

Vergaderjaar 1995–1996

23 725

Herziening van het adviesstelsel

Nr. 17

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 juni 1996

1. Inleiding

Hierbij zend ik u de vijfde voortgangsrapportage in het kader van de herziening van het adviesstelsel. Ik meen te mogen vaststellen dat de herziening van het adviesstelsel – die wij gezamenlijk voorstaan – goed op koers is. Het is met name dat beeld dat ik in deze brief naar voren zou willen brengen: de actuele stand van zaken van het wetgevingsprogramma duidt de vorm aan die het nieuwe adviesstelsel zal gaan aannemen. Die vorm is vaster geworden naarmate de parlementaire behandeling van de Herzieningswet adviesstelsel en de Kaderwet adviescolleges verder is gevorderd en de wetsvoorstellen voor de instelling van (nieuwe) adviescolleges tot stand zijn gebracht. Niet alleen de vraag hoe het nieuwe adviesstelsel er uit zal komen te zien, maar ook de vraag hoe het nieuwe stelsel zal (kunnen) gaan functioneren, krijgt hiermee steeds duidelijker antwoord. Naast de duiding van de voortgang van de benodigde wetgeving zal ik in deze brief aandacht besteden aan de in eerdere voortgangsbrieven aangekondigde inventarisatie van tijdelijke adviescolleges.

2. Stand van zaken wetgeving

De met de herziening van het adviesstelsel samenhangende wetgeving vertoont goede voortgang. Dit geldt zowel de algemene wetgeving als de specifieke wetgeving voor de instelling van (nieuwe) adviescolleges per 1 januari 1997.

Algemene wetgeving

Het algemene deel van de wetgeving betreft drie wetsvoorstellen: de Herzieningswet adviesstelsel, de Kaderwet adviescolleges en de Aanpassingswet herziening adviesstelsel.

Het voorstel voor de Herzieningswet¹ is op 19 maart jl. plenair door de Eerste Kamer behandeld. Die Kamer heeft daarbij besloten de stemming over het wetsvoorstel aan te houden totdat het voorstel voor de Kaderwet aan de orde zou kunnen zijn. De Kamer beklemtoonde de samenhang tussen de beide voorstellen, en wilde – gegeven het feit dat de resp. behandelingen van de beide wetsvoorstellen nagenoeg gelijktijdig plaatsvinden – niet besluiten tot de opheffing van het huidige stelsel zonder kennis te hebben kunnen nemen van de Kaderwet. Op zichzelf heeft de Kamer in het debat overigens geen overwegende, inhoudelijke bezwaren tegen de Herzieningswet naar voren gebracht en aangegeven uit te gaan van de tijdige verwezenlijking van de herziening van het adviesstelsel. De Kamer heeft voorts toegezegd de behandeling van de beide wetsvoorstellen nog vóór het zomerreces af te ronden.

Het voorstel voor de Kaderwet² is op 10 april jl. – geamendeerd en voorzien van een tweede nota van wijziging – met algemene stemmen door de Tweede Kamer aanvaard en vervolgens ingediend bij de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft het verslag inmiddels vastgesteld en de nota naar aanleiding het verslag is aan de Eerste Kamer verzonden. Het ook door de Eerste Kamer beoogde tijdschema, dat gericht is op behandeling voor het zomerreces, kan aldus nog gerealiseerd worden.

Het voorstel voor de Aanpassingswet³ is op 21 mei jl. ingediend bij de Tweede Kamer. Omdat het wetsvoorstel een hoofdzakelijk technisch karakter heeft, verwacht ik dat de behandeling van dit wetsvoorstel in de tweede helft van 1996 zonder problemen kan worden afgerond. In lijn met de Aanpassingswet wordt inmiddels een Aanpassingsbesluit opgesteld, dat gericht is op aanpassing van algemene maatregelen van bestuur en andere koninklijke besluiten. Ik heb het voornemen dit besluit nog voor het zomerreces ter behandeling aan de ministerraad aan te bieden en naar de Raad van State te zenden.

Op grond van dit overzicht is het mijn stellige overtuiging, dat de algemene wetgeving voor het nieuwe adviesstelsel tijdig gereed kan zijn.

Instellingswetgeving

Ook ten aanzien van de wetsvoorstellen voor de instelling van (nieuwe) adviescolleges is de stand van zaken positief. In bijlage 1 wordt daarvan een overzicht gegeven. In grote lijnen komt het er op neer dat er op dit moment, dan wel een dezer dagen twaalf wetsvoorstellen in behandeling zijn bij de Tweede Kamer. Voorts zijn vier wetsvoorstellen aanhangig bij de Raad van State en staan vijf wetsvoorstellen op punt van behandeling door de ministerraad.

Gegeven deze situatie en gegeven het relatief beknopte karakter van de wetsvoorstellen tot instelling van adviescolleges ga ik ervan uit dat 1 januari 1997 steeds een haalbare datum is voor de totstandkoming van het nieuwe adviesstelsel. Daarmee zal dan uitvoering zijn gegeven aan de motie Van der Heijden⁴. Mocht onverhoopt blijken, dat dat in een uitzonderlijk geval anders zal verlopen, dan biedt de Kaderwet adviescolleges de mogelijkheid een tijdelijke voorziening te treffen. De instelling van een ad hoc adviescollege op grond van artikel 6 van de Kaderwet dat in geval van een adviesvraag op het terrein van het beoogde permanente adviescollege soelaas kan bieden, ligt – voor de duur van het «adviesorgaanloze tijdperk» – het meest voor de hand.

¹ Kamerstukken II 1994/95, 24 232, nrs. 1–2

² Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nrs. 1–2

³ Kamerstukken II 1995/96, 24 749, nrs. 1–2

⁴ Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 44

Ter wille van de volledigheid wil ik er op wijzen dat het overzicht van adviescolleges dat met de stand van zaken van wetgeving is gegeven, enigszins afwijkt van het overzicht zoals dat in de voortgangsrapportage

van 8 november 1995¹ is opgesteld. De afwijking betreft de Bankraad, de Raad voor de financiële verhoudingen en de Gezondheidsraad. Werd de Bankraad in deze rapportage nog wel opgevoerd als beoogd nieuw adviescollege, inmiddels heeft de Minister van Financiën laten weten niet langer behoefte te hebben aan een beleidsadviestaak voor de Bankraad. De voorgenomen instelling van de Raad voor de financiële verhoudingen is toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de instelling van de Raad voor het openbaar bestuur². Daarin is vermeld dat nader zou worden gezien hoe zou kunnen worden omgegaan met het «oude» takenpakket van de Raad voor de gemeentefinanciën. De regering meent dat de specifieke advisering op het deelterrein van de financiële verhoudingen de instelling van een afzonderlijk adviescollege rechtvaardigt. Ten aanzien van de Gezondheidsraad tenslotte, heeft het kabinet voorgesteld deze – naar aanleiding van het advies van de Raad van State dat in die richting wees – alsnog de positie van adviescollege te geven³. De Raad van State heeft de regering ervan overtuigd dat handhaving van de Gezondheidsraad als wetenschappelijk instituut een versterking van dat karakter van de Gezondheidsraad niet noodzakelijkerwijs uitsluit dat de Gezondheidsraad een adviescollege is als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet.

3. Inventarisatie tijdelijke adviescolleges

In de vorige voortgangsrapportage⁴ is aangekondigd dat een inventarisatie zou plaatsvinden van tijdelijke adviescolleges. Daaronder worden – vooruitlopend op de Kaderwet – zowel de adviescolleges begrepen die zich richten op een in de tijd beperkt vraagstuk, als de adviescolleges die worden ingesteld ten behoeve van een eenmalige advisering. In beide gevallen betreft het adviescolleges die vallen onder de werking van de Herzieningswet. Zij houden per 1 januari 1997 op te bestaan, danwel verliezen hun beleidsadviestaak. Voor die colleges die in het jaar 1996 zijn ingesteld geldt een overgangstermijn van ten hoogste één jaar (zie artikel 34 van de Kaderwet adviescolleges). Zij worden in de gelegenheid gesteld lopend advieswerk af te ronden. Eind 1996 zal worden gezien voor welke tijdelijke adviescolleges van deze overgangsregeling gebruik zal worden gemaakt.

Uit de inventarisatie met als peildatum 1 januari 1996 blijkt dat er 22 tijdelijke adviescolleges bestaan. Een overzicht van deze adviescolleges is opgenomen in bijlage 2. Daarin zijn ook enige kerngegevens vermeld. Bij dit overzicht wil ik enkele algemene kanttekeningen plaatsen.

In de eerste plaats volgt uit het huidige overzicht dat ongeveer de helft van de bestaande tijdelijke adviescolleges krachtens eigen regeling ophoudt te bestaan voor 1 januari 1997. In tien gevallen is er sprake van een instellingstermijn die die datum overschrijdt. Voor die colleges geldt dus dat zij ingevolge de Herzieningswet ophouden te bestaan, danwel hun beleidsadviestaak verliezen. Het (opnieuw) instellen van adviescolleges vanaf die datum is in beginsel mogelijk, doch dan wel binnen de randvoorwaarden die de Kaderwet stelt.

In de tweede plaats geeft een vooruitblik op de Kaderwet adviescolleges aan dat het onderscheid tussen tijdelijke colleges en ad hoc colleges dat in dat wetsvoorstel wordt gemaakt, in de huidige situatie niet in alle gevallen volledig duidelijk is. Dit kan althans uit de huidige instellingsregelingen van de geïnventariseerde colleges – doorgaans ministeriële regelingen – worden opgemaakt. De taken van de tijdelijke adviescolleges betreffen niet altijd een in de tijd beperkt vraagstuk, maar wel vaak een tijdelijke adviesbehoefte ten aanzien van een structureel vraagstuk. Ook is er slechts in een enkel geval sprake van een heldere, eenmalige adviesvraag.

¹ Kamerstukken II 1995/96, 23 725, nr. 14

² Kamerstukken II 1995/96, 24 616.

³ Kamerstukken II 1995/96, 24 684.

⁴ Kamerstukken II 1995/96, 23 725, nr. 14.

Wanneer het huidige bestand van tijdelijke adviescolleges desalniettemin wordt onderscheiden in de twee (toekomstige) categorieën, dan zouden zestien van de 22 tijdelijke adviescolleges kunnen worden beschouwd als tijdelijk in de zin van de Kaderwet. De overige colleges zouden te typeren zijn als ad hoc colleges. De tijdelijke colleges hebben overigens een gemiddelde instellingsduur van drie jaar; de ad hoc colleges van circa negen maanden.

Een derde kanttekening betreft de samenstelling van de huidige tijdelijke colleges. Zelden bestaan de colleges uit louter externe deskundigen. In de meeste gevallen is er sprake van een mix van ambtenaren, deskundigen en vooral belanghebbenden en vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Dit zou in belangrijke mate kunnen samenhangen met een belangrijk motief voor de instelling van tijdelijke adviescolleges, dat uit de inventarisatie naar voren komt: draagvlakvergroting- en versterking.

Uit deze twee laatste kanttekeningen volgt mijn slotopmerking dat de werking van de Kaderwet ook voor wat betreft het gebruik van tijdelijke en ad hoc adviescolleges een omslag zal betekenen. Hieraan zal met de komst van het nieuwe adviesstelsel aandacht worden besteed. Vooral ook omdat ik verwacht dat dit type adviescollege ook in het nieuwe stelsel met enige regelmaat voor zal komen. Al eerder heb ik daarover in de vierde voortgangsbrief geschreven dat daartegen op zich geen bezwaar zou behoeven te bestaan. Immers, tijdelijke en ad hoc advisering kunnen zeer wel bijdragen aan de flexibiliteit van het stelsel en van de politieke dienstbaarheid van de beleidsadvisering. Voorwaarde is wel dat ook hier de uitgangspunten van onafhankelijkheid, soberheid en politieke aansturing nadrukkelijk aan de orde zullen zijn. Juist om die reden biedt de Kaderwet enkele voorzieningen, zoals de voorhangprocedure danwel meldingsplicht bij instelling van tijdelijke, resp. ad hoc adviescolleges en – dankzij het aangenomen amendement Scheltema-de Nie/Rehwinkel¹ – de eis van mede-ondertekening door de Minister van Binnenlandse Zaken. Voorts is er het besluit dat de instelling van tijdelijke en ad hoc adviescolleges, buiten de permanente adviescolleges om, gemotiveerd dient te worden en is er mijn toezegging dat door het Ministerie van Binnenlandse Zaken jaarlijks een overzicht zal worden bijgehouden van tijdelijke en ad hoc adviescolleges.

4. Personeel, huisvesting en financiën

Nog in het laatstgehouden algemeen overleg op 18 januari 1996² is gevraagd om een nader inzicht in de uitkomsten van de herziening van het adviesstelsel in termen van personeel, huisvesting en financiën. Ten behoeve van dit inzicht wordt aan deze aspecten in de afzonderlijke instellingswetten van adviescolleges expliciet aandacht geschonken. Het spreekt overigens voor zich dat de parlementaire controle op de middelen die ten behoeve van de beleidsadvisering worden ingezet, geschiedt langs de weg van de begrotingsbehandeling. Zichtbaar gemaakte uitgaven – in lijn met het nieuwe artikel 6a van de Comptabiliteitswet – maken dat mogelijk. Daarbij is het – zeker in de fase tot aan 1 januari 1997 – voorts van belang dat ook een volledig overzicht op dit onderdeel kan ontstaan van het stelsel als geheel. Daarvoor is nodig dat er zekerheid bestaat over alle voornemens ten aanzien van de instelling van adviescolleges, en nadat de eindbeslissingen zijn gevallen over de omvang van die colleges, de rechtspositie van leden, de precieze omvang en kwaliteit van de secretariële ondersteuning en de inhoud van het werkprogramma. Juist in de huidige periode is men op de departementen en in de adviescolleges bezig daarover knopen door te hakken. Ik verwacht dat de begrotingscijfers voor 1997 op dit punt de noodzakelijke duidelijkheid kunnen

¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 7

² Kamerstukken II 1995/96, 23 725, nr. 15

verschaffen. Een volledig overzicht van de gevolgen op het vlak van personeel, huisvesting en financiën zal ik daarom pas kunnen opstellen bij gelegenheid van de volgende voortgangsrapportage, die is voorzien voor het komend najaar. Het betreft een – thans in voorbereiding genomen – overzicht per departement van de kosten die verbonden zijn met de adviesfunctie per 1 januari 1997, met daarbij een vergelijking met de kosten zoals die aan het begin van de herzieningsoperatie in kaart zijn gebracht. Ik stel mij voor daar dan in de eindrapportage in maart 1997 mogelijk nog eens op terug te komen.

5. Slot

Voor het verdere verloop van de herziening van het adviesstelsel is – naast de personele invulling – vanzelfsprekend de verdere behandeling van de wetgeving het meest wezenlijk. Ik heb – zo heb ik in deze brief aangegeven – goede hoop op een tijdige afronding van het wetgevingsprogramma. Met name in deze periode en kort na het zomerreces zal het accent in dit verband liggen op de instellingswetgeving. Ik stel mij voor u hierover een zoveel mogelijk definitieve stand van zaken te geven in de volgende voortgangsrapportage. Die zesde voortgangsrapportage zal – zoals gezegd – ook een beeld geven van de personele, huisvestings-, en financiële consequenties van de herziening van het adviesstelsel. En tevens wordt dan nader ingegaan op de regeling van de rechtspositie voor leden van adviescolleges. Ten aanzien van de rechtspositie van de leden van de adviescolleges geeft de Kaderwet adviescolleges de mogelijkheid een centrale regeling te stellen. Mede met het oog op de actuele discussie over beloningsstructuur wordt een voorstel op dit punt voorbereid. Het kabinet beraadt zich hier nog nader op.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

BIJLAGE 1

Stand van zaken wetgeving ten aanzien van de instelling van adviescolleges op 1 januari 1997

1. Bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstellen

- Algemene Energie Raad (19 januari 1996)
- Raad voor het Openbaar Bestuur (19 februari 1996)
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (6 maart 1996)
- Raad voor de Volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening (6 maart 1996)
- Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving (13 maart 1996)
- Raad voor het Landelijk Gebied (14 maart 1996)
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (25 maart 1996)
- VROM-raad (2 april 1996)
- Gezondheidsraad (12 april 1996)
- Raad van Deskundigen voor de Nationale Standaarden (begin juni 1996)
- Commissie Bedreigde Uitheemse Dier- en Plantensoorten (begin juni 1996)
- Raad voor de Financiële Verhoudingen (begin juni 1996)

2. Bij de Raad van State voor advies aanhangig gemaakte wetsvoorstellen

- Onderwijsraad (5 maart 1996)
- Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (5 maart 1996)
- Raad voor Cultuur (aanpassing wet op het specifiek cultuurbeleid, 10 mei 1996)
- Adviescolleges op het terrein van het ministerie van Justitie (13 mei 1996)

3. In voorbereiding tbv behandeling in ministerraad

- Staatscommissie Internationaal Privaatrecht (juni 1996)
- Adviesraad Internationale Vraagstukken
- Commissie van advies Volkenrechtelijke Vraagstukken
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Sociaal Economische Raad

		verantw. dept.	instellings- datum	einddatum	situatie per 1-1-1997
1	Project Evaluatie Onderwijsachterstandsbeleid	OC&W	27-11-1995	1-8-1996	krachtens eigen regeling opgehouden te bestaan
2	Commissie toetsing basisvorming	OC&W	15-12-1995	1-5-1996	krachtens eigen regeling opgehouden te bestaan
3	Commissie Opgaven Basisvorming	OC&W	1-12-1993	1-12-1996	krachtens eigen regeling opgehouden te bestaan
4	Commissie Onderzoek publieke omroep	OC&W	25-10-1995	1-6-1996	krachtens eigen regeling opgehouden te bestaan
5	Commissie Coördinatie en Cofinanciering Geïntegreerd Bodemonderzoek	OC&W	28-7-1995	na uitbren- ging van advies in mei 1996	krachtens eigen regeling opgehouden te bestaan
6	Commissie Informatietechnologie	OC&W	1-12-1995	31-5-1996	krachtens eigen regeling opgehouden te bestaan
7	Commissie Kwalificatiestructuur Opleidingen Verpleging en Verzorging	OC&W	1-1-1996	1-6-1996	krachtens eigen regeling opgehouden te bestaan
8	Programma-eenheid-rendementsvraagstukken volwasseneneducatie	OC&W	8-7-1994	1-8-1998	houdt via Herzieningswet op te bestaan, danwel adviestaak verdwijnt
9	Projectgroep Nederlands als tweede taal	OC&W	26-10-1993	1-7-1997	houdt via Herzieningswet op te bestaan, danwel adviestaak verdwijnt
10	Platform uitvoering Leerplichtwet	OC&W	1-8-1994	1-8-1998	houdt via Herzieningswet op te bestaan, danwel adviestaak verdwijnt
11	Commissie Auteursrecht	JUS	1-5-1995	1-4-1999	verkrijgt per 1 januari 1997 een wettelijke basis
12	Commissie Herziening Echtscheidingsproceduresrecht	JUS	25-11-1995	mei 1996	expireert krachtens eigen regeling
13	Adviesraad herziening rechterlijke organisatie	JUS	8-7-1991	onbepaald	houdt via Herzieningswet op te bestaan, danwel verliest adviestaak
14	Adviescommissie Materiële Voorzieningen Politie	BIZA	22-10-1993	1-1-1997	expireert krachtens eigen regeling
15	Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid	BIZA	30-11-1992	1-1-1997	expireert krachtens eigen regeling
16	Landelijke Klankbordgroep Ondernemingshuizen	EZ	7-5-1991	29-3-1996	krachtens eigen regeling opgehouden te bestaan
17	Commissie brede heroverweging loodswezen	V&W	1-6-1995	1-6-1997	houdt via Herzieningswet op te bestaan, danwel adviestaak verdwijnt
18	Veiligheidsadviescommissie Schiphol	V&W	23-2-1995	23-2-1999	houdt via Herzieningswet op te bestaan, danwel adviestaak verdwijnt
19	Tijdelijke adviescommissie Toezicht Telecommunicatie en Post	V&W	1-11-1995	1-11-1999	houdt via Herzieningswet op te bestaan, danwel adviestaak verdwijnt
20	Nationale Commissie Chronisch Zieken	VWS	29-5-1995	1-6-1999	houdt via Herzieningswet op te bestaan, danwel adviestaak verdwijnt
21	Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid	VWS	9-10-1995	9-10-1998	houdt via Herzieningswet op te bestaan, danwel adviestaak verdwijnt
22	Stuurgroep Sport, Tolerance and Fair Play	VWS	14-11-1995	14-11-1998	houdt via Herzieningswet op te bestaan, danwel adviestaak verdwijnt

Opmerkingen n.a.v. bijgevoegd schema:

1. In dit overzicht zijn die tijdelijke colleges opgenomen waaraan formeel een adviestaak is toebedeeld; of die taak ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd, is niet in de overweging betrokken.

2. In dit overzicht zijn de tijdelijke adviescolleges opgenomen. De peildatum is 1 januari 1996.

Sindsdien zijn nog enkele adviescolleges ingesteld. Voor zover bekend betreft dit de Commissie kwalitatieve aspecten groeps grootte in het basisonderwijs (OC&W), de Commissie indicatiestelling individuele achterstand (OC&W) en de Commissie Organisatie Afvalverwijdering (VROM). Binnenkort wordt voorts nog de instelling van de Commissie Koppelaars (OC&W), de Commissie Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie (BIZA) en de «Commissie Leefvormen» (JUS) verwacht.

Deze – en eventuele andere – in 1996 in te stellen tijdelijke adviescolleges komen terug in de inventarisatie die eind 1996 zal worden uitgevoerd.

3. N.a.v. de vierde voortgangsbrief heeft het kabinet besloten om twee bestaande, permanente adviescolleges per 1 januari 1997 om te vormen tot tijdelijke adviescolleges. Dit betrefde de Adviescommissie Vreemdelingenzaken en de Waddenadviesraad. De desbetreffende wetsvoorstellen zijn inmiddels resp. bij de Raad van State en de Tweede Kamer ingediend.

De Waddenadviesraad treedt in werking op 1 januari 1997 en vervalt per 1 januari 2002.

De Adviescommissie Vreemdelingenzaken treedt in werking op 1 januari 1997 en vervalt per 1 januari 2001.

Voorts heeft het kabinet besloten om de Tijdelijke Commissie Informatiebeleid in te stellen. De Tijdelijke Commissie Informatiebeleid vervalt per 1 januari 1998.

4. Thans functioneren twee voorlopige adviescolleges, te weten: de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Raad voor de Volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening. Deze twee voorlopige adviescolleges zijn – vooruitlopend op de instelling van wettelijke adviescolleges per 1 januari 1997 – bij klein KB ingesteld.