

Sorgdrager

want mijn amendement houdt een kan-bepaling in. Het is dus de vrijheid van de rechter om dat te doen wanneer dat redelijk is. Wat dat betreft geloof ik dat we niet bang hoeven te zijn dat we ons een buil zullen vallen.

Minister **Sorgdrager**: Dat klopt, en dat is meteen de aanleiding voor een antwoord op de opmerkingen van mevrouw Liemburg die vindt dat als het werkelijk escaleert, we iets moeten hebben om op terug te vallen. Dat vind ik niet de waarde van deze amendementen, omdat inderdaad die kan-bepaling erin zit. Er wordt niets verplicht; er is een mogelijkheid. Maar goed, ik heb geen bezwaar tegen aanneming van de amendementen van de heer Koekkoek.

Ik ontraad de aanneming van het amendement van de heer Vos. Ik vind het juist in de geest van dit wetsvoorstel liggen, als iemand die Friestalig is, dit buiten Friesland wil spreken. Dat versterkt de positie van het Fries. Als men echter op een terechtzitting moet verschijnen, is men vaak niet in zijn beste doen. Men is vaak wat zenuwachtig. De taal kan dan een belemmering vormen. In zo'n situatie moet de mogelijkheid aanwezig zijn om een tolk te hebben.

Het gestelde van de heer Koekkoek over de bepaling van het Nederlands dat gesproken wordt en dat dus verdwijnt als de Algemene wet bestuursrecht wordt aanvaard, betreft ten slotte een KB uit ongeveer 1830. Ik vond het leuk om dat nog even te melden.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 16.28 uur tot 16.40 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en andere wetten in verband met de afschaffing van de verplichtingen om advies te vragen over algemene beleidsvoornemens van de rijksoverheid, waaronder regelgeving, en**

het stellen van een dwingende termijn aan advisering (afschaffing adviesverplichtingen) (23983).

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het wetsvoorstel inzake de afschaffing van adviesverplichtingen ± door een ambtenaar met humor ook wel afgekort tot het wetsvoorstel AAP: afschaffing adviesplichten ± is het eerste van het drieluik dat moet leiden tot de herziening van het adviesstelsel waarvoor de Tweede Kamer in juni 1993 de uitgangspunten in een aantal moties heeft neergelegd. Het eerste luik is de omzetting van adviesverplichtingen in adviesbevoegdheden. Het tweede luik zal bestaan in de opheffing van alle bestaande adviesorganen, uiteraard met uitzondering van de Raad van State, waarvan de positie gelukkig in de Grondwet vastligt. Het derde luik is de instelling van nieuwe adviescolleges per beleidsveld of per cluster van beleidsvelden.

De CDA-fractie hecht eraan, bij het voorliggende wetsvoorstel de samenhang met het nieuwe adviesstelsel goed in het oog te houden. Het voorstel om tientallen ± zo zegt de memorie van toelichting, maar het zijn er zeker enkele honderden ± adviesverplichtingen te schrappen, is zeer ingrijpend. In de nota Zicht op wetgeving uit maart 1991 was nog sprake van beperking van adviesverplichtingen en niet van algehele afschaffing ervan. De commissie-De Jong koos in het rapport "Raad op maat" voor vervanging van adviesverplichtingen door de bevoegdheid om advies te vragen. In de motie-Van Heemst c.s. aanvaardde de Kamer deze aanbeveling als richtlijn voor het wettelijke kader van de nieuwe adviesstructuur.

Het is de vraag of het afschaffen van alle adviesverplichtingen niet te drastisch is. Het CDA is in zijn verkiezingsprogramma voorzichtiger: het wil beperking van adviesverplichtingen tot hoofdlijnen van beleid en regelgeving. Dat is ook ongeveer de formule die de regering thans voorstelt voor het raadplegen van de Sociaal-economische raad. De regering heeft de CDA-fractie

geantwoord dat "hoofdlijnen" een onbepaald begrip is. Dat is zo, maar het systeem van het regeringsvoorstel is nog onbepaelder, want daarin wordt de bevoegdheid om advies te vragen immers niet nader omschreven.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Voorzitter! Er worden allerlei samenvattingen gegeven van standpunten die zijn ingenomen en voorstellen die zijn gedaan. In dat rijtje ontbreekt een sleutelopmerking van de heer Van der Heijden die namens het CDA op 17 juni 1993 woordvoerder was bij het debat over "Raad op maat". Hierop zou ik graag commentaar willen hebben. De heer Van der Heijden zei over het omzetten van de wettelijke verplichting tot het aanvragen van advies in een bevoegdheid om advies te vragen dat de desbetreffende voorstellen door het CDA zonder meer ondersteund werden. Zij zouden essentieel zijn voor het versnellen van de besluitvorming. Ik stel nu vast dat de heer Koekkoek bezig is om aanzienlijk afstand te nemen van die behoorlijk slagvaardige opstelling van het CDA in het debat van juni 1993.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! De heer Van Heemst legt de vinger op een gevoelige plek. Hij gaf volledig juist weer wat de heer Van der Heijden indertijd heeft gezegd. Het citaat dat ik gaf uit het verkiezingsprogramma van het CDA, waarop de fractie is gekozen, is ook juist. Ik ben nu bezig, die beide uitlatingen met elkaar te verzoenen. Ik vraag de heer Van Heemst dan ook, mijn verdere betoog af te wachten, want ik heb uiteraard nog niet alles gezegd, zoals hij begrijpt.

Mijnheer de voorzitter! Het regeringsvoorstel maakt een uitzondering voor de Sociaal-economische raad, waaraan de regering advies moet vragen omtrent belangrijke maatregelen die betrekking hebben op de hoofdlijnen van sociaal-economisch beleid. Acht de regering deze uitzondering nog gerechtvaardigd in het licht van het recente standpunt van VNO/NCW? Volgens zijn voorzitter is de Sociaal-economische raad een uitdrukking van de gezamenlijk beleefde collectieve verantwoordelijkheid, terwijl er volgens die voorzitter, de heer Rinnooy Kan, juist sprake is van een verschuiving van

Koekkoek

een meer collectief naar een meer op individuele verantwoordelijkheid gebaseerd stelsel. Ik hoor gaarne een reactie van de regering op deze stellingname van een van de sociale partners.

De regering stelt dat zij uiteindelijk bepaalt wat de hoofdlijnen van het sociaal-economisch beleid zijn. Ik ben daar niet zo zeker van. Een loonmaatregel op grond van de Wet op de loonvorming zou bijvoorbeeld voor de rechter best eens aangevochten kunnen worden omdat de SER niet is gehoord. Uiteindelijk beslist dan de rechter over de invulling van het begrip "hoofdlijnen".

Er is evenwel een andere weg om adviesverplichtingen te beperken tot hoofdlijnen, namelijk een beperking tot de belangrijkste onderwerpen. Dat vereist het systematisch nalopen van alle wettelijke adviesverplichtingen, zoals de commissie-Deetman indertijd ook had voorgesteld. Ik besef dat dat natuurlijk een heel karwei is, maar het is niet onmogelijk. Ik geef een voorbeeld. De woorden "de Onderwijsraad gehoord" komen ruim negentig maal voor in de wetgeving. Het grootste deel van deze adviesverplichtingen zou kunnen worden vervangen door de bevoegdheid advies te vragen. Dan blijft een aantal besluiten over waarbij een adviesverplichting zonder meer op haar plaats is. Ik noem slechts bij wijze van voorbeeld de vaststelling van kerndoelen, de regeling van de inrichting van het onderwijs en de eindexamenprogramma's. Ik denk dat een afzonderlijke beoordeling van al die verplichtingen beter was geweest. Dan voorkomen wij ook problemen die bijvoorbeeld gesignaleerd worden in een brief van het College voor ziekenhuisvoorzieningen.

De afschaffing van alle adviesverplichtingen houdt het risico in dat de taak van adviesorganen teveel wordt beperkt. Dat zou nadelig zijn voor de kwaliteit van beleid en regelgeving. Ik heb wat bezwaren geschetst. Welnu, om tegemoet te komen aan de bezwaren tegen afschaffing van adviesverplichtingen zou de CDA-fractie in de eerste plaats de gedachte van de VVD en D66 willen ondersteunen, dat adviesorganen op de hoogte moeten zijn van wetgeving die in voorbereiding is.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Ik wil

nog even terugkomen op mijn eerdere interruptie. De heer Koekkoek zou uitleggen hoe hij die kloof overbruggt tussen dat stevige standpunt van de woordvoerder in het debat van juli 1993 en het standpunt dat hij nu uiteenzet. Precies dat type bezwaren dat hij noemt, is toen geanalyseerd. Die zijn getoetst. Ondanks die bezwaren kwam de heer Van der Heijden tot de conclusie, dat het omzetten van die plicht in een bevoegdheid tot het aanvragen van advies essentieel is voor het versnellen van de besluitvorming. De heer Koekkoek heeft mij nog niet duidelijk gemaakt welke nieuwe inzichten en feiten hem ertoe brengen om dat stevige standpunt van toen nu aanmerkelijk af te zwakken.

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijnheer de voorzitter! In het CDA-verkiezingsprogramma wordt gepleit voor adviesverplichtingen over hoofdlijnen van beleid. Het CDA wil ook een versnelling van de besluitvormingsprocedure. Ik heb een aantal kanttekeningen gemaakt bij de consequenties van het afschaffen van adviesverplichtingen. Nu probeer ik \pm en daar ben ik zojuist mee begonnen \pm om de bezwaren die genoemd zijn, te ondervangen. Op die wijze probeer ik dus die toch wat verschillende benaderingen met elkaar te verzoenen.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Ik citeer een ander deel van het betoog van toen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik heb het zelf ook nagelezen. Maar als de heer Van Heemst dat wil, mag dat natuurlijk.

De heer **Van Heemst** (PvdA): De heer Koekkoek leest na in zijn werkkamer en hier voeren wij een openbaar debat. Dat citaat van de heer Van der Heijden luidt als volgt. "Waar de vrees wordt geuit dat het overlegmodel geweld wordt aangedaan, en waar de regering alleen advies kan vragen als het haar uitkomt, is het wederom het parlement dat hier kan ingrijpen door zelf rechtstreeks advies te vragen."

Met andere woorden, de heer Van der Heijden heeft toen alle door de heer Koekkoek geschetste risico's en gevaren onder ogen gezien en geanalyseerd. Hij stelde vast: als wij een stap vooruit willen maken in het

herstellen van de goede verhoudingen tussen de adviesorganen en de politieke besluitvorming, dan zijn er waarborgen om bij die versnelling die wij essentieel vinden, te kunnen ingrijpen als het misloopt. Ik blijf mij dus verbazen over de zwenking die het CDA maakt.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik heb u de reden daarvoor gegeven, namelijk het verband met het verkiezingsprogramma van het CDA. Dat is het antwoord. Bovendien staat het denken natuurlijk niet stil. U sprak over juni 1993, maar wij zijn nu wel wat verder. Wij hebben ook een paar reacties binnen gekregen van een aantal adviesorganen en die signalen moet men, evenals het advieswezen, serieus nemen. Nogmaals: er is geen enkele vertragingstactiek of wat dan ook, want in mijn amendement kunt u lezen dat onze streefdatum 1 januari 1997 is. Ik hoop dat wij daar met elkaar op uitkomen.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Ik stel vast dat het denken juist achteruit holt. Wat u hier nu verdedigt en uitlegt, raakt in essentie de bedoeling en het oogmerk die wij hadden toen wij "Raad op maat" hier bespraken. Wij wisten toen allemaal dat wij een lang en moeizaam proces zouden ingaan rond de herstructurering van de externe adviesorganen. Als wij stuk voor stuk van mening veranderen en ons denken achteruit zien gaan, kan ik het resultaat van de herstructurering voorspellen, namelijk bitter weinig.

De heer **Koekkoek** (CDA): De bezwaren die aan een algehele, gelijktijdige afschaffing van adviesverplichtingen zijn verbonden, moeten wij serieus nemen. Anders gezegd: je moet geen oude schoenen weggooien voordat je nieuwe hebt. Vandaar dat mijn amendement een gefaseerde afschaffing van de adviesverplichtingen beoogt, zodat op het moment dat er nieuwe adviesorganen komen \pm hoe sneller, hoe liever; daarin kunnen wij elkaar steunen \pm de adviesverplichtingen op het desbetreffende beleidsterrein vervallen. Wat de heer Van Heemst dus ziet als een tegenstelling, is meer een kwestie van nuancering. Het doel blijft volledig hetzelfde. Daar mag men mij aan houden. Nogmaals: ik heb een aantal bezwaren genoemd, maar ik was juist bezig om aan te geven hoe die

Koekkoek

bezwaren kunnen worden ondervangen.

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD): Voordat de heer Van Heemst zijn interruptie begon, stelde u dat de afschaffing van adviesverplichtingen ten koste zou kunnen gaan van de kwaliteit van beleid. Heb ik dat goed begrepen?

De heer **Koekkoek** (CDA): Ja, ik heb gezegd dat de afschaffing van alle adviesverplichtingen het risico inhoudt dat de taak van adviesorganen te ver wordt beperkt. Dat zou nadelig kunnen zijn voor de kwaliteit van beleid en regelgeving. Dat is een reactie op het standpunt van de regering dat het afschaffen van alle adviesverplichtingen niets afdoet aan de adviestaak van adviesorganen. Dat is natuurlijk niet zo, want als je die verplichtingen afschaft, neemt de taak van adviesorganen per saldo af, evenals het profijt dat je ervan kunt hebben.

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD): De regering kan nog steeds advies vragen aan de adviesorganen. Het is een verantwoordelijkheid van de regering zelf om te bepalen of zij advies wil en daar zal de Kamer dan terecht op inhaken. Dat zal volstrekt niet ten koste gaan van het beleid. Het is zelfs een vreemde benadering dat iets bij voorbaat slecht zou zijn als het niet verplicht is in de wet. Wat dat betreft, deel ik de mening van de regering.

De heer **Koekkoek** (CDA): Het is niet bij voorbaat slecht, maar er kan een zekere inconsistentie optreden en een zekere willekeur bij het wel of niet vragen van adviezen. Dat is natuurlijk niet de bedoeling, maar die inconsistentie kan, als er geen verplichting is, in het ene geval wel en in het andere niet optreden. Een verplichting is duidelijk. Er kleven ook nadelen aan, namelijk overbodige advisering. Dat is dus een afweging die je moet maken en mijn conclusie zal straks zijn dat de CDA-fractie dit wetsvoorstel steunt. Begrijp mij dus niet verkeerd. Het is echter goed om de bezwaren hier uit te spreken en om vervolgens tot een gezamenlijke conclusie te komen.

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD): Het CDA heeft jarenlang in de regering gezeten. Praat u vanuit die wijsheid als u zegt dat er, als er geen

verplichting is, willekeur ontstaat bij de beslissing om al dan niet advies te vragen?

De heer **Koekkoek** (CDA): U hoeft mij dat niet zo te vragen, want ik kan niet persoonlijk spreken van regeringsverantwoordelijkheid.

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD): Maar uw partij wel en daar gaat het om.

De heer **Koekkoek** (CDA): Jazeker, het is goed dat u daaraan herinnert, want het CDA heeft een langdurige bestuurlijke ervaring. Ik spreek echter heel in het algemeen over de menselijke ondeugd als er geen verplichting is: dan is er een zekere vrijheid om al dan niet advies te vragen. Die ondeugd is een ieder eigen, ongeacht politieke afkomst.

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD): U deelt die ondeugd, want u steunt uiteindelijk het wetsvoorstel.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik wijs op het risico. Ik geef aan hoe wij dat risico kunnen ondervangen.

Voorzitter! Om tegemoet te komen aan de bezwaren tegen afschaffing van adviesverplichtingen zou de fractie van het CDA de gedachte van de VVD en D66 willen ondersteunen, dat adviesorganen op de hoogte moeten zijn van wetgeving die in voorbereiding is. Het maken van afspraken tussen minister en adviesorganen vindt de CDA-fractie niet voldoende. Heel concreet zou de regering de vaste colleges van advies tijdig concept-wetsvoorstellen en concept-algemene maatregelen van bestuur betreffende hun beleidsveld moeten toezenden. De regering is vrij deze toezending al dan niet gepaard te laten gaan met een verzoek om advies. Op deze wijze kunnen de continuïteit en de consistentie in de advisering worden gewaarborgd. Ik hoor hierop graag de reactie van de regering.

Om de overgang van het oude naar het nieuwe adviesstelsel zonder hiaten te laten verlopen, zou de Wet afschaffing adviesverplichtingen per 1 januari 1997 in werking moeten treden of zoveel eerder als mogelijk is. Telkens wanneer op een beleidsveld of beleidscluster een adviesraad tot stand komt, kunnen de adviesverplichtingen op dat terrein vervallen. Zo ontstaat een naadloze overgang. De CDA-fractie heeft met

het oog op deze gefaseerde inwerkingtreding tot 1 januari 1997 een amendement voorgesteld.

De heer **De Graaf** (D66): Wij hebben inmiddels kennis kunnen nemen van dat amendement. Ik begrijp de redenering van de heer Koekkoek niet als het gaat om die naadloze aansluiting. Adviesverplichtingen mogen wel worden afgeschaft voor nieuwe adviesorganen en niet voor de huidige adviesorganen. Daar zit toch geen principieel verschil tussen? Of je kiest ervoor dat uit een oogpunt van versobering en versnelling van beleid en wetgeving de verplichting voor adviesaanvragen wordt afgeschaft ± en dat kan dan morgen gebeuren, ook voor de huidige adviesorganen ± of je zegt dat het niet moet worden afgeschaft, omdat de afschaffing van de verplichting fundamenteel onjuist is. De heer Koekkoek spreekt steun uit voor het wetsvoorstel, maar liever nu niet. Dat begrijp ik niet.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat laatste is niet juist. In de huidige situatie hebben wij een groot aantal adviesorganen, met de verplichting voor de regering om advies te vragen. In de nieuwe situatie is er een beperkt aantal adviesorganen, met in de regel de bevoegdheid van de regering om daaraan een advies te vragen. Wij kennen echter de voorstellen voor de nieuwe adviesorganen nog niet. De bedoeling van het amendement is een naadloze overgang van de oude situatie naar de nieuwe situatie, waarin sprake is van een beperkt aantal adviesorganen met een bepaalde taakomschrijving. Het wetsvoorstel creëert een overgangssituatie.

De heer **De Graaf** (D66): Nee. Dit wetsvoorstel schaft de verplichting af voor de oude adviesorganen. Dat heeft ook een toekomstige werking voor nieuwe adviesorganen vanwege het principe, dat het geen automatisme moet zijn. De heer Koekkoek wil dat dit voor de oude adviesorganen wel geldt en voor de nieuwe niet. Ook de nieuwe adviesorganen adviseren en hebben wat dit betreft exact dezelfde status als de oude adviesorganen. Het principieel in de redenering van de heer Koekkoek ontgaat mij geheel.

De heer **Koekkoek** (CDA): Het

Koekkoek

probleem is dat wij graag samenhang willen zien tussen de drie operaties. Op dit moment schaffen wij de adviesverplichtingen af, zonder te weten hoe het nieuwe adviesstelsel eruit zal gaan zien. Om die samenhang zoveel mogelijk in de gaten te kunnen houden stellen wij een gefaseerde afschaffing van adviesverplichtingen voor. Het einddoel blijft hetzelfde.

De heer **Van Heemst** (PvdA): In de stukken legt de regering uit, dat wat nu als generale maatregel wordt voorgesteld al lang en breed onderdeel is van de moderne instellingswetten. In het recente verleden zijn externe adviesorganen ingesteld, waarbij een verplichting tot het vragen van advies geen regel is. Regel is de bevoegdheid tot het uitbrengen van advies. Is het pleidooi van de heer Koekkoek een pleidooi om die fout te gaan herstellen? Dat zou consequent zijn. Als de heer Koekkoek zegt: laat maar zitten, wij zaten erbij als CDA-fractie en wij hebben ervoor gestemd, maar op dat punt gaat onze gedachten-gang niet verder, dan vind ik zijn opstelling inconsequent.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik begrijp niet wat de heer Van Heemst bedoelt met "die fout". Bij nieuwe adviesorganen, bijvoorbeeld op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu die tot stand zijn gekomen volgens de nieuwe formule is er geen probleem. Wij weten in dat geval wat in de plaats komt van de oude situatie. Dat probleem doet zich daar mijns inziens niet voor. Hoe sneller wij de voorstellen hebben voor de nieuwe adviesorganen, hoe sneller het probleem is opgelost. Ik herhaal dan ook dat wij pleiten voor een naadloze aansluiting.

Voorzitter! In de omzetting van adviesverplichtingen in adviesbevoegdheden is het wetsvoorstel niet altijd consequent. Soms wordt een verplichting afgeschaft zonder daar iets tegenover te stellen. Soms wordt een adviesverplichting onverlet gelaten. Deze gevallen doen zich overigens voor buiten de advisering door vaste colleges in de zin van artikel 79 van de Grondwet.

Een voorbeeld van het afschaffen zonder meer is het vervallen van artikel 3 van de Wet op het voortgezet onderwijs. Dit artikel betreft advisering door organisaties van

ouders, van leraren of van gemeenten of schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. Door het schrappen van artikel 3 ontvalt de wettelijke grondslag aan deze advisering. Het ligt meer in de lijn van "Raad op maat" de adviesverplichting te vervangen door een adviesbevoegdheid. Deze zou dan inhouden dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen omtrent nader te bepalen onderwerpen advies kan vragen aan organisaties van ouders, van leraren of van gemeenten of schoolbesturen.

Nu is het zo dat er inmiddels een onderwijsoverleg bestaat voor primair onderwijs/voortgezet onderwijs. Mijn vraag aan de staatssecretaris is of hij met zijn collega, mevrouw Netelenbos van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de vraag onder ogen wil zien of het wenselijk is het onderwijsoverleg dat er nu is, een wettelijke basis te geven. Ik besef overigens dat onderwijsoverleg iets anders is dan advies door onafhankelijke organen. Desalniettemin verzoek ik hem deze vraag te bespreken.

Voorbeelden van handhaving van adviesverplichtingen zijn de artikelen 114 Gemeentewet en artikel 112 Provinciewet. De regering noemt dit bestuurlijk overleg en geen advisering in de zin van artikel 79 van de Grondwet. Dat laatste is juist. Genoemde artikelen bevatten wel degelijk adviesverplichtingen voor de regering of voor het provinciale bestuur. De CDA-fractie heeft overigens geen moeite met de handhaving daarvan, gelet op de belangrijke plaats van gemeenten en provincies in ons staatsbestel.

Mijnheer de voorzitter! Ik ben benieuwd naar de reactie van de regering, met name op de punten van een informatieplicht voor adviesorganen en op het amendement betreffende de gefaseerde inwerkingtreding.

□

De heer **Rouvoet** (RPF): Voorzitter! Ik spreek deze bijdrage mede uit namens de fractie van het GPV.

Het uitvoeren van de aanbevelingen van de commissie-De Jong begint serieuze vormen aan te nemen. De sanering van adviesorganen is bij sommige departementen al van start gegaan. Ook de zogeheten "woestijnwet" is aanhangig en in behandeling genomen. In algemene

zin had dit rapport als strekking, het primaat van de politiek te bevestigen, niet alleen door de hier en daar te grote invloed van adviesorganen terug te dringen, maar vooral door de eigen werkwijze van de wetgever tegen het licht te houden. Overigens had het terugdringen van de invloed van adviesorganen als neven-doel het matigen van de invloed van of de binding aan belangenorganisaties die vertegenwoordigd zijn in die adviesorganen.

Het onderhavige wetsvoorstel behandelt een strikt genomen klein, maar daarom nog niet onbelangrijk onderdeel van dat advies van de eerder genoemde commissie: het schrappen van vrijwel alle verplichtingen om advies te vragen en het stellen van een dwingende termijn indien wel advies wordt gevraagd. Het wetsvoorstel is met name niet onbelangrijk omdat het rechtstreeks raakt aan het neven-doel: het terugdringen van de invloed van belangenorganisaties.

Voorzitter! Mijn bijdrage zal zich kunnen concentreren op een paar punten. De zaak zelf is helder. Het wetsvoorstel kan door onze fracties worden ondersteund. Eerst wil ik de vraag aan de orde stellen hoe het schrappen van de adviesverplichtingen moet worden beoordeeld.

Wat het kabinet betreft, komt de nieuwe situatie als ik de stukken goed begrijp in feite neer op de introductie van wat ik maar zal noemen een gezond-verstandbeleid bij het inwinnen van adviezen. Door het schrappen van de verplichting ontstaat de vrijheid om in gevallen waarin van het advies geen meerwaarde kan worden verwacht, waarin het onderwerp zelf niet noodzaakt tot het inwinnen van advies, of waarin snelheid het belang van vooraf advies inwinnen overstijgt, van de adviesaanvraag af te zien. Ik interpreteer deze houding zo, dat het kabinet geen misbruik zal maken van deze nieuw verworven vrijheid. Met andere woorden: in die gevallen waarin die omstandigheden zich niet voordoen en met name in gevallen waarin het zaak is een beleidsvoorstel zorgvuldig voor te bereiden of waarin de noodzaak om een bepaald draagvlak te peilen dan wel te creëren evident is, zal wel advies worden ingewonnen.

Ik vraag de minister deze zienswijze te bevestigen. Bepaalde adviezen zouden wij immers niet

Rouvoet

graag willen missen. Ik denk bijvoorbeeld aan het merendeel van de adviezen van de Onderwijsraad. Het loslaten van de adviesplicht mag niet betekenen dat het belang van de Onderwijsraad als adviseur op onderwijsgebied afneemt. De onderwijsvrijheid is grondwettelijk gegarandeerd en juist omdat in Nederland niet is voorzien in rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet is het van belang dat op dit punt een extra toets van een onafhankelijk orgaan blijft bestaan. Kortom, advisering door de Onderwijsraad moet naar de mening van onze fracties niet te snel achterwege worden gelaten. Maar, nogmaals, als het kabinet wijs met zijn vrijheid omgaat, hoeven er geen problemen op dit punt te bestaan.

Een en ander leidt ertoe dat het wetsvoorstel minder revolutionair is dan het lijkt. Het inwinnen van advies zal in veel gevallen immers ook in de toekomst zinvol worden geacht en daarvan zal dan dus niet worden afgezien. In het licht van de vereiste zorgvuldigheid bij de beleidsvoorbereiding mag dit wellicht voor de fanatiekste strijders voor het primaat van de politiek teleurstellend zijn, een gezonde dosis Hollandse nuchterheid in acht nemend moet je tot de conclusie komen dat deze keuze zeer verdedigbaar is. Hoewel onze fracties het primaat van de politiek zeker voorstaan, hebben zij er derhalve geen moeite mee als de zaken zich langs deze lijnen ontwikkelen. Overigens moeten wij nog in rekening brengen dat het wetsvoorstel de adviesorganen geenszins monddood maakt, niet het zwijgen oplegt. Ongevraagd advies blijft te allen tijde mogelijk en naarmate dat advies van hogere kwaliteit is, is het des te meer ondenkbaar dat het kabinet het niet in de overwegingen zal willen betrekken.

Voorzitter! Dit zo zijnde, is het ook na het van kracht worden van het wetsvoorstel niet uitgesloten dat de politiek zich achter adviesorganen verschuilt. Helaas laat dat verschijnsel zich waarschijnlijk moeilijk uitbannen. In ieder geval kan er tot op zekere hoogte paal en perk aan worden gesteld door het andere deel van het wetsvoorstel, namelijk het binden van de adviesorganen aan een dwingende termijn. Dit zal de adviesorganen nopen tot snelheid en het kabinet heeft geen excuus om de beleidsvorming niet voort te zetten

op het moment dat de termijn is verstreken. Ook dit onderdeel heeft dus onze steun.

De vraag moet nog worden beantwoord of adviesverplichtingen in de rede liggen na de drastische sanering en concentratie van adviesorganen zoals voorzien. In feite geeft het kabinet te kennen van niet en mijn fractie is het met die keuze eens.

Ik kom op de positie van de Sociaal-economische raad. Zoals bekend maakt het wetsvoorstel tot op zekere hoogte een uitzondering voor de SER. Bij gelegenheid van het debat over het initiatief-Bolkestein is artikel 41 van de Wet op de bedrijfsorganisatie, waar het hier om gaat, ook aan de orde geweest. Collega Bolkestein wilde de bepaling geheel schrappen. Indertijd heeft de RPF-fractie zich daarvan voorstander getoond. Dat deze fractie toen niet heeft ingestemd met dat initiatief hield slechts verband met het feit dat het voorbarig werd geacht gezien de werkzaamheden van de commissie-De Jong en het in voorbereiding zijnde, thans voorliggende wetsvoorstel. Dat is bij die gelegenheid ook duidelijk naar voren gebracht. Anders dan het kabinet ben ik de opvatting toegedaan dat de uitkomst van het debat naar aanleiding van het initiatief van de VVD niet maatgevend hoeft te zijn voor dit wetsvoorstel. In vrijheid kan opnieuw over de relatie tussen de wetgever en de SER en over de positie van de SER worden geoordeeld. Dit nog afgezien van het feit dat, wanneer het initiatief-Bolkestein nu in stemming zou komen, een meerderheid niet ondenkbaar zou zijn.

Onze fracties menen ook thans dat de bijzondere positie van de SER te midden van de overige adviesorganen niet van een zodanig groot gewicht is dat wat de adviesfunctie betreft voor de SER een uitzondering moet worden gemaakt. Het kabinet stelt de SER, gezien de brede en sectoroverschrijdende karakter van het adviesterrein, tot op zekere hoogte op één lijn met de Raad van State. Ik vind dat een ongelukkige vergelijking. De SER moet niet op één lijn worden gesteld met de Raad van State, ook niet een beetje. Bij de Raad van State hebben we het over een Hoog College van Staat, en overigens over het enige grondwettelijke adviesorgaan van de wetgever; de SER heeft een wezenlijk

ander karakter. Desondanks wordt er voor de SER, overigens in lijn met de aanbevelingen van de commissie-De Jong, een bijzondere positie voorgesteld. Behoudens in dringende gevallen dient er in ieder geval advies te worden ingewonnen over onderwerpen die de hoofdlijnen van het sociaal-economisch beleid raken.

Wij zijn niet overtuigd van de wenselijkheid van deze oplossing. Ik wijs er daarbij op dat we het hier meer over de theorie dan over de praktijk hebben. Het verschil met het volledig schrappen van de adviesverplichting zal in de praktijk vermoedelijk minimaal zijn. Immers, bij belangrijke onderwerpen of in die gevallen waarin het niet inwinnen van advies het paard achter de wagen zou spannen, zal het kabinet wel degelijk een advies aanvragen. Zoals ik ook in de schriftelijke voorbereiding heb gesteld, is dit exact de lijn die nu wordt neergelegd in de Wet op de bedrijfsorganisatie. De minister heeft daarop aangegeven, het met de RPF-fractie eens te zijn dat het verschil met het volledig schrappen van de adviesverplichting in de praktijk niet zo groot hoeft te zijn. Een meerwaarde heeft de voorgestelde formulering derhalve niet, te meer doordat ze erg vaag is, in die zin dat het artikel een hoge mate van interpretatievrijheid toelaat bij de afbakening tussen advisering op hoofdlijnen, waarbij advisering verplicht is, behoudens in dringende gevallen, en advisering in andere gevallen, waarbij de verplichting dus niet geldt. Kortom, wat is de betekenis van deze bepaling, anders dan mogelijkerwijs een zekere, vooral in psychologisch opzicht belangrijke tegemoetkoming aan de sociale partners? Ik vraag mij overigens af of de sociale partners het op prijs stellen, op zo'n tamelijk doorzichtige wijze gepaaid te worden.

Mijnheer de voorzitter! Samenvattend kan ik stellen dat de fracties van de RPF en het GPV het wetsvoorstel steunen, met uitzondering van de bijzondere regeling die voor de SER is getroffen. Wat dit betreft gaat onze sympathie uit naar het amendement dat door mevrouw De Vries is voorgesteld.

□

De heer **Van Heemst** (PvdA):
Voorzitter! Dit debat is in een aantal opzichten een herhalingsoefening.

Van Heemst

Het is de eerste keer sinds het rapport "Raad op maat" dat wij in deze Kamer de concrete voortgang bespreken van de herstructurering van externe adviesorganen. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het voorstel dat wij nu bespreken, ook op zichzelf betekenis heeft; het is in eerste instantie een uitwerking van de nota Zicht op wetgeving. Zo maakte minister Dales indertijd in het debat over "Raad op maat" al melding van de voorbereiding van dit voorstel. Haar prognose was overigens dat de Kamer het in het najaar van 1993 zou kunnen bespreken, er is dus krap anderhalf jaar vertraging ontstaan. Op zichzelf is het interessant; terwijl wij hoopten dat "Raad op maat" voor zo'n voorstel een versnelling teweeg zou kunnen brengen, is het tegenovergestelde gebeurd. Morgen houden wij in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken een vervolgedebat met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken over het plan van aanpak voor "Raad op maat".

Ik heb eigenlijk al even bij interruptie aangegeven wat de inzet bij het debat over "Raad op maat" was en wat naar mijn mening ook de inzet dient te blijven, namelijk dat wij politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden als het ware herstellen, opnieuw vastleggen door aard, omvang en kwaliteit van advisering scherper te begrenzen. Ik leg er de nadruk op dat wij allen wisten dat het een lang en moeizaam proces zou kunnen worden, met veel voetangels en klemmen, spoken en beren, maar vooral ook belangenbehartigers op onze weg. In "Raad op maat", het rapport van de commissie-De Jong, is al een uitzonderingspositie voor de Raad van State en de SER gemaakt. Tegen de heer Rouvoet zeg ik dat ze alleen typografisch op gelijke hoogte zijn gezet, want voor deze twee specifieke adviescolleges hebben wij ook heel specifieke motieven aangetroffen, zowel in het rapport van de commissie-De Jong als later in de toelichting op het onderhavige voorstel.

"Raad op maat" kreeg in het kamerdebat van juni 1993 brede steun. Dat was ook goed. Immers, zo'n proces kun je alleen maar ingaan, als dat gezamenlijk en zo breed mogelijk getrokken wordt. De afschaffing van de wettelijke verplichting om advies aan te vragen, is toen ook in het rapport

genoemd en in de Kamer van vele zijden van steun voorzien. Ik heb al uitgebreid de heer Van der Heijden geciteerd. Hij noemde dit een essentieel onderdeel van de besluiten over "Raad op maat". Ook andere woordvoerders hebben zich daarbij aangesloten.

Voor de PvdA-fractie geldt dat alle kleine beetjes helpen. Met andere woorden: voor het bereiken van nieuwe verhoudingen, wat de essentie van het voorstel is, moeten vele stappen gezet worden. En dit is er een van. Als de heer Koekkoek ons probeert te verzekeren dat het doel hetzelfde blijft en als hij zegt "hoe eerder hoe beter" ben ik bang dat er geknabbeld en afgedaan wordt aan de inzet die toen breed is geformuleerd en dat wij, als het aan hem ligt, wel eens kunnen uitkomen op "hoe meer hoe beter". Dan zijn wij weer precies op het punt waar de discussie ruim drie jaar geleden is begonnen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Waarop baseert de heer Van Heemst deze omdraaiing van mijn woorden?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Een zwaluw maakt nog geen zomer. In die zin stort door een zwak moment nog niet het hele bouwwerk in elkaar. Maar als ik al bij de eerste de beste gelegenheid dat wij elkaar treffen in een openbaar debat over de uitwerking van "Raad op maat", merk dat een grote fractie de toenmalige krachtige steun onder het motto "het denken staat niet stil" omzet in twijfel en daarmee de toenmalige inzet wat afzwakt, vrees ik dat u geen voorloper meer zal zijn in het goed trekken en zo nodig goed bijsturen van dit proces en dat het omgedraaid wordt in die zin dat de regering u moet bijsturen om u bij de les te houden. Dat is precies datgene wat wij in juni 1993 vreesden. In de feestvreugde over het gezamenlijk optrekken hebben wij misschien even over het hoofd gezien dat er ook wat zwakke broeders in de zaal zaten.

De heer **Koekkoek** (CDA): De heer Van Heemst blijft de zaak omdraaien. Daar is helemaal geen reden voor. Het enige wat ik bepleit heb, is een verstandige overgang van de oude naar de nieuwe situatie. Hoe sneller die nieuwe situatie er komt ± en daar staan wij achter ± des te beter. Hij

moet mijn woorden dus niet verkeerd uitleggen.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Toen ik u interrumpeerde, hebt u al toegegeven dat ik daarmee een gevoelig punt raakte. Dat noteer ik als eerste. Dit zegt u niet omdat u nog steeds met dezelfde marsmuziek meeloopt, maar dat zegt u omdat u anders bent gaan denken. Dat hebt u nog geïllustreerd door te verwijzen naar nieuwe inzichten die in uw verkiezingsprogramma zijn opgenomen. Dat geeft mij dus voldoende reden om ongerust te zijn. Daarmee draai ik uw woorden niet om. Ook morgen in het overleg met de staatssecretaris zal ik toetsen of wij de CDA-fractie kunnen blijven beschouwen als een stevige bondgenoot in het moeizame proces van herstructurering van externe adviesorganen, dat breed gedragen werd in juni 1993. Wij hebben dat ook heel goed geregistreerd. Het vormde een onderdeel van het werk van de commissie-Deetman voor de staatkundige en bestuurlijke vernieuwing. Bij de afsluiting van het toenmalige debat is een en ander ook zo goed geregistreerd, omdat het allemaal zo nauw luistert. U krijgt de mogelijkheid om u te revanche-

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik heb gewezen op de nuancering die het CDA wilde aanbrengen. Dat belet niet dat wij dit wetsvoorstel toch in beginsel zullen steunen. Wij kunnen dus voortgaan op de ingeslagen weg.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Wij wachten af. Volgens mij wordt het namelijk iedere keer spannend als u bij vervolgdiscussies aan het woord komt.

De heer **Koekkoek** (CDA): De heer Van Heemst gaat toch geen serieuze discussie uit de weg over eventuele bezwaren tegen deze herziening? Wij moeten de zaak serieus nemen. Als er bezwaren zijn of nu naar voren komen, moeten wij daarop ingaan en die met elkaar bespreken. Wij kunnen daarover van mening verschillen. Aan het eind van de dag zullen bepaalde conclusies getrokken worden. Dit betekent echter niet dat wij moeten doen alsof die bezwaren niet naar voren gebracht worden.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Als u

Van Heemst

mij voorhoudt dat ik geen serieuze discussie uit de weg moet gaan, verwijs ik nog even naar de manier waarop u hier hebt uitgelegd waarom u een zwenking hebt gemaakt ten opzichte van het standpunt, ingenomen in juni 1993. Ik heb geen enkel serieus argument of serieuze onderbouwing gehoord waarom u nu andere feiten en andere overwegingen hanteert dan toentertijd. Toentertijd is precies onderkend wat u aan gevaren signaleert en is de conclusie getrokken dat het een essentieel onderdeel is van de herstructurering van de externe adviesorganen. Als er misbruik of oneigenlijk gebruik van wordt gemaakt, kan de regering daarop worden aangesproken ± daar zitten wij hier voor, als wij zien dat er wat fout gaat ± en kan voorts het parlement ingrijpen door zelf rechtstreeks advies te vragen. Dat waren de woorden van de heer Van der Heijden en daar was ik het zeer mee eens, omdat in die woorden besloten lag waar het in essentie om ging, namelijk het opnieuw vastleggen en definiëren van politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden ten opzichte van de externe advisering. Daarvan heeft u afstand genomen, op een manier die ik niet vond lijken op een serieuze discussie. Dat is wat ik u voorhoud. Maar als u mij vraagt of ik serieus met u wil discussiëren, dan zeg ik: ja, op elk moment van de dag en zeker over dit onderwerp.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik heb daar geen afstand van genomen. Ik heb gesproken van een nuancering en verder wil ik de discussie niet herhalen.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Ja, zo kunnen we elke verandering van standpunt onder de noemer "nuancering" brengen, stel ik vast.

Inmiddels is duidelijk dat een tweetal zaken ± ik heb nog wat verder geneusd dan alleen de boeiende beschouwingen van de heer Van der Heijden van toen ± wat zijn versloft, om het zo maar te zeggen. Ik noem ze kort. Het betreft de evaluatie van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ± ten aanzien waarvan een motie van VVD-zijde was ingediend, om dat proces op gang te brengen ± en voorts het verder analyseren van en verkrijgen van inzicht in wat is gaan heten: het grijze circuit. Daarmee doelden wij in

dat debat vooral op de adviescommissies en adviesorganen die binnen de rijkdienst bestaan en waarmee wij eigenlijk een wat schimmige wereld van advisering betreden, waar wij weinig van afweten, als het gaat om de aard, de omvang, de wettelijke status of basis, en vooral de mate waarin dat toe- of afneemt.

Wat toen van een aantal kanten verzekerd is, had betrekking op het volgende: als wij nu die herstructurering op gang brengen en dat allemaal wat aansnoeren en scherper afbakenen, wat zijn dan de vluchtroutes? Nu, een van die vluchtroutes was het in toenemende mate een beroep doen op betaalde externe adviseurs, en de andere was het naar binnen dringen, in de rijkdienst, van de adviesfuncties. Ik zal daar morgen op terugkomen.

De kern van het wetsvoorstel is de bestaande wettelijke plicht om advies te vragen over algemene beleidsvoornemens, inclusief wetgeving, om te zetten in een algemene bevoegdheid om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen. Die benadering ligt al vast in wat volgens de stukken heet: de moderne instellingswetten. In die zin is er weinig nieuws onder de zon.

Het wetsvoorstel zegt dan ook weinig, zo denk ik, over de waardering die in het algemeen kan worden gegeven aan het werk van de bestaande adviesorganen. Het geeft slechts aan dat de regering zich als het ware goed moet vergewissen van de vraag of zij al dan niet een dusdanige behoefte heeft aan een advies, dat zij een gerichte adviesaanvraag doet. Ziet zij daarvan af, in lastige discussies of op moeilijke thema's, dan zal het ongetwijfeld voor de nodige opschudding en commotie zorgen. Dat betekent dat de regering zich daarover, richting politiek, Tweede Kamer en samenleving, zal moeten verantwoorden. Daarin schuilt precies de betekenis van het voorstel.

Een tweede element is het stellen van dwingende termijnen aan gevraagde advisering. Dit betekent dat wij blokkades op de voortgang van besluitvorming opruimen.

Er zijn een aantal concrete punten waar ik kort bij zou willen stilstaan. Wij hechten eraan dat er werkprogramma's tot stand komen, waarin wordt vastgelegd op welke strategische beleidsonderwerpen de externe adviesorganen zich in een komend jaar zullen gaan richten; dat

is een heel essentieel middel om ook te sturen op de nuttigheid en de noodzaak van adviezen. En wij moeten nog nader stilstaan, ook bij de rol die de Kamer daarin kan krijgen, bij de toetsing van die werkprogramma's. Ik hoor nogal eens dat kamercommissies die met externe adviesorganen overleggen over werkprogramma's, niet of nauwelijks in staat zijn om die externe adviseurs ervan te overtuigen dat je moment X, Y of Z moet kiezen, wil het advies in het politieke debat nog een rol van enige betekenis hebben.

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD): Voorzitter! De heer Van Heemst merkt op dat hij meer betrokkenheid van de Kamer wil bij het opstellen van die werkprogramma's. Hoe ziet hij dat in het kader van: de regering regeert en de Kamer controleert, respectievelijk in het kader van het dualisme? Is het noodzakelijk om dat op die manier ± de heer Van Heemst heeft er een concept-motie voor ± te formuleren? Is het noodzakelijk dat de Kamer daarbij betrokken is?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Ik wijs erop dat in de kaderwet die gaat komen ook de grondslag wordt geboden voor de bevoegdheid van de Kamer om rechtstreeks aan de externe adviesorganen advies te vragen. Dat vind ik een goed middel. Het is ook aanbevolen in het rapport "Raad op maat" van de commissie-De Jong. Bovendien vind ik dat wij zouden moeten zoeken naar een formule waarbij wij een vorm van betrokkenheid vanuit de vakkamercommissies kunnen krijgen bij het werkprogramma van de externe adviesorganen. Ik ben er zelf nog niet uit, op welke manier dat precies kan. Ik denk dat een deel van het bestaansrecht schuilt in de mate waarin geadviseerd wordt op ook voor de politiek nuttige thema's. Daarbij is het van belang dat dat op politiek relevante momenten gebeurt.

Ik laat mij nog niet uit over de vorm waarin wij dat zouden moeten gieten, maar ik vind dat er twee goede redenen zijn om te zeggen dat wij op de een of andere manier de rol van de Kamer bij die werkprogramma's toch eens even aan een nader onderzoek moeten onderwerpen en dat wij daarvoor een voorziening moeten treffen.

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD):

Van Heemst

Maar u vindt het dus niet voldoende als de regering zegt dat zij in goed overleg met allerlei adviesorganen zal blijven treden. U wilt in feite dat de Kamer daar zeggenschap in heeft. Ik vind dat ietwat ver gaan. Ik ga akkoord met uw standpunt dat er sprake moet zijn van een goed overleg tussen de regering en die adviesorganen. Maar dat de Kamer daarbij betrokken moet zijn, lijkt mij wat in strijd met de taakverdeling tussen regering en Kamer.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Wat wij willen is dat adviesorganen breed, dus ontokerd, ons van advies dienen op de strategische vragen op een beleidsterrein. Blijkt er behoefte aan te bestaan om rechtstreeks vanuit de Tweede Kamer die externe adviesorganen voor advisering in te schakelen, dan moet dat mogelijk zijn. Ik vind dat om twee redenen winst. Want dan is het mogelijk, advies aan te vragen over een onderwerp dat de Kamer van belang acht en dat op het moment dat de Kamer dat van belang acht. Dat is min of meer in gang gezet.

Wat mij betreft worden er werkprogramma's gemaakt, waarin een vakminister of een aantal ministers samen met een extern adviesorgaan bespreken op welke onderwerpen de advisering zich zal richten. Men probeert dan zo goed mogelijk inzicht te geven aan welke adviezen het komende jaar behoefte is. Dat is op dat vlak de verantwoordelijkheidsverdeling. Daarnaast lijkt het mij buitengewoon nuttig als vanuit de Kamer getoetst kan worden of de adviesaanvraag qua inhoud en qua timing voldoet aan een aantal politieke wensen. Ik vind dat niet verkeerd, omdat op die manier als het ware het talent, de deskundigheid en de expertise uit die externe adviesorganen maximaal worden benut. Ik denk dat iedereen er ook zelf belang bij heeft dat er goed geluisterd wordt en dat er bruikbare adviezen worden gegeven met als doel het aanscherpen van de politieke meningsvorming. Ik zou dat nuttig vinden, waarbij ik verder een discussie zou willen hebben over de vraag hoe je dat wettelijk verankert en welke voorzieningen daarvoor moeten worden getroffen.

Een ander punt is ook al in het eerdere debat over "Raad op maat" signaleerd. Het risico bestaat dat breed gebruik gemaakt gaat worden van de mogelijkheid om ongevraagd

te adviseren. Dan gooi je als het ware het kind met het badwater weg. Dat willen wij niet. Hoe kan je daar een rem op zetten, hoe kun je als het ware toetsen of dat niet leidt tot wildgroei, tot een explosie van ongevraagde adviezen? Misschien dat een aantal adviesorganen die neiging zouden hebben, alleen al om hun bestaansrecht te bewijzen, om het zo maar te zeggen.

Maar ook het omgekeerde is mogelijk: dat een adviesorgaan er echt van overtuigd is dat het noodzakelijk is dat hij ongevraagd advies geeft, maar dat dat adviesorgaan een vrij bescheiden bestaansrecht heeft, waardoor hij nauwelijks in staat is ongevraagd advies uit te brengen over zaken die hij van belang acht. Ik vind dat wij bij die kaderwet ook daaraan uitwerking moeten geven.

Ik vind in toenemende mate dat de regering verplicht zou moeten worden om binnen een bepaalde termijn gemotiveerd te reageren op een gevraagd advies. Het is natuurlijk heel verstandig om te zeggen: wij moeten een termijn laten gelden voor de externe adviesorganen. Maar dan is heel goed een spiegelbeeldige verplichting verdedigbaar, namelijk dat de regering in het fatsoenlijke verkeer tussen bestuur en adviseurs eraan is gehouden om binnen een bepaalde termijn een reactie te geven. Dat heeft ook iets te maken met de zwaarte die je wilt toekennen aan de adviesorganen zelf. Ik wil dit punt graag laten terugkomen bij de kaderwet die nu in de maak is.

Ik kom tot een conclusie. In de eerste plaats merk ik op dat wij akkoord gaan met het voorstel. In de tweede plaats leg ik het dringende verzoek voor om in de kaderwet in te gaan op de rol van de Tweede Kamer. Ik denk hierbij aan de werkprogramma's, de ongevraagde adviezen en een evaluatie van die ongevraagde adviezen. In de derde plaats zouden twee zaken vlot moeten worden getrokken als zij zijn vastgelopen. Het betreft dan de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en het grijze circuit. In de vierde plaats doe ik, gelet op de discussie tot nu toe, een oproep om vastberaden en gestaag verder te gaan op de weg die wij zijn ingeslagen, dit met name in de richting van de heer Koekkoek.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Dit wetsvoorstel is een concreet uitvloeisel van "Raad op maat". Ik herinner mij nog levendig het debat dat wij daarover hebben gevoerd in juni 1993. Onze fractie heeft toen gesteld dat zij het een goede zaak vindt als het gros van de adviesverplichtingen wordt omgezet in een adviesbevoegdheid. Maar reeds toen hebben wij gezegd dat het ons te ver gaat om dat zonder meer over de volle breedte te doen. Er kunnen allerlei complicerende factoren bij in het geding zijn. Wij hebben toen reeds gezegd dat wat ons betreft per adviesverplichting goed moet worden nagegaan in hoeverre omzetting in een bevoegdheid mogelijk is. Er zijn overigens ± en die mening zijn wij nog steeds toegedaan ± wel heel duidelijke redenen nodig om te blijven pleiten voor handhaving van de verplichting. Maar het moet dus wel per geval zorgvuldig worden bekeken.

In het verslag bij dit wetsvoorstel tot afschaffing van de adviesverplichtingen hebben wij dan ook wederom gepleit voor een analyse per adviesverplichting. Wij stonden daar overigens niet alleen in. Meer fracties hebben dat bepleit. Maar het is helaas niet gebeurd. Er is niet inhoudelijk per geval gemotiveerd of de verplichting kan worden afgeschaft dan wel moet worden gehandhaafd. Dat betreuren wij. Ik kom terug op enkele voorbeelden waarbij wij ons afvragen of tot een verantwoorde afweging is gekomen. Overigens hebben wij met instemming geconstateerd dat de positie van de Raad van State is gehandhaafd. Dat kan ook niet anders, gezien de grondwettelijke aspecten die daaraan zijn verbonden. Dat geldt eveneens voor de positie van de SER, die op hoofdlijnen dezelfde is gebleven. Wij zijn het daarmee eens.

Voordat ik tot een inhoudelijke bespreking van het voorstel overga, maak ik nog de volgende opmerking. Hoe moeten wij nu precies de samenloop zien van dit voorstel met de sanering van de adviesraden in bredere zin? Er is natuurlijk een samenhang. De vraag is echter of je een zo nauwe relatie moet leggen tussen beide zaken. Moeten zij op dezelfde datum ingaan, moeten zij althans zo nauw op elkaar aansluiten? Je kunt natuurlijk ook los van de

Van den Berg

toekomstige structuur van de adviesorganen, nu al zeggen dat bepaalde verplichtingen kunnen worden geschrapt. Ik ben op dit moment nogal ambivalent wat dit punt betreft. Ik verneem graag een nadere toelichting van regeringszijde.

Voorzitter! Een belangrijk motief om steeds advies te vragen aan een officieel adviesorgaan is volgens de SGP-fractie het in het geding zijn van grondwettelijke aspecten. In dat soort gevallen moet volgens onze fractie extra zorgvuldig worden afgewogen of een adviesverplichting wel kan worden geschrapt. Dat is overigens wat anders dan, zoals de regering in de nota naar aanleiding van het verslag suggereerde, dat wij zouden hebben gepleit voor een beperking van adviesverplichtingen tot beleidsvoornemens met grondwettelijke aspecten.

Ik neem het onderwijs als voorbeeld. In het onderwijs neemt de Onderwijsraad een buitengewoon belangrijke positie in, als het ware als bewaker van de gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Ook de heren Koekkoek en Rouvoet noemden de Onderwijsraad. Die rol heeft de raad altijd bijzonder goed vervuld. En gelukkig blijft de Onderwijsraad ook bestaan, zij het dat hij in de nieuwe structuur ook de rol van adviesraad voor het onderwijs zal overnemen. Die rol van de Onderwijsraad van bewaker van de gelijkstelling is wat ons betreft wel oud, maar niet verouderd. Wij komen hierover natuurlijk te zijner tijd nog inhoudelijk te spreken. Maar ik wijs er nu reeds op dat in veel gevallen juist met het oog op het bewaken van de gelijkstelling de plicht tot advies door de Onderwijsraad is opgenomen. Men zou kunnen stellen dat diverse regelingen in onderwijsland er misschien nooit zouden zijn gekomen als de adviesplicht er niet bij was opgenomen. Dat kan nu toch niet allemaal met één zwaai van tafel? Er zijn al voorbeelden genoemd, zoals de kerndoelen in de basisvorming. Dat is gedelegeerd, het gebeurt bij AMvB. Overigens gaat het hier om zulke belangrijke regelgeving, dat zij eigenlijk in een formele wet zou moeten worden opgenomen. Maar om de zaak flexibeler te maken, is gekozen voor regeling bij AMvB. Ik denk dat dit voor diverse fracties in dit huis niet acceptabel zou zijn geweest als er geen plicht tot advies van de Onderwijsraad was opgeno-

men. Wij vinden dan ook dat dit soort bepalingen gehandhaafd moet blijven. Grondwettelijke aspecten kunnen ook een rol spelen in de sfeer van de volksgezondheid en, om een geheel ander voorbeeld te noemen, bij de bestuurlijke organisatie. Wij blijven van oordeel dat een algemene schraping van de adviesplicht, zoals nu wordt voorgesteld, te ver kan gaan.

Bij lezing van het wetsvoorstel is mijn fractie in toenemende mate verbaasd geraakt over het feit dat het voorstel niet alleen de schraping van adviesverplichtingen betreft, maar dat tegelijkertijd het overleg met medeoverheden c.q. het horen van medeoverheden is meegenomen. Er is toch een zeer wezenlijk onderscheid tussen advisering door externe publiekrechtelijke organen, daartoe speciaal ingesteld, en het horen van c.q. het overleg voeren met medeoverheden over de nadere vormgeving van hun eigen taken? Wat betreft de gemeenten en provincies merkt de regering terecht op, dat hiervoor wel een regeling is getroffen in de algemene wettelijke verplichting inzake bestuurlijk overleg op basis van de Gemeentewet en de Provinciewet. Het is overigens de vraag of dat ver genoeg strekt. Ik ken een voorbeeld waarin dat onzes inziens toch wat anders ligt.

Ik wijs er echter op dat in het wetsvoorstel op een aantal punten ook de overlegverplichting met waterschappen wordt geschrapt. Nu zijn waterschappen wel eens meer het stiefkindje in onze regelgeving en ook hier heb ik de indruk dat niet geheel aan hun positie recht is gedaan. In de Waterschapswet ontbreekt een met de desbetreffende bepalingen uit de Gemeentewet en Provinciewet equivalente bepaling tot het voeren van overleg met waterschappen over wetgeving, algemene maatregelen van bestuur enzovoorts die hun regaderen. Dat heeft natuurlijk zijn achtergrond in de specifieke grondwettelijke plaats van deze lichamen.

In het wetsvoorstel wordt bijvoorbeeld een voorschrift uit artikel 1, lid 3, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren geschrapt en idem uit artikel 2 van de Wet op de waterhuishouding inzake het overleg met waterbeheerders. Dit betreft het voeren van overleg ingeval wateren die onder het beheer van deze kwaliteits- of kwantiteits-

beheerders ressorteren, onder de beheersbevoegdheden van het Rijk worden gebracht. Dat is natuurlijk een nogal ingrijpende zaak. Op dat punt is overleg met de waterbeheerders voorgeschreven. Welnu, in het wetsvoorstel vervalt die overlegplicht in één klap. Dat vinden wij toch wel uiterst merkwaardig. Het gaat hier namelijk niet om advisering in het kader van de adviesplicht, waarover het wetsvoorstel gaat, maar om een situatie waarin overleg met de betrokken beheerders zonder meer nodig is, te meer daar hierin ook niet in een andere bepaling uit de Waterschapswet of elders is voorzien. Wij vinden dat dan ook niet juist. Afhankelijk van het antwoord van de regering overweegt mijn fractie op dit punt een amendement in te dienen, opdat dit uit het wetsvoorstel wordt gehaald.

Een ander voorbeeld uit de waterstaatsfeer waarmee mijn fractie problemen heeft, betreft het horen van gedeputeerde staten van de provincies over de nota Waterhuishouding. Dat de adviesplicht van de Raad voor verkeer en waterstaat in dit geval vervalt, past in het kader van het wetsvoorstel. Maar het overleg met gedeputeerde staten is op dat punt toch een andere zaak. Ik wijs erop dat het Nationaal milieubeleidsplan en de nota Waterhuishouding in feite op één lijn staan en ook op elkaar moeten worden afgestemd. In de wettelijke bepalingen ten aanzien van het Nationaal milieubeleidsplan staat: bij de voorbereiding ervan worden de provincies betrokken. Die bepaling is in het onderhavige wetsvoorstel gehandhaafd, waarschijnlijk omdat daarin niet gesproken wordt van advies of overleg maar omdat daar "betrokken" staat. In de Wet op de waterhuishouding staat "horen", en dan valt de bepaling weg. Bij deze twee vergelijkbare gevallen zie ik dan ook een incongruentie die in mijn ogen niet helemaal goed doordacht is. Ik vraag mij dus af of wat dat betreft ten aanzien van de medeoverheden wel sprake is van een goede systematiek in dit voorstel.

De heer **Van Heemst** (PvdA): In lijn met het laatste voorbeeld. Stel dat een minister van VROM of van Verkeer en Waterstaat dat overleg met de provinciale besturen niet voert. Dan gebeuren een paar dingen tegelijk. Als de voorstellen naar de Kamer komen, dan wordt door de

Van den Berg

heer Van den Berg, door mij of door anderen gevraagd wat de provincies ervan vinden. Wellicht staan die al op de stoep, voordat wij die vraag gesteld hebben. In ons type samenleving is dus sprake van veel mechanismen die er in dat geval voor zorgen dat groot alarm wordt geslagen. Het belangrijkste mechanisme wordt overigens gevormd door mensen zoals de heer Van den Berg, goede volksvertegenwoordigers. Wij moeten dit verhaal dus niet dramatiseren, in die zin dat de structuur en de kwaliteit van voorstellen instort als dit soort voorzieningen wordt geschrapt.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik begrijp de reactie van de heer Van Heemst ± ik zeg hem overigens dank voor zijn compliment ± maar daar is niet alles mee gezegd. Waar nodig, moeten wij procedures in de wet vastleggen die recht doen aan de positie van de medeoverheden. Men moet deze opmerking zien tegen de achtergrond van het feit dat ik mij sterk afvraag of het wel juist is om adviesaanvragen aan adviesinstanties op één lijn te stellen met het plegen van overleg met medeoverheden, waar dat in een soort complementaire taakvervulling ± daarover is vaak sprake bij dit type planvorming ± toch al noodzakelijk is. Ik ben het met de heer Van Heemst eens dat dit waarschijnlijk toch wel zal gebeuren, maar ik ben van mening dat wij dit zorgvuldig moeten vastleggen, om recht te doen aan de positie van medeoverheden. In die zin is dus sprake van een stukje bescherming. Wij hebben niet voor niets in de Gemeentewet en in de Provinciewet heel uitdrukkelijk vastgelegd dat dit in een aantal gevallen altijd moet gebeuren. Denk maar aan de voorbereiding van wetgeving en het treffen van AMvB's. Plannen staan daar niet bij. Bij een zorgvuldige voorbereiding van planvorming, waar medeoverheden zeer nauw bij zijn betrokken, past mijns inziens een wettelijke garantie dat met die overheden overleg zal worden gevoerd.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Wij hebben in Nederland op dat punt een redelijk behoorlijk bestuur, ook qua omgangsvormen tussen gemeenten, provincies, Rijk en waterschappen. Wij hebben ook waarschuwingsmechanismen. Een

wettelijke regeling zegt in zoverre weinig, want op rijksniveau is men vaak bezig met veel ingrijpende zaken, waarover gemeenten en provincies op enig moment zeggen dat ze te laat of onvolledig zijn voorgelicht of ingeschakeld. De heer Van den Berg heeft gelijk als hij zegt dat dit ook iets zegt over de kwaliteit van de organisatie van besluitvormingsprocessen. In het bestuurlijk verkeer zijn die van betrekkelijke waarde.

De **voorzitter**: Mag ik er in het algemeen op aandringen om interrupties kort te houden en in ieder geval niet tot een herhaling van eerdere interrupties te komen?

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik ben het in grote lijnen met de heer Van Heemst eens. Ik vind wel dat wij dan ook consequent naar de volle breedte van de wetgeving moeten kijken. De invalshoek van dit voorstel is echter heel specifiek, het gaat om adviesverplichtingen, maar toch halen wij er een paar overlegbepalingen uit. Ik heb één voorbeeld genoemd waarbij dat in mijn ogen in ieder geval niet consistent is. Dit soort zaken zou over de gehele wetgeving moet worden bekeken. Dat is hierbij echter niet gebeurd. Daarom vraag ik hoe consistent dit voorstel op dat punt is.

Ik wil nog een voorbeeld noemen, waarbij ik mij afvraag of het systeem van dit wetsvoorstel in alle opzichten wel goed doordacht is. Het gaat dan niet over de lagere overheden, maar over de verzelfstandigde organen. Ik denk daarbij aan artikel 58 van de Loodsenwet. Nu wordt een verplichting geschrapt inzake overleg over de inhoud van gedelegeerde regelgeving, waarvoor deze verzelfstandigde instelling, de Nederlandse loodsen-corporatie, een grote mate van eigen verantwoordelijkheid draagt. Ook daar zie ik een overlegplicht als iets heel anders dan een adviesverplichting, namelijk als een garantie voor het goed kunnen functioneren van deze loodsen-corporatie. Ook dit element van het wetsvoorstel is in mijn ogen niet geheel doordacht.

Voorzitter! De regering zegt ± en hetgeen de heer Van Heemst bij interruptie zei, sluit daarbij aan ± dat het in een aantal gevallen in de rede zal liggen dat steeds van de adviesbevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Als voorbeeld wordt dan

genoemd een aantal financiële toezichtswetten, waarbij het toezicht grotendeels is overgedragen aan bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen. Dat is op zichzelf positief, maar wij vragen ons af of dit, nu het gaat om essentiële garanties voor het kunnen functioneren van bepaalde lichamen, niet in de wet zelf zou moeten worden verankerd.

Voorzitter! Ik noem nog één punt dat discussie heeft opgeroepen, ook in het licht van brieven die ons hebben bereikt. Het betreft de advisering inzake artikel 3 van de Wet ziekenhuisvoorzieningen ter zake van de richtlijnen. De nu voorgestelde afschaffing zat niet in het oorspronkelijke ontwerp, zo heb ik begrepen. Het College voor ziekenhuisvoorzieningen heeft gewezen op het belang van de richtlijnen als kader voor toetsing van individuele gevallen. In de jurisprudentie blijkt dat de normstellingen op basis van de Wet ziekenhuisvoorzieningen hun kracht juist ontleenen aan het feit dat deze normen door een wettelijk verplicht gestelde advisering zijn belicht, zoals te lezen was in een uitspraak van de Raad van State. Dat is dus een nogal belangrijk element. Ik wijs ook op de artikelen 3:2 juncto 3:1. Bij beroepsituaties kan het niet inwinnen van advies de kans op vernietiging van de bestreden beslissingen dus vergroten. In ieder geval kan het een aanzienlijke toename van de indiening van bezwaarschriften tot gevolg hebben. Hoe ziet de regering dit, en is ook dit voldoende overwogen?

Voorzitter! In het verslag heeft de SGP-fractie nog eens benadrukt dat regering en Kamer elk hun eigen verantwoordelijkheid hebben. Dit naar aanleiding van de opmerking van de regering dat er voor haar in sommige situaties aanleiding kan zijn om een adviesaanvraag achterwege te laten indien in een adviesorgaan belanghebbenden zijn vertegenwoordigd en te verwachten valt dat de Kamer diezelfde belanghebbenden ook om advies zal vragen. Wij blijven van mening, zoals tijdens de discussie over "Raad op maat" ook is aangegeven, dat dit uitgangspunt niet geheel juist is. De verantwoordelijkheid van de regering voor de totstandkoming van een wetsvoorstel, is een geheel andere dan de verantwoordelijkheid van de Kamer bij het zich laten adviseren over een wetsvoorstel. Bovendien kan een

Van den Berg

wetsvoorstel dat bij de Kamer ligt, grondig verschillen van een voorstel in de ontwerpfase. Dit punt beveel ik graag nog eens in de aandacht aan.

Voorzitter! Tot slot het werkprogramma, waarover ook de heer Van Heemst sprak. De regering wijst op de mogelijkheid en het ook nu al bestaande gebruik dat in overleg tussen regering en de desbetreffende adviesraad zelf een werkprogramma wordt opgesteld. Wij vinden dat een goede gang van zaken. Het gebeurt ook dat de Kamer hierover overleg voert met de raad en dat kan in de informatieve sfeer uitstekend werken. Ik zou overigens niet zover willen gaan dat wij in een wettelijke regeling voorschriften geven voor de betrokkenheid van de Kamer daarbij. Dat wijkt voor mij te ver af van het uitgangspunt dat mijn fractie altijd wil blijven hanteren dat adviesorganen primair adviesorganen van de regering zijn.

Het punt dat ik wil benadrukken is dat mijn fractie het van groot belang acht dat de bevoegdheid tot advisering die resteert, niet ook nog eens wordt uitgekleeft via het budget. Daarover bereiken ons namelijk ook geluiden vanuit adviesorganen: men wordt in feite sterk op de budgetten gekort met het argument dat de verplichte advisering vervalt. Er moet echter toch rekening blijven worden gehouden met de ruimte voor adviezen op initiatief van de adviesraad zelf. Ik zou de adviesraad niet op voorhand via een te krappe bezetting willen insnoeren. De praktijk bewijst, althans bij verschillende adviesraden, dat ongevraagde advisering vaak net zo waardevol is als de verplichte en gevraagde advisering. Ook hierop verneem ik graag een reactie van de regering.

Voorzitter! Ik kan concluderen dat mijn fractie wel wat twijfelpunten bij dit wetsvoorstel heeft. De grote lijn zullen wij steunen, maar op een aantal punten zou mijn fractie toch nog graag een kritische toets op de consistentie van dit wetsvoorstel willen zien.

□

De heer **De Graaf** (D66): Voorzitter! Het wetsvoorstel tot afschaffing van de adviesverplichtingen die in de typisch Nederlandse consensusdemocratie zo welig tieren, beoogt versobering en versnelling bij de voorbereiding van regelgeving en

beleid. Die centrale doelstelling onderschrijft D66. Daarbij past dat wij dit wetsvoorstel dus sober en snel behandelen. Dat kan ook omdat de discussie over het toekomstige stelsel van adviesorganen en hun taken morgen op een andere plaats in de Kamer zal worden gevoerd. Tweemaal hetzelfde bespreken in dezelfde week is weliswaar niet ongebruikelijk in de politiek, maar in dit geval een beetje contrair aan voortvarend bestuur. Ik zal mij dus beperken tot de kernpunten van het wetsvoorstel zelf.

Daarbij past de opmerking vooraf dat de afschaffing van de adviesverplichtingen mede in het licht moet worden gezien van de plannen die regering en Kamer hebben met toekomstige advisering. In het rapport "Raad op maat" dat als het ware de koers heeft gezet naar een nieuw adviesstelsel, was de afschaffing van de verplichting dan ook een belangrijke aanbeveling.

De naam van het rapport zegt het al. Raad op maat betekent dat je weet waarom je wat aan wie vraagt en dat het advies ook is afgestemd op de vraag. Het huidige stelsel van verplichte advisering door een woud van adviesorganen heeft iets weg van een radenrepubliek: zonder verplicht advies is er geen beleid en dat beleid bestaat veelal uit de grootste gemene deler van de adviezen. Dat stelsel begon lichte trekken te vertonen van geïnstitutionaliseerde inspraak in plaats van advisering. Dat stelsel gaat dan ook terecht op de helling. Een eerste fundamentele stap daartoe is de afschaffing van die rigide adviesverplichtingen.

Gelet op de stand van zaken rond de herziening van het adviesstelsel loopt het wetsvoorstel niet gelijk op met de instelling, taakomschrijving en spelregels van de nieuwe adviesorganen, waarvan staatssecretaris Kohnstamm in zijn meest recente, zelfs herziene brief alvast een voorproefje geeft.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! De heer De Graaf vergelijkt het advieswezen met een vorm van inspraak. Vergeet hij dan niet het onderscheid tussen belanghebbendenvertegenwoordiging en deskundigenadvies?

De heer **De Graaf** (D66): Dat onderscheid vergeet ik absoluut niet. Juist om die reden ben ik zo'n

fervent voorstander van herziening van het stelsel, zodat duidelijk is dat advisering geschiedt door deskundigen naar aanleiding van een gerichte adviesaanvraag. Advisering dient geen automatisme te zijn, waarbij je steeds over iets uitspreekt omdat dit nu eenmaal gebruikelijk is. Dat laatste begint dan een beetje te lijken op een vorm van inspraak waarvoor het advieswezen niet bedoeld is. Wij zijn het dus eens.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dan zijn wij het inderdaad eens.

De heer **De Graaf** (D66): Voorzitter! Zoals ik reeds zei, is er geen echte parallelie in tijd. Dat is voor de fractie van D66 geen bezwaar. Ook als het huidige stelsel van adviesorganen behouden zou blijven, zijn er voldoende redenen om over te gaan tot afschaffing van de adviesverplichting. De afschaffing beoogt immers het automatisme van de gang naar het adviesorgaan, zelfs als dat zinledig wordt geacht, te doorbreken en een groter bewustzijn te scheppen in de afweging waarom wat aan wie wordt gevraagd. Bovendien worden snelheid en flexibiliteit in de besluitvorming eerder tegengewerkt dan versterkt door de algemene stelregel dat steeds eerst advies moet worden ingewonnen.

Een groot voordeel van een bevoegdheidsstelsel in plaats van een verplichtingsstelsel is voorts dat de politieke verantwoordelijkheid wordt benadrukt. Die verantwoordelijkheid behelst niet alleen de inhoud van het beleid, maar ook de wijze waarop dat beleid tot stand is gekomen en dus ook het gericht en gemotiveerd inwinnen van advies of juist het daarvan onder omstandigheden afzien.

Voorzitter! Natuurlijk beseft ook mijn fractie dat niet alle bestaande adviesorganen staan te juichen nu het bestaande traditionele ritme van voornemen, advies en pas dan beleid wordt doorbroken. Een aantal vreest zelfs dat afschaffing van de adviesverplichting strijdig is met het belang van een consistente en continue onafhankelijke advisering. Die optiek deelt mijn fractie niet. Op zichzelf is er niets mis met consistentie en continuïteit, maar daarmee is niet gezegd dat er ook altijd en overal moet en zal worden geadviseerd.

De Graaf

Het belang van gezaghebbend, deskundig en onafhankelijk advies is van alle tijden, maar nooit afhankelijk van een constante stroom. Ik zou eerder willen beweren dat het belang en het gezag van adviezen die uitdrukkelijk gewild en gevraagd worden bij het wegvallen van de automatismen eerder groter dan kleiner worden. Een bewuster beleid ten aanzien van advisering door het afschaffen van de verplichting zal overigens in een aantal gevallen niet behoeven te leiden tot vermindering van de adviesaanvragen. De regering heeft daarvan ook voorbeelden gegeven. Specifieke deskundigheid, specifieke toezichttaken of specifiek direct belang van de betrokken organen zullen vrijwel altijd tot adviesaanvragen leiden.

Voorzitter! Al doet het bij sommigen pijn \pm het is toch een beetje afscheid nemen van oude en bekende praktijken \pm de stap die dit wetsvoorstel beoogt, moet worden gezet. Uitstel of fasering zijn daaraan naar mijn mening niet dienstig. Mijn fractie heeft dan ook geen behoefte aan een amendement dat voorziet in een vooruitschuifoperatie, waarbij pas tegen de tijd dat het laatste oude adviesorgaan het licht uitdoet, ook de laatste adviesverplichting is afgeschaft.

Voorzitter! Een gedachte die bij mijn fractie wel steun ondervindt, betreft het wegvallen van de wettelijke adviesverplichting voor de Sociaal-economische raad. Ik acht het weliswaar niet een punt om de messen over te trekken, maar enige logica kan aan het amendement van de VVD-fractie niet worden ontzegd. De regering heeft er eerder op gewezen dat de SER een bijzondere plaats inneemt ten aanzien van de zorg voor een gezonde economie op langere termijn. Die is nu eenmaal niet uitsluitend \pm ik zou bijna zeggen: zeker niet alleen \pm de verantwoordelijkheid van de overheid. Dat is zeker waar en de verantwoordelijkheden en taken van de sociale partners moeten dan ook niet worden onderschat.

Deze erkenning van de rol en de positie van de SER moet dan ook tot de conclusie leiden dat overleg in de SER over de hoofdlijnen van het sociaal-economisch beleid van groot belang is en blijft en dat de regering niet lichtvaardig van adviesaanvragen op die hoofdlijnen kan en mag afzien. Niettemin meent mijn fractie dat een en ander nog geen

bewijsvoering is voor het vanzelfsprekende automatisme van de verplichting tot adviesaanvraag. Van veel groter belang dan deze automatische plicht is de rekenschap die het kabinet zich geeft van de reden waarom advies wordt aangevraagd en van een gerichte vraagstelling. De beperking die de regering zich voorstelt tot de hoofdlijnen van het beleid, levert naar onze smaak bovendien nog een interpretatievraag op. Wat hoofdlijn is en wat niet, wil nog wel eens verschillend worden uitgelegd.

Voorzitter! Ik zei eerder dat consistentie belangrijk is. Dat geldt ook hier. Mijn fractie heeft eind 1993 voor een VVD-initiatiefvoorstel gestemd om de verplichte SER-advisering te laten vervallen en zal dus nu ook dit amendement steunen. Voor de advisering door de SER behoeven naar onze mening geen andere criteria en andere normen te gelden dan voor overige adviesorganen. Ik zeg hier wel nadrukkelijk bij dat een eventuele afschaffing van de adviesverplichting voor de SER geen legitimatie kan vormen om afstand te nemen van de betekenis van de SER of om dit orgaan wellicht een zachte dood te laten sterven. Ik zou graag van de indienster van het amendement de verzekering krijgen dat de VVD-fractie dat dan ook niet beoogt met het amendement.

Ik kom toe aan het punt van de informatievoorziening aan de adviesorganen in verband met de mogelijkheid dat deze het zelf nuttig en wenselijk achten om de regering ongevraagd te adviseren. De Raad van State heeft, met name wat het wetgevingsproces betreft, daar terecht aandacht voor gevraagd. Tegenover het afschaffen van de automatische adviesverplichting staat immers niet enkel de bevoegdheid van de regering om advies te vragen, maar ook de bevoegdheid van het adviesorgaan zelf om zelfstandig tot advisering over te gaan. Hoewel de regering, in het bijzonder de staatssecretaris, misschien niet direct bij het ontwerpen van een nieuw adviesstelsel aan een constante stroom van ongevraagde adviezen denkt, behoort het mijns inziens wel tot het wezen van onafhankelijke advisering dat de adviseur zich ook als een ongenode gast kan melden als hij dat in overeenstemming met zijn taak vindt.

Deze bevoegdheid tot ongevraagd advies hoeft, wat mij betreft, niet door de regering te worden opgepompt door de adviesorganen met een permanente bureaucratistische stroom informatie en ambtelijke concepten te voeden. Dat zou ik bijna uitlokking willen noemen. Ik denk wel dat het wijs is en dat het aan de bevoegdheid tot ongevraagd advies tegemoet komt, als de regering de adviesorganen de mogelijkheid biedt om kennis te nemen van de voornemens en de inhoud van de concrete voorstellen.

De Raad van State wijst erop, dat niemand ermee gediend is als in het wetgevingsproces ongevraagde adviezen te laat binnenkomen om nog een rol te kunnen spelen in de afwegingen van de regering of van de Raad van State zelf. Mijn aanvankelijke voorkeur ging daarom uit naar een wettelijke verplichting om de adviesorganen in kennis te stellen van voornemens tot besluiten, in ieder geval inhoudende algemeen verbindende voorschriften.

Uit de schriftelijke gedachtenwisseling is mij gebleken dat de regering bij een dergelijke algemene stelregel vooralsnog aarzelingen heeft, ook om praktische redenen. Ik wil daar nu niet al te diep op ingaan, omdat dit punt te zijner tijd bij de behandeling van een algemene regeling omtrent de adviesorganen uitvoerig aan de orde kan komen. Maar tot aan het moment van die algemene wet zou ik wel graag een tijdige inkennisstelling van de adviesorganen veilig willen stellen. Het komt mij voor dat de adviesorganen in het algemeen uit de begrotingsstukken en uit de algemene gepubliceerde wetgevingsprogramma's van de regering en de afzonderlijke departementen kennis kunnen nemen van voornemens om tot regelgeving over te gaan. Uit het regelmatige overleg over de werkplannen van de adviesorganen en de wetgevingsoverzichten kan dus adequate informatie worden gehaald over onderwerpen die de adviesorganen zelf van belang achten. De regering dient daarbij van een ruimhartige informatievoorziening uit te gaan. In het bijzonder vraag ik de regering om adviesorganen die aldus op de hoogte kunnen zijn van de voornemens tot regelgeving en die te kennen geven daaromtrent te willen adviseren, daadwerkelijk daartoe in de gelegenheid te stellen door de tijdige toezending van

De Graaf

concept-voorstellen. Zo kan worden verzekerd dat de bevoegdheid tot ongevraagd advies echt inhoud kan krijgen indien dat wordt gewenst. Ik verzoek de minister en de staatssecretaris om deze toezegging namens de regering te doen. Over de vraag of een informatiebepaling in een algemene wet op de adviesorganen wenselijk is, zullen wij dan het gesprek gaande houden.

De heer **Koekkoek** (CDA): Er is toch een verschil tussen het kennis nemen van beleidsvoornemens in een begroting en het feit dat men, wanneer er vervolgens op een gegeven moment een concept-wet komt, die concept-wet wil zien? De regel zou moeten zijn dat de regering zo'n concept-wet naar het desbetreffende adviesorgaan stuurt en dat het adviesorgaan niet hoeft te vragen om een mogelijk interessant wetsvoorstel. Als men het wetsvoorstel krijgt, kan men dat bekijken en kan men ook bekijken of men het nodig vindt om ongevraagd advies uit te brengen.

De heer **De Graaf** (D66): Dat roept het probleem op dat de regering per definitie elk voornemen voor een algemeen verbindend voorschrift op enig moment aan een hele hoop adviesorganen moet toezenden, terwijl het in het geheel niet zeker is dat het betreffende adviesorgaan daar ongevraagd advies over wil geven. De vraag is ook wanneer en in welk stadium de voornemens moeten worden toegezonden. Ik pleit er eerder voor dat het adviesorgaan uit het overleg over het werkprogramma en uit het wetgevingsoverzicht dat bij begrotingsstukken wordt gepubliceerd, kennis kan krijgen van de voornemens. Het kan dan gericht zeggen dat het over dat onderwerp graag een zelfstandig, ongevraagd advies wil uitbrengen en het kan vragen om toezending van alle relevante stukken. Dat is een heel logische mengeling van een actieve informatieverstrekking door de overheid en een passieve informatieverstrekking op verzoek.

De heer **Koekkoek** (CDA): Maar je weet pas of je advies wilt uitbrengen wanneer je het desbetreffende stuk hebt gezien.

De heer **De Graaf** (D66): Nee, de vraag of men definitief advies wil uitbrengen, kan worden beantwoord

aan de hand van een zorgvuldige bestudering van het betrokken stuk. De intentie om over een bepaald onderwerp een mogelijk advies uit te brengen, kan een adviesorgaan natuurlijk eerder krijgen, namelijk op grond van de kennisneming van de voornemens om tot bepaalde wetgeving over te gaan. Op dat punt zie ik dus niet echt een groot probleem.

Tot slot nog een opmerking over de noodzaak van een algemene wettelijke regeling voor de adviesorganen. De heer Van Heemst heeft al aangeduid wat daarin zou kunnen komen te staan. Zijn opmerkingen onderschrijf ik. Een dergelijke regeling, met daarin algemene bepalingen over inrichting, samenstelling, werkwijze en adviesprocedures, zal haar beslag kunnen krijgen wanneer de besluitvorming over het nieuwe adviesstelsel is afgerond en wordt geïmplementeerd. Ik heb begrepen dat een voorontwerp voor deze kaderwet binnenkort afkomt. Mijn fractie wil de staatssecretaris graag meegeven dat een integratie van de kaderwet in de Algemene wet bestuursrecht onze nadrukkelijke voorkeur heeft. Algemene bestuursrechtelijke voorzieningen en spelregels, zoals over adviesorganen, moeten worden opgenomen in de wet die daar speciaal voor is ontworpen, namelijk de Algemene wet bestuursrecht, tenzij buitengewoon sterke argumenten zich daartegen verzetten. Vooralsnog ga ik daar niet van uit.

□

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD): Voorzitter! Het is een heuglijke dag, omdat dit wetsvoorstel nu voorligt en omdat wij het nu uiteindelijk bespreken. De VVD-fractie kan instemmen met het voorstel, dat een flexibeler aanpak van het aanvragen van adviezen door de regering mogelijk maakt. Je zou bijna zeggen: "eindelijk". Ik ben ook blij dat de CDA-fractie uiteindelijk met het wetsvoorstel zal instemmen en dezelfde mening is toegedaan.

Wij zijn op allerlei terreinen bezig met het in de praktijk brengen van deregulering. "Minder regelgeving en slagvaardiger opereren" is het motto. Door de afschaffing van de adviesverplichting zet men geen streep door het inwinnen van advies. Het is van belang om dat te benadrukken. De heer De Graaf heeft

al aangegeven dat dit wetsvoorstel soms inderdaad heel heftig lijkt, maar de verantwoordelijkheid ligt bij de regering. Zij moet zelf een afweging maken over de belangen en moet zelf draagvlak creëren voor haar wetsvoorstel. De VVD-fractie vindt dat een regering daar altijd toe in staat moet zijn. Als dat niet het geval is, is er altijd nog de Kamer die dat kan corrigeren.

Voorzitter! De Raad van State valt in beginsel buiten dit wetsvoorstel. De VVD heeft gevraagd of de regering tevreden is over de periode van adviesverstrekking door de Raad van State. Daarop is een zeer diplomatiek antwoord gekomen. Er zijn voors en tegens. De regering wil de gegevens over 1994 afwachten. Ik ben daar ook erg benieuwd naar, maar wat gaat de regering daarmee vervolgens doen?

Het is een goede zaak dat als de regering een advies aanvraagt, sprake is van een dwingende termijn. Als het advies niet binnen die termijn gegeven kan worden, kan de regering zelf bepalen of zij alsnog op het advies wacht of verder wil. Ik meen dat dit een zeer heldere lijn is. De verantwoordelijkheid van de regering is op dit punt groot, maar die is in het algemeen groot.

Voorzitter! Wat de ongevraagde adviezen betreft, is in de schriftelijke ronde een aantal malen aan de orde geweest hoe de regering zich hiertegenover moet opstellen. Moet nog een reactie worden gegeven als het net te laat of te vroeg komt? De regering zal zelf wel aangeven of zij daaraan behoefte heeft. Hoe gaan beide bewindslieden hiermee om?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Hoe stelt mevrouw De Vries zich dat voor? Een adviesorgaan meldt, dat een ongevraagd advies zal worden uitgebracht. Ontstaat dan automatisch de verplichting om de beleidsvoorbereiding op te schorten, totdat het bij de regering ligt?

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD): Dat denk ik niet. Het is uiteindelijk de regering die regeert. Zij bepaalt of zij een advies wil vragen. Als zij geen advies vraagt zal zij daarvoor ongetwijfeld een reden hebben. Als er een ongevraagd advies komt ± dat is te allen tijde welkom ± dan zal zij die afweging zelf moeten maken. Daarnaast kan de Kamer bekijken of zij er wat mee wil.

B.M. de Vries

Wat de hoeveelheid ongevraagde adviezen betreft, is de vraag gesteld of het erg is, als er veel ongevraagde adviezen worden uitgebracht. De regering antwoordt, dat dit risico niet zo groot is, als er maar een goede afstemming is. De vraag rijst of het wel een risico is. Is het erg, als er ongevraagde adviezen worden uitgebracht? Zegt het wat over de kwaliteit van het beleid? Via een interruptie in het betoog van de heer Koekkoek heb ik al gezegd, dat dit niets zegt over de kwaliteit van de wetgeving. Vindt de regering dit een risico of neemt zij dit in het normale spel mee?

Voorzitter! Wat de SER betreft, is de regering de mening toegedaan, dat de SER een bijzondere positie inneemt, zodanig dat die positie in de wet moet worden vastgelegd. In de tekst van de regering staat dan de volgende prachtige volzin: "De regering stelt, dat het welslagen van het sociaal-economisch beleid afhankelijk is van zowel een goede afstemming van het handelen als van de opvattingen van de diverse actoren als van de inbreng van deskundigheid vanuit verschillende invalshoeken." De VVD is het met de regering eens, dat sociaal-economisch beleid ongelooflijk belangrijk is. De regering moet haar eigen afwegingen maken. Een verplichting lezen wij daarin niet. Wij zitten daar ook niet op te wachten.

In dit wetsvoorstel blijft de SER niet volledig buiten schot. Er vinden wel degelijk een aantal aanpassingen plaats. De adviesverplichting blijft in het wetsvoorstel verankerd als het gaat om hoofdlijnen van bestuur. In de schriftelijke ronde heeft het CDA gevraagd of bij advisering niet moet worden overgegaan tot hoofdlijnen in het algemeen. Ten aanzien van de criteria voor hoofdlijnen geeft u aan, dat dit wat moeilijk is. Wat is een hoofdlijn en wat niet? Hierover kan vrij snel een verschil van mening ontstaan. Als onderdeel van de argumentatie aan het CDA stelt u, dat er snel discussie kan zijn over wat hoofdlijnen zijn. Wij zijn dus bezig met die deregulering. De heer Rouvoet heeft namens de RPF-fractie gevraagd of volledige afschaffing van de plicht om de SER om advies te vragen in de praktijk iets uitmaakt. Het antwoord van de regering hierop is dat het verschil in de praktijk niet groot hoeft te zijn. Ik zou haast zeggen: nu breekt mijn klomp. Waarom een regel in de wet

opnemen als wij eigenlijk vinden dat het niet nodig is, omdat het immers in de praktijk niet veel uitmaakt? Bovendien heeft de regering een eigen verantwoordelijkheid. Als zij het nodig vindt op sociaal-economische gebied advies in te winnen, moet zij dat doen. Waarom wil de regering zich tegen zichzelf beschermen door een bepaling in de wet op te nemen, terwijl zij van plan is over gewichtige onderwerpen altijd advies te vragen? Ik ontvang hierop graag een reactie van de bewindspersonen.

Een andere aanpassing is dat de regering geen advies hoeft in te winnen als er een dringende reden is. Het is een prachtige versoepeling, maar wanneer is een reden dringend? Is zij dat wanneer het de regering zo uitkomt om haar moverende redenen? Wat wil de regering met die aanpassing? De VVD-fractie heeft de indruk dat de regering het eigenlijk met de VVD-fractie hierover eens is, maar een andere formulering zoekt. Het lijkt erop dat zij niet tegen de SER durft te zeggen: wij hebben goed overleg, maar wij vragen advies wanneer wij dat nodig vinden.

De VVD-fractie volgt altijd een consistente lijn. Er is een initiatiefwet-Bolkestein geweest. In navolging daarvan is er ook een amendement ingediend met de strekking dat er geen sprake moet zijn van een plicht om de SER advies te vragen, ook niet op hoofdlijnen en dat een termijn kan worden gesteld wanneer de regering wel om advies vraagt. Diverse sprekers hebben gezegd dat de politiek de SER soms als schuilkelde gebruikt. Afschaffing van de adviesplicht maakt het de regering moeilijker zich daarachter te verschuilen. Het belangrijkste is echter dat de regering haar eigen verantwoordelijkheid heeft en neemt.

De fractie van D66 heeft gevraagd of mijn fractie de SER een zachte dood wil laten sterven. Wij praten hier slechts over al dan niet verplichte advisering. Over een zachte dood van de SER doen wij geen enkele uitspraak. Ik denk dat het goed is dat er over en weer wordt overlegd over sociaal-economisch beleid.

De heer **Koekkoek**: Zit de dwingende termijn niet al in het wetsvoorstel ± ik wijs op de Algemene wet bestuursrecht ± en is dus uw amendement niet overbodig?

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD): Die vraag hebben wij ons ook gesteld. Ik heb begrepen van de ambtenaren van het ministerie van Justitie dat, als wij artikel 41, lid 2, volledig schrappen, geen dwingende termijn nodig is. Op advies van degenen van het ministerie van Justitie die hebben meegeholpen bij de voorbereiding van dit amendement hebben wij dit als zodanig geformuleerd. Wij willen namelijk ervan verzekerd zijn dat, als advies wordt gevraagd, een termijn gesteld kan worden.

Dan heb ik ten slotte nog een vraag voor de heer Van Heemst. De fractie van de PvdA heeft niet helemaal duidelijk gemaakt of zij ons amendement zal steunen. Ik kan niet zeggen dat ik mij kan herinneren dat de heer **W. Itgens** in 1990 en 1991 andere uitspraken heeft gedaan, omdat dit voor mijn tijd was. Ik heb wel wat uitspraken gezien van de heer **W. Itgens**, de toenmalige fractievoorzitter van de PvdA, waaruit blijkt dat hij het in feite eens is met het standpunt van de VVD. Misschien kan de heer Van Heemst nu of in tweede termijn duidelijk maken hoe zijn fractie er tegenover staat.

De heer **Van Heemst** (PvdA): De heer **W. Itgens** is afgevoerd.

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD): Dit is een prachtig besluit van mijn bijdrage in eerste termijn, voorzitter.

□

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Ik zal namens de regering als eerste het woord voeren. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en ik waren wat in verwarring, omdat van het wetsvoorstel inzake de advisering de minister van Justitie de eerste ondertekenaar is en van het andere wetsvoorstel de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Wij hebben besloten dat ik zal beginnen.

Het wetsvoorstel waar het nu om gaat, houdt het afschaffen van de adviesverplichting in; niet meer, maar ook niet minder dan dat. Het gaat hierbij om het versterken van het primaat van de politiek. Het kabinet wil de stroperigheid van de politieke besluitvorming verminderen en het wil randvoorwaarden scheppen voor een voortvarende aanpak van maatschappelijke problemen door de politiek. Vandaar

Sorgdrager

dit wetsvoorstel. Natuurlijk is het maar een onderdeel en ik hoop aan het eind van deze maand naar aanleiding van de nota Voortvarend wetgeven meer in het algemeen met de Kamer te kunnen spreken over de mogelijkheden tot versnelling van de wetgevingsprocedure. Bij deze voortvarendheid wil ik er wel de nadruk op leggen dat ook de zorgvuldigheid van de besluitvorming voor het kabinet voorop blijft staan. Dit behoeft het wegnemen van onnodige belemmeringen echter niet in de weg te staan. Adviesverplichtingen kunnen zo'n belemmering vormen. Overigens werken wij naar aanleiding van het aan de Kamer uitgebrachte rapport "Raad op maat" natuurlijk ook in bredere zin aan een doelmatiger adviesstelsel; de staatssecretaris zal daar zo dadelijk nog op ingaan. Ik volsta nu met er de nadruk op te leggen dat er natuurlijk een samenhang is, maar dat wij niet mogen vergeten dat dit wetsvoorstel ook een zelfstandige betekenis heeft. Met het afschaffen van de adviesverplichtingen is op korte termijn winst te behalen, ook los van de veel omvangrijker herziening van het adviesstelsel. Het gaat erom dat de regering met gezond verstand met de advisering omgaat, om de heer Rouvoet maar te citeren.

Waarom is nu concreet dit wetsvoorstel ingediend? Al onder het vorige kabinet heerste algemeen het gevoel dat het inschakelen van adviesorganen kritischer zou moeten worden bekeken. Dit gevoel is onder meer verwoord in de nota Zicht op wetgeving, al in 1991 door mijn ambtsvoorganger uitgebracht. Het wetsvoorstel vloeit daar dan ook uit voort. Ook de Kamer heeft al over deze problematiek gesproken, zoals al in verschillende bijdragen is aangegeven. De bijzondere commissie Vraagpunten adviesorganen heeft in haar rapport "Raad op maat" aanbevolen, behalve in het geval van de Raad van State alle wettelijke verplichtingen om advies te vragen af te schaffen en om te zetten in een bevoegdheid. En in het debat in juni 1993 over dit rapport bleek dat een overgrote meerderheid van de Kamer zich achter deze aanbeveling schaarde, ook de fractie van het CDA. Het nieuwe kabinet heeft het voornemen van het vorige zonder reserves overgenomen. Ik herhaal nog maar eens dat dit voorstel niet betekent dat er geen advies meer

gevraagd zou mogen worden. De adviesbevoegdheid wordt gewoon gehandhaafd, het gaat er dus om dat het automatisme verdwijnt. Er moet ruimte zijn om van geval tot geval te bekijken of advisering zinvol is. Uiteraard schept dit ook verplichtingen; verschillende fracties hebben daar terecht op gewezen. De door het wetsvoorstel gecreëerde afwegingsruimte zal dus op een zorgvuldige wijze moeten worden gebruikt. Overigens gaat het wetsvoorstel niet alleen over het afschaffen van de adviesverplichting, het maakt het ook mogelijk om verder te gaan met de besluitvorming als het advies niet binnen de daarvoor gestelde termijn wordt uitgebracht. Daartoe stellen wij een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht voor. Hierdoor wordt zeker gesteld dat er bij overschrijding van de adviestermijn ook niet eindeloos op het advies gewacht hoeft te worden. Ook deze wijziging draagt ertoe bij dat onnodige vertraging in het besluitvormingsproces wordt voorkomen.

Vele sprekers zijn ingegaan op de motivering voor het wetsvoorstel. Waarom is er niet per afzonderlijke adviesverplichting aangegeven waarom die geschrapt zou moeten worden? Voorzitter! Elke adviesverplichting is afzonderlijk bekeken en in interdepartementaal overleg aan de orde geweest. De conclusie was eigenlijk steeds dezelfde: in alle gevallen zullen zich situaties kunnen voordoen waarin het vragen van een advies niet zinvol is. Om die reden behoort ook in alle gevallen de mogelijkheid te bestaan om daarvan af te zien. Een adviesverplichting staat deze mogelijkheid in de weg. Aangezien die argumentatie eigenlijk over de hele linie dezelfde is, is het niet nodig om dit per adviesverplichting afzonderlijk te motiveren. Het is dus de bedoeling om een verstandige afweging mogelijk te maken bij het gebruik van de bevoegdheid tot het vragen van advies.

In de stukken heb ik al uiteengezet waarom ik een beperking van de adviesverplichtingen tot hoofdlijnen geen goed idee vind. Uiteraard zal in de regel eerder advies worden gevraagd als het om hoofdlijnen dan wanneer het om details gaat. Maar ook andere factoren kunnen een rol spelen. Een adviesaanvraag kan achterwege blijven als er sprake is van een te ver verwijderd verband

tussen het beleidsvoornemen en de taakopdracht van het adviesorgaan of als de maatregel heel spoedeisend is. Kortom, een minister moet ook andere factoren dan alleen het belang van het onderwerp bij zijn overwegingen kunnen betrekken. Hetzelfde geldt als je de adviesverplichtingen beperkt tot de grondwettelijke aspecten, zo merk ik op aan het adres van de heer Van den Berg.

De heer Van den Berg denkt overigens dat door het behouden van de adviesverplichting in sommige gevallen het grondwettelijke aspect beter tot zijn recht komt. Ik kan het daar toch niet mee eens zijn. Allereerst is er natuurlijk altijd de bevoegdheid om advies te vragen. Juist als het om dit soort aspecten gaat, zal de neiging om advies te vragen groter zijn dan wanneer dit niet het geval is. Nog belangrijker is het feit dat de Raad van State er is. Dat is een orgaan waarbij de verplichting gehandhaafd wordt. Juist de Raad van State is het orgaan dat toeziet op de grondwettelijkheid van bepaalde voornemens. Voorts zal in dit huis en in de Eerste Kamer de grondwettelijkheid van bepaalde wetsvoorstellen in elk geval aandacht krijgen.

Er is nog gezegd dat het door de regering gekozen systeem onbepaald is. Dat zie ik niet zo goed in. Voor mij is helder dat een minister volledig verantwoordelijk is voor de wijze waarop hij zich laat adviseren. Hij moet ook volledig vrij zijn om te bepalen wanneer hij een adviesorgaan inschakelt. Dat is nu precies wat wij het primaat van de politiek noemen.

Ik vind het altijd moeilijk om over concrete voorbeelden te praten. De heer Koekkoek heeft de Onderwijsraad als voorbeeld genoemd. Er zijn wel meer voorbeelden te geven van belangrijke adviesorganen waarvan de advisering door de regering zeer op prijs wordt gesteld. Ik kan de heer Koekkoek toegeven dat er gevallen te bedenken zijn waarin het moeilijk voor te stellen is dat van het vragen van advies afgezien wordt. Maar in zulke gevallen zal ook niet van advisering afgezien worden. En daar gaat het vandaag net om.

De grond voor de afschaffing is niet dat sommige adviesverplichtingen minder belangrijk zijn, maar dat de eigen verantwoordelijkheid van de regering in dezen geaccentueerd wordt. De invulling

Sorgdrager

van die verantwoordelijkheid kan in bepaalde gevallen juist betekenen dat de regering de bestaande adviespraktijk handhaaft. Dat vertrouwen moet men ook eigenlijk in de regering hebben. Bovendien: als dat vertrouwen beschaamd wordt, is de Kamer er nog altijd om in te grijpen.

Het staat de desbetreffende minister natuurlijk ook vrij om werkafspraken met adviesorganen te maken. Juist de Onderwijsraad is daar een goed voorbeeld van. Kort geleden heeft namelijk de minister van OCW, vooruitlopend op de afschaffing van de adviesverplichtingen, in goed overleg met de Onderwijsraad het protocol adviestaak Onderwijsraad afgesloten. Daarin zijn concrete afspraken vastgelegd over de gevallen waarin advies gevraagd wordt. Welnu, dergelijke afspraken zijn mijns inziens erg belangrijk. Het voordeel is ook dat het ruimte laat voor de toekomst. Zo kunnen afspraken bijgesteld worden, als het niet goed loopt. In dit opzicht meen ik de heer Rouvoet ook gerust te kunnen stellen.

Het amendement dat de heer Koekkoek voorstelt, doet dan ook afbreuk aan de opzet van het wetsvoorstel. Ik wil aanvaarding daarvan dus ontraden. Het amendement is ook niet zo logisch. Waarom is het wel goed om bij nieuwe adviesorganen geen verplichting op te leggen en niet bij de bestaande adviesorganen? Geen oude schoenen weggoeien voordat je nieuwe hebt, natuurlijk niet! Maar wij gooien toch niets weg? De adviesraden blijven gewoon bestaan. Ik begrijp de logica van dit amendement dus eigenlijk niet.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik heb het al toegelicht, maar ik wil het toch even herhalen.

De **voorzitter**: Wij hebben u zo even al gehoord. Ik verzoek u dan ook om het heel kort toe te lichten, opdat u niet in herhalingen vervalt. Dat komt de levendigheid van het debat niet ten goede.

De heer **Koekkoek** (CDA): Altijd kort, voorzitter: wij weten nog niet hoe die nieuwe adviesorganen eruitzien. Dat is mijn punt.

Minister **Sorgdrager**: Dat is voor mij

geen bevredigend antwoord; ik kan daar niet zoveel mee.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Het is zo kort, dat het nergens op slaat.

Minister **Sorgdrager**: Wat de informatieverschaffing aan de adviesorganen betreft, merk ik het volgende op. Ik denk dat wij daar geen verplichting van moeten maken. Dat leidt tot allerlei onnodige bureaucraties, waarbij je ieder voorstelletje moet gaan verzenden. Ik denk dat niemand daarmee gebaat is. Ik denk wel dat wij de begroting moeten toesturen, waarin de beleidsvoornemens staan en een wetgevingsprogramma, zodat er overlegd kan worden over een adviesprogramma. Gezien het feit dat het bij de Onderwijsraad op deze manier kan gebeuren, denk ik dat dit bij andere organen op net zo'n goede manier kan gebeuren.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik zou de minister erop willen wijzen dat dit tot gevolg heeft, dat op een gegeven moment ten onrechte geen advies wordt uitgebracht. Als een adviesorgaan een concept-wetsvoorstel of een concept-algemene maatregel van bestuur heeft gezien, dan kan pas blijken op het moment dat het concept bij de Raad van State komt, dat er ten onrechte geen advies is gevraagd. Dat betekent een onnodige vertraging in de besluitvorming. De informatieplicht die ik bepleit, voorkomt dat juist.

Minister **Sorgdrager**: Ik zou willen vragen: wie bepaalt of er ten onrechte geen advies is gevraagd? De regering bepaalt of er advies gevraagd wordt of niet. Als het betreffende adviesorgaan dat niet terecht vindt, kan men dit aan de Kamer kenbaar maken en zou er, in een uiterste geval, wellicht een zekere vertraging kunnen optreden. Maar ik denk dat, als met verstand met dit soort dingen wordt omgegaan, a. de regering heus wel weet op welke momenten er advies gevraagd moet worden, b. een adviesorgaan heel goed weet, uit de beleidsvoornemens en uit het wetgevingsprogramma, wat er aan de orde is en c. in het algemeen blijkt dat adviesorganen buitengewoon goed op de hoogte zijn van wat er gaande is.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Dat "ten onrechte" blijkt, wanneer de Raad van State constateert: wij missen een advies van dat en dat adviesorgaan. Dit heeft zich in het verleden zelfs bij wettelijke adviesverplichtingen al voorgedaan. Het kan zich ook voordoen, als een wetsvoorstel bij de Kamer ligt, dat wij zeggen: wij missen het advies op dat en dat punt. Dan betekent dit een onnodige vertraging in de procedure. Dat is het probleem.

Minister **Sorgdrager**: Dat zou in een uiterste geval zo kunnen zijn, maar wanneer bij alles informatie moet worden verschaft enz., is dat een onnodige bureaucratiesing. Nu, dat is een kwestie van afweging. Dat de Raad van State op een gegeven moment zegt, in een geval dat er verplicht advies moet worden gevraagd, een advies te missen, ja, dat is nogal logisch. Haal je de koekkoek, zou ik willen zeggen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dank u.

Minister **Sorgdrager**: Ik kon het niet laten!

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Je kunt er wel eens over twifelen, maar die situatie zal zich kunnen voordoen en daar dient die tijdige informatievoorziening voor.

Minister **Sorgdrager**: De heer Van den Berg verwees naar artikel 3 van de Wet ziekenhuisvoorzieningen. Daar zie ik dat het College voor de ziekenhuisvoorzieningen eigener beweging een advies uitbrengt. Zo zie je maar dat men altijd goed op de hoogte is van wat er zich afspeelt. Het gaat op dat punt om de richtlijnen die de minister vaststelt bij het ontwerpen van plannen voor ziekenhuisvoorzieningen. Ik ga er althans van uit dat die richtlijnen zijn die algemene voorschriften bevatten en geen individuele beschikkingen; dat klopt ook met de jurisprudentie. Daarmee vallen die adviezen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Mocht het anders komen te liggen, bijvoorbeeld omdat de rechter een andere beslissing geeft, dan kunnen wij de zaak opnieuw bekijken, maar op dit moment acht ik daar geen reden voor. Bovendien is het toch zo, dat advisering en rechtsbescherming twee verschillende dingen zijn. Op dit moment is de jurisprudentie wel

Sorgdrager

zo, dat er vernietiging optreedt, omdat er een adviesplicht in de wet staat. Als men dat niet doet, zal de jurisprudentie zich richten op die verplichting; dat is logisch. Maar ik denk niet dat het afschaffen van die adviesplicht tot meer bezwaren in die zin zal leiden.

In de diverse bijdragen is de positie van de SER belicht. Deze belangstelling is begrijpelijk. Zoals al is gememoreerd, heeft de Kamer in het najaar van 1993 uitvoerig over de SER gesproken naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel van de VVD-fractie. Dat voorstel had een eenvoudige opzet, namelijk om artikel 41, tweede lid, van de Wet op de bedrijfsorganisatie te laten vervallen. Dat voorstel is toen verworpen.

Ik wil niet verhullen dat je over de positie van de SER verschillend kunt denken; verschillende standpunten zijn verdedigbaar. Dit blijkt ook wel uit de manier waarop de discussie tot dusverre is verlopen. Het vorige kabinet zat aanvankelijk op de lijn van de VVD-fractie. In het voorontwerp dat in april 1993 aan de adviesorganen is voorgelegd, werd ook de algemene adviesverplichting in artikel 41, tweede lid, geschrapt. De optiek was dan ook om aan lijn te trekken voor alle adviesorganen.

Mede naar aanleiding van het (verplichte) advies van de SER en het overleg met de sociale partners is het vorige kabinet daarop teruggekomen. Het heeft ertoe geleid dat de adviesverplichting voor de SER is gehandhaafd, maar wel in een aangepaste vorm.

Waarom nu juist voor de SER een uitzondering? Ik wil wel toegeven dat het onderscheid tussen de SER en sommige andere adviesorganen iets arbitrairs heeft. Toch is er wel een verschil. Het is voor de Nederlandse samenleving van groot belang dat overheid, werkgevers en werknemers gezamenlijk werken aan de oplossing van de grote sociaal-economische problemen. Het kabinet stelt prijs op goed overleg. De SER is daarvoor het belangrijkste forum.

In dat licht bezien acht het kabinet het minder gewenst de algemene adviesverplichting aangaande de SER gericht op hoofdlijnen te laten vervallen.

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD): Wat vindt u van uw eigen verantwoordelijkheid in dezen? U zegt dat de regering ervoor is de verplichtingen

af te schaffen en dat de regering haar eigen verantwoordelijkheid heeft. U noemt het bovendien een heel belangrijk thema. Dat is het ook. Daar steun ik u in. En toch zegt u, in afwijking van uw eigen fractie, dat u toch vindt dat het in de wet moet worden vastgelegd. Het lijkt net alsof u uzelf niet vertrouwt. En dat kan ik mij niet voorstellen.

Minister **Sorgdrager**: Dat is het punt ook niet. In juni 1993 heeft de regering aan de sociale partners een toezegging gedaan en wij vinden het niet zo netjes om die toezegging nu niet gestand te doen en weer en andere richting te kiezen. Dat is een heel belangrijk element in de besluitvorming geweest.

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD): Maar die partners worden toch niet opzij gezet?

Minister **Sorgdrager**: Nee, maar de toezegging is gedaan dat voor de SER die taak van verplicht advies op hoofdlijnen wordt gehandhaafd. Ik vind dat het kabinet dan die lijn moet blijven volgen. Dat hebben wij dan ook gedaan.

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD): Tegelijkertijd zegt u ook dat het in de praktijk niet zoveel zal uitmaken. En dan denk ik: D66, een realistische partij, en toch neemt de regering dit standpunt in.

Minister **Sorgdrager**: Compromissen moeten soms gemaakt worden. Ik vind dit niet zo'n slecht compromis.

De heer **De Graaf** (D66): Misschien dat ook mevrouw De Vries weet dat de minister niet van de fractie is en de fractie niet van de minister is. Dualisme lijkt mij ook bij de VVD redelijk bekend, zo blijkt uit de afgelopen weken.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Zou de minister nog willen ingaan op de vraag of misschien het standpunt van de sociale partners zich aan het wijzigen is?

Minister **Sorgdrager**: Ik ben nog niet klaar met mijn beantwoording. Ik ging even in op de interruptie van mevrouw De Vries.

De SER geeft een advies op hoofdlijnen, niet meer op details. Dat is niet meer noodzakelijk. De heer

Koekkoek heeft zich afgevraagd of dat wel goed gaat, of de regering wel in staat is de hoofdlijnen te onderscheiden van de details. Het merkwaardige is dat het CDA in het verslag juist pleit voor verplichting ook bij andere organen advies op hoofdlijnen te vragen. Kennelijk heeft men het vertrouwen dat het daarbij wel goed gaat. Ik vind dat niet zo consistent. Ik vind dat de regering in staat is en ook moet zijn om die hoofdlijnen zelf te bepalen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Het punt was dat de regering zei: wij bepalen wat de hoofdlijnen van het beleid zijn waarover wij advies vragen.

Minister **Sorgdrager**: Ja.

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijn reactie daarop was: dat zou in een bepaald geval de rechter wel eens uiteindelijk kunnen bepalen. Wil de minister daarop een reactie geven? Daarnaast wijs ik nog op het punt dat ik bij de vorige interruptie noemde.

Minister **Sorgdrager**: Natuurlijk kan het zijn dat de rechter een keer anders bepaalt. Dat is waar. Ik zeg ook toe dat wij van plan zijn om na een jaar of drie te kijken of het inderdaad goed heeft gewerkt. Als er knelpunten zijn, kunnen er bijstellingen plaatsvinden. Ik denk overigens dat dit niet nodig zal zijn. Maar goed, dat is het zelfvertrouwen dat de regering in dezen heeft.

Ik weet niet meer op welk punt de heer Koekkoek in zijn vorige interruptie wees, voorzitter.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik heb erop gewezen dat de voorzitter van VNO/NCW onlangs nogal kritische opmerkingen bij de SER heeft gemaakt. De vraag is of in dat licht aan de SER niet moet worden gevraagd of men nog hetzelfde denkt als in juni 1993.

Minister **Sorgdrager**: Voor zover ik weet, denkt de SER nog steeds hetzelfde. Het kan natuurlijk gebeuren dat er een keer kritiek is op de SER. Dat hoeft natuurlijk niet meteen tot een ander standpunt te leiden. In elk geval is de afspraak met werkgevers en werknemers gemaakt. Men heeft zich niet gewend tot de regering. Men weet ook precies wat er op dit moment aan de

Sorgdrager

orde is. Voor zover ik weet, blijft de SER bij het oude standpunt.

Dan kom ik bij de Raad van State. Het is duidelijk dat het afschaffen van de verplichting tot advies van de Raad van State niet aan de orde is. Het is in de Grondwet verankerd. De regering ziet geen reden en acht het niet juist om daarin een verandering aan te brengen. Een aantal sprekers maakt zich zorgen over de tijd die met het horen van de Raad van State is gemeoid. Wij delen die zorg. Ook de Raad van State zelf is bezorgd. Het college heeft zich dan ook tot doel gesteld om zoveel mogelijk gevallen binnen de drie maanden, in elk geval binnen zes maanden, te adviseren. Uit de cijfers over de jaren 1990 t/m 1993, die wij in de nota naar aanleiding van het verslag hebben gepresenteerd, blijkt helaas dat deze doelstelling niet wordt gehaald. De raad heeft in 1993 beduidend meer zaken afgedaan dan in de jaren daarvoor en heeft dus wel degelijk een forse inspanning geleverd. Dat is echter onvoldoende, omdat het aantal adviesaanvragen nog sneller steeg. Wat dat betreft moet de regering natuurlijk ook de hand in eigen boezem steken. Ik teken hierbij overigens wel aan dat het aantal adviesaanvragen natuurlijk maar een grove indicatie geeft van de werklast. Er is juist ter versnelling van het wetgevingsproces een zekere trend om grote wetgevingsprojecten vaker te splitsen in een aantal deelvoorstellen. Dat zou ook een stukje van de stijging kunnen verklaren. Overigens kan de raad echt heel snel adviseren als dat moet, zoals recent over de deltawet grote rivieren. Er lag binnen een week een advies. Niettemin is er alle aanleiding om opnieuw te bekijken wat wij kunnen doen om de duur van de advisering te beperken. Wij zullen daarover opnieuw in overleg treden met de Raad van State zodra de cijfers over 1994 beschikbaar zijn; naar verwachting over één of twee maanden.

De heer **Van Heemst** (PvdA): U zegt: wij zullen nog eens nalopen wat wij kunnen doen. Ziet u andere mogelijkheden dan alleen zoeken naar personele uitbreiding? Deze vraag speelt al vanaf de behandeling van het rapport "Raad op maat". Iedere keer breken wij het hoofd over de vraag: hoe kun je op een verantwoorde manier versnelling

aanbrengen? Ik kom uiteindelijk steeds uit bij het personeel.

Minister **Sorgdrager**: Dat klopt. Wij zoeken het niet in een uitbreiding van het personeel. Nu loop ik vooruit op zaken die op een ander moment aan de orde komen. Op het ogenblik behandelt de Raad van State nog steeds AROB-beroepen. Men verwacht de werkvoorraad die er is op niet al te lange termijn weggevoerd te hebben, zodat er meer capaciteit vrijkomt voor de behandeling van de adviezen. Onze hoop is erop gericht dat de Raad van State over niet al te lange tijd beter in staat zal zijn om sneller te reageren. Wij moeten trouwens ook kijken naar de reeds genomen maatregelen. Daarom zeg ik ook dat wij moeten wachten tot de cijfers over 1994 beschikbaar zijn. Er is een aantal maatregelen genomen, bijvoorbeeld om het aantal verzoeken om spoedadvies, die uiteraard de werkplanning van de raad beïnvloeden, terug te dringen. Ik kan verzekeren dat dit in het kabinet ook iedere keer aan de orde is. Als een spoedadvies wordt gevraagd, wordt heel kritisch gekeken of dat inderdaad wel nodig is. Daarvoor is een vrij zware procedure afgesproken, die ook is opgenomen in een pakket wijzigingen van de Aanwijzing voor de regelgeving, dat overigens ook al langer dan zes maanden bij de Raad van State ligt. Het probleem zit overigens niet alleen in de duur van de advisering, maar ook in de onvoorspelbaarheid van die duur. Met andere woorden: het is duidelijk dat wij de afspraken met de raad nog eens moeten bevestigen en de termijn van zes maanden moeten benadrukken.

De heer Koekkoek heeft nog een vraag gesteld over het raadplegen van organisaties van ouders en leraren, als ook van gemeente- en provinciebesturen in het kader van de Wet op het voortgezet onderwijs. Het gaat in dit geval, zoals hijzelf ook zegt, niet om advies maar om overleg. Zoals men weet, is dat onderscheid in het nieuwe adviesstelsel essentieel. Het is evident dat bij het invoeren van belangrijke beleidswijzigingen steeds overleg moet plaatsvinden met belanghebbenden. Dat is ook een kwestie van behoorlijk bestuur. Dat zal de regering natuurlijk ook doen, en dat geldt ook hier. Ik weet niet of het nu juist in dit geval dan nodig is om dat

overleg weer te verankeren, want dat zou dan voor meer vormen van overleg moeten gelden. Ik vind dat wij ook in dit opzicht consequent moeten zijn.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Tussen haakjes: ik sprak niet over provinciebesturen, maar over schoolbesturen. Maar het georganiseerde overleg met andere lichamen, om het zo maar te zeggen, bestaat natuurlijk wel met provincie- en gemeentebesturen. Dat staat in de Gemeentewet en de Provinciewet. Vandaar mijn vraag of met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen niet kan worden gesproken of voor het overleg dat in de plaats komt van artikel 3 van de Wet op het voortgezet onderwijs, niet ook een wettelijke basis gewenst is.

Minister **Sorgdrager**: Mijn antwoord is: ik denk het niet.

□

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Een van de ambtenaren ten departemente gaf mij het Politiek woordenboek: de taal van ambtenaren en politici in het Nederlands vertaald. Onder "adviesaanvraag" wordt daarin gesteld: Verzoek van een minister aan een instantie of aan een speciaal ingestelde commissie om een rapport uit te brengen over een netelig probleem. De politieke betekenis van een adviesaanvraag of aanvraag is dat het nemen van een beslissing over een moeilijke kwestie voorlopig kan worden uitgesteld (zie ook: opschuiven).

Ik zal nu niet het gestelde onder "opschuiven" voorlezen, want dat verwijst vervolgens weer naar adviesaanvraag. Het tweede citaat, dat ik zelf vond bij het doornemen van de stukken voor vandaag, is een beetje het "Droste cacao-blikje". Het is een citaat dat ik haalde uit de inbreng van mijn toenmalige collega Wiebenga over "Raad op maat", waarin hij zegt: Het deed mij allemaal denken aan een uitspraak van prof. Scholten. Hij zei ooit: "Politici en adviesraden, dat is net als verslaafden aan drank. Zij willen er graag van afkomen, maar zij kunnen er niet buiten."

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Gaat de staatssecretaris ook nog serieus in op het advieswezen?

Kohnstamm

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Als kennelijke scherts mislukt, is er iets dramatisch aan de hand, mijnheer Koekkoek.

Degene die over het voorliggende wetsvoorstel de spijker het meest op zijn kop sloeg, althans mij sprak het zeer aan, was de heer Rouvoet. Hij zei: het voorliggende voorstel is natuurlijk ontzettend belangrijk, maar laten wij er geen revolutie over verwachten. Dat gold aan twee kanten. Aan de ene kant: er zullen zeer regelmatig adviezen worden gevraagd, ondanks het vervallen van de adviesverplichting. Aan de andere kant: wij moeten politiek de ruggen recht houden om ons niet toch, conform het woordenboek, achter adviesaanvragen te verschuilen. In die zin is het relevant om het wetsvoorstel zo snel mogelijk kracht van wet te geven. Tegelijkertijd moet de politieke praktijk uitwijzen in hoeverre ongevraagde adviezen een grote vlucht zullen nemen en of gevraagde adviezen zullen leiden tot verschuilgedrag in de politiek. In die zin was ik zeer getroffen door de opmerkingen van de heer Rouvoet.

Na deze algemene opmerking wil ik nu ingaan op een paar concrete zaken. Dat doe ik, dit in de richting van de heer Koekkoek, uiterst serieus. De heer Koekkoek begon als eerste over de vraag hoe de adviesorganen op de hoogte zouden kunnen worden gesteld van wetgeving in voorbereiding. Anderen sloten zich bij hem aan. De heer Koekkoek sloot zich in zijn bijdrage overigens weer aan bij opmerkingen van de fracties van D66 en de VVD in de schriftelijke voorbereiding.

Het volgende beeld staat mij daarbij voor ogen. Voordat de begroting wordt ingediend, wordt er altijd een wetgevingsbijlage aan toegevoegd, zodat iedereen in het openbaar kennis kan nemen van wat het kabinet voornemens is in de komende periode te doen. Degene die hier al langer rondloopt, weet dat het kabinet zich in het algemeen meer voorstelt te gaan doen dan het via wetgeving kan waarmaken. In het algemeen is er dus ruim de tijd om met elkaar te overleggen over de vraag of over relevante wetgevingsprojecten of beleidsnota's al dan niet advies moet worden gegeven door adviesorganen. Het kabinet stelt zich voor om straks, in het nieuwe adviesstelsel, met de nieuwe adviesorganen werkplannen te maken. Deze werkplannen worden

dan toegevoegd aan de begrotingsstukken, zodat iedereen daar vervolgens kennis van kan nemen. Bij de totstandkoming van zo'n werkplan zullen natuurlijk ook begrotingstechnische zaken worden bekeken, die vervolgens in de begroting worden meegenomen. In het overleg over de werkplannen zal het kabinet ook laten weten waarover het in de komende periode expliciet advies wil. De adviesorganen, kennisnemend van de plannen van het kabinet, kunnen dan aangeven over welke grotere beleids- en wetgevingsprojecten zij graag zelf willen adviseren.

Het lijkt mij in het algemeen dat het kabinet, als een adviesorgaan ergens over wil adviseren, dat ongevraagd advies tot een gevraagd advies zal omvormen. Voor zover dat niet gebeurt, ben ik het eens met wat mevrouw De Vries daarover zei. Zij zei herhaaldelijk dat de Kamer er dan ook nog altijd is. Als uit een werkplan zou blijken dat het kabinet niet of onvoldoende ruimte heeft geboden voor ongevraagd advies, of als een ongevraagd advies niet is gebombardeerd tot gevraagd advies, of als over een bepaalde kwestie niet om advies is gevraagd, dan ligt het voor de hand dat een bepaald adviesorgaan zich heel snel tot de Kamer wendt. Dan speelt zich vervolgens het spel af dat in de begrotingsbehandeling altijd wordt gespeeld. De Kamer komt daar dan op terug via bijvoorbeeld een motie, maar het kan ook anderszins. Ik ben het met de heer Van Heemst eens dat nog eens moet worden nagedacht over de precieze rol van de Kamer daarbij. Het is wel mijn wens dat dit wordt vastgelegd, maar daarover zijn Kamer en kabinet het eens. De Kamer kan dan zeggen dat zij advies wenst, met alle gevolgen van dien voor het werkplan. Daarmee is een kader geschapen voor een politieke afweging van de vraag waarover advies wordt gevraagd, want dat is de essentie. Als het kabinet de politieke afweging maakt dat geen behoefte bestaat aan advies over een bepaalde kwestie, dan is er de mogelijkheid van appel op de Kamer om zelf te vragen om advies. Op basis daarvan zou dan ook afgesproken moeten en kunnen worden dat voorontwerpen van wet naar adviesorganen gaan, evenals eventueel relevante andere concept-regelgeving.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik heb een kanttekening bij de uiteenzetting van de staatssecretaris. De bijlagen bij de memorie van toelichting bij begrotingen bevatten alleen de wetsvoorstellen die in de pijlpijn zitten, alsmede bijvoorbeeld uitvoering van moties. Het gaat echter niet om concept-algemene maatregelen van bestuur, terwijl een adviesorgaan natuurlijk moet weten ± juist als de gedelegeerde wetgeving zo belangrijk is, bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs ± wat er op dat gebied aan de hand is en wat eraan komt aan algemene maatregelen van bestuur. De uiteenzetting van de staatssecretaris dekt dus bepaald niet alles. Vandaar mijn idee om per wet voor ieder adviesorgaan nauwkeurig te omschrijven in hoeverre er een informatieplicht is.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Laat ik vooropstellen dat het het voornemen van kabinet en Kamer is om zo min mogelijk met gedelegeerde wetgeving te werken. Ik weet dat wij er vaak niet veel van bakken, maar het is ondertussen wel een van de dingen die wij ons elke keer weer voornemen om te doen.

Daarnaast kunnen voor een relevante AMvB die wordt voorbereid en die in de nieuwe adviesorganen strategisch advies behoeft op middellange termijn, externe knappe koppen ± dus niet belanghebbenden, want overleggen doen wij op andere momenten en met andere mensen ± bereid gevonden worden om te zeggen wat de richting zou moeten zijn. Het gaat dan om echte, grote problemen. In die optiek van het nieuwe stelsel wordt advisering over afgeleide regelgeving natuurlijk ook minder urgent. De adviesorganen zullen kleiner zijn en kleinere secretariaten hebben, wat "Raad op maat" wil en wat wij ook nastreven. Zij zullen niet over alle wisselasjes adviseren. De bedoeling is om overheid en Kamer te voorzien naar strategisch-adviesbehoefte. De zaak komt er dus iets anders voor te staan dan in de huidige situatie het geval is. Dat waren althans de conclusies die getrokken waren en dat was ook de harde opdracht van "Raad op maat".

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Dat erken ik. Ik denk echter aan belangrijke algemene maatregelen van bestuur, die bijvoorbeeld gaan over kerndoelen, onderwijs- en

Kohnstamm

examenprogramma's. Daar gaat het om en daar moet een goede regeling voor komen.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Mij dunkt, geheel in lijn met het betoog van de heer De Graaf in zijn eerste termijn, dat een kabinet niet goed snik zou zijn als er bij de voorbereiding van algemene maatregelen van bestuur over relevante punten, bijvoorbeeld het onderwijs, geen advies gevraagd zou worden. Dat zal regelmatig gebeuren. De vraag is nu of een heel administratief pandemonium opgezet moet worden waarbij allerlei regelgeving in concept naar adviesorganen gaat. De heer De Graaf noemde dat culpose uitlokking van ongevraagde advisering, maar dit lijkt mij niet helemaal de bedoeling en zeker niet de bedoeling van het nieuwe adviesstelsel.

De heer **Koekkoek** (CDA): En ook niet van mij.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Dan zijn wij het voor een belangrijk deel eens. Ik denk overigens dat het, vrij met de heer Rouvoet, een beetje zal moeten blijken. Wanneer wij heel grote verplichtingen opleggen en wij ervoor zorgen dat alles wat burgers ook maar enigszins kan binden, in concept bij adviesraden komt, doen wij niet wat wij hebben afgesproken te zullen doen ten aanzien van het adviesstelsel.

De heer **De Graaf** (D66): Het lijkt mij bovendien stug dat een beetje adviesorgaan niet zou weten wat voor concept-algemene maatregelen van bestuur in de boezem van een departement worden ontworpen.

Ik wil even terugkomen op de werkprogramma's. Het betoog van de staatssecretaris sprak mij aan. Tegelijkertijd lijkt het mij verstandiger, als de Kamer de bevoegdheid heeft krachtens de nieuwe kaderregeling zo nodig advies te vragen, dat het werkprogramma nog niet vaststaat ten tijde van de begrotingsbehandeling. Het concept-werkprogramma moet dan aan de Kamer worden toegezonden zodat de Kamer, indien nodig, met de regering over eventuele wijzigingen kan spreken. Pas daarna moet het werkprogramma worden vastgesteld.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Dat is de essentie van

iedere begrotingsbehandeling. De begroting is een concept dat pas wordt aangenomen als de Kamer daarmee instemt. Datzelfde gebeurt met werkplannen. Afhankelijk van de nog te treffen kaderregeling en de concretisering van de vraag op welke wijze de Kamer daarop kan inspringen, zou het kabinet moeten nadenken over de budgettaire consequenties. Als bijvoorbeeld een bepaald adviesorgaan geen ruimte heeft, moeten wij niet in het gebruikelijke gehakketak vervallen. Ik bedoel daarmee het zoeken naar dekking, amendering en dat soort zaken. Als je het serieus doet, en dat is in ieder geval mijn inzet, moet de Kamer de ruimte krijgen ergens advies over te vragen als zij dat per se wil. Zij moet dan niet zelf gaan grasduinen en op een ander gebied een ander adviesorgaan geen advies laten geven om de middelen te vinden om die wens te kunnen honoreren.

De heer **Van Heemst** (PvdA): De heer Koekkoek gaf voorbeelden van essentiële regelgeving in AMvB's. Weet de staatssecretaris of dit het type AMvB is dat pas in werking treedt nadat de Kamer een maand of twee maanden de gelegenheid heeft gehad, zich daarover uit te spreken? Mij lijkt dat ook een extra waarborg voor het in werking stellen van het alarmsysteem.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ik denk dat dit veelal het geval zal zijn. Wat ik nu zeg, zeg ik echter zonder al te veel kennis van zaken. Ik wil even voorzichtig zijn. Mij dunkt dat dit in veel gevallen zo is. Dat zal de heer Koekkoek overigens nog niet tevreden stellen, omdat hij zal zeggen dat dan de Raad van State moet adviseren zonder kennis van het advies van het adviesorgaan. Deze discussie heeft zoëven ook al plaatsgevonden. Ik denk wel dat er voldoende piepsystemen zijn. De heer De Graaf wees er al op dat er nogal wat adviesorganen zijn met secretariaten die gehuisvest zijn in de betreffende ministeries. Over het algemeen zit er in die ruimtelijke omgeving ook een piepsysteem ingebouwd, waardoor een adviesorgaan makkelijk om een concept kan vragen. Op het moment dat het kabinet niet aan die vraag tegemoet wil komen, bestaat de mogelijkheid dat ook dan bij de Kamer te rade

wordt gegaan om het een en ander verder te regelen.

Voorzitter! Dit was een van de belangrijkste punten van het wetsvoorstel. Ik zal proberen de rest korter te behandelen. Ik wil nog wel even reageren op het amendement van de heer Koekkoek betreffende de afschaffing van de adviesverplichting. De essentie van ons gevoelen dat dit een onverstandig amendement is, is dat de afschaffing los van de omvorming van het adviesstelsel een eigenstandige betekenis heeft. De koppeling vindt meer bij toeval plaats. Dat komt omdat de Raad van State bijna een jaar heeft gedaan over de advisering van het onderhavige wetsvoorstel. Daardoor zijn wij zo dicht bij de herziening van het adviesstelsel gekomen dat op zichzelf de vraag gerechtvaardigd is, het in een klap doen. Ondertussen denk ik dat er al veel gewonnen is bij aanvaarding van dit wetsvoorstel omdat het een eigensoortige betekenis heeft en ook voor het huidige adviesstelsel al kan opgaan.

De laatste opmerking van de heer Koekkoek waarop ik wil reageren, betreft het bestuurlijk overleg met gemeenten en provincies. In lijn daarmee is de opmerking van de heer Van den Berg over de waterschappen. Naar aanleiding van de opmerking over de betekenis van de bepalingen inzake het overleg met provincies en gemeenten merk ik allereerst op dat de lagere overheden niet vallen onder de reikwijdte van artikel 79 van de Grondwet. Provincies en gemeenten hebben net als de Raad van State een eigen plaats in onze Grondwet en in onze staatsinrichting. Zij vallen dus niet onder de reikwijdte van de bepaling van artikel 79.

Over de betekenis van dit wetsvoorstel voor de gemeenten en de provincies wil ik het volgende opmerken. De in de Provinciewet en de Gemeentewet opgenomen bepalingen inzake de verhoudingen tot het Rijk verplichten de regering ertoe om de gemeenten en de provincies in de gelegenheid te stellen, hun oordeel te geven over voorgenomen wetgeving die de taken of bevoegdheden van deze overheden betreffen. Daarbij gaat het om een vorm van bestuurlijk overleg en niet om advies. De heer Koekkoek merkte dat terecht op.

Omdat het niet om advisering gaat, valt het overleg met deze

Kohnstamm

overheden buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel en overigens ook buiten het project herziening adviesstelsel. Bij dit wetsvoorstel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de Provinciewet technisch aan te passen, namelijk door de strekking van artikel 184 van de Provinciewet op te nemen in artikel 112 van die wet. Het gaat dus om het samenvoegen van die twee bepalingen. Daardoor wordt ook duidelijk dat het niet om advisering gaat. De huidige tekst van artikel 184, waarin wordt gesproken over het horen van de provinciale besturen, wekte namelijk ten onrechte de indruk dat het daarbij gaat om advisering.

Voor het overige worden ten aanzien van het bestuurlijke overleg met de gemeenten en de provincies en met de VNG en het IPO ingevolge het wetsvoorstel ook enkele afwijkende bepalingen in bijzondere wetten geschrapt, omdat die door de algemene bepalingen in de Provinciewet en de Gemeentewet overbodig zijn geworden. Ik noem een heel actueel voorbeeld: de bepaling inzake het bij AMvB aanwijzen van rivieren waarop buitengewoon toezicht wordt gehouden. Dat is artikel 69 van de Waterstaatswet. Daarin staat dat GS van de betrokken provincie worden gehoord. Ingevolge dit wetsvoorstel wordt die specifieke bepaling geschrapt, maar geldt de algemene bepaling van artikel 112 van de Provinciewet, die de betrokken minister ertoe verplicht om het provinciale bestuur over de voorgenomen maatregel te horen.

Behalve deze technische verbetering van de wetgeving, verandert dit wetsvoorstel dus niets aan de verhouding tussen het Rijk en de provincies en de gemeenten. Maar nogmaals, in de verhouding met de provincies en de gemeenten gaat het om gewoon bestuurlijk overleg. Overleg met deze overheden, of strikt genomen de verplichting om deze besturen in de gelegenheid te stellen hun zienswijze te geven, blijft buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel en ook buiten het project herziening adviesstelsel.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! In artikel 112 van de Provinciewet staat de verplichting voor de regering om het oordeel van provinciebesturen of van het IPO te vragen. Ik begrijp niet dat de staatssecretaris dat geen advies-

verplichting noemt. Dat is toch een woordenspel!

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! De heer Koekkoek kent zijn stukken gewoon onvoldoende. Tot nu toe hebben de Kamer en de regering meermalen over de advisering gesproken. Daarbij is het steeds gegaan om strategisch advies op langere termijn, om advies op politiek grote beleidsmatige punten, etcetera. Daarbij gaat het over adviesorganen. Ik zou het niet in mijn hoofd halen dat provincies en gemeenten adviesorganen van het Rijk zijn. Het is dus niet een advies in de zin waarin wij over adviesorganen en adviezen spreken. Het is wel overleg. Ik kom later op het punt van de heer Van den Berg terug.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Er is geen twijfel over mogelijk dat het hier om een adviesverplichting gaat. Die is er uiteraard niet ten opzichte van een orgaan in de zin van artikel 79 van de Grondwet. Ik wijs er voorts op dat in ditzelfde wetsvoorstel een dergelijke adviesverplichting ten aanzien van onderwijsorganisaties gewoon wordt afgeschaft. Daarop zou je dezelfde redenering kunnen toepassen als op het vragen van het oordeel van provincie- en gemeentebesturen. Het gaat hier dus gewoon om een adviesverplichting. Dat is prima, maar zeg dat dan ook.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Wij zijn het niet eens. Dat bedoel ik serieus.

De heer **Koekkoek** (CDA): Zo ernstig is dat nu ook weer niet.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Dat moet mij ook even van het hart. In de discussie en in het interruptiedebatje tussen de heren Koekkoek en Van Heemst leek het even alsof het CDA tegen het wetsvoorstel zou gaan stemmen. De heer Koekkoek heeft heel duidelijk gemaakt dat dit niet het geval is. Wij zijn het dus op een onderdeelje niet eens.

Een opmerking van de heer Van den Berg ligt in het verlengde van mijn zojuist gehouden betoog. Ik klap enigszins uit de school als ik zeg dat ik verscheidene teksten heb gekregen ter beantwoording van de vragen van de heer Van den Berg, die niet helemaal stroken. Er was enige onhelderheid over de zeer gedetail-

leerde en over het algemeen zeer goed onderlegde inbreng van de heer Van den Berg. In het laatste bericht dat ik heb ontvangen, wordt mij gewezen op artikel 57 van de Waterschapswet. Ik voel mij enigszins geremd om de heer Van den Berg op bepaalde artikelen in de Waterschapswet te wijzen, omdat hij daarvan over het algemeen beter dan ieder ander op de hoogte is. Dat artikel geeft een specifieke overlegplicht ten aanzien van een aantal door hem genoemde elementen. Als ik de inbreng van de heer Van den Berg eerder had gehad, had ik die wat meer tegen het licht kunnen houden, want hij heeft daarin een aantal heel specifieke elementen genoemd, waaronder verwijzingen naar wetsartikelen, die ik hier niet zo snel voor mij heb. In zijn inbreng zat echter in ieder geval één punt waarop ik wil ingaan: hij heeft gezegd dat het, als je een overlegverplichting introduceert met gemeenten en provincies, curieus is dat de waterschappen daar niet in voorkomen. Als ik artikel 57 goed heb gelezen, is in ieder geval van die omissie geen sprake.

De heer **Van den Berg** (SGP): Hier kan vrij snel helderheid over komen. Ik ken artikel 57 van de Waterschapswet uiteraard, maar dat is de pendant van artikel 113 van de Provinciewet, waarin staat dat de minister desgevraagd gelegenheid geeft tot het plegen van overleg met de gemeenten. Dat is de algemene bepaling. De Gemeentewet en de Provinciewet bepalen, respectievelijk in artikel 114 en 112, dat er altijd overleg moet zijn als het gaat om wetten, algemene maatregelen van bestuur enzovoort. Juist die bepaling mist haar pendant in de Waterschapswet. Vandaar dat het in mijn ogen minder juist is om de twee genoemde bepalingen uit de WVO en de Wet op de waterhuishouding, waar het gaat om overleg met waterbeheerders, te laten vervallen. Dat dit element niet in de Waterschapswet staat, heeft volgens mij te maken met de specifieke grondwettelijke positie van de waterschappen. De positie van deze functionele lichamen is anders dan die van gemeenten en provincies. Dat is een klein puntje dat niet helemaal onder tafel moet worden geschoven.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Dat

Kohnstamm

was ik niet van plan en ik zal ervoor zorgen dat er een ter zake deskundig en zo nodig schriftelijk antwoord komt op de desbetreffende vragen van de heer Van den Berg.

De heer Van Heemst heeft een aantal opmerkingen gemaakt die vooruitlopen op de discussie die wij morgen voortzetten in het algemeen overleg. Hij heeft twee of drie punten genoemd die mij hebben doen besluiten om daar vandaag alvast iets over te zeggen, niet in de laatste plaats omdat mevrouw De Vries meldde dat zij een concept-motie ter zake had gezien.

De **voorzitter**: Ik heb daar problemen mee. Omdat de concept-motie niet bekend is, maakt zij geen onderwerp van de beraadslaging uit. Wij blijven bij de orde van dit agendapunt. De heer Van Heemst is ook niet verder gegaan dan de aankondiging dat hij of iemand anders van zijn fractie morgen in het algemeen overleg punten zal aansnijden. Als hij wel verder zou zijn gegaan, had ik dat buiten de orde verklaard, want ik wil bij de orde van dit agendapunt blijven.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Dan kijk ik even welke opmerkingen van de heer Van Heemst ik binnen de orde nog moet bespreken. Dat geldt niet voor de evaluatie van de PBO en ook niet voor het grijze circuit en voor het werkprogramma, waar ik iets over heb gezegd. Ook over de explosie van ongevraagde adviezen heb ik naar aanleiding van het werkoverleg een aantal dingen gezegd. Ik hoop dat de heer Van Heemst het mij niet euvel duidt dat ik morgen op de andere punten terugkom.

Wat de opmerkingen van de heer De Graaf betreft, heb ik al gesproken over de informatievoorziening. Met betrekking tot de integratie van de kaderwet in de AWB heeft de heer De Graaf terecht gemeld dat de kaderwet binnenkort afkomt ± dat wil zeggen: openbaar gemaakt voor advies ± en dat de commissie-Scheltema om advies wordt gevraagd. De gedachte om de kaderwet te incorporeren in de AWB vind ik niet op voorhand idioot, om bijna een citaat van de heer De Graaf te gebruiken.

Tot slot: ook mevrouw De Vries heeft gesproken over het risico van meer ongevraagd advies. Daarover

heb ik volgens mij voorlopig voldoende gezegd.

□

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Als het gaat om de informatieplicht die wij ons voorstellen dan gaat het om een welomschreven informatieplicht bij elke afzonderlijke wet voor nieuwe adviesorganen. Derhalve geen onnodige bureaucratie. Ik zou hierop graag een meer positieve reactie ontvangen dan die welke in eerste termijn is gegeven.

Wat de gefaseerde inwerkingtreding betreft, onderstreep ik dat pas op het moment dat je een wetsvoorstel inzake een nieuwe adviesraad voor je hebt ± ik neem als voorbeeld de Raad voor het cultuurbeleid ± je kunt bekijken welke behoefte er is aan informatieverplichtingen. Op het moment dat de nieuwe wet in werking treedt is het verantwoord om de adviesverplichtingen af te schaffen. Dat is de achtergrond van het amendement. De overgang dient verantwoord plaats te vinden.

□

De heer **Rouvoet** (RPF): Mijnheer de voorzitter! Ik dank beide bewindslieden voor het antwoord. Ik was blij te horen dat de minister mijn opmerking over de gezond-verstandbenadering zo omarmde. Ik had ook niet anders verwacht; het is wat moeilijk om dat te weerspreken.

De staatssecretaris heeft mij goed verstaan, dat ik van dit voorstel geen revolutie verwacht. Hij zal begrijpen dat ik anti-revolutionair genoeg ben om, als dat wel het geval zou zijn, mijn steun niet al te snel aan het wetsvoorstel toe te zeggen.

Voorzitter! Ik wil nog enkele opmerkingen over de SER maken. Het is mij opgevallen dat de minister een heel nuchtere, eerlijke motivering gaf voor de uitzonderingspositie van de SER, dit in tegenstelling tot wat in de memorie van toelichting staat: een vrij geladen, meer inhoudelijke motivering. Het sprak mij wel aan. Het was meer een benadering van bestuurlijk fatsoen ± ik heb in eerste termijn het woord "paaien" genoemd ± dan een inhoudelijke motivering. Ik vind het wel netjes van de minister, maar niet heel sterk. Het gaat om een belangrijk traject. Er is sprake van een voornaam doel: het primaat van

de politiek. Als wetgever moeten wij niet terugschrikken om voor een deel van de betrokken organen minder populaire maatregelen te nemen. De heer Van Heemst zei, dat alle beetjes helpen. Als wij over de SER spreken, dan spreken wij over een flink beetje. Wij moeten er niet te snel voor opzij gaan. Mijn bezwaar is dat de wetgever bij aanvaarding van het wetsvoorstel naast de onomstreden uitzonderingspositie van de Raad van State er ~~aan~~ ^{aan} adviesorgaan uitlicht en op een wat hoger plan zet dan al die andere adviesorganen. Ik betwist niet het hoge soortgelijk gewicht van de SER. Ik stel vast, dat de regering geen principiële onderbouwing geeft voor die uitzondering. Het is vooral een gebaar en dat vind ik ontoereikend. Voor de wetgever is het onverstandig om op die grond een onnodige en onjuiste exceptie voor lief te nemen. Afzien van die uitzondering heeft geen schadelijke gevolgen.

□

De heer **Van Heemst** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Wat de informatieplicht betreft is het mijn stellige overtuiging, dat die overbodig is. Het bergt het risico van bureaucratisering in zich. Die kant moeten wij niet op.

Ik blijf de bijdrage van de heer Koekkoek op het punt van bezwaar tegen het nu afschaffen van de adviesverplichting wat moeizaam vinden. Ik heb geen overtuigende nieuwe inzichten gehoord die hem brengen tot het loslaten van de opvatting die betrekkelijk kort geleden werd ingenomen. Wij kunnen wel zeggen dat op een klein onderdeel verschil van inzicht bestaat, maar mooie bouwwerken bestaan uit zeer veel kleine onderdelen. Als wij bij de eerste de beste gelegenheid morrelen aan zo'n onderdeelje bestaat het risico dat het mooie bouwwerk dat de commissie-De Jong heeft getekend en dat hier breed steun kreeg, nooit tot stand zal komen. Morgen zal er in het overleg met de staatssecretaris volop gelegenheid voor revanche zijn.

Ten slotte verdienen de uitspraken die de heer ~~W~~ ^W Itgens indertijd over de SER heeft gedaan dat ik er nog even serieus op inga. In mijn herinnering is de discussie in PvdA-kring in drie etappes verlopen. De heer ~~W~~ ^W Itgens heeft tijdens een

Van Heemst

rede voor naar ik meen de TU in Eindhoven het appel gedaan, ook voor de eigen kring, om het primaat van het politieke debat te bevestigen. Hij deed dat zeer terecht in relatie tot sociaal-economische vraagstukken. In mijn politieke groepering heeft dat appel behoorlijk wat losgemaakt in de zin dat wij daarop onze gedachten weer eens hebben gescherpt. De tweede stap was dat een balans van die discussie werd opgemaakt aan de hand van het initiatiefwetsvoorstel dat de VVD-fractie indertijd in discussie heeft gebracht. Het bleek dat wij de daarin voorgestelde stappen teveel van het verkeerde vonden. Nu valt te constateren dat mijn fractie uit de voeten kan met de argumentatie van de regering. Tegen de heer Rouvoet zeg ik nog dat een standpunt dat netjes kan worden genoemd in mijn ogen per definitie een sterk standpunt is.

In het wetsvoorstel worden drie aanpassingen aangebracht in het verkeer tussen enerzijds het bestuur, de politiek en anderzijds de SER. Dat biedt een mooi evenwicht voor dit moment, ook in de discussie die in PvdA-verband wordt gevoerd. Het sluit niet uit dat wij zelf verder praten en denken en bij elke voorkomende gelegenheid zullen toetsen welke kant wij op kunnen. Het denken staat niet stil; het gaat misschien vooruit of het boert wat achteruit. Relevant zijn ook de inzichten die zich in de SER ontwikkelen. Dit hoeft dus geen eindstation te zijn. Wij hebben naar aanleiding van de oproep van de heer ~~W~~ Itgens zorgvuldig gediscussieerd en op een aantal momenten de balans opgemaakt, zoals ook nu. Volgens mijn fractie is met de drie aanpassingen een behoorlijk evenwicht gevonden tussen de wat kritische beschouwing over de SER en de beschouwing waaruit de waarde van en de waardering voor dat vrij unieke centrum van onze overleconomie blijken.

De heer **Van den Berg** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Ik wil de bewindslieden danken voor hun reactie die in het algemeen bevredigend was. Ik roep in herinnering de opmerking die ik heb gemaakt over de budgettering van de adviesraden, ook in verband met de werkprogramma's. In dat kader heb ik gevraagd of die budgettering enige ruimte biedt voor het

uitbrengen van ongevraagde adviezen. Wij moeten niet via de lijn van de bezuiniging het uitbrengen van ongevraagde adviezen onmogelijk maken.

Mijn volgende opmerking heeft betrekking op de wijzigingen die zijn aangebracht in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet op de waterhuishouding waarbij de waterbeheerders zijn betrokken. Ik wacht graag een nadere reactie af. Ik denk overigens dat het verstandig is, de zaak pragmatisch kort te sluiten en geen brieven te schrijven. Misschien komen wij er in het overleg met de ambtenaren heel goed uit. Dat moet dan wel gebeuren tussen nu en de stemming, omdat ik niet uitsluit dat, als de uitkomst niet bevredigend is, amendering nodig zal blijken te zijn. Ik stel mij open voor elke praktische oplossing voor nader overleg.

Ik heb geen reactie gehad, voorzitter, op mijn opmerkingen over artikel 58 van de Loodsenwet. Ook daarbij ging het mij niet alleen om het concrete geval. Het is meer symptomatisch voor een ander type overheden, namelijk de verzelfstandigde corporaties. Ook daarbij is het niet een kwestie van advies, maar meer van overleg en horen. Ik krijg daarop nog graag een reactie.

Ten slotte wil ik melden dat wij beide ingediende amendementen niet zullen steunen. Wij vinden het standpunt van de regering op deze punten overtuigend.

De heer **De Graaf** (D66): Voorzitter! Ik dank de minister en de staatssecretaris voor hun reactie op ook mijn kanttekeningen en vragen. Ik denk dat het goed is dat er zich in de Kamer brede steun voor het wetsvoorstel aftekent, ook van de CDA-fractie. Dit stemt mij tevreden, al heb ik de redenering van de heer Koekkoek niet helemaal kunnen volgen. Aan de ene kant is volgens het verkiezingsprogramma van zijn partij verplichte advisering op hoofdlijnen gewenst, aan de andere kant gaat de CDA-fractie toch akkoord met het afschaffen van de adviesverplichting, zij het over enige tijd. De logica daarvan ontging mij enigszins, maar ik ben toch blij met de brede steun van de Kamer, omdat er anders toch alweer gaten in het stelsel zouden worden geschoten.

Inderdaad heeft mijn fractie wat de SER betreft een ander standpunt dan de minister. Dat is op zichzelf natuurlijk volstrekt niet erg. Het argument van de specifieke positie van de SER en van de verhouding tussen de sociale partners en de overheid vind ik wel relevant en ik vind het in die zin ook netjes dat daarop gewezen wordt, maar daarmee is het voor mij nog niet doorslaggevend. Doorslaggevend is, zo zou ik zeggen, dat er geen wezenlijk onderscheid bestaat tussen de SER en een aantal andere adviesorganen waarvoor naar onze mening de adviesverplichting van tafel zou moeten. Overigens zeg ik dit zonder de betekenis van die adviesorganen en dus ook van de SER ook maar enigermate te willen onderschatten of er iets aan af te willen doen.

Het antwoord van met name de staatssecretaris over de informatievoorziening lijkt mij bevredigend. Dit sluit echter niet uit dat wij er bij de behandeling van de algemene wet, of het nu in een aparte kaderwet of in de AWB wordt opgenomen, nog nader over komen te spreken. Van de rigide informatieplicht die in de wet is opgenomen, ben ik geen voorstander als die uiteindelijk toch weer leidt tot een nieuwe vorm van bureaucratie, zoals de heer Van Heemst zei. Misschien kunnen wij op zoek gaan naar een meer algemene regel die een inspanningsverplichting voor de regering zou betekenen en een zeker recht voor de adviesorganen om desgewenst op tijd informatie te krijgen.

Ten slotte. De minister van Justitie zei dat de afwegingsruimte die thans ontstaat, zorgvuldig door de regering gebruikt moet worden. Wel of niet adviezen aanvragen, dat is inderdaad de essentie van dit wetsvoorstel. Dit maakt het niet revolutionair, met het wetsvoorstel gaan wij eigenlijk terug naar de essentie van het geven en aanvragen van adviezen. Niet automatisch, maar keer op keer afwegen waarom, aan wie, wat en wanneer er iets gevraagd moet worden.

Mevrouw **B.M. de Vries** (VVD): Voorzitter! Ik ben er verheugd over, dat dit onderwerp ook voor de fractie van de Partij van de Arbeid in beweging is. Wie weet ziet ook deze

B.M. de Vries

fractie op een gegeven moment in dat ons amendement heel juist is.

De minister erkent de eigen verantwoordelijkheid van de regering en zij zegt dat regering op belangrijke terreinen te allen tijd advies zal vragen, als dat nodig is.

Verder heeft de minister op het punt van de SER een toezegging gedaan, maar het lijkt mij dat de Kamer daar op zichzelf niet aan gebonden is. In de politiek is het primaat aan de Kamer. Uit de argumentatie van de minister begrijp ik dat zij inhoudelijk geen bezwaren heeft tegen het amendement op dit punt. Graag nog een bevestiging daarvan, want dat zou alleen al een winstpunt in dit debat zijn.

□

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! De heer Koekoek wil een positievere reactie op zijn vraag naar de informatieplicht. Ik vrees dat ik hem toch moet teleurstellen. Ik zou alleen kunnen herhalen wat de staatssecretaris en ik hebben gezegd. Ik zal dat niet doen, ik wijs er alleen nogmaals op dat het naar mij idee volstrekt verkeerd zou zijn om een informatieplicht op te leggen, omdat dit echt een enorme bureaucratie zou oproepen. Er zou onnodig een gigantische hoeveelheid papier verplaatst worden. Natuurlijk gaat de regering met verstand van zaken met de adviesorganen om en als zij een belangrijk stuk niet belangrijk genoeg vindt of als zij het niet opportuun vindt om er advies over te vragen, dan zal zij toch het benul hebben om het aan een adviesorgaan toe te sturen, in de verwachting dat het er interesse voor zal hebben. Daar moet men een beetje vertrouwen in kunnen hebben.

Ook wat de gefaseerde inwerking-treding betreft, is het een herhaling van zetten. De heer Koekoek heeft zijn amendement daarover nog eens toegelicht. Het enige wat ik hieraan nog wil toevoegen, is dat de organen die in het leven worden geroepen ook niet voorzien worden van een adviesverplichting. Ik zie het verband dan ook niet zo, eerlijk gezegd.

Ik heb in mijn antwoord niet willen herhalen wat al in de memorie van toelichting staat over de SER. Die bevat een inhoudelijke argumentatie waarom de SER net even iets anders is dan de andere adviesorganen. De regering wil de SER niet op een zelfde manier bekijken als de Raad

van State; zij wil de SER ook niet op dezelfde hoogte stellen. Dat kan ook niet. De Raad van State is immers in de Grondwet verankerd en de SER niet. Dus dat is per definitie al anders.

Allereerst moet gezegd worden dat de positie van de SER in zoverre verandert dat nu alleen advies op hoofdlijnen verplicht is en niet meer op andere punten. Vervolgens is het belangrijk dat je, als je afspraken maakt met sociale partners, wat nog niet zo lang geleden is gebeurd, je als regering ook als een betrouwbare partner gedraagt. Daar moet je het dan voorlopig bij houden, tenzij omstandigheden je ertoe nopen om het anders te doen. Die omstandigheden kunnen onder andere gevormd worden door een gesprek met de SER en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit is dus geen toestand voor eeuwig, zo wil ik mevrouw De Vries een beetje geruststellen. Maar voorshands willen wij het zo laten. Ik zal dan ook moeten uitspreken dat de regering geen behoefte heeft aan het desbetreffende amendement. Deze formulering geeft ook al het standpunt van de regering weer ten opzichte van deze kwestie.

Ik ben het geheel met de heer Van Heemst eens, als hij zegt dat wij nu een bouwwerk opzetten voor het adviesstelsel, dat dit een onderdeel van het bouwwerk is en dat wij het niet moeten verzwakken door er een aantal stenen uit te halen. Laten wij wel wezen: waarom hebben wij dit opgezet? Er was behoefte om de stroperigheid in de besluitvorming aan te pakken en voort te maken met een aantal dingen. Toen ik hier aantrad, was "stroperigheid" voor mij overigens een nieuw woord, maar het geeft wel mooi aan waar het om gaat. Het ging erom niet in eindeloze procedures verzeild te raken en je te verschuilen achter onder andere adviesorganen. Op een gegeven moment moet je daar wat transparantie in brengen en de eigen verantwoordelijkheid van de regering gestalte geven. Daarin moeten wij ook consequent zijn en niet op allerlei punten zeggen "ja maar dit en misschien toch dat" met het idee dat een en ander niet helemaal perfect zal lopen. Welnu, dat merken wij dan wel.

Hiermee heb ik ook gereageerd op de opmerking van de heer De Graaf dat het om verstandige afwegingen gaat. De regering moet zoveel benul

en verstand in hoofd en huis hebben dat die verstandige afweging gemaakt kan worden.

□

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Ik wil graag reageren op een drietal opmerkingen van de heer Van den Berg. Wat de Loodsenwet betreft, merk ik op dat er in dit kader toch een verschil is tussen zelfstandige bestuursorganen en mede-overheden. Overigens komen wij nader te spreken over de zelfstandige bestuursorganen, mede naar aanleiding van de terechte opmerkingen van de heer Van Heemst over de evaluatie. In die zin zijn deze organen niet vergelijkbaar met gemeenten en provincies.

Overleg is uitstekend, maar de indruk is dat dit nu in ieder geval niet in de onderhavige wet behoeft te staan. Daar de formulering een adviesverplichting betreft, is besloten om het te schrappen. De heer Van den Berg heeft natuurlijk in die zin gelijk, dat over relevante uitvoerings-aangelegenheden met de desbetreffende organen overleg gevoerd moet worden. De keuze in dit wetsvoorstel is geweest om daar geen verplicht nummer van te maken, behalve voor medeoverheden.

Ik dank de heer Van den Berg voor zijn pragmatische suggestie voor het verder bespreken van het overleg met waterschappen en de inbreng daarover. In ieder geval moet dat gebeuren voor de stemmingen. Ik begrijp namelijk heel goed dat, zo dat overleg ± dat niet verplicht is, maar dat wij hier nu wel afspreken ± niet tot een bevredigend einde leidt voor hem, hij dan de mogelijkheid wil hebben om te amenderen.

Ten slotte kom ik, ook in de richting van de heer Van den Berg, bij de budgettering van de adviesorganen, in het kader van de vraagstelling "ongevraagd advies". Het kabinet heeft daarover bij het concept-kaderwet ± dat gaat nu naar buiten ± stellingen betrokken, zij het niet direct in de budgetteringssfeer. Ik denk dat het goed is om in dat kader die discussie verder te voeren. Immers, als de heer Van Heemst en ik onze zin krijgen, zal per 1 januari 1997 het nieuwe adviesstelsel intreden en zal de kaderwet van kracht zijn. Dit betekent dat de "AAP", zoals het intern wordt genoemd, slechts één jaar van kracht zal zijn en dan doet het vraagstuk

Kohnstamm

zich eigenlijk niet voor. Er is dus nog ruimschoots gelegenheid om daarover te spreken. Er zit een spanningsveld tussen aan de ene kant ruim baan voor ongevraagde advisering, waardoor de opzet van "Raad op maat" onderuit wordt gehaald, en aan de andere kant het gegeven dat er fatsoenlijk overleg moet zijn over: waar vraag je nu wel advies over en waar doe dat niet, en wat doe je op het moment dat er als het ware onenigheid zou bestaan tussen adviesorganen en het kabinet over concrete punten waarover er advies zou moeten komen? Ik stel hem voor, die discussie alsdan voor te zetten.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik heb een vraag in verband met het overleg dat de heer Van den Berg nog wil voeren: is het mogelijk aanstaande dinsdag te stemmen? Dat is mogelijk. Dan stel ik voor, aanstaande dinsdag te stemmen over het wetsvoorstel.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 19.31 uur



Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. de volgende brieven:

- drie, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, te weten:
 - een, ten geleide van de agenda van de EU Onderzoekraad voor 10 maart 1995 (21501-13, nr. 27);
 - een, ten geleide van twee rapporten over de evaluatie van de invoering en de werking van het Formatiebudgetsysteem (23900-VIII, nr. 79);
 - een, ten geleide van een planningslijst Wetenschapsbudget 1995 (23965, nr. 7);
 - een, van de staatssecretaris van Defensie, over de uitbreiding en inrichting van het compagniesoefenterrein bij Havelte (23707, nr. 2);
- twee, van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, te weten:
 - een, ten geleide van de rapportage over de voortgang van de sociale dossiers in de Europese Unie gedurende het tweede halfjaar van 1994 (21240, nr. 21);
 - een, ten geleide van het rapport

"Arbeidsvoorziening in perspectief" van de commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet (21477, nr. 48).

Deze brieven zijn al gedrukt en rondgedeeld;

2. de volgende brieven:

- twee, van de staatssecretaris van Justitie, te weten:
 - een, ten geleide van de nieuwe circulaire met betrekking tot de toelating van langdurig illegalen;
 - een, ten geleide van de cijfers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het ministerie van Justitie over het jaar 1994;
 - een, van de minister van Verkeer en Waterstaat, over de Aanwijzing van het luchtvaartterrein Schiphol op basis van de Luchtvaartwet;
 - een, van de minister van Economische Zaken, inzake wijziging van het Besluit subsidies zeescheeps-nieuwbouw 1994 (BSZ 1994).

De voorzitter stelt voor, deze brieven door te zenden aan de betrokken commissies ter afdoening en niet te drukken;

3. een brief van de commissaris van de koningin in de provincie Utrecht, over de getroffen boeren en tuinders door de wateroverlast.

De voorzitter stelt voor, deze brief door te zenden aan de betrokken commissie.