University of Groningen

Ongepubliceerde adviezen

Nap, Mentko

Published in:
RegelMaat

DOI:
[10.5553/RM/0920055X2020035006006](https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2020035006006)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Nap, M. (2020). Ongepubliceerde adviezen. *RegelMaat*, 35(6), 464-471.
<https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2020035006006>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

LEGISPRUDENTIE

Ongepubliceerde adviezen

M. Nap

1. Openbaarmaking van adviezen

De levensader van deze rubriek is de vrije toegankelijkheid van adviezen die de Afdeling advisering van de Raad van State heeft uitgebracht. De openbaarmaking is terug te voeren op artikel 80 van de Grondwet, dat overigens ook betrekking heeft op raadgevingen van de Algemene Rekenkamer en andere vaste colleges van advies. Het grondwetsartikel, ingevoerd bij de algehele herziening van 1983, brak met de oude regel dat raadpleging van de adviezen was voorbehouden aan de Koning en zijn ministers. De achtergrond daarvan was dat men wilde voorkomen dat ministers en staatsraden met meel in de mond gingen spreken als hun interne beraadslagingen openbaar werden nog voordat het parlement om een oordeel over de uiteindelijke wetsvoorstellen was gevraagd. In de toelichting op de eerste Wet op de Raad van State (van 1861) wilde de regering van openbaarheid daarom niets weten: het zou ‘tot niets anders leiden (...) dan om de werking van onze grondwettige staatsinstellingen te verzwakken’.¹

Met het verstrijken van de jaren werd de strikte geheimhouding losgelaten. Op incidentele basis publiceerde de regering weleens een advies. Structurele openbaarheid deed haar intrede toen – vooruitlopend op de grondwetsherziening van 1983 – in 1980 in de Wet op de Raad van State werd vastgelegd dat adviezen behoudens uitzonderingen publiek worden gemaakt.² Vandaag de dag is de publicatie geregeld in de artikelen 26 en 27 van de Wet op de Raad van State (Wet RvS). Het advies over een door de regering in te dienen wetsvoorstel en de daarop door de regering geformuleerde reactie (het nader rapport) worden door de meest betrokken minister openbaar gemaakt.³ Dat gebeurt (of eigenlijk: hoort te gebeuren) door publicatie in de Staatscourant, gelijktijdig met de indiening van het voorstel bij de Tweede Kamer.⁴

1 *Kamerstukken II 1857/58, XLV, nr. 3, p. 137.*

2 Zie art. 9 van de Wet openbaarheid van bestuur-1978, *Stb.* 1978, 581, waarmee de Wet op de Raad van State van 1962 werd gewijzigd.

3 Een (kwantitatief niet onbelangrijke) uitzondering wordt op grond van art. 26, vijfde lid, Wet RvS gemaakt voor het geval een advies ‘zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat’. Daarnaast blijft openbaarmaking achterwege als de weigeringsgronden van art. 10 van de huidige Wet openbaarheid van bestuur aan de orde zijn. Ik laat deze categorieën adviezen verder buiten beschouwing.

4 Zo luidt de regel sinds de inwerkingtreding van de Wet elektronische bekendmaking in 2009.

Opname van het advies in de Kamerstukken is dus niet (langer) de officiële openbaarmaking.⁵ Dat wordt niet altijd onderkend. Een brisante illustratie biedt de wijze waarop de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties probeerde een vormverzuim bij de intrekking van de Wet raadgevend referendum goed te praten. Per abuis was het advies over die intrekkingwet niet gelijktijdig met de indiening van het voorstel in de Staatscourant gepubliceerd.⁶ Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer werd een motie die de regering opriep om het voorstel daarom in te trekken, nipt verworpen.⁷ Voorafgaand aan de stemming over de motie had de minister gezegd dat er niet zoveel aan de hand was:

‘Er is een artikel 26, lid 2 van de Wet op de Raad van State (...) en dat is nageleefd. U moet wel weten – ik vind het wel goed om daar transparant over te zijn – dat wat er gebeurt, en dat is dus ook weer de reguliere praktijk bij wetgeving, is dat de stukken openbaar worden gemaakt. Ze worden naar uw Kamer gestuurd, alle stukken. Ze worden ter inzage gelegd. Ze worden ook op de website van de Raad van State gepubliceerd. Dus materieel wordt artikel 26, lid 2 van de Wet op de Raad van State nageleefd. De jure [sic!; MN] wordt al sinds 2010 zeer zelden ook door middel van de Staatscourant deze bekendmaking gedaan. De praktijk is dat we vooral materiële bekendmaking nastreven: toezending aan de Kamer, publicatie op de website. We [de minister bedoelt wellicht: de Tweede Kamer en de Raad van State; MN] doen dit soort bekendmakingen nu digitaal. Dat is de staande praktijk.’⁸

Kennelijk had de minister bij de term Staatscourant nog een gedrukt medium in gedachten en was ze er niet mee bekend dat de mede onder haar verantwoordelijkheid uitgegeven Staatscourant sinds 2009 uitsluitend nog digitaal verschijnt.

Adviezen over algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en over stilzwijgend goed te keuren verdragen worden eveneens openbaar gemaakt door ze op te nemen in de Staatscourant. Dat gebeurt ter gelegenheid van de bekendmaking

- 5 Ook hier geldt: sinds de inwerkingtreding van de Wet elektronische bekendmaking. Voordien liet de regering de officiële openbaarmaking van adviezen over aan de (griffie van de) Tweede Kamer. Daarover T.C. Borman, *De wetgevingsadvisering door de Raad van State in Nederland* (preadvis voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 87-88.
- 6 De Afdeling advisering stelde het advies vast op 20 december 2017, zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34854, nr. 4. Op dezelfde dag is het voorstel bij de Tweede Kamer ingediend, zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34854, nrs. 1-2. De Kamer aanvaardde het wetsvoorstel op 22 februari 2018, zie *Handelingen II* 2017/18, nr. 56, item 16. Twee maanden later, op 24 april 2018, is de omissie hersteld, zie *Stcrt.* 2018, 23627.
- 7 Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34854, nr. 13; *Handelingen II* 2017/18, nr. 53, item 12, p. 38-41 en *Handelingen II* 2017/18, nr. 56, item 15.
- 8 *Handelingen II* 2017/18, nr. 54, item 12, p. 25. De minister overdrijft een beetje als ze zegt dat ‘zeer zelden’ aan bekendmaking in de Staatscourant wordt gedaan, maar ze heeft wel een punt als ze erop wijst dat de openbaarmakingspraktijk niet geheel volgens de regels is: het aantal in de Staatscourant gepubliceerde adviezen loopt dermate achter bij het aantal jaarlijks vastgestelde adviezen, dat er geen aannemelijke andere verklaring is.

van de amvb, respectievelijk de overlegging van het verdrag aan de Staten-Generaal. Als een wetsvoorstel uit de pen van een Kamerlid komt, wordt daarover advies gevraagd door de Tweede Kamer. De plicht tot publicatie van het advies rust dan op de schouders van die Kamer. De wet laat de Kamer vrij in het kiezen van het medium. Daar staat tegenover dat, naar de letter van de wet, het een taak van de Kamer is om zorg te dragen voor een schriftelijke reactie op het advies.⁹ De werkgroep die belast is met het doen van voorstellen voor een algehele herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (de werkgroep-Van der Staaij) ziet dat overigens anders. Zij gaat ervan uit dat de wet de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een reactie belegt bij het individuele Kamerlid dat de auteur van een initiatiefvoorstel is, en wil dat ook vastleggen in het reglement.¹⁰ In de praktijk wordt nu inderdaad al door het Kamerlid dat het initiatief voor het wetsvoorstel heeft genomen, een reactie op het advies van de Afdeling advisering aangeleverd. Tegelijk met de openbaarmaking van die reactie maakt de Kamer het advies openbaar.¹¹

2. Gestrande voorstellen

Tot dusver ging het steeds over openbaarmaking van adviezen bij wetsvoorstellen (en amvb's en verdragen) die *en route* zijn naar het Staatsblad, respectievelijk het Tractatenblad. Niet alle wetsvoorstellen en ontwerpen voor amvb's schoppen het zo ver. Voor (onder meer) die voorstellen en ontwerpen geeft het nogal moeilijk leesbare derde lid van artikel 26 Wet RvS een voorziening. Die komt erop neer dat wanneer de regering besluit om het erbij te laten zitten, het advies (samen met de bovenliggende stukken) binnen dertig dagen alsnog wordt gepubliceerd. Ook nu is de Staatscourant het aangewezen medium.¹² Voor initiatiefvoorstellen is geen uitdrukkelijke regeling getroffen. Dat is ook niet nodig, nu de algemene regel opgaat voor zowel het geval waarin het initiatief wordt doorgezet als het geval waarin het strandt. Het is formeel immers de Kamer die zorg moet dragen voor het opstellen van een nader rapport. Zo hoeft er geen probleem te ontstaan als een initiatiefvoorstel verweesd raakt omdat de geestelijk moeder of vader het

9 Het eerste lid van art. 27 Wet RvS bepaalt immers: 'De Tweede Kamer (...) [draagt] zorg voor het openbaar maken van de adviezen van de Afdeling advisering (...) alsmede voor een schriftelijke reactie op deze adviezen.'

10 Zie art. 9.22 van het voorgestelde nieuwe reglement (*Kamerstukken II* 2019/20, 35322, nr. 4) en de bijbehorende toelichting (*Kamerstukken II* 2019/20, 35322, nr. 5, p. 13 en 71). Borman hanteert dezelfde lezing als de werkgroep, zie T.C. Borman, 'De parlementaire werkgroep-Van der Staaij en de wetgevingsprocedure', *RegelMaat* 2019, afl. 6, p. 471.

11 Ook hier geldt weer dat openbaarmaking achterwege blijft in het geval een advies 'zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat' en wanneer de weigeringsgronden van art. 10 Wet openbaarheid van bestuur aan de orde zijn, zie art. 27, derde en vierde lid, Wet RvS.

12 Tot aan de digitalisering van de bekendmakingsprocedures in 2009 werden adviezen over gestrande voorstellen openbaar gemaakt door ze ofwel ter inzage te leggen op het betreffende departement, ofwel af te drukken in een wat obscure bijlage bij de Staatscourant.

Kamerlidmaatschap verliest.¹³ Het eind van het liedje is dus vrijwel steeds dat adviezen openbaar worden.

3. Wel vastgesteld, niet gepubliceerd

Althans, dat is de bedoeling. Dankzij de zoekfaciliteiten op raadvanstate.nl kan met enkele muisklikken een overzicht worden gegenereerd van adviezen die wel zijn vastgesteld, maar (nog) niet zijn gepubliceerd. Per 6 november 2020, de datum waarop deze bijdrage is afgerond, leverde dat 194 treffers op. Ik kan voor dat niet onaanzienlijke aantal ten minste vier verklaringen verzinnen, te beginnen met de wettelijke uitzonderingen op de openbaarmakingsplicht.¹⁴ Voor een ander deel gaat het wellicht om recent uitgebrachte adviezen die nog bij de regering in beraad zijn.¹⁵ Op de betreffende departementen wordt nog gewerkt aan de nadere rapporten, of (als het advies fundamentele kritiek bevatte) nadere besluitvorming in de ministerraad moet nog worden afgewacht. Openbaarmaking van die adviezen is daarom nog niet aan de orde. Een variant hierop is de groep ongepubliceerde adviezen die betrekking heeft op initiatiefvoorstellen. Die groep maakt ongeveer 25% uit van de adviezen die nog in afwachting zijn van openbaarmaking. Ook hier is het veelal verklaarbaar dat publicatie nog niet heeft plaatsgevonden. In een handjevol gevallen gaat het om recente adviezen, zodat dezelfde redenering opgaat als bij regeringsvoorstellen waarover nog wordt nagedacht. Voor het overgrote deel zijn de nog ongepubliceerde adviezen over initiatiefvoorstellen al wat langer geleden uitgebracht. Het is evenwel een feit van algemene bekendheid dat het werk aan initiatiefwetgeving moet concurreren met andere volksvertegenwoordigende beslommeringen. Desgewenst kunnen Kamerleden ambtelijke ondersteuning krijgen, maar dan nog hebben ze minder menskracht beschikbaar dan de wetgevingsmachines op de departementen. De voortgang van een initiatiefvoorstel prijkt vermoedelijk niet al te hoog op prioriteitenlijstjes van parlementariërs. Dat zal vooral aan de orde zijn wanneer initiatiefvoorstellen in de eerste plaats voor de Bühne zijn bedoeld. Wanneer de achterban eenmaal heeft kunnen waarnemen dat een Kamerlid stappen heeft gezet om schrijnend onrecht bij te buigen, is het doel allicht al bereikt en stokt de

13 Zie over de problematiek van verweesde initiatiefwetten Borman 2019, p. 470-474 en de daar aangehaalde literatuur.

14 Zie daarover voetnoot 3. Blanco adviezen worden trouwens soms wel op raadvanstate.nl geplaatst.

15 De omvang van deze groep is niet vast te stellen. Wel kan, aan de hand van de door de Eerste Kamer bijgehouden doorlooptijden van wetsvoorstellen (beschikbaar op www.eerstekamer.nl/doorlooptijden_wetsvoorstellen_8), een goede schatting worden gemaakt. Van de in het vergaderjaar 2019/20 door de Eerste Kamer afgehandelde wetsvoorstellen (begrotingswetten uitgezonderd) waren met het opstellen van een nader rapport tussen de 0 en 1204 (!) dagen gemoeid. Gemiddeld had de regering 86 dagen nodig; bij 90% van de wetsvoorstellen was in elk geval na 166 dagen het nader rapport uitgebracht. Het lijkt daarom redelijk te verwachten dat na vier maanden openbaarmaking van het gros van de adviezen verwacht kan worden. Van de op 6 november 2020 wel vastgestelde, maar niet gepubliceerde adviezen dateren 75 van de afgelopen vier maanden; 119 adviezen zijn eerder gearresteerd.

voortgang. Voor de groep ongepubliceerde adviezen over door Kamerleden geïnitieerde wetgeving speelt bovendien nog het fenomeen van de verweesde initiatiefvoorstellen. Tenzij een (al dan niet geestverwant) Kamerlid de boedel van een vertrokken collega overneemt, valt de publicatie van een reactie (en dus de openbaarmaking van het advies) zo rond sint-juttemis te verwachten.¹⁶ Als de Kamer zich verenigt met de voorstellen van de eerdergenoemde werkgroep-Van der Staaij, dan zal dit probleem zich niet langer kunnen voordoen. Artikel 9.25 van het Reglement van Orde zal dan namelijk zorgen dat verweesde voorstellen vervallen worden verklaard. Vanaf dat moment wordt het advies van de Afdeling advisering openbaar.¹⁷

Na aftrek van al die verklaarbare niet-openbaarmakingen resteert nog een behoorlijk aantal adviezen die tot op heden ongepubliceerd zijn. Het gaat dan om adviezen over van de regering afkomstige wetsvoorstellen, verdragen en amvb's die al een behoorlijke tijd op de plank liggen. Enkele willekeurige voorbeelden: op 22 juli 2002 adviseerde de Raad van State over een ontwerp-amvb over met koperverbindingen verduurzaamd hout, op 6 april 2012 stelde hij het advies over een wijziging van de Uitkeringswet gewezen militairen vast, en op 6 juli 2017 werd het werk aan het advies over het ontwerp-Besluit Luchthaven Maastricht afgerond.¹⁸ Waarom zijn die adviezen nog geheim?

4. Tussen wal en schip

De Staatscourant van 23 juli 2020 bevat een aanwijzing voor wat er gebeurd zou kunnen zijn.¹⁹ Daarin is namelijk een advies afgedrukt dat ruim tien jaar (!) eerder door de Raad van State is uitgebracht. In december 2009 had de regering een wetsvoorstel ter advisering aanhangig gemaakt dat ertoe strekte om, kort gezegd, het dragen van gezichtsbedekkende kleding in onderwijsinstellingen te verbieden. Met het wetsvoorstel gaf de regering gevolg aan een in 2005 aangenomen motie van de Tweede Kamer waarin de regering werd opgeroepen het openbaar gebruik van boerka's te verbieden.²⁰ De Raad van State had verschillende bedenkingen tegen het wetsvoorstel en vond dat het niet aan de Tweede Kamer kon worden aangeboden dan nadat met zijn opmerkingen rekening was gehouden. Destijds was dat het op twee na zwaarste dictum. Vervolgens bleef het lang, heel lang stil. Dat wil zeggen: een nader rapport op dit specifieke advies bleef uit. Daarmee is niet gezegd dat de regering het idee van een verbod op gezichtsbedekkende kleding had laten varen. Integendeel: in 2012 bevorderde het eerste kabinet-Rutte de indiening van een verder strekkend verbod op gezichtsbedek-

16 Dit zou kunnen worden ondervangen wanneer de Kamer, conform de tekst van het eerste lid van art. 27 Wet RvS, zelf verantwoordelijkheid neemt voor het opstellen van een reactie. Die hoeft immers niet inhoudelijk te zijn.

17 *Kamerstukken II* 2019/20, 35322, nr. 5, p. 72.

18 Respectievelijk W08.02.0327/IV, W07.12.0124/II en W14.17.0189/IV.

19 *Stcrt.* 2020, 39185.

20 *Kamerstukken II* 2005/06, 29754, nr. 41. Zie voor de stemming *Handelingen II* 2005/06, nr. 36, p. 2546.

kende kledij.²¹ Het opstellen van een nader rapport bij het advies over het in 2009 aanhangig gemaakte regeringsvoorstel schoot erbij in, en daarom bleef ook openbaarmaking achterwege. Bij latere gelegenheden verwees de Raad van State wel eens subtiel naar het nog ongepubliceerde advies.²² Die hints werden echter niet opgepikt, zodat het advies uit 2010 ongezien op de mestvaalt der historie dreigde te worden weggezet. Afgelopen zomer kwam daar verandering in met de vaststelling, op 8 juli 2020, van een nader rapport. De verantwoordelijke minister constateert dat het in 2009 ter advisering aanhangig gemaakte voorstel door ontwikkelingen is ingehaald, en geeft de Koning in overweging het advies verder buiten behandeling te laten. Een kleine omissie in het nader rapport is overigens dat het bij herhaling verwijst naar ‘de Afdeling advisering’. Die verwijzing is een anachronisme, aangezien het advies nog is uitgebracht door de Volle Raad. De wet die de Raad van State herstructureerde en de Afdeling advisering in het leven riep, zou pas enkele maanden later in werking treden.²³

Gegeven de indiening van wetsvoorstellen die een ander (ruimer) verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding beoogden, was zo rond 2012 al wel duidelijk dat het wetsvoorstel dat specifiek het onderwijs betrof, zou worden afgeserveerd. Uit het feit dat het nader rapport pas afgelopen zomer is uitgebracht, valt op te maken dat dit aanvankelijk niet is gebeurd. Ergens op de ministeriële burelen raakte het wetsvoorstel kennelijk in vergetelheid. Naar aanleiding van dit incident vroeg ik me af hoe uitzonderlijk het is dat, ongetwijfeld (meestal) per abuis, nagelaten wordt een beslissing te nemen over de verdere afhandeling van een wetsvoorstel.²⁴ Zou het forse aantal wel vastgestelde maar niet gepubliceerde adviezen waarover ik in de vorige paragraaf schreef, erop kunnen duiden dat we hier met een veelvoorkomend fenomeen van doen hebben?

- 21 *Kamerstukken II* 2011/12, 33165, nrs. 1-2. Het voorstel is na de formatie van het tweede kabinet-Rutte ingetrokken (*Kamerstukken II* 2015/16, 33165, nr. 6), omdat in het regeerakkoord van dit kabinet een minder verstrekend verbod was afgesproken (zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33410, nr. 15, p. 29). De Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding (*Stb.* 2018, 222) is voortgekomen uit die afspraak.
- 22 *Kamerstukken II* 2011/12, 33165, nr. 4, p. 2 (voetnoot 3) en *Kamerstukken II* 2015/16, 34349, nr. 4, p. 2 (voetnoot 2).
- 23 Het koninklijk besluit van 8 juni 2010, *Stb.* 236 bepaalt dat de herstructureringswet per 1 september 2010 in werking treedt.
- 24 Hoewel het zonder meer in de rede ligt dat een uitdrukkelijke beslissing wordt genomen over het al dan niet voortzetten van het wetgevingstraject, bevatten het reglement van orde voor de ministerraad noch de Aanwijzingen voor de regelgeving hieromtrent bepalingen. Hooguit kan worden gewezen op art. 87, tweede lid, Grondwet op grond waarvan de regering en het parlement elkaar kennisgeven van hun besluit omtrent enig voorstel van wet. Die bepaling is pas relevant nadat een voorstel bij de Staten-Generaal is ingediend. Zie ook aanwijzing 7.26, waarin is bepaald dat de regering de Staten-Generaal uitsluitel geeft over de al dan niet bekrachtiging van een aanvaard initiatiefvoorstel.

5. Alternatieve openbaarmaking

Ik legde mijn vraag voor aan de immer bereidwillige voorlichters van de Raad van State. Hun antwoord bepaalde me bij nog een alternatieve verklaring voor het hoge aantal ongepubliceerde adviezen: soms wordt wel uitdrukkelijk besloten af te zien van het indienen van een wetsvoorstel en het bijbehorende advies buiten verdere behandeling te laten, maar wordt simpelweg vergeten de stukken bij de Staatscourant ter publicatie aan te bieden. Bij nader inzien had ik dat kunnen weten: er is al eerder op gewezen dat de openbaarmaking van buiten behandeling gelaten adviezen soms te wensen overlaat.²⁵ Volgens de voorlichters van de Raad van State komt het maar heel zelden voor dat departementen, nadat is besloten het werk aan een wetsvoorstel of ontwerp-amvb niet door te zetten, vergeten de ontwerpen en bijbehorende adviezen in de Staatscourant te publiceren. Inmiddels heeft de Raad van State de vaste praktijk om zelf tot openbaarmaking over te gaan als de regering dat na zo'n drie à vier maanden nog niet gedaan heeft. Het advies wordt dan op de website van de Raad van State geplaatst, met als vindplaats het niet nader gespecificeerde 'Staatscourant'. Ten tijde van het afronden van deze bijdrage kon ik elf adviezen vinden die op deze officiële manier waren gepubliceerd.²⁶ Naar de letter van de wet is dit wellicht niet helemaal in de haak (de regeling van de openbaarmaking in de Wet RvS staat vermoedelijk aan voortijdige alternatieve publicatie in de weg), maar begrijpelijk is het wel. De rituele zin waarmee nadere rapporten bij dit soort adviezen afsluiten (met een verzoek aan de Koning om 'goed te vinden dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt'), laat er bovendien geen misverstand over bestaan dat openbaarmaking beoogd wordt.

Met het vorenstaande is nog niet duidelijk of het vaker voorkomt dat de aan publicatie in de Staatscourant voorafgaande stap, waarbij de regering expliciet besluit het wetgevingstraject af te breken, niet gezet wordt. Voor buitenstaanders is niet kenbaar hoeveel van de op de site van de Raad van State genoemde adviezen met de status 'vastgesteld maar niet gepubliceerd' betrekking hebben op een voorstel dat formeel nog altijd bij de ministerraad in de wachtkamer zit. Enkel toevalstreffers, zoals verwijzingen naar ongepubliceerde adviezen in teksten die op hun beurt wél openbaar zijn, kunnen ons op het spoor van zulke nog geheime adviezen zetten.

25 Zie het jaarverslag van de Raad van State over 1995, p. 11 en Borman 2000, p. 89-90.

26 Van oud naar nieuw: W13.00.0372/III; W09.00.0542/V; W04.04.0593/I; W13.07.0007/I; W08.09.0460/IV; W06.09.0472/III; W12.10.0067/III; W12.10.0068/III; W04.13.0101/I; W12.13.0411/III; W03.16.0159/II. Omdat de website van de Raad van State niet verder teruggaat dan 2000 is niets te zeggen over de periode voordien.

6. Afsluiting

Een van de stokpaardjes van auteurs die zich bezighouden met advisering door de Raad van State is het moment van openbaarmaking van ontwerpen en de bijbehorende adviezen.²⁷ De bij de Eerste Kamer aanhangige Wet open overheid bevat (ook) op dit punt een vrij ingrijpende koerswijziging: behoudens uitzonderingen worden adviezen (vrijwel) onmiddellijk na hun vaststelling openbaar.²⁸ Mocht om de een of andere reden die Wet open overheid het Staatsblad niet halen, dan lijkt het mij goed om toch in elk geval afscheid te nemen van de achterhaalde geheimzinnigheid rondom wetgevingsadvisering. Dat zou kunnen door de praktijk zoals die momenteel op de site van de Raad gehanteerd wordt (na een kwartaal gouvernementeel talmen worden afgeserveerde voorstellen c.q. ontwerpen tezamen met het bijbehorende advies uit eigen beweging publiek gemaakt) te formaliseren. Het (toegegeven, overkomelijke) probleem van geheimhouding van adviezen over de formeel nog onbesliste voorstellen kan eveneens worden opgelost door een termijn te stellen, waarna openbaarmaking door de Raad volgt. Indachtig de gebruikelijke maximale zittingsduur van kabinetten en de noodzaak een nieuwe ministersploeg wat tijd te geven om zich te beraden op de continuering van wat voorgangers in gang hebben gezet, zou die termijn op vijf jaren kunnen worden gezet.

27 Borman 2000, p. 91-99, in het bijzonder p. 94 (aldaar voetnoot 237).

28 Zie voor een beschrijving van het Woo-regime *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, nr. 9, p. 24-25 en *Kamerstukken II* 201/19, 35112, nr. 3, p. 18-19.