

24 232

Opheffing van het adviesstelsel in zaken van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk (Herzieningswet adviesstelsel)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 februari 1996

1. Met belangstelling heb ik kennis genomen van de door de leden van de verschillende fracties over het wetsvoorstel gemaakte opmerkingen en gestelde vragen. De leden van de CDA-fractie maakten opmerkingen over de gefixeerde datum van inwerkingtreding van de voorgestelde wet en de samenhang met de andere wetgeving die verband houdt met de herziening van het adviesstelsel.

De vaste datum van inwerkingtreding is ontleend aan de door de Tweede Kamer uitgesproken wens om binnen drie jaar (na de discussie over «Raad op maat») een algehele herziening van het adviesstelsel te bewerkstelligen. De vaste datum van inwerkingtreding, in samenhang met de algemene strekking van het wetsvoorstel, is noodzakelijk om te bevorderen dat de algehele herziening daadwerkelijk, gecoördineerd en tijdig plaatsvindt. Er dient bij dit omvangrijke project, waarbij de gehele rijksdienst is betrokken, niet telkens te worden gewacht op de besluitvorming op alle afzonderlijke onderdelen. Het vroege moment waarop de herzieningsdatum is vastgesteld, te weten op 17 mei 1994, gaf bovendien voldoende tijd om de daarvoor noodzakelijke wetgeving voor te bereiden en geeft voldoende ruimte voor een zorgvuldige parlementaire behandeling. Daarbij komt dat de gefaseerde aanpak van de wetgeving, dat wil zeggen het afzonderlijk en achtereenvolgens tot stand brengen van de Herzieningswet adviesstelsel, de Kaderwet adviescolleges en de instellingswetten ter inrichting van het nieuwe stelsel, meebrengt dat alle bij de herziening betrokken organen in de gelegenheid zijn om de afzonderlijke voorstellen in een logische volgorde en zorgvuldig af te wegen. Voor de opheffing van het bestaande adviesstelsel ingevolge het onderhavige wetsvoorstel is geen andere wetgeving noodzakelijk. De aangekondigde aanpassingswetgeving, ter aanpassing van de wetgeving aan de opheffing van het bestaande adviesstelsel, dient wel bij voorkeur voor 1 januari 1997 tot stand te worden gebracht, maar is voor de algemene werking van de voorgestelde Herzieningswet adviesstelsel geen noodzakelijke voorwaarde. De voorgestelde wet stelt (kort gezegd) de bij of krachtens wet vastgestelde bepalingen en zelfstandige regelingen over advisering in de zin van artikel 79 van de Grondwet buiten werking.

De aangekondigde Aanpassingswet herziening adviesstelsel dient slechts om de letterlijke tekst van de formele wetgeving in overeenstemming te brengen met de inwerkingtreding van de thans voorgestelde

Herzieningswet adviesstelsel. Het vorenstaande neemt niet weg dat de regering het wel wenselijk acht om de voor de inrichting van het nieuwe stelsel noodzakelijke wetgeving (de Kaderwet adviescolleges en de nieuwe instellingswetten) tijdig tot stand te brengen. Er wordt tot dusverre op een voortvarende wijze (mee)gewerkt aan de totstandkoming van de wetgeving ter inrichting van het nieuwe adviesstelsel. De stand van zaken op dit moment geeft geen aanleiding voor de vrees dat zich lacunes in de advisering zullen voordoen. Mocht de parlementaire behandeling van een bepaalde instellingswet niettemin niet tijdig zijn afgerond, dan zou voor het vragen van een extern advies op het desbetreffende beleidsterrein, indien dat noodzakelijk zou zijn, ad hoc een adviescollege kunnen worden ingesteld. Een dergelijke vertraging acht ik echter denkbeeldig voor wat betreft de adviescolleges die in het nieuwe adviesstelsel een plaats moeten krijgen. Een door de regering en de Staten-Generaal onwenselijk geachte leemte in het adviesstelsel zal naar mijn stellige overtuiging dan ook niet ontstaan.

2. De leden van de CDA-fractie vroegen om een overzicht van de tot stand te brengen wetgeving en de tijdsplanning. Ook de leden van de D66-fractie vroegen naar het tijdschema en de stand van zaken met betrekking tot de wetgeving.

Naar aanleiding van deze vragen kan ik het volgende meedelen.

A. De voorgestelde Kaderwet adviescolleges¹ is thans bij de Tweede Kamer aanhangig. Ik verwacht dat de schriftelijke voorbereiding van de openbare behandeling omstreeks 1 maart a.s. zal zijn voltooid. Bij een normale voortgang van het wetgevingsproces verwacht ik dat het wetsvoorstel begin april bij de Eerste Kamer aanhangig zal worden gemaakt. Voltooiing van de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel vóór het zomerreces acht ik dan geen onrealistische verwachting, maar is uiteraard mede afhankelijk van de medewerking van de Eerste Kamer.

B. Een aantal wetsvoorstellen tot instelling van nieuwe adviescolleges is, respectievelijk wordt binnenkort bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt. Een aantal wetsvoorstellen is op dit moment voor advies aanhangig bij de Raad van State. Een aantal wetsvoorstellen wordt binnenkort in de ministerraad behandeld. Voor de voortgang van al deze wetsvoorstellen zijn primair de betrokken bewindspersonen verantwoordelijk. Elke bewindspersoon spant zich ervoor in dat de voorgenomen instellingswetten tijdig, dat wil zeggen voor 1 januari 1997, tot stand worden gebracht. De stand van zaken met betrekking tot de wetgeving is de volgende:

Aanhangig bij de Tweede Kamer is het wetsvoorstel met betrekking tot de nieuwe Algemene Energieraad.²

Ten aanzien van de volgende adviescolleges is over het desbetreffende wetsvoorstel het advies van de Raad van State ontvangen (de wetsvoorstellen worden binnenkort bij de Tweede Kamer ingediend):

- de Raad voor het openbaar bestuur;
- de Raad voor de maatschappelijke ontwikkeling;
- de Raad voor de volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening.

De indiening van het wetsvoorstel met betrekking tot de taak van de Gezondheidsraad is nog afhankelijk van nadere besluitvorming naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

Nog voor advies bij de Raad van State zijn aanhangig de wetsvoorstellen met betrekking tot:

- de Raad voor verkeer en waterstaat;
- de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving;
- de VROM-raad;
- de Waddenadviesraad;

¹ Algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (Kaderwet adviescolleges, Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nrs. 1-2).

² Instelling van een vast college van advies van het Rijk op het terrein van het energiebeleid (Wet op de Algemene Energieraad 1997) (Kamerstukken II 1995/96, 24 582, nrs. 1-2).

- de Raad voor het landelijk gebied;
- de Raad van deskundigen voor de nationale standaarden.

De wetsvoorstellen met betrekking tot de volgende adviescolleges zijn in de ministerraad aanvaard en worden binnenkort bij de Raad van State aanhangig gemaakt:

- de Onderwijsraad;
- de Adviesraad voor het wetenschaps- en technologiebeleid.

Over de wetsvoorstellen met betrekking tot de volgende adviescolleges vindt thans of binnenkort interdepartementaal overleg plaats. Deze voorstellen worden vermoedelijk in de loop van februari in de ministerraad behandeld:

- de Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantesoorten;
- de adviescommissies op het terrein van Justitie;
- de Raad voor cultuur (aanpassing aan het nieuwe adviesstelsel).

Over de instelling van adviescolleges op het vlak van de internationale aangelegenheden vindt medio februari besluitvorming plaats. De desbetreffende wetgeving zal kort daarna worden opgesteld.

Ook over de wetgeving tot instelling van een adviescollege op het terrein van de financiële verhoudingen vindt nog nadere besluitvorming plaats. De voortgang van elk voorstel tot instelling van een adviescollege is verschillend. De beknoptheid van de desbetreffende wetsvoorstellen maakt het evenwel mogelijk de parlementaire behandeling van de instellingswetgeving in relatief korte tijd te voltooien, zonder afbreuk te doen aan de daarbij in acht te nemen zorgvuldigheid. De periodieke voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer en het periodiek overleg dat ter zake met de Tweede Kamer plaatsvindt, maakt het bovendien mogelijk dat de regering en Staten-Generaal gezamenlijk het overzicht over de herzieningsoperatie behouden en dat coördinatie daarvan mogelijk is.

C. De wetsvoorstellen tot aanpassing van de wetgeving met betrekking tot de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aan de Kaderwet adviescolleges worden thans (inter)departementaal voorbereid. Deze wetsvoorstellen zullen naar verwachting in maart bij de Raad van State aanhangig kunnen worden gemaakt.

D. Het eerdergenoemde voorstel voor de (algemene) Aanpassingswet herziening adviesstelsel is thans voor advies bij de Raad van State aanhangig. Die wet is, zoals gezegd evenwel geen voorwaarde voor de algehele herziening van het adviesstelsel, maar is daarvan het gevolg. Alles overziend, is het beeld van de voortgang van de wetgeving zodanig dat ik er vanuit ga dat de bezwaren van de leden van de CDA-fractie om mee te werken aan de opheffing van de bestaande colleges ingevolge de voorgestelde wet zijn weggenomen.

3. Naar aanleiding van de vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie over de Onderwijsraad, merk ik op dat de voornemens van de regering ten aanzien van de adviestaak van de Onderwijsraad zijn neergelegd in het wetsvoorstel tot instelling van een nieuwe Onderwijsraad. In het thans bij de Raad van State aanhangige wetsvoorstel inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid is eveneens de positie van de Onderwijsraad aan de orde in die zin dat daarin een andere taak van dat college wordt voorgesteld. Bij de parlementaire behandeling van die wetsvoorstellen, die zullen worden ingediend onder de verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersonen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, wil de regering met de Staten-Generaal nader van gedachten wisselen over de bevoegdheden en de samenstelling van de nieuwe Onderwijsraad.

4. De leden van de D66-fractie vroegen naar het instellen van adviescolleges, vooruitlopend op de afschaffing van de bestaande colleges.

Naar aanleiding van deze vragen, merk ik op dat, vooruitlopend op de inrichting van het nieuwe adviesstelsel de Voorlopige raad voor de volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening bij (klein) koninklijk besluit is ingesteld.¹ Voorts zal met ingang van 1 juni 1996 de Voorlopige raad voor de maatschappelijke ontwikkeling worden ingesteld, eveneens ingevolge een (klein) koninklijk besluit. Deze voorlopige adviescolleges zullen ingevolge de daartoe strekkende wetsvoorstellen met ingang van 1 januari 1997 worden opgevolgd door de bij wet in te stellen adviescolleges. De taak en werkwijze van deze voorlopige adviescolleges worden in de desbetreffende voorlopige instellingsbesluiten geregeld. Die voorlopige regelingen zijn overgenomen van de voorgestelde Kaderwet adviescolleges. De desbetreffende voorlopige instellingsregelingen zullen vervallen met ingang van 1 januari 1997, op welke datum de Kaderwet adviescolleges in de regeling van die organisatierechtelijke aspecten zal voorzien en de desbetreffende instellingswetten van kracht zullen zijn.

5. De leden van de D66-fractie vroegen naar het benutten van de kennis en ervaring van leden en personeel van adviescolleges die voor de op te heffen adviescolleges actief zijn geweest.

Een aantal leden van de bestaande adviescolleges zal naar verwachting in aanmerking komen voor benoeming als lid van een nieuw in te stellen adviescollege. De leden die niet in een nieuw adviescollege zullen worden benoemd, kunnen eventueel door het nieuwe adviescollege als deskundige worden betrokken bij de werkzaamheden van het nieuwe adviescollege. Voor wat betreft de secretariaatsmedewerkers van de huidige adviescolleges, geldt dat in het kader van de herziening van het adviesstelsel een aantal van de betrokken medewerkers naar verwachting zal overgaan naar een ondersteunende functie bij een nieuw adviescollege. Anderen zullen mogelijk worden aangesteld als ambtenaar bij een van de dienstonderdelen van het betrokken ministerie of eventueel een ander ministerie. In die gevallen gaat de desbetreffende deskundigheid niet voor de rijkdienst verloren. In een aantal gevallen zal een lid of een secretariaatsmedewerker geen plaats krijgen in het adviesstelsel of overigens binnen de rijkdienst. Dit gevolg hangt evenwel in sterke mate af van het desbetreffende beleidsterrein. Op bepaalde terreinen zal de herziening van het adviesstelsel leiden tot een forse versobering van het adviesstelsel – minder en ook kleinere adviescolleges en secretariaten – en op andere terreinen zal de herziening welhaast geruisloos verlopen.

6. De leden van de D66-fractie stelden enkele vragen over de inkrimping van het aantal leden van de SER.

Artikel 4, eerste lid, van de Wet op de bedrijfsorganisatie stelt het aantal leden van de SER op ten minste 30 en ten hoogste 45. Het exacte aantal leden wordt ingevolge artikel 4, vijfde lid, van de Wet op de bedrijfsorganisatie bij koninklijk besluit vastgesteld, nadat de SER daarover is gehoord. In zijn advies over de op 1 april 1996 beginnende nieuwe zittingsperiode van twee jaar adviseerde de SER het aantal leden van 45 terug te brengen tot 33. Deze geadviseerde reductie van de omvang van de SER – waarvoor, zoals aangegeven, het geldende wettelijke regime de mogelijkheid biedt – past goed in het algemene regeringsbeleid dat erop is gericht te komen tot adviescolleges van beperkte omvang.

7. De leden van de D66-fractie vroegen, onder verwijzing naar de SER, naar de mogelijke inzet van ervaren adviseurs in het nieuwe adviesstelsel, zelfs wanneer deze personen tot de groep geprofileerde belangenbehartigers behoren.

Zoals bekend bestaat de SER, naast door de Kroon benoemde leden, mede uit leden die door de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties worden benoemd. Voor deze leden geldt dat zij stemmen

¹ Zie het Besluit Voorlopige raad voor de volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening (besluit van 24 november 1995, zie Stb. 1995, 583).

zonder last of ruggespraak, maar zij zijn vanwege hun benoeming niettemin te beschouwen als exponenten van de maatschappelijke belangen die deze organisaties behartigen. Bij de inrichting van het nieuwe adviesstelsel wordt juist van dit laatste afstand genomen. De leden van de nieuwe adviescolleges zullen worden benoemd op grond van hun persoonlijke deskundigheid. Banden van deze leden met organisaties die maatschappelijke belangen behartigen zijn daarbij niet uitgesloten, maar deze organisaties spelen – anders dan bij de SER – geen rol bij de benoeming. Ook in de overgang naar het nieuwe adviesstelsel zal worden vastgehouden aan de benoeming op basis van persoonlijke deskundigheid. De benoeming van ervaren adviseurs zal echter niet achterwege blijven omdat zij een bepaalde «kleur» hebben. Aan hun benoeming staat niet in de weg dat zij lid zijn of waren van een bepaalde groepering of dat zij een bepaalde maatschappelijke of bestuurlijke functie bekleeden of hebben bekleed.

8. De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vroegen hoe de beoogde sanering van het adviesstelsel zich verhoudt tot het beoogde herstel van het primaat van de politiek.

Het adviesstelsel zoals dat de afgelopen jaren heeft bestaan, werd een belemmering geacht voor de besluitvorming door de politiek verantwoordelijke organen. Door het aantal, de omvang en de samenstelling van adviescolleges en de positie van deze adviescolleges in het proces van beleidsvoorbereiding, bij voorbeeld als gevolg van adviesverplichtingen, lag het zwaartepunt van de feitelijke besluitvorming over de wetgeving en het te voeren beleid te zeer bij de adviescolleges en te weinig bij de regering of de Staten-Generaal.

Het versoberen van het adviesstelsel herstelt de positie van de regering en de Staten-Generaal. Aldus worden in sterkere mate de besluiten over de wetgeving en het beleid genomen door organen die politieke verantwoording afleggen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm