moest de Afdeling advisering één bestuurs-geschil behandelen.

Voorlichtingen in 2019

In 2019 bracht de Afdeling advisering in totaal tien voorlichtingen uit (in 2018: zeven). Zes verzoeken om voorlichting waren afkomstig van de regering (in 2018: vijf).

Het ging daarbij om:

- de regulering van cybriden en chimaeren ([W13.19.0245/III](#)).
- de instelling van een drempelwaarde voor geringe stikstofdeposities ([W11.19.0346/IV](#)).
- de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK ([W04.18.0286/I](#)).
- de democratische controle van de Kamer op de besteding van middelen van de politie ([W16.19.0074/II](#)).
- de voorgenomen wettelijke maatregel beloningen financiële sector ingeval van staatssteun ([W06.18.0404/III](#)).
- de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning ([W16.18.0272/II](#)).

De Tweede Kamer deed twee verzoeken om voorlichting over:

- het Stabiliteits- en Groeipact ([W06.19.0007/III](#)).
- het voorstel van Rijkswet Koninkrijksgeschillen ([W04.19.0051/I/K](#)).

Ook de Eerste Kamer legde twee verzoeken om voorlichting aan de Afdeling advisering voor.

Deze gingen over:

- het gewijzigde amendement van de leden Aartsen en Van der Molen en het gewijzigde amendement van het lid Westerveld ([W05.19.0126/I](#)).
- de Verzamelwet Brexit ([W16.19.0060/II](#)).

Gemiddelde adviesduur en dicta

In 2019 bedroeg de gemiddelde adviesduur 41 dagen. Dat is zeven dagen langer dan de gemiddelde adviesduur in 2018. In 2019 is 74% van alle adviesaanvragen binnen twee maanden afgedaan; in 2018 was dat 80%. De intern afgesproken adviestermijn van drie maanden werd in 42 gevallen overschreden; in 2018 ging het om twintig gevallen. De categorie onteigeningen is niet meegenomen bij de berekening van de gemiddelde adviesduur. Deze zaken worden namelijk niet in volgorde van binnenkomst behandeld, maar, in overleg met het departement, met in achtneming van de resterende 'wettelijk fatale termijn'.

De Afdeling advisering geeft aan het slot van de adviezen een eindoordeel. Dit eindoordeel wordt een 'dictum' genoemd. Voor het dictum wordt gebruikgemaakt van vier standaardformuleringen die de 'zwaarte' van het advies aangeven. Is er ingrijpende kritiek op het voorstel, dan zal dit tot een 'zwaar dictum' leiden. In 2019 kregen 42 van de in totaal 424 adviezen van de Afdeling advisering een zwaar dictum (in 2018 30 van 392 adviezen). In 2019 bedraagt het aandeel van de zware dicta 10,3%. Dat is 2,3% hoger dan in 2018 (8%).

Begrotingstoezicht en toetsing klimaatbeleid 2019

De Afdeling advisering heeft als onafhankelijk begrotingstoezichthouder in 2019 twee beoordelingen uitgebracht: de voorjaarsrapportage in april en de septemberrapportage rond Prinsjesdag. Verder heeft de Afdeling advisering ter invulling van de nieuwe taak op grond van de Klimaatwet voor de eerste maal een beschouwing uitgebracht over het eerste Klimaatplan van de regering.

2. Kwaliteitsbewaking en -verbetering

Kwaliteitsbewaking en kwaliteitsverbetering is een fundamenteel aspect van het functioneren van de Afdeling advisering. De Afdeling advisering heeft in 2019 verder invulling gegeven aan haar ambitie om *eerder, breder en scherper* te adviseren. Ook heeft zij gewerkt aan het versterken van de samenwerking binnen de Afdeling advisering.

De Afdeling advisering heeft daarnaast de afgelopen periode de contacten en informatie-uitwisseling met ministeries in haar adviseringstrajecten geïntensiveerd. Ook heeft zij haar andere externe contacten verstevigd en een aantal bijeenkomsten georganiseerd waarbij de inbreng van externe partners van grote waarde was. Een voorbeeld hiervan is een rondetafelgesprek over digitalisering en het meerdaagse werkbezoek dat de Afdeling advisering aan verschillende Europese instellingen maakte. Tijdens het laatstgenoemde bezoek heeft de Afdeling advisering met verschillende Europese politici en topambtenaren gesproken over uiteenlopende beleidsonderwerpen.

In 2019 was ook een netwerkbijeenkomst over het thema 'effectief adviseren: kwaliteit in ontwikkeling'. Tijdens deze bijeenkomst heeft de Afdeling advisering met een groot aantal colleges (onder meer de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer) en adviesontvangers (onder meer

vertegenwoordigers van ministeries, parlement en media) gesproken over de effectiviteit, doorwerking en kwaliteitsborging van advisering. De Afdeling advisering onderzoekt manieren waarop adviesontvangers bevestigd kunnen worden over het effect en de bruikbaarheid van de gedane aanbevelingen. Tot slot is de Afdeling advisering gestart met het gericht volgen van de doorwerking van haar adviezen.

3. De Raad als adviseur

De Afdeling advisering besteedt het grootste deel van haar werkzaamheden aan haar taak als wetgevingsadviseur van regering en parlement. In aantallen adviezen ligt van oudsher de nadruk op gevraagde adviezen over (rijks)wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur. Daarnaast brengt de Afdeling advisering voorlichtingen uit. Bij een verzoek om voorlichting gaat het niet of niet primair om de beoordeling van een voorstel, maar om de beantwoording van een gerichte vragen. De voorlichting wordt dan ook niet afgesloten wordt met een eindoordeel. In 2019 is het aantal voorlichtingen dat de regering heeft gevraagd wat hoger dan de afgelopen paar jaar. Voor de komende jaren heeft de Afdeling advisering het voornemen om zich ook meer toe te leggen op ongevraagde adviezen, uiteraard met behoud van kwaliteit en snelheid in de gevraagde advisering. Deze paragraaf blikt terug op de belangrijkste thema's in de advisering over 2019.

Vrijheid en veiligheid

In een democratische rechtstaat zijn er verschillende belangrijke waarden. In het verslagjaar komen in de adviezen de waarden 'vrijheid' en 'veiligheid' verschillende keren voor. Die waarden kunnen soms ook met elkaar op gespannen voet staan. In het wetsvoorstel van de leden Wilders en De Graaf over het verbod van bepaalde

De adviseur en toezichthouder

islamitische uitingen wordt de islam niet langer als godsdienst aangemerkt. Daarmee ontnemt het wetsvoorstel een hele bevolkingsgroep op discriminatoire wijze de aanspraak op fundamentele vrijheidsrechten. Dat is in strijd met de Grondwet en met internationale verdragen ([W04.18.0295/I](#)).

In het advies over het wetsvoorstel aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs heeft de Afdeling advisering opgemerkt dat de vrijheid van onderwijs geen ruimte biedt om de democratische rechtsstaat aan te tasten. De democratische rechtsstaat is bij uitstek de staatsvorm waarbinnen die vrijheid kan functioneren en floreren. Het is niet te tolereren dat die vrijheid gebruikt wordt om de mogelijkheidsvoorwaarde van die vrijheid – de democratische rechtsstaat – te ondergraven ([W05.19.0014/I](#)). Bovendien moeten andere grondrechten – zoals het gelijkheidsbeginsel, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting – bij de uitleg van de vrijheid van onderwijs steeds in het oog worden gehouden. Dit betekent dat een afweging gemaakt zal moeten worden op het moment dat meerdere grondrechten in het geding zijn.

De Afdeling advisering heeft in 2019 geadviseerd over voorstellen die ieder op een verschillende wijze pogen ondermijning van de democratische rechtstaat tegen te gaan. Vanwege de veelomvattendheid van de ondermijningsproblematiek zou de nadruk moeten liggen op goede samenwerking tussen burgemeester, politie en openbaar ministerie, waarbij de bevoegdheden van alle instanties optimaal worden benut. Voor een uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester ter bestrijding van ondermijning ontbreken zwaarwegende argumenten ([W16.18.0272/II/Vo](#)).

Een adequaat instrumentarium is van belang om een einde te kunnen maken aan ondermijnende activiteiten van organisaties. De meerwaarde van een verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen hangt met name af van de vraag of dit in concrete gevallen ook daadwerkelijk kan leiden tot een sneller en effectiever optreden tegen de voortzetting van de activiteiten van een verboden rechtspersoon en de bestuurders daarvan. Een voorafgaande rechterlijke toets vormt een belangrijke rechtsstatelijke waarborg tegen onnodig gebruik van een verbodsprocedure ([W16.19.0227/II](#)).

Uitwisseling en verwerking van gegevens zijn een terugkerend onderwerp. Het is duidelijk dat de noodzaak hiervoor steeds groter wordt om ondermijning tegen te gaan of burgers beter te kunnen helpen met bijvoorbeeld gemeentelijke schuldhulpverlening of re-integratie van ex-gedetineerden ([W12.19.0181/III](#)). Tegelijkertijd wijst de Afdeling advisering op de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burger. Dat geldt in het bijzonder voor medische gegevens. Een beperking van de vertrouwelijkheid van medische gegevens kan weliswaar gerechtvaardigd zijn, bijvoorbeeld door strafrechtelijke belangen, maar zo'n beperking is wel onderworpen aan een indringende toetsing aan artikel 8 van het EVRM ([W16.19.0326/II](#)).

Milieu- en energiebeleid

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) dwong de regering tot het nemen van maatregelen. De Spoedwet aanpak stikstof stelt een aantal maatregelen voor om een gecoördineerde en versnelde aanpak van de stikstofproblematiek mogelijk te maken ([W11.19.0358/IV](#)). In haar advies wijst de Afdeling advisering erop dat inzichtelijk moet worden gemaakt wat op de korte en langere termijn nodig is om de huidige problemen door

stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te beheersen en zo mogelijk op te lossen. Tevens moet inzichtelijk worden gemaakt welke bijdragen de voorgestelde maatregelen leveren aan de aanpak van de stikstofproblematiek ([W11.19.0355/IV](#)).

Daarnaast heeft de regering aan de Afdeling advisering voorlichting gevraagd over drempelwaarde voor geringe stikstofdeposities. In haar voorlichting wijst de Afdeling advisering erop dat het pakket van maatregelen geloofwaardig en effectief moet zijn en gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor het desbetreffende gebied. Alleen dan zal een drempelwaarde tot de mogelijkheden behoren voor bepaalde activiteiten of sectoren die zeer kleine stikstofdeposities veroorzaken. Met een gebieds- en sectorgerichte benadering is het mogelijk aan drempelwaarden gekoppelde vrijstellingen toe te snijden op de situatie in het desbetreffende gebied en van de desbetreffende sector ([W11.19.0346/IV/Vo](#)).

Bij klimaat- en energietransitie worden keuzes gemaakt die gevolgen kunnen hebben voor de eigendomspositie en bedrijfsvoering van bedrijven. Zo betekent het verbod op kolen bij elektriciteitsproductie, waarvoor een wetsvoorstel is gedaan, een inmenging in het eigendomsrecht van de exploitanten van de kolencentrales ([W18.18.0317/IV](#)). De Afdeling advisering acht de conclusie dat het verbod niet in strijd is met dit eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM niet op voorhand onjuist. Er zijn echter wel aandachtspunten, waaronder de restwaarde van de kolencentrales en de vraag of exploitanten hun investeringen voor de kolencentrales nog kunnen terugverdienen. Ook vraagt de Afdeling advisering aandacht voor de leveringszekerheid van elektriciteit door de sluiting van de kolencentrales. Dit geldt specifiek in combinatie met een nationale

minimumprijs voor CO₂ bij elektriciteitsopwekking en de aanscherping van de ETS-richtlijn, waarvoor aparte wetsvoorstellen zijn gedaan ([W06.19.0043/III](#)).

Een andere energietransitie vindt plaats in antwoord op de aardbevingsproblematiek door de Groningse gaswinning. Het kabinet heeft een pakket maatregelen genomen om zo snel mogelijk, maar uiterlijk in 2030, de gaswinning uit het Groningenveld helemaal te beëindigen. De Afdeling advisering benadrukt in haar adviezen hierover dat de veiligheid voor inwoners van het aardbevingsgebied voorop moet staan. Alleen is inmiddels duidelijk geworden dat dankzij alle maatregelen het afbouwen van de Groningse gaswinning veel sneller gaat dan eerder werd verwacht.

Het succes van de andere maatregelen betekent dat de bijdrage van het wetsvoorstel tot beperking van de vraag naar Gronings gas voor grote afnemers, niet veel meer toevoegt ([W18.19.0158/IV](#)). Daarnaast wijst de Afdeling advisering erop dat de wettelijke regeling voor de afhandeling van de mijnbouwschade door de overheid tijdelijk zou moeten zijn. Bovendien moeten gedupeerden de mogelijkheid houden om de mijnbouwexploitant zelf aan te spreken voor een schadevergoeding of om hun vordering aan de burgerlijke rechter voor te leggen ([W18.18.0384/IV](#)).

Bestendigheid en flexibiliteit van stelsels

Beweging van privaat naar publiek

Na een periode waarin overheidsvoorzieningen en publieke diensten steeds vaker aan de markt zijn gelaten, is tegenwoordig een tendens waarneembaar om voorzieningen meer of sterker in het publieke domein te willen regelen of verankeren. Voorstellen beogen marktwerking aan banden

De adviseur en toezichthouder

te leggen of overheidstoezicht aan te scherpen. De Afdeling advisering wijst er in haar advies over InvestNL op dat het belangrijk is om doelstellingen en taken duidelijk af te bakenen, zodat geen verstoring van de markt optreedt waar deze wel goed functioneert ([W18.18.0177/IV](#)).

Verder moet een ingrijpende beslissing in de marktordening sterk worden gemotiveerd, zoals de omvorming van ProRail naar een publiekrechtelijk bestuursorgaan in een al goed functionerende marktordening. Omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan in de huidige situatie is een ingrijpende maatregel, vanwege de bijzondere kenmerken van ProRail en de specifieke omstandigheden waarin ProRail zich inmiddels bevindt. De argumentatie die in de toelichting wordt gegeven voor zo'n ingrijpende maatregel, is voornamelijk niet overtuigend. Het wetsvoorstel mist een precieze analyse van het tekortschieten van de bestaande sturings- en verantwoordingsmogelijkheden. Vervolgens zouden de voordelen moeten worden afgewogen tegen de kosten, inspanningen en risico's die de voorgestelde ingreep mee zal brengen ([W17.19.0182/IV](#)).

Op het terrein van de zorg en ondersteuning lijkt de beweging van privaat naar meer publiek ingegeven door verschillende doelstellingen. Eén van die doelstellingen ligt in het tegengaan van misstanden door aanscherping en uitbreiding van overheidstoezicht. Bij het wetsvoorstel toetreding zorgaanbieders, dat ondoelmatige besteding van zorggelden moet tegengaan, vraagt de Afdeling advisering aandacht voor een goede motivering vanuit het oogpunt van administratieve lasten. Ook is een duidelijkere verantwoordelijkheidsverdeling van de verschillende externe en toezichthouders nodig ([W13.19.0155/III](#) en [W13.19.0157/III](#)).

Ruimte en rechtszekerheid

De Afdeling advisering ziet in de voorstellen die voor advies aan haar worden voorgelegd een toenemende behoefte aan maatwerk, flexibiliteit, ruimte voor experimenten en ruimte voor de rechter in concrete gevallen. De druk om met wetgeving te komen is groot, de druk om er tegelijk ook maar weer van af te wijken, is vrijwel even groot. Hoewel deze wensen goed te begrijpen zijn in het licht van de sterk en snel veranderende samenleving, kan dit op bezwaren stuiten bij de bescherming van grondrechten en de rechtszekerheid, het primaat van de wetgever, het niveau van regelgeving en de bestendigheid van wetgeving.

In haar advies over het wetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten adviseert de Afdeling advisering een ruimer geformuleerde mogelijkheid op te nemen voor de rechter om uitzonderingen te maken op de voorgestelde verschijningsplicht van de verdachte in strafzaken ([W16.19.0149/II](#)). Het is namelijk bij uitsteking de rechter die kan beoordelen of aanwezigheid van de verdachte bij de terechtzitting wenselijk is. Ook bij het opleggen van een bestuursverbod moet de rechter de mogelijkheid krijgen om de duur daarvan in het concrete geval te bepalen, met het oog op de proportionaliteit en de effectiviteit van de sanctie ([W16.19.0227/III](#)).

Zo is het voorstel experimentenwet rechtspleging vernieuwend, omdat het toestaat om met algemene maatregelen van bestuur af te wijken van veel wetten. Maar de waarborgen kunnen beter. Dat kan door concreter te omschrijven wat er in zo'n algemene maatregel van bestuur kan staan. Een vergelijkbaar advies geeft de Afdeling advisering bij de wijziging van het besluit Personenvervoer ([W17.18.288/IV](#)). In uitzonderlijke gevallen kan het nodig zijn om bij lagere regeling acute

voorzieningen te treffen die zo nodig afwijken van een hogere regeling. De Brexit is zo'n uitzonderlijke situatie. In haar voorlichting aan de Eerste Kamer over de Verzamelwet Brexit gaat de Afdeling advisering in op de noodzaak om de inbreuk op het primaat van de wetgever zo beperkt mogelijk te laten zijn. Dat primaat is in het Nederlandse staatsbestel immers leidend bij de totstandkoming van regelgeving ([W16.19.0060/II/Vo](#)).

Een andere noodzakelijke waarborg bij experimenten zijn goede evaluatieafspraken. In haar advies bij het wetsvoorstel sterk beroepsonderwijs constateert de Afdeling advisering dat de experimenteerperiode nog niet is afgelopen en dat de definitieve evaluatie pas in 2021 plaatsvindt. Desondanks is het wetsvoorstel ingediend ([W05.19.0162/I](#)).

Opportuniteit

Dat een voorgenomen experimenteerperiode of evaluatie niet wordt afgewacht, is ook relevant vanuit het oogpunt van opportuniteit. De Afdeling advisering brengt in diverse adviezen dan ook het belang van bestendige wetgeving en een betrouwbare overheid onder de aandacht. Zo constateert zij dat bij het wetsvoorstel uitvoeren breed offensief de eindevaluatie van de Participatiewet niet is afgewacht ([W12.19.0295/III](#)). Voor het ontwerpbesluit SUWI in verband met verdere verlenging van de registratieduur van arbeidsbeperkten adviseert de Afdeling advisering dit in elk geval niet te nemen voordat de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten is geëvalueerd ([W12.19.0294/III](#)). Verder raadt zij af om de rekentoets in het voortgezet onderwijs nu al af te schaffen. Het is beter om te wachten op het alternatief. Daar wordt al aan gewerkt ([W05.19.0179/I](#)).

Bij het wetsvoorstel verlaagd wettelijk collegegeld merkt de Afdeling advisering op dat beleids-

inhoudelijke wijzigingen niet te snel op elkaar moeten volgen. Ze moeten de tijd hebben zich in de praktijk te bewijzen. Ook de inhoud van de wet en de daarop gebaseerde regels moeten legitimatie kunnen verwerven ([W05.19.0299/I](#)). De toekomstbestendigheid van wetgeving is onderwerp van advies bij het wetsvoorstel voortgezet onderwijs 20xx. Consistentie, duurzaamheid en bruikbaarheid zijn gebaat bij een verdergaande, inhoudelijke en sector overstijgende herziening. Een integrale wetgevingsagenda is daarvoor belangrijk ([W05.18.0076/I](#)).

Interbestuurlijke verhoudingen

Bij taken die ook bij medeoverheden liggen, is de bestendigheid van het stelsel een uitdaging. Maatwerk voor burgers en bedrijven is een belangrijk uitgangspunt in de wet- en regelgeving, in het sociaal domein met de decentralisaties van 2015 en het ruimtelijk domein met de Omgevingswet met ingang van 2021. Hieraan is ook beleidsvrijheid voor gemeenten gekoppeld. Tegelijkertijd komen er nu wensen op om meer te uniformeren vanuit landelijk of regionaal perspectief.

In haar advies bij het breed offensief Participatiewet, wijst de Afdeling advisering op de spanning tussen maatwerk en harmonisatie van uitvoeringsinstrumenten ([W12.19.0295/III](#)). Als zulke beleidsinhoudelijke wijzigingen bovendien in onvoldoende gelijkwaardig overleg tussen de overheden tot stand komen, zet dit spanning op de interbestuurlijke verhoudingen. Met de wijziging van de Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening krijgen gemeenten meer verplichtingen in de uitvoering. Dit is niet vrijblijvend, moet in korte termijn worden gedaan en leidt waarschijnlijk tot een substantiële toeloop van nieuwe cliënten. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat de gemeenten dit voorstel onverkort kunnen uitvoeren ([W12.19.0181/III](#)).

De adviseur en toezichhouder

De Afdeling advisering ziet ook positieve initiatieven om de decentrale praktijk te versterken ([W04.19.0103/I](#)). Zij vraagt soms zelf aandacht voor een meer landelijke vergelijkbaarheid op het gebied van rekenregels voor kostenverhaal ([W04.18.0067/I](#)).

Noodzaak, effectiviteit en uitvoerbaarheid van wetgeving

Noodzaak en effectiviteit

Een belangrijk onderdeel van de beleidsanalytische toets van voorstellen door de Afdeling advisering is die op noodzaak en effectiviteit. Een op zichzelf legitieme doelstelling van een wetsvoorstel hoeft niet automatisch te betekenen dat maatschappelijke meerwaarde duidelijk is. Soms lijkt deze meerwaarde vooral te liggen in het politieke signaal (van daadkracht) dat met het voorstel wordt afgegeven. De Afdeling advisering stelt zich bij elk voorstel de vraag of het een adequate en duurzame oplossing is voor het geschetste maatschappelijke probleem.

Zo heeft de Afdeling advisering naar aanleiding van de introductie van een spreekrecht bij de tbs-verlengingszitting geoordeeld dat dit voorstel geen betekenisvolle bijdrage levert aan de positie van het slachtoffer en mogelijk verwachtingen wekt die het niet kan waarmaken ([W16.19.0149/II](#)). Ook nut en noodzaak van de afschaffing van de executieverjaring in het strafrecht achtte zij niet dragend gemotiveerd, terwijl dit voorstel voor de praktijk wel zou leiden tot extra werkzaamheden en kosten. Dit voorstel zou bovendien niet aantoonbaar leiden tot een substantiële toename van het aantal geëxecuteerde straffen ([W16.19.0167/III](#)).

Bij het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid hoger en middelbaar beroepsonderwijs is niet duidelijk welke concrete problemen het

wetsvoorstel moet oplossen. Ook blijft onduidelijk wat de oorzaak van deze problemen is, waardoor voorgestelde maatregelen in de lucht hangen ([W05.19.0100/I](#)). En hoewel het uitsluiten van leerlingen bij activiteiten vanwege de ouderbijdrage onwenselijk is, is het de vraag of het nodig is om daarvoor de wet aan te passen ([W05.18.0340/I](#)).

Uitvoerbaarheid en burgerperspectief

Een ander belangrijk onderdeel in de adviezen is de uitvoerbaarheid en het burgerperspectief. De Afdeling advisering constateert in haar advies bij de Miljoenennota 2020 dat recente voorbeelden van problemen in de uitvoering aanleiding geven tot bescheidenheid. Zij adviseert de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving politiek-bestuurlijke prioriteit te geven. Daarbij moet enerzijds het nodige worden gedaan om de overheid in staat te stellen de uitvoerbaarheid te vergroten. Anderzijds moeten ook de grenzen worden onderkend van wat de overheid vermag. Bovendien zijn voor veel burgers regelingen zo complex dat zij er geen of geen adequaat gebruik van maken.

Een voorbeeld hiervan zijn de adviezen bij twee invoeringsbesluiten van de Wet arbeidsmarkt in balans. Bij het besluit premiedifferentiatie hebben de organisaties die dit moeten uitvoeren (de Belastingdienst en het UWV), aangegeven dat de uitvoering problematisch en fraudegevoelig zal zijn. Fouten zijn op voorhand niet te voorkomen. Het burgerperspectief raakt hiermee op een tweede spoor. Bij het besluit payroll merkt de Afdeling advisering op dat het leidt uitvoeringsproblemen voor de payrollwerkgever en beperkte inzichtelijkheid voor de payrollwerknemer ([W12.19.0092/III](#) en [W12.19.0207/III](#)).

Het burgerperspectief staat ook centraal in de adviezen bij twee besluiten over de ondersteuning bij de arbeidsinschakeling en de deelname aan

het maatschappelijk verkeer van personen met een auditieve handicap ([W13.19.0087/III](#) en [W12.19.0085/III](#)). In haar advies bij het wetsvoorstel screening ambtenaren van politie en politie-externen merkt de Afdeling advisering op dat een intensievere afweging van persoonlijke gedragingen en omstandigheden complex is en daarmee ook meer capaciteit kost ([W16.18.0195/II](#)).

Bij het wetsvoorstel dat toegang tot de Wet langdurige zorg regelt voor mensen met een psychische stoornis, is onduidelijkheid over de afbakening en omvang van de groep mensen. Dit kan onrust veroorzaken bij de mensen waarover het gaat. Het kan een zorgvuldige en tijdige uitvoering belemmeren en het maakt de financiële gevolgen van het wetsvoorstel ondoorzichtig ([W13.18.0308/III](#) en [W13.19.0075/III](#)).

Digitalisering

Na het uitbrengen in 2018 van het ongevraagde advies van de Afdeling advisering over digitalisering is de verhouding tussen wetgeving en digitalisering in 2019 in verschillende adviezen aan de orde gekomen. In haar advies bij het wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer adviseert de Afdeling advisering om vast te leggen dat burgers recht hebben om per brief contact te hebben met de overheid. Als communicatie per brief niet meer mogelijk is, zullen sommige oudere burgers en laaggeletterde burgers het contact met de overheid verliezen. Zij komen daardoor in grote problemen. Daarnaast moeten burgers niet worden lastiggevallen met de verschillende keuzes die instanties maken: daarvoor is de organisatiestructuur van de overheid te ingewikkeld. De Afdeling advisering dringt er daarom op aan de procedures voor het versturen van berichten aan de overheid te standaardiseren.

Daarnaast laat dit wetsvoorstel zien dat het moeilijk is om wettelijke regels over elektronische

communicatie techniekonafhankelijk te formuleren. Door het gebruik van vage termen biedt het voorstel geen concreet houvast en is het al snel verouderd. Het advies is om het wetsvoorstel toe te schrijven naar concrete technieken, maar ruimte te bieden voor experimenten met nieuwe technieken ([W04.17.0190/I](#)).

Verder besteedt de Afdeling advisering in haar adviezen over digitalisering aandacht aan procedures, waarborgen voor gegevensverwerking en beveiligingsrisico's ([W06.19.0106/III](#)). Zo maakt zij opmerkingen bij de nota van wijziging digitale overheid over de procedure voor het erkennen en toelaten van private inlogmiddelen, en over de schorsing en intrekking van zulke middelen ([W04.19.0230/I](#)).

4. De Raad en de toetsing van het klimaatbeleid

Nieuwe taak Afdeling advisering

Op 1 september 2019 is de Klimaatwet in werking getreden. De Afdeling advisering heeft in de Klimaatwet een taak: zij toetst het klimaatbeleid van de regering. In 2019 heeft de Afdeling advisering om deze nieuwe taak in te vullen een toetsingskader vastgesteld. Zij heeft in 2019 voor de eerste maal een beschouwing uitgebracht over het eerste Klimaatplan van de regering.

Klimaatwet

In de Klimaatwet staan klimaatdoelstellingen voor Nederland: een hoofddoel van 95% broeikasgasreductie in 2050 ten opzichte van 1990, een tussendoel met als streefwaarde 49% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990 en een nevendoeel met als streefwaarde 100% CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050.

De adviseur en toezichthouder

De Klimaatwet bevat behalve deze klimaatdoelstellingen ook een beleidskader om de doelstellingen te halen. De regering moet in ieder geval elke vijf jaar een Klimaatplan opstellen waarin de hoofdzaken van het klimaatbeleid voor de komende tien jaar staan. In 2019 heeft de regering dat voor het eerst gedaan. Vanaf 2020 moet de minister van Economische Zaken en Klimaat elk jaar, in principe op de vierde donderdag van oktober, een Klimaatnota naar de Eerste en Tweede Kamer sturen. In deze nota reageert de minister op het jaarlijkse rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving (de Klimaat- en Energieverkenning) over de voortgang van het klimaatbeleid. Daarnaast verschijnt elke twee jaar, voor het eerst in 2021, een Voortgangsrapportage waarin aanvullend beleid kan staan om de doelen in de Klimaatwet te halen.

Toetsingskader

De Klimaatwet schrijft voor dat de Afdeling advisering wordt gehoord over het Klimaatplan, de Klimaatnota en over de Voortgangsrapportage. De Klimaatwet geeft de Afdeling advisering veel ruimte voor de wijze waarop ze haar nieuwe taak invult. Daarom heeft zij in 2019 een toetsingskader vastgesteld en gepubliceerd. Het toetsingskader is een raamwerk voor het beoordelen van het klimaatbeleid. Het bestaat uit vier hoofdonderwerpen: klimaatdoelen, bestuur en uitvoering, economische afwegingen en juridische aspecten.

Om het klimaatbeleid van de regering goed te kunnen beoordelen, heeft de Afdeling advisering een Expertisekring Klimaat met externe deskundigen ingesteld. Deze expertisekring bestaat uit dr. H.C. (Heleen) de Coninck, prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman, prof. dr. D.P. (Daan) van Soest, prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer en prof. dr. H. (Harmen) Verbruggen.

Beschouwing Klimaatplan 2019

In haar eerste beschouwing constateert de Afdeling advisering dat het Klimaatplan blijk geeft van een stevig klimaatbeleid, nu dat naar verwachting leidt tot een aanzienlijke emissiereductie van broeikasgassen. Het is zaak de uitvoering van het klimaatbeleid voortvarend en planmatig ter hand te nemen. Wel merkt de Afdeling advisering op, net als het Planbureau voor de Leefomgeving, dat aanvullende maatregelen nodig zijn om in 2030 een broeikasgasreductie van 49% te behalen.

Verder wijst de Afdeling advisering er in haar beschouwing op dat het Klimaatplan nog weinig blijk geeft van het besef dat het uiteindelijke doel van een broeikasgasreductie van 95% in 2050 een herordening van productie en consumptie in alle sectoren van de maatschappij en de economie vergt, en niet een veelheid aan losse maatregelen. Om de noodzakelijke veranderingen door te voeren is het opbouwen en versterken van het draagvlak in de samenleving cruciaal.

Ook merkt de Afdeling advisering in haar beschouwing erop dat voor succesvol klimaatbeleid de inzet van de hele samenleving nodig is: overheden, (markt)partijen en burgers. Daarvoor is samenwerking essentieel. Niet alleen tussen verschillende onderdelen van de samenleving, maar zeker ook binnen alle bestuurslagen van de overheid. De urgentie en complexiteit van klimaat- en energietransitie vraagt van de wetgever een 'samenhangend pakket van wetgeving waarbinnen stevige sturing, samenwerking en coördinatie plaatsvindt'.

5. De Raad en het onafhankelijk begrotingstoezicht

Begrotingstoezicht

De Afdeling advisering is de instantie die in Nederland is belast met het onafhankelijk toezicht op de naleving van de begrotingsregels die in Europa zijn afgesproken. Deze functie vloeit voort uit het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie. Dat verdrag werd in 2012 gesloten door 25 lidstaten, waaronder alle eurozonelanden. Delen van het verdrag werden in 2013 vertaald in twee Europese verordeningen: (EU) nr. 472/2013 en (EU) nr. 473/2013 (de zogeheten 'two-pack').

De Afdeling advisering heeft in 2019 twee beoordelingen uitgebracht in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht. In beide rapportages concludeert zij dat de overheidsfinanciën voldoen aan de Europese begrotingsregels, maar dat het nationale trendmatige begrotingsbeleid onder druk staat.

Voorjaarsrapportage

In de [voorjaarsrapportage](#) constateert de Afdeling advisering dat de stand van de overheidsfinanciën ruimte biedt om het trendmatig begrotingsbeleid vol te houden, ook bij verdere conjuncturele tegenslag. Daarbij wijst zij erop oog te houden voor versterking van de economische structuur, de onzekerheden en neerwaartse risico's en de collectieve lastenontwikkeling.

Septemberrapportage

In de [septemberrapportage](#) concludeert de Afdeling advisering op basis van de Miljoenennota dat de begroting niet voldoet aan de nationale begrotingsregels die de regering zelf heeft vastgesteld met betrekking tot de systematiek van uitgavenplafonds en het inkomstenkader. De Miljoenen-

nota bevat open einden met betrekking tot een enkel onderdeel uit zowel het Pensioenakkoord als het Klimaatakkoord en met betrekking tot een eventueel investeringsfonds. Juist in tijden van economische (boven)gemiddelde groei moeten maatregelen worden genomen om de Nederlandse begroting en economie stabiel te maken. Om procycliciteit van het financieel-economisch beleid te verminderen doet de Afdeling advisering suggesties op het gebied van de financiering van gemeenten, de woningmarkt en de financiering van overheidsinvesteringen.

Voorlichting

Daarnaast heeft de Tweede Kamer de Afdeling advisering verzocht hem voor te lichten over de gevolgen van het niet-nakomen van afspraken in de Economische en Monetaire Unie (EMU) en over beleidsopties voor het geval meerdere lidstaten en bankstelsels in de problemen zouden komen. In deze [voorlichting](#) zijn de bestaande mechanismes van risicobeheersing en risicodeling geanalyseerd en worden aanbevelingen gedaan ter verbetering ervan.

De risico's binnen de eurozone doen zich in het bijzonder voor langs het kanaal van de financiële markten, de bancaire sector en de overheden. In een crisis kunnen risico's zich versterken en verspreiden. De gevolgen van het niet-nakomen van de afspraken zijn in de eerste plaats negatief voor de betrokken landen zelf. Als er financieringsproblemen ontstaan belanden ook risico's bij de overige landen die de via het ESM gefinancierde steunoperaties garanderen en indirect risico lopen op de uitzettingen in deze landen door de Europese Centrale Bank (ECB). Zo kan het structureel niet-nakomen van afspraken het onderlinge vertrouwen tussen lidstaten aantasten. De doorwerking van crises zal beperkter blijven, naarmate het beter lukt om destabiliserende kapitaalstromen,

De adviseur en toezichthouder

financiële fragmentatie en besmetting te voorkomen. Dat kan via publieke mechanismen waarmee Europese publieke middelen worden ingezet, zoals tijdens de financiële crisis. Daarnaast is versterking van de private risicodeling wenselijk, omdat dat de kans vermindert dat de Nederlandse overheid nadelige financiële gevolgen ondervindt van crises elders. Als marktpartijen zelf de nadelige gevolgen ondervinden van financiering van kwetsbare overheden en banken, zal dat disciplinerend werken. Dan blijft publieke risicodeling nodig om financiële instabiliteit en besmetting te voorkomen, maar de risico's worden evenwichtiger verdeeld dan nu het geval is.

De risico's vanuit budgettair en economisch perspectief kunnen beter worden beheerst door sterkere naleving en handhaving van de afspraken op begrotings- en macro-economisch terrein. Nederland heeft er immers belang bij dat dit ertoe leidt dat de eurozonelanden en de EMU als geheel robuuster en stabiel worden. De risico's vanuit institutioneel en bestuurlijk perspectief kunnen beter worden beheerst door de onderscheiden rollen van de Europese Commissie beter af te bakenen en daarmee de besluitvorming transparanter te maken. •

Advisering

Ingekomen en afgedane
adviesaanvragen 2019



Budget
€ 9,5 mln



24 staatsraden (13,6 fte)
26 juristen / adviseurs (22,8 fte)

Welk ministerie heeft de meeste adviezen aangevraagd?

- 74 Justitie en Veiligheid
- 62 Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
- 56 Infrastructuur en Waterstaat
- 47 Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- 44 Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Enkele categorieën van ingekomen adviesaanvragen

- 167 Ontwerp-algemene maatregelen van (rijks)bestuur
- 156 Voorstellen van (rijks)wet
- 14 Initiatief(rijks)wetsvoorstellen
- 10 Voorlichting
- 2 Oordelen begrotingstoezicht
- 1 Beschouwing klimaattoezicht

Ingekomen
432



Welk ministerie heeft de meeste adviezen van de Afdeling advisering ontvangen?

- 75 Justitie en Veiligheid
- 56 Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
- 52 Infrastructuur en Waterstaat
- 50 Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- 42 Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Doorlooptijden adviesaanvragen

41 gemiddelde adviesduur in dagen

- 215 adviezen binnen 1 maand
- 80 adviezen binnen 2 maanden
- 57 adviezen binnen 3 maanden
- 46 adviezen langer dan 3 maanden

Afgedaan
420

Enkele categorieën van uitgebrachte adviezen

- 164 Ontwerp-algemene maatregelen van (rijks)bestuur
- 148 Voorstellen van (rijks)wet
- 18 Initiatief(rijks)wetsvoorstellen
- 10 Voorlichting
- 2 Oordelen begrotingstoezicht
- 1 Beschouwing klimaattoezicht

Negatief dictum

10,3%

Positief dictum

89,7%

advies conform 62%