

Vergaderjaar 1996–1997

23 725

Herziening van het adviesstelsel

Nr. 19

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 november 1996

1. Inleiding

Hierbij bied ik u de zesde voortgangsrapportage herziening adviesstelsel aan. Zoals het plan van aanpak herziening adviesstelsel¹ aangeeft, bereikt het herzieningsproject binnenkort zijn eindpunt. Met name door de inwerkingtreding op 1 januari 1997 van de Herzieningswet adviesstelsel en de Kaderwet adviescolleges zal – binnen de door de Tweede Kamer gestelde termijn van drie jaar – het fundament zijn gelegd voor een nieuw en sober stelsel van adviescolleges. Ook zal dan aan de verdere opbouw van het nieuwe stelsel vorm zijn gegeven door de wetgeving voor de instelling van nieuwe adviescolleges. In deze zesde voortgangsrapportage zal ik in de eerste plaats ingaan op enkele aspecten van deze nadere invulling. Naast een overzicht van de stand van zaken van de instellingswetgeving, betreft dat de samenstelling van de nieuwe adviescolleges in de zin van de evenredige deelneming van vrouwen en personen uit etnische of culturele minderheidsgroepen en de regeling van de vergoedingen aan voorzitters en andere leden van adviescolleges. Vervolgens wil ik een beeld geven van de gevolgen van de herziening van het adviesstelsel in termen van personeel en financiën. Een vergelijking tussen de situatie die bestond aan het begin van de herzieningsoperatie (januari 1994)² en de situatie die zal bestaan aan het begin van het nieuwe adviesstelsel (januari 1997) kan de ontwikkelingen op dit terrein duidelijk maken. Tenslotte wil ik in deze voortgangsrapportage stilstaan bij de toekomst van het nieuwe adviesstelsel. Immers, wil het nieuwe adviesstelsel functioneren zoals beoogd, dan is het zaak goed zicht te houden op een aantal onderdelen van de tot stand gebrachte vernieuwing.

2. Stand van zaken wetgeving

2.1 Algemene wetgeving

De algemene wetgeving die samenhangt met de herziening van het

¹ Kamerstukken II 1993/94, 21 427, nr. 72.

² Zie eerste voortgangsrapportage herziening adviesstelsel, Kamerstukken II 1993/94, 23 725, nr. 1.

adviesstelsel ligt op schema. De Herzieningswet en de Kaderwet adviescolleges zijn op 3 juli 1996 tot stand gekomen en treden op 1 januari 1997 in werking. De aanvulling op de Herzieningswet op het niveau van de rijkswetgeving is inmiddels tot stand gekomen en zal eveneens met ingang van 1 januari 1997 in werking treden³. De Aanpassingswet herziening adviesstelsel⁴ is door de Tweede Kamer aangenomen. Tijdige afronding van de parlementaire behandeling van de Aanpassingswet is derhalve mogelijk. De afzonderlijke Aanpassingswetgeving met betrekking tot de Wet op de geneesmiddelenvoorziening is inmiddels gereed voor plenaire behandeling door de Tweede Kamer⁵. In aanvulling op deze algemene wetgeving is door de regering voorts nog een voorstel ingediend tot wijziging van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement, betreffende de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van een adviescollege met dat van de Staten-Generaal of het Europees Parlement. Dat wetsvoorstel is inmiddels gereed voor plenaire behandeling door de Tweede Kamer. Wegens het aanvullend karakter van dit wetsvoorstel en de daarin opgenomen overgangsbepaling is totstandkoming van die regeling voor 1 januari 1997 niet noodzakelijk.

In het verlengde van het algemene wetgevingsprogramma wil ik voorts wijzen op het Aanpassingsbesluit herziening adviesstelsel. Deze algemene maatregel van bestuur zal – analoog aan de Aanpassingswet – de doorwerking van de Herzieningswet regelen in algemene maatregelen van bestuur en andere koninklijke besluiten. Het ontwerp-besluit is inmiddels voor advies aanhangig gemaakt bij de Raad van State. Ook hier verwacht ik dat totstandkoming voor 1 januari 1997 zeer wel mogelijk is. In aanvulling hierop zullen bij afzonderlijke algemene maatregel van rijksbestuur de op dat niveau geregelde beleidsadviestaken worden geschrapt. Een daartoe strekkend ontwerp-besluit is een dezer dagen bij de Raad van State van het Koninkrijk voor advies aanhangig gemaakt.

Voorts houden de voorgenomen intrekking van de Aanwijzingen voor externe adviesorganen en de voorgenomen wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving verband met het algemene wetgevingsprogramma. In het eerste geval is er de samenhang met het feit dat de Kaderwet adviescolleges de huidige Aanwijzingen inzake externe adviesorganen overbodig maakt. In het tweede geval is er sprake van een nadere uitwerking van het regeringsbeleid zoals dat in het kader van de herziening van het adviesstelsel is ontwikkeld. In de toelichting bij de toekomstige voorstellen voor de instelling van een adviescollege zal – zo is mijn voorstel – de motivering worden gegeven waarom onafhankelijke advisering noodzakelijk is en waarom de adviestaak niet aan een bestaand adviescollege wordt opgedragen. De intrekking van Aanwijzingen inzake externe adviesorganen en de wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving zullen rond 1 januari in het kader van de derde herziening van de Aanwijzingen voor de regelgeving worden vastgesteld. Mede in dit verband wordt studie verricht naar de mogelijke intrekking van de Aanwijzingen inzake contacten tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges. Immers, de Kaderwet adviescolleges regelt vanaf 1 januari 1997 het rechtstreekse contact tussen de Staten-Generaal en adviescolleges. Waar het de positie van de Staten-Generaal betreft meld ik u volledigheidshalve overigens nog dat de beide kamers op de hoogte zijn gebracht van de samenhang tussen de herziening van het adviesstelsel en de reglementen van orde⁶.

Tenslotte wil ik in het verband van de algemene wetgeving stilstaan bij de uitwerking van artikel 14 van de Kaderwet adviescolleges. Dit artikel biedt de grondslag voor een regeling voor de vergoedingen aan leden van adviescolleges. Zoals in de vorige voortgangsbrief⁷ is aangekondigd, heeft over een vergoedingsregeling nader beraad in de ministerraad

³ Rijkswet van 10 oktober 1996, Stb. 520.

⁴ Kamerstukken II 1995/1996, 24 749, nrs. 1–2.

⁵ Kamerstukken II 1995/96 en 1996/97, 24 682, nrs. 1–6.

⁶ Kamerstukken II 1995/96, 24 888, nr. 1 en Kamerstukken I 1996/97, nr. 23.

⁷ Kamerstukken II 1995/1996, 23 725, nr. 17.

plaatsgevonden. Inmiddels is een dergelijke regeling tot stand gebracht (Vergoedingenbesluit adviescolleges). Het Vergoedingenbesluit bevat een uniforme regeling van de vergoedingen aan voorzitters en andere leden van adviescolleges. De vergoeding kan – binnen de grenzen die het Vergoedingenbesluit stelt – de vorm worden gegeven van vacatiegeld of van een vaste vergoeding. Daarmee blijft de nodige flexibiliteit in concrete gevallen bestaan. Vacatiegeldregelingen en eventueel toe te kennen vaste vergoedingen zijn aan maxima gebonden. Tenslotte bevat het Vergoedingenbesluit een anti-cumulatiebepaling. Deze bepaling zorgt ervoor dat binnen de sfeer van de overheid aan personen geen hogere bezoldiging wordt toegeedeeld dan de bezoldiging die geldt in de topstructuur (ook wel aangeduid als de schalen 20 en 21). De strekking van dit artikel is afgeleid van de regeling die geldt voor de Raad van State.

Na deze schets van de situatie ten aanzien van de algemene wetgeving kom ik vervolgens op de nadere opbouw van het nieuwe adviesstelsel: de wetgeving voor de instelling van adviescolleges, dan wel de toekenning van adviestaken per 1 januari 1997.

2.2 Wetgeving voor de instelling van adviescolleges

Uit het in bijlage 1 gegeven overzicht blijkt dat de wetgeving voor de totstandkoming van de adviescolleges die deel uit zullen maken van het nieuwe adviesstelsel in totaal 21 wetsvoorstellen betreft voor 23 adviescolleges in de zin van artikel 79 Grondwet. Van deze colleges zijn 13 colleges (incl. de SER en de WRR) te typeren als brede adviescolleges, gericht op strategische advisering en op hoofdlijnen van beleid op de lange en de middellange termijn. In de bijlage zijn deze colleges gemarkeerd. De overige colleges zijn in meer of mindere mate gericht op smallere deelgebieden en bepaalde specialismen. Deze combinatie van adviescolleges en de beperking van het aantal colleges zijn in lijn met de koers die met name is ingezet in maart 1995. Toen zijn de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel getekend en in een algemeen overleg met de Kamer besproken⁸. Ik ben erover verheugd dat wij die hoofdlijn hebben kunnen vasthouden.

Zoals bij eerdere gelegenheden in het overleg met de Tweede Kamer door mij is onderstreept, is de totstandkoming van de wetgeving ten aanzien van de adviescolleges die deel zullen uitmaken van het nieuwe adviesstelsel een eerste verantwoordelijkheid van de vakministers zelf. De inspanningen van Binnenlandse Zaken zijn voornamelijk gericht op de coördinatie in relatie met de Kaderwet adviescolleges en de timing van de verschillende instellingswetten of aanpassingswetten. Deze verantwoordelijkheidsverdeling lijkt te leiden naar een tijdige vaststelling van het overgrote merendeel van de instellingswetten. Zeker wanneer door de beide Kamers kan worden voortgegaan – ook in deze laatste fase van het herzieningsproject – met de voortvarende behandeling van de herziening van het adviesstelsel zal een goed resultaat kunnen worden bereikt. Zeker dan lijkt het risico van advieslacunes – door de Kamer regelmatig naar voren gebracht – beperkt te blijven. Realisme dwingt echter wel tot de signalering van enige krapte in het tijdschema ten aanzien van een zeer beperkt aantal colleges (zie bijlage 1). De regering zal in voorkomende gevallen – indien uiteindelijk nodig en zinvol – terugwerkende kracht voorstellen voor de desbetreffende instellingswetgeving; de eventuele tijdsoverschrijding zal immers zeer beperkt kunnen zijn. Helaas moet ik een zorgelijker signaal geven ten aanzien van de advisering op de terreinen Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking. De stand van zaken rond de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), de Staatscommissie Internationaal Privaatrecht (Staatscommissie IPR) en de Commissie van Advies Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) leidt tot

⁸ Kamerstukken II 1994/1995 23 725, nr. 6 en Kamerstukken II, 23 725, nr. 8.

de aannname dat de datum van 1 januari niet zal worden gehaald. De betrokken ministers bezinnen zich op de wijze waarop deze mogelijke advieslacune opgevuld kan worden.

Het in de bijlage gegeven overzicht van de (instellings)wetgeving geeft mij nog reden voor enkele inhoudelijke kanttekeningen.

In de eerste plaats wil ik erop wijzen dat de Kaderwet adviescolleges als «mainframe» voor de opbouw van het nieuwe stelsel m.i. naar tevredenheid heeft gewerkt. De lijn van de Kaderwet adviescolleges is goed gevolgd, de instellingswetten zijn over het algemeen sober van opzet en de parlementaire behandeling tot dusver is relatief soepel geweest. Slechts in zeer beperkte mate – en dan in het desbetreffende voorstel voor de instellingswet expliciet aangegeven en gemotiveerd – is afgeweken van de Kaderwet adviescolleges. Volledigheidshalve schets ik de punten waarop dat tot op dit moment het geval is. Het betreft de instelling van vaste commissies binnen een adviescollege en het benoemen van externe leden in de commissies (zoals bijvoorbeeld bij de Raad voor cultuur, waar in de tijdelijke commissies overigens ook externe leden kunnen worden benoemd) en de omvang van adviescolleges (zoals bijvoorbeeld het geval is bij de Gezondheidsraad en ook bij de Raad voor cultuur). Ik wijs er op dat deze afwijkingen op het geheel gezien acceptabel zijn. Ten aanzien van eventuele andere afwijkingen bestaat nog geen zekerheid, omdat de desbetreffende wetgeving nog niet tot stand is gekomen en/of ingediend. Bij de behandeling van de afzonderlijke wetsvoorstellen is overigens de vraag aan de orde naar de onontkoombaarheid, c.q. de wenselijkheid van dergelijke afwijkingen van de Kaderwet adviescolleges. Het eindoordeel is dan aan de beide Kamers.

In de tweede plaats wil ik vaststellen dat naast de in het overzicht weergegeven permanente adviescolleges ook – in beperkte mate – tijdelijke en ad hoc-colleges van het nieuwe adviesstelsel deel zullen uitmaken. Behoudens de in de vijfde voortgangsrapportage aangemerkte tijdelijke adviescolleges die per 1 januari 1997 zullen worden ingesteld⁹, betreft dit een klein aantal bestaande tijdelijke colleges die in het nieuwe stelsel terugkeren om hun werk af te maken. Zijn deze colleges ingesteld vr 1 januari 1996 dan is instelling conform artikel 6 van de Kaderwet adviescolleges de norm. Dat houdt in: instelling bij koninklijk besluit (of in spoedgevallen bij ministeriële regeling), met meldingsplicht aan de Tweede Kamer. Ook medeondertekening door de Minister van Binnenlandse Zaken is in deze gevallen voorgeschreven ingevolge artikel 7 van de Kaderwet adviescolleges. Zijn de colleges gedurende het jaar 1996 ingesteld, dan is een wettelijke overgangperiode voorzien waarin zij – zonder bijzondere voorzieningen te treffen – kunnen blijven bestaan. Ik verwacht dat het merendeel van deze tijdelijke of ad hoc commissies gedurende het jaar 1997 de werkzaamheden kan beëindigen en zal worden opgeheven. Een totaaloverzicht van de tijdelijke en ad hoc adviescolleges die per 1 januari 1997 – doorgaans dus voor nog korte tijd – deel zullen uitmaken van het nieuwe adviesstelsel, alsmede de resp. expiratedata zal worden weergegeven in de eindrapportage van het herzieningsproject die is voorzien voor het voorjaar van 1997. In het vervolg zal jaarlijks een dergelijk overzicht worden opgesteld. Op deze wijze blijft zicht bestaan op de ontwikkelingen en kunnen indien nodig maatregelen worden getroffen om ook ten aanzien van tijdelijke en ad hoc-colleges soberheid in acht te nemen en wildgroei te voorkomen.

Rest mij ten aanzien van het overzicht van de instellingswetten nog een drietal specifieke colleges te noemen.

⁹ Kamerstukken II 1995/1996, 23 725, nr. 17. Aan deze wettelijk ingestelde tijdelijke adviescolleges kan inmiddels de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving worden toegevoegd; de Tweede Kamer heeft bij amendement een horizonbepaling aan het desbetreffende wetsvoorstel toegevoegd.

Allereerst de WRR en de SER. In de stukken tot dusver is steeds met zoveel woorden gesteld dat zou worden bezien welke elementen van de Kaderwet adviescolleges zouden dienen te leiden tot aanpassing van de Instellingswet WRR en de Wet op bedrijfsorganisatie (Wbo)¹⁰. Voor de WRR is – zoals ook in memorie van toelichting van het Ministerie van Algemene Zaken aangegeven – door de Minister van Algemene Zaken een voorstel tot wijziging van de Instellingswet voorbereid en inmiddels bij de Raad van State aanhangig gemaakt. Voor de SER geldt dat de adviestaak niet de hoofdtak is, zodat niet de gehele Kaderwet adviescolleges op de SER van toepassing is. De adviesfunctie van de SER is in de Wbo specifiek geregeld. De verhouding tussen de Kaderwet adviescolleges en de Wbo zal worden verduidelijkt door, op enkele punten waar sprake is van een bewuste afwijking van de Kaderwet, dit expliciet in de Wbo aan te geven. Bedeelde aanpassing van de Wbo zal worden betrokken bij de voorgenomen wijziging van deze wet naar aanleiding van de evaluatie van de PBO. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft dit de Kamer inmiddels per brief meegedeeld¹¹.

Tenslotte heeft de Tweede Kamer bij gelegenheid van het debat over de Instellingswet voor de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) bij amendement een adviestaak toebedeeld aan de Kiesraad. Omdat deze toekenning onder de Kaderwet adviescolleges valt, maak ik daarvan in deze brief melding. Echter, in het debat over de Kiesraad is uitdrukkelijk bepaald dat de advisering van de Kiesraad zich niet zou moeten richten op te vormen beleid of op strategische beleidsadvisering, maar op uitvoeringsgerichte advisering op het terrein van het kiesrecht en de verkiezingen. Ik hecht er aan deze specifieke opmerking ten aanzien van adviestaak van de Kiesraad hier te maken.

3. Evenredige deelneming

Een belangrijke aandachtspunt in het overleg met de Kamer tot nu toe is steeds geweest de samenstelling van adviescolleges. Niet alleen het vertrekpunt van onafhankelijke deskundigheid en de wenselijke aanwezigheid van maatschappelijke kennis en ervaring hebben een prominente plaats gehad, evenzeer is de aandacht uitgegaan naar het vraagstuk van de evenredige deelneming van vrouwen en personen behorend tot etnische of culturele minderheidsgroepen. Het lijkt mij goed u een tussenstand te geven van de ontwikkelingen op dat punt. Het overzicht in bijlage 2 geeft een overzicht per adviescollege, in deze paragraaf worden enkele hoofdpunten aangeduid.

Laat ik vooropstellen dat de evenredige deelneming een expliciet aandachtspunt is bij de samenstelling van adviescolleges. De afzonderlijke vakministers zijn verantwoordelijk voor de invulling van het beleid inzake de evenredige deelneming. De Kaderwet adviescolleges biedt de ruimte voor verschillende soorten beleid, zoals traditioneel voorkeursbeleid, het doen van oproepen om te solliciteren of – de bij amendement in de Kaderwet adviescolleges opgenomen – openbaarmaking van vacatures in adviescolleges.

Een samenvattende stand van zaken van dit moment – nu nog niet alle benoemingsprocedures zijn afgerond – wijst inmiddels op een zekere richting: bij die colleges die nieuw worden samengesteld en waar die samenstelling op dit moment min of meer bekend is (de Raad voor cultuur, de Raad voor de Volksgezondheid en de Zorggerelateerde dienstverlening, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de Onderwijsraad – althans voor zover het voordracht voor samenstelling betreft – en de wat betreft de expliciete voornemens ten aanzien van de evenredige deelneming ook de VROM-raad en de Raad voor het Landelijk

¹⁰ Kamerstukken II 1995/96, 23 725, nr. 14.

¹¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 091, nr. 1.

Gebied) is het beeld dat circa 45% van de leden vrouw is en bijna 4% van de leden behoort tot een etnische of culturele minderheidsgroepen. Ten aanzien van de deelname van vrouwen betekent dit een aanzienlijke vooruitgang bij deze groep colleges. Ten aanzien van de etnische en culturele minderheidsgroepen betekent de score eveneens een verbetering ten opzichte van de bestaande situatie. Nu is het echter zo dat een goed deel van de nieuwe adviescolleges bestaat uit colleges die – in lijn gebracht met de Kaderwet adviescolleges – min of meer mee overgaan naar het nieuwe stelsel. Dat geldt in beginsel – begrijpelijkerwijs – ook voor hun samenstelling. Omdat juist bij deze – vaak specialistische adviescolleges de situatie op het punt van de evenredige deelneming «van oudsher» moeilijker is, worden de relatief gunstige cijfers bij nieuwe adviescolleges neerwaarts beïnvloed. Ik verwacht dus dat in de loop van de tijd ook hier wijziging zal optreden. Vergroting van deelname van vrouwen en leden uit etnische en culturele minderheidsgroepen vindt derhalve zeker voor een bepaald deel van het nieuwe adviesstelsel plaats via een meer geleidelijke weg. Het beleid dat wordt voorgeschreven door de Kaderwet adviescolleges houdt in deze gevallen hoe dan ook in dat de samenstelling gaandeweg zal moeten worden aangepast. In concreto zal dit ertoe moeten leiden dat bij vacatures de evenredige deelneming inhoud moet worden gegeven. In de jaarverslagen van de adviescolleges en in de periodieke evaluaties zullen de ontwikkelingen op dit punt op de voet worden gevolgd. Ik stel mij overigens voor de afronding van de benoemingsprocedures te verwerken in een definitief overzicht dat zal worden gepresenteerd in de eindrapportage van de herziening van het adviesstelsel.

4. Personele en financiële consequenties Raad op Maat

In bijlage 3 is – per departement gerangschikt – aangegeven welke kosten zijn verbonden met de adviescolleges die op 1 januari 1997 zullen bestaan. Ook is de personele omvang – zowel van de adviescolleges als de secretariaten – aangegeven. Tevens is in het overzicht opgenomen hoe de situatie was aan het begin van de herzieningsoperatie in januari 1994¹². Vastgesteld kan worden dat de totale kosten verbonden met beleidsadvisering door adviescolleges zijn verminderd van ca. f 71 miljoen tot ca. f 45 miljoen, dat het totaal aantal leden van adviescolleges ca. 420 bedraagt in plaats van ca. 2300 en dat de omvang van de totale secretariaatsfunctie is teruggebracht van ruim 650 fte naar ca. 443 fte. Deze cijfers¹³ tonen aan dat het streven naar een sober adviesstelsel ook in personeel en materieel opzicht herkenbaar is. Naar mijn oordeel zijn wij ook in die zin op de goede weg. Zeker als wij bij de beoordeling betrekken dat in een aantal gevallen door afzonderlijke ministers is aangegeven dat – met het oog op de onzekerheid die de nieuwe situatie met zich meebrengt – voor 1997 nog wordt uitgegaan van huidige uitgaven en secretariaatsomvang en dat verwacht wordt dat dat na 1997 kan worden bijgesteld. En zeker ook omdat de inventarisatie van 1994 leidde tot de verzameling van gegevens van 108 adviescolleges, terwijl daaraan in de loop van de herzieningsoperatie nog enkele colleges zijn toegevoegd¹⁴. De slotsom dat het streven naar soberheid gestalte heeft gekregen, wordt hierdoor in feite nog krachtiger onderbouwd. Belangrijk is hierbij wel de opmerking dat de gerealiseerde vermindering van kosten strikt moet worden begrepen als een vermindering van kosten die zijn verbonden met advisering in de zin van artikel 79 Grondwet. Vermindering van de adviesfunctie staat niet per se gelijk aan gerealiseerde bezuiniging, en dat is trouwens op zich ook niet de bedoeling van Raad op Maat geweest.

Een slotopmerking betreft de consequenties van Raad op Maat voor de huisvesting van adviescolleges. Dit onderwerp is vooral van belang vanwege de financiële en personele aspecten die daarmee samen kunnen

¹² Zie eerste voortgangsrapportage, Kamerstukken II 1993/94, nr. 1.

¹³ Deze telling is excl. de AIV en met dien verstande dat bij een aantal colleges de onderscheiding tussen de adviserende taak en andere (bestuurlijke) taken niet in alle gevallen in termen van personeel en financiën aangegeven kon worden.

¹⁴ Zie vierde voortgangsrapportage, Kamerstukken II 1994/95, nr. 14.

hangen. Een belangrijk deel van de ontwikkelingen ten aanzien van de huisvesting betreft de beëindiging van adviestaken van colleges met ook andere taken. Ook betreft de beëindiging van adviestaken of de opheffing van een adviescollege in de regel departementsambtenaren of werkplekken binnen een departement. Dergelijke ontwikkelingen en hun effecten worden betrokken – indien nodig in het verband van reorganisatiebeleid – bij het personeels- en beheersbeleid dat op de departementen wordt gevoerd. Voor zover het het kostenaspect betreft is de herschikking «in vierkante meters» die ten gevolge van Raad op Maat plaatsvindt vaak moeilijk traceerbaar. Huisvestingskosten maken doorgaans niet geëxpliciteerd deel uit van de ontwerp-begrotingen van adviescolleges. In die zin wordt het financiële aspect van de huisvestingsconsequenties van Raad op Maat verwerkt en verantwoord in de algemene opgave van de gemaakte kosten. Globaal genomen is mijn indruk dat de veranderingen ten gevolge van Raad op Maat op het onderdeel huisvesting niet tot grote knelpunten heeft geleid.

5. Functioneren nieuw adviesstelsel

Met de inwerkingtreding van het nieuwe adviesstelsel ligt vanzelfsprekend de vraag voor hoe ervoor kan worden gezorgd dat het stelsel zal gaan functioneren zoals beoogd. Niet alleen zal in de jaren na 1 januari soberheid van het stelsel de leidraad moeten blijven, maar ook in kwalitatieve zin zijn nieuwe eisen aan de adviesfunctie gesteld, ik noem met name de politieke aansturing van de adviescolleges en de versterking van advisering op hoofdlijnen van beleid.

Om deze beide doelstellingen te bereiken wordt in de Kaderwet adviescolleges een aantal maatregelen getroffen: de instelling van adviescolleges bij wet met medeondertekening door de Minister van Binnenlandse Zaken en behandeling in de ministerraad, in de regel behandeling van werkprogramma's in de ministerraad, de benoeming van leden van adviescolleges bij koninklijk besluit, de periodieke evaluatie en verslaglegging door de adviescolleges en de periodieke evaluatie van de werking van de Kaderwet adviescolleges als zodanig. Ook de in § 2.1 genoemde wijziging in de Aanwijzingen voor de regelgeving kan in dit licht wordt begrepen.

Al met al kent het nieuwe adviesstelsel op deze wijze een sterke mate van zelfsturing met een heldere rolverdeling: de eigen verantwoordelijkheid van vakministers is duidelijk uitgangspunt, de betrokkenheid van de ministerraad bij zaken als benoeming, werkprogrammering en het opstellen van adviesaanvragen is in de (toelichting op de) Kaderwet adviescolleges aangegeven en ook de coördinerende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken is expliciet omschreven: adviescolleges stellen de Minister van Binnenlandse Zaken in kennis van hun evaluatieverslagen, de Minister van Binnenlandse Zaken evalueert de werking van de Kaderwet adviescolleges en ondertekent de instellingswetten van na 1 januari in te stellen adviescolleges mede. Daarbij is inmiddels in het kabinet afgesproken dat jaarlijks een overzicht van totale kosten die zijn verbonden met de adviescolleges wordt opgesteld op basis van de ontwerp-begrotingen van alle adviescolleges. En tenslotte stelt de Minister van Binnenlandse Zaken jaarlijks een overzicht op van tijdelijke en ad hoc adviescolleges.

Naar mijn overtuiging wordt met deze voorzieningen in voldoende mate voldaan aan de voorwaarden voor een goed functioneren van het nieuwe adviesstelsel. Desalniettemin zou ik op een enkel aspect nader in willen gaan.

In de eerste plaats is dat de coördinatie van de werkprogrammering. Eén van de hoofddoelstellingen van de herziening van het adviesstelsel is de totstandkoming van een meer geïntegreerde en ontkokerde beleidsadvisering aan de regering. Samenwerking tussen adviescolleges is daarvoor noodzakelijk. Concrete adviesaanvragen zouden van die samenwerking gewag moeten maken. Maar ook en vooral zal de onderlinge afstemming ten aanzien van de opstelling van werkprogramma's van adviescolleges een belangrijke stimulans voor «integraliteit» kunnen zijn. De Kaderwet adviescolleges geeft op het punt van de werkprogramma's aan dat de minister het adviescollege tijdig een overzicht verschaft van de voornemens om advies te vragen en dat het adviescollege de minister voor 1 september een ontwerp voor een werkprogramma toestuurt. De minister stelt het werkprogramma dan vast en stuurt dat naar de beide Kamers der Staten-Generaal op de derde dinsdag van september. Deze werkwijze houdt in dat interdepartementale afstemming in de praktijk niet anders dan voorafgaand aan 1 september kan plaatsvinden. De afstemming zal naar verwachting op gevarieerde wijze plaatsvinden. Soms aan de hand van de interdepartementale bespreking van de voornemens advies te vragen (wel aangeduid als «adviesprogramma»), maar soms ook door de uitwisseling van conceptwerkprogramma's. De Kaderwet stelt voor de vorm van de afstemming geen nadere regels. Afhankelijk van de wijze waarop minister en adviescollege de procedure over het tot stand te brengen werkprogramma afspreken en afhankelijk van het al dan niet beschikbaar zijn van voorportalen en onderraden zal in elk van de gevallen een weg worden gevonden naar vaststelling van het werkprogramma. Zeker is in ieder geval dat in de regel – met name waar het gaat om de zogenaamde «brede» adviescolleges – uiteindelijk behandeling in de (onderraden van de) MR aan de orde komt en daar dus politiek-bestuurlijke afstemming plaatsvindt. En ook hebben de adviescolleges zelf te kennen gegeven conceptwerkprogramma's uit te wisselen. Mij lijkt hiermee een goede richting te zijn gekozen ten behoeve van de coördinatie in de werkprogrammering. Ik heb echter de behoefte bespeurd – in ieder geval in het eerste jaar van functioneren van het nieuwe stelsel – aan een extra impuls ten behoeve van de geïntegreerde advisering en samenwerking tussen adviescolleges. Met een onderlinge informatie-uitwisseling op een gezamenlijk gekozen moment zou daaraan kunnen worden voldaan. In het kabinet is daarom afgesproken dat – op initiatief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken – in het late voorjaar van 1997 een uitwisseling tot stand wordt gebracht van voornemens tot het vragen van advies, dan wel conceptwerkprogramma's. Op deze wijze kan op de departementen nog tijdig een goed beeld ontstaan van raakvlakken en samenwerkingsmogelijkheden ten behoeve van samenwerking, ontkokering en integratie van advies.

In de tweede plaats zou ik de aandacht willen vestigen op het gewicht van de jaarverslagen en de periodieke evaluaties. De ontwikkelingen in en rond het stelsel – zeker op de hoofdpunten – kunnen door middel van deze instrumenten goed gevolgd – en daar waar nodig – bijgestuurd worden. Jaarverslagen en evaluaties dienen meer te zijn dan «verplichte nummers». Om dat te bewerkstelligen is het van belang dat adviescolleges de departementen van begin af aan op de hoogte zijn van datgene waarnaar de aandacht met name uit zal gaan. Ik zal daartoe een aanzet geven, teneinde te bevorderen dat in de verslagen en evaluaties van alle adviescolleges aan dezelfde onderwerpen aandacht wordt besteed; dit mede ten behoeve van de onderlinge vergelijkbaarheid. Ik kom hier in de eindrapportage op terug.

6. Slot

In deze voortgangsrapportage is een aantal toezeggingen gedaan met het oog op de eindrapportage die is voorzien voor maart 1997. Ter wille van de overzichtelijkheid wil ik de volgende onderwerpen noemen als voorlopige inhoud van die eindrapportage: de stand van zaken ten aanzien van de instellingswetgeving, een overzicht van tijdelijke en ad hoc adviescolleges, een overzicht van personele en financiële gevolgen van de herziening van het adviesstelsel, een overzicht ten aanzien van de evenredige deelneming en de vaststelling van onderwerpen die in de verslagen en evaluaties aan de orde moeten komen.

Hiermee ben ik aan het einde gekomen van deze zesde – en laatste – voortgangsrapportage. Naar ik hoop is voldoende inzicht geboden in de totstandgebrachte herziening van het adviesstelsel. Naar mijn stellige overtuiging hebben Kamer en regering gedurende de afgelopen drie jaar kunnen vasthouden aan de hoofdlijnen van de herziening van het adviesstelsel zoals aangegeven in het rapport van de bijzonder commissie De Jong en vastgelegd in het Kamerdebat naar aanleiding van het rapport Raad op Maat. Deze benadering heeft kunnen leiden tot een sober, nieuw adviesstelsel en tot wetgeving die een kader biedt voor een functioneren van de adviesfunctie zoals ons gedurende de herziening voor ogen stond. Het komt er nu op aan om van de gecreëerde ruimte voor dit type advisering gebruik te maken. Niets gaat vanzelf, de praktijk bewijst de waarde van beleid. Indien voor ogen wordt gehouden en waar nodig wordt bijgestuurd, kan de gewenste meerwaarde van adviescolleges daadwerkelijk worden gerealiseerd.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

OVERZICHT WETGEVING (NIEUWE) ADVIESCOLLEGES Stand van zaken 27 november 1996

Algemene Zaken

WRR aanhangig bij Raad van State

Binnenlandse Zaken

Raad voor het Openbaar Bestuur*
Raad voor de financiële verhoudingen
Kiesraad
gereed voor plenaire behandeling EK
gereed voor plenaire behandeling TK
gereed voor plenaire behandeling EK

Buitenlandse Zaken

Adviesraad Internationale Vraagstukken*
Commissie van Advies Volkenrechtelijke
Vraagstukken
Staatscommissie voor het Internationaal Pri-
vaatrecht
departementale voorbereiding
departementale voorbereiding
aanhangig bij Raad van State

Economische Zaken

Algemene Energieraad*
Raad van Deskundigen voor de Nationale
Standaarden
wet van 25 september 1996
aangenomen EK 26 november 1996

Justitie¹

Registratiekamer
Adviescommissie Venootschapsrecht
Adviescommissie Burgerlijk Procesrecht
gereed voor plenaire behandeling TK
idem
idem

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Raad voor het Landelijk Gebied*
Commissie Bedreigde Uitheimse Diersoorten
wet van 10 oktober 1996
verslag TK 18 november 1996

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Onderwijsraad*
Raad voor cultuur*
AWT*
gereed voor plenaire behandeling TK
wet van 3 december 1996
gereed voor plenaire behandeling TK

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

SER betrokken bij aanpassing Wbo

Verkeer en Waterstaat

Raad Verkeer en Waterstaat* aanhangig bij EK

Volksgesondheid, Welzijn en Sport

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikke-
ling*
Raad voor de Volksgesondheid en de Zorg-
gerelateerde Dienstverlening*
Gezondheidsraad
gereed voor plenaire behandeling TK
gereed voor plenaire behandeling TK
gereed voor plenaire behandeling TK

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

VROM-Raad* wet van 10 oktober 1996

N.B. het teken * duidt erop dat de bedoelde colleges deel uitmaken van de in maart 1995 aangeduide «hoofdstructuur» (11 adviescolleges, en WRR/SER).

¹ De adviescolleges op het terrein van het ministerie van Justitie zijn opgenomen in een gezamenlijk wetsvoorstel.

**STAND VAN ZAKEN EVENREDIGE DEELNEMING
27 november 1996**

Naam college	Aantal leden	aantal vrouwen	% vrouwen	aantal allochtonen	% allochtonen
WRR	6	1	16,7%	0	0%
Raad Openbaar Bestuur	9 à 10	nog onbekend	nog onbekend	nog onbekend	nog onbekend
Raad financiële verhoudingen	7	nog onbekend	nog onbekend	nog onbekend	nog onbekend
Kiesraad	7	2	28,6%	0	0%
Adviesraad Internationale Vraagstukken	nog onbekend	nog onbekend	nog onbekend	nog onbekend	nog onbekend
Cie. Volkenrechtelijke Vraagstukken	22	1	4,5%	0	0%
Staatscie. Int. Privaatrecht	19	2	10,5%	0	0%
Algemene Energieraad	10	1	10%	0	0%
Raad Deskundigen Nationale Standaarden	8	0	0%	0	0%
Registratiekamer	3	0	0%	0	0%
Adviescie. Vennootschapsrecht	10	0	0%	0	0%
Adviescie. Burgerlijk Procesrecht	7	2	28,6%	0	0%
Raad Landelijk Gebied	15	6	nog onbekend	nog onbekend	nog onbekend
Cie. Bedreigde Uitheemse Diersoorten	9	0	0%	0	0%
Onderwijsraad	15	7	46,7%	1	6,7%
Raad voor cultuur	25	10	40%	1	4%
AWT	12	3	25%	0	0%
SER	33	6	18,2%	0	0%
Raad Verkeer en Waterstaat	9	nog onbekend	nog onbekend	nog onbekend	nog onbekend
Raad Maatschappelijke Ontwikkeling	9	5	55,6%	1	11,6%
Raad Volksgezondheid en de Zorggereleerde Dienstverlening	9	4	44,6%	0	0%
Gezondheidsraad	160	12	7,5%	0	0%
VROM-Raad	15	7	46,7%	nog onbekend	nog onbekend

OVERZICHT FINANCIËLE EN PERSONELE CONSEQUENTIES RAAD OP MAAT

Algemene Zaken

Overzicht per college

WRR

Aantal leden	: 6
Personeel secretariaat in fte	: 29,3
Totaal opgegeven kosten	: fl. 1 644 000 ¹

Totaal departement

1997

Aantal leden	: 6
Personeel secretariaat in fte	: 29,3
Totaal opgegeven kosten	: fl. 1 644 000

1994

Aantal leden	: 6
Personeel secretariaat in fte	: 36,5
Totaal opgegeven kosten	: fl. 1 690 000

Binnenlandse Zaken

Overzicht per college

ROB

Aantal leden	: 10
Personeel secretariaat in fte	: 5
Totaal opgegeven kosten	: fl. 1 100 000

Rfv

Aantal leden	: 7
Personeel secretariaat in fte	: 9,5
Totaal opgegeven kosten	: fl. 1 900 000

Kiesraad

Aantal leden	: 7
Personeel secretariaat in fte	: 1,1
Totaal opgegeven kosten	: fl. 102 000

Totaal departement

1997

Aantal leden	: 24
Personeel secretariaat in fte	: 15,6
Totaal opgegeven kosten	: fl. 3 102 000

1994

Aantal leden	: 124
Personeel secretariaat in fte	: 22,8
Totaal opgegeven kosten	: fl. 6 794 800

Buitenlandse Zaken

Overzicht per college

Adviesraad Internationale vraagstukken

Aantal leden	: nog onbekend
Personeel secretariaat in fte	: nog onbekend
Totaal opgegeven kosten	: nog onbekend

Commissie Volkenrechtelijke vraagstukken

Aantal leden	: 22
Personeel secretariaat in fte	: 0,2
Totaal opgegeven kosten	: fl. 15 000

Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht

Aantal leden	: 19
Personeel secretariaat in fte	: 5
Totaal opgegeven kosten	: fl. 50 000

Totaal departement²

<i>1997</i>		<i>1994</i>	
Aantal leden	: 41	Aantal leden	: 155
Personeel secretariaat in fte	: 5,2	Personeel secretariaat in fte	: 11,7
Totaal opgegeven kosten	: fl. 65 000	Totaal opgegeven kosten	: fl. 795 000

Defensie

Totaal departement

<i>1997</i>		<i>1994</i>	
Aantal leden	: –	Aantal leden	: 15
Personeel secretariaat in fte	: –	Personeel secretariaat in fte	: 5
Totaal opgegeven kosten	: –	Totaal opgegeven kosten	: fl 582 000

Economische Zaken

Overzicht per college

Algemene Energieraad

Aantal leden	: 10
Personeel secretariaat in fte	: 2,5
Totaal opgegeven kosten	: fl 500 000

Raad van Deskundigen voor Nationale Standaarden

Aantal leden	: 8
Personeel secretariaat in fte	: 0,1
Totaal opgegeven kosten	: fl 45 000

Totaal departement

<i>1997</i>		<i>1994</i>	
Aantal leden	: 18	Aantal leden	: 168
Personeel secretariaat in fte	: 2,6	Personeel secretariaat in fte	: 7,9
Totaal opgegeven kosten	: fl 545 000	Totaal opgegeven kosten	: fl 3 319 500

Financiën

Totaal departement

<i>1997</i>		<i>1994</i>	
Aantal leden	: –	Aantal leden	: 40
Personeel secretariaat in fte	: –	Personeel secretariaat in fte	: 1,5
Totaal opgegeven kosten	: –	Totaal opgegeven kosten	: fl 920

Justitie

Overzicht per college

Registratiekamer

Aantal leden	: 3
Personeel secretariaat in fte	: 37
Totaal opgegeven kosten	: fl 4 700 000

Adviescommissie

Vennootschapsrecht

Aantal leden	: 10
Personeel secretariaat in fte	: –
Totaal opgegeven kosten	: fl 2000

Adviescommissie Burgerlijk Procesrecht

Aantal leden	: 7
--------------	-----

Personeel secretariaat in fte : –
Totaal opgegeven kosten : fl 20 000

Totaal departement

1997

Aantal leden : 20
Personeel secretariaat in fte : 37
Totaal opgegeven kosten : fl 4 722 000

1994

Aantal leden : 121
Personeel secretariaat in fte : 99,7
Totaal opgegeven kosten : fl 9 312 379

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Overzicht per college

Raad voor het Landelijk Gebied

Aantal leden : 15
Personeel secretariaat in fte : 12
Totaal opgegeven kosten : fl 2 400 000

Commissie Wet Bedreigde Uitheemse Diersoorten

Aantal leden : 9
Personeel secretariaat in fte : 1,5
Totaal opgegeven kosten : fl 342 000

Totaal departement

1997

Aantal leden : 24
Personeel secretariaat in fte : 13,5
Totaal opgegeven kosten : fl 2 742 000

1994

Aantal leden : 254
Personeel secretariaat in fte : 33,2
Totaal opgegeven kosten : fl 2 270 000

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Overzicht per college

Onderwijsraad

Aantal leden : 15
Personeel secretariaat in fte : 21
Totaal opgegeven kosten : fl 3 600 000

Raad voor Cultuur

Aantal leden : 25
Personeel secretariaat in fte : 29,7
Totaal opgegeven kosten : fl 3 900 000

AWT

Aantal leden : 12
Personeel secretariaat in fte : 16
Totaal opgegeven kosten : fl 2 400 000

Totaal departement

1997

Aantal leden : 52
Personeel secretariaat in fte : 66,7
Totaal opgegeven kosten : fl 9 900 000³

1994

Aantal leden : 134
Personeel secretariaat in fte : 49
Totaal opgegeven kosten : fl 8 810 965

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Overzicht per college

SER

Aantal leden : 33
Personeel secretariaat in fte : 137,9

Totaal opgegeven kosten : fl 0⁴

Totaal departement

1997

Aantal leden : 33
Personeel secretariaat in fte : 137,9

Totaal opgegeven kosten : fl 0

1994

Aantal leden : 107
Personeel secretariaat in fte : 178,4

Totaal opgegeven kosten : fl 2 576 125

Verkeer en Waterstaat

Overzicht per college

Raad voor Verkeer en Waterstaat

Aantal leden : 9
Personeel secretariaat in fte : 11
Totaal opgegeven kosten : fl 3 000 000

Totaal departement

1997

Aantal leden : 9
Personeel secretariaat in fte : 11

Totaal opgegeven kosten : fl 3 000 000

1994

Aantal leden : 51
Personeel secretariaat in fte : 13,6

Totaal opgegeven kosten : fl 4 027 549

Volksgesondheid, Welzijn en Sport

Overzicht per college

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling

Aantal leden : 9
Personeel secretariaat in fte : 10
Totaal opgegeven kosten : fl 3 000 000

Raad voor de Volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening

Aantal leden : 9
Personeel secretariaat in fte : 32
Totaal opgegeven kosten : fl 5 062 000

Gezondheidsraad

Aantal leden : 160
Personeel secretariaat in fte : 52
Totaal opgegeven kosten : fl 7 500 000

Totaal departement⁵

1997

Aantal leden : 18
Personeel secretariaat in fte : 42

Totaal opgegeven kosten : fl 8 062 000

1994

Aantal leden : 579
Personeel secretariaat in fte : 129,9

Totaal opgegeven kosten : fl 18 733 000

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Overzicht per college

VROM-Raad

Aantal leden : 15
Personeel secretariaat in fte : 21
Totaal opgegeven kosten : fl 3 900 000

Totaal departement

1997		1994	
Aantal leden	: 15	Aantal leden	: 344
Personeel secretariaat in fte	: 21	Personeel secretariaat in fte	: 66,5
Totaal opgegeven kosten	: fl 3 900 000	Totaal opgegeven kosten	: fl 12 185 314

¹ Ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de gegevens is voor de WRR uitgegaan van hetzelfde onderdeel van de WRR-begroting als in 1994.

² Deze opgave van cijfers betreft niet de Adviesraad Internationale Vraagstukken die in voorbereiding is, maar wel de CAVV en de Staatscommissie IPR, hoewel daarover nog geen parlementaire besluitvorming heeft plaatsgevonden. Indien deze colleges zullen worden opgenomen in het nieuwe adviesstelsel, zullen echter de nu bekende gegevens op de hier aan de orde zijnde onderdelen gelden.

³ De Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid is – in tegenstelling tot 1994 – bij OCW beschreven, hoewel toen ook al wel in de OCW-begroting opgenomen. Dit verklaart enige vertekening die bij de – in dit overzicht – opgegeven kosten optreedt.

⁴ De kosten van de adviesfunctie van de SER drukken niet op de Rijksbegroting.

⁵ Omdat de cijfers voor 1994 voor de Gezondheidsraad toen niet volledig zijn gegeven, zijn de cijfers ter wille van de vergelijkbaarheid van dit deelloverzicht excl. de Gezondheidsraad gegeven. Bij de in de hoofdtekst gegeven totaalscore zijn die gegevens vanzelfsprekend wel weer betrokken.