



## DE GRONDWET - ARTIKEL 79 - VASTE COLLEGES VAN ADVIES

1. Vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk worden ingesteld bij of krachtens de wet.
2. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van deze colleges.
3. Bij of krachtens de wet kunnen aan deze colleges ook andere dan adviserende taken worden opgedragen.

---

### WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 79 - VASTE COLLEGES VAN ADVIES - G. LEENKNEGT

#### Inhoudsopgave

1. Vaste colleges van advies
2. Het adviesstelsel
3. Literatuur
4. Historische versies

#### Editie januari 2021<sup>[1]</sup>

### 1. VASTE COLLEGES VAN ADVIES

Vaste colleges van advies hebben een belangrijke rol bij de voorbereiding van het overheidsbeleid. Zij brengen op verzoek van een minister of een van de Kamers van de Staten-Generaal, of uit eigen beweging, advies uit over ontwerp-wetsvoorstellen en beleidsvoornemens. De adviezen zijn, naar hun aard, niet bindend, maar het kabinet is wel verplicht op de uitgebrachte adviezen te reageren. Deze wisseling van ideeën en standpunten draagt bij aan de kwaliteit van wetsvoorstellen en vormt een belangrijke bron van informatie voor de Staten-Generaal bij de behandeling van wetsvoorstellen.

In het verleden bestond wel de vrees dat de betrokkenheid van adviescolleges bij de voorbereiding van wetgeving en beleid tot gevolg zou kunnen hebben dat de Staten-Generaal steeds vaker zorgvuldig uitonderhandelde voorstellen van wet voorgelegd zouden krijgen, waarover amper nog debat mogelijk zou zijn. Dat zou onze democratie ernstig verzwakken. Daarom is enkele jaren geleden het aantal

adviescolleges verkleind (zie hieronder, paragraaf 2). De wetgever beslist over de instelling van vaste colleges van advies en heeft algemene regels opgesteld over de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van dergelijke colleges.

De Grondwet noemt zelf een drietal vaste colleges van advies: de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Volgens artikel 79, eerste lid, Grondwet worden (andere) vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk bij of krachtens de wet ingesteld; de wetgever kan de betreffende bevoegdheid dus ook delegeren. De bepaling is alleen van toepassing op *vaste* adviesorganen van het *Rijk*. Adviesorganen van andere openbare lichamen dan het Rijk vallen er niet onder en ook voor de instelling van tijdelijke adviescolleges is geen wettelijke grondslag vereist. Bij de grondwetsherziening van 1983 ging de regering bij het begrip ‘vaste adviescolleges’ uit van organen die:

- uitsluitend of mede een adviserende taak hebben;
- een permanente adviesfunctie hebben;
- uitsluitend of mede de centrale overheid adviseren;
- adviseren over beleid en algemene regelingen;
- door de centrale overheid schriftelijk zijn ingesteld;
- extern zijn, dat wil zeggen dat zij wat de gewone leden betreft voor tenminste de helft bestaan uit personen die geen rijksambtenaren zijn tot wier hoofdfunctie het behoort hun minister te adviseren over de problematiek waarvoor het adviesorgaan is ingesteld;
- uit meerdere personen bestaan.<sup>[2]</sup>

## 2. HET ADVIESSTELSEL

In het verleden bestonden er vele tientallen vaste adviescolleges.<sup>[3]</sup> Omdat het aantal wel erg groot was geworden, en vele ervan niet zoals de Grondwet eiste bij of krachtens de wet waren ingesteld, heeft de wetgever het aantal adviescolleges in 1996 drastisch teruggebracht. Bij de Wet herziening adviesstelsel van 3 juli 1996<sup>[4]</sup> zijn alle destijds bestaande vaste colleges van advies opgeheven, met uitzondering van de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Op dezelfde datum is de Kaderwet adviescolleges<sup>[5]</sup> tot stand gekomen. Deze wet heeft betrekking op colleges die advies uitbrengen aan de regering of aan een van de Kamers van de Staten-Generaal over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk. De Kaderwet bepaalt dat zulke colleges in beginsel bij wet worden ingesteld.<sup>[6]</sup> De wet staat afwijking van dat beginsel toe, als het een in de tijd beperkt vraagstuk dan wel een eenmalige advisering betreft.<sup>[7]</sup> Dan is een koninklijk besluit dan wel een koninklijk besluit of ministerieel besluit voldoende. De adviescolleges zullen slechts uit deskundigen bestaan die voor een periode van vier jaar worden benoemd, met de mogelijkheid van een of twee maal herbenoeming. Op grond van de Kaderwet adviescolleges is een beperkt aantal adviescolleges bij afzonderlijke wetten ingesteld.

De afzonderlijke instellingswetten voor de adviescolleges kunnen nadere regels omtrent de inrichting en werkwijze van het betreffende orgaan bevatten en daarbij van de Kaderwet afwijken. Zo bepaalt bijvoorbeeld artikel 1, tweede lid, van de

Wet op de onderwijsraad dat de raad bestaat uit ten minste acht en, in afwijking van artikel 10 van de Kaderwet adviescolleges, ten hoogste negentien leden.

Er zijn tegenwoordig enkele tientallen vaste adviescolleges. De in de Grondwet genoemde Raad van State, Algemene Rekenkamer en – voor een deel van zijn taken – de Nationale ombudsman behoren ertoe; andere bekende voorbeelden zijn de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Kiesraad, de Onderwijsraad, de Sociaal-Economische Raad (SER), de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).<sup>[8]</sup>

Naast de advisering door de adviesorganen van de regering zijn er talloze andere manieren waarop advies wordt ingewonnen inzake onderwerpen van wetgeving en bestuur, onder andere door raadpleging van koepelorganisaties van een bepaalde sector van het maatschappelijk leven. In 2009 heeft de Minister van Justitie in het kader van het algemeen wetgevingsbeleid een institutionele vorm van burgeradvisering over wetgeving ingesteld, in namelijk de zogenaamde Internetconsultatie.<sup>[9]</sup> Concept-wetsvoorstellen en concept-ontwerpen van algemene maatregel van bestuur, alsook andere onderwerpen van wetgeving worden daar met toelichting gepubliceerd, waarna gedurende een periode van enkele weken iedere geïnteresseerde een openbare reactie met commentaar op het voorstel kan plaatsen. Van de uitkomsten van de consultatie wordt door de verantwoordelijke minister of staatssecretaris verslag gedaan.



*De Vijverhof in Den Haag, waarin de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is gevestigd; foto: Rijksoverheid.nl.*

### 3. LITERATUUR

- E.M.H. Hirsch Ballin, Publiekrecht en beleid, fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, diss. UvA, Alphen aan den Rijn 1979
- H.R.B.M. Kummeling, Representatieve en democratische aspecten van adviesorganen, Namens 1986, p. 302 e.v
- H.R.B.M. Kummeling, Advisering in het publiekrecht, een rechtsvergelijkende studie, diss. KUN, Den Haag 1988
- E.K. Schrijvers, Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen (1945-1995), diss. UU, Utrecht 2012
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapport nr. 12, Externe adviesorganen van de centrale overheid, 's Gravenhage 1977

#### 4. HISTORISCHE VERSIES

Eerste en tweede lid:

Art. 78 Gw 1922: De instelling van vaste colleges van advies en bijstand aan de Regeering geschiedt krachtens de wet, die tevens regelen inhoudt omtrent hunne benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid (art. 80 Gw 1938; art. 87 Gw 1953).

Derde lid:

Geen eerdere versies.

#### NOTEN

1. Dit commentaar is een bewerking en aanvulling van het commentaar bij dezelfde bepaling in: A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, 3de druk, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, van de hand van A.A.L. Beers.
2. Kamerstukken II, 1979/ 80, 16 040 (R1141), nr. 3, p. 12 (Nng, IV, p. 16).
3. Zie o.a. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapport nr. 12, Externe adviesorganen van de centrale overheid, 's Gravenhage 1977; E.M.H. Hirsch Ballin, Publiekrecht en beleid, fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, diss. UvA, Alphen aan den Rijn 1979; H.R.B.M. Kummeling, Representatieve en democratische aspecten van adviesorganen, Namens 1986, p. 302 e.v; H.R.B.M. Kummeling, Advisering in het publiekrecht, een rechtsvergelijkende studie, diss KUN, Den Haag 1988; E.K. Schrijvers, Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen (1945- 1995), diss. UU, Utrecht 2012.
4. Stb. 1996, 377.
5. Stb. 1996, 378.
6. Art. 4.

7. Art. 5- 6.
8. Een volledig overzicht van alle adviescolleges, gerangschikt per beleidsterrein, is te vinden via: [almanak.overheid.nl/ categorie/ 53/ Adviescolleges/](https://almanak.overheid.nl/categorie/53/Adviescolleges/) .
9. Zie [https:// www.internetconsultatie.nl/](https://www.internetconsultatie.nl/)

### **CITEER SUGGESTIE**

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 79 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).