

Vergaderjaar 1996–1997

23 725

Herziening van het adviesstelsel

Nr. 20

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 19 maart 1997

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft op 20 februari 1997 overleg gevoerd met staatssecretaris Kohnstamm inzake **de vijfde en zesde voortgangsrapportage herziening adviesstelsel** (Kamerstuk 23 725, nrs. 17 en 19).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Koekkoek** (CDA) complimenteerde de staatssecretaris voor de voortvarendheid waarmee hij dit grote project, dat door de Kamer officieel niet als zodanig was aangemerkt, gestalte heeft gegeven.

Hij constateerde dat de tijdige totstandkoming van de nieuwe adviescolleges niet is gelukt. De CDA-fractie heeft vanaf het begin in beide Kamers daarvoor gewaarschuwd. Op 27 november 1996 waren van de geplande elf grote adviescolleges vier totstandgekomen. Kan de staatssecretaris de stand van zaken op 20 februari 1997 aangeven?

In de laatste voortgangsrapportage is een overzicht aangekondigd van de tijdelijke adviescolleges die onder de overgangsregeling vallen. Kan de Kamer dat overzicht krijgen? Op de valreep bleek er nog een tijdelijk adviescollege bij te zijn gekomen, namelijk de commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving. Desgevraagd is door het ministerie van Justitie geantwoord dat dit een tijdelijk adviescollege is. Dat moest wel, anders had men niet binnen de kaders van de Kaderwet kunnen blijven.

De heer Koekkoek constateerde dat Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking niet opschieten met hun adviescolleges. De staatssecretaris is daar medeverantwoordelijk voor. De zaak bevindt zich nog in een voorbereidend stadium, hoewel de Kamer al eerder heeft gewezen op de kennelijke «laksheid» bij deze departementen. Hoe staat het met de advisering bij dit cluster? Wordt een tijdelijke voorziening getroffen? In die mogelijkheid is namelijk voorzien.

Het doel van raad op maat was een afgeslankt adviesstelsel. Wat betreft personeel, financiën en het aantal leden is dat in het algemeen het geval. Kan de staatssecretaris uitleggen hoe het is gegaan met de gezondheidsraad? Deze telt 160 leden en valt daarmee wel uit de toon. De Kamer heeft

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF) en Rehwinkel (PvdA).
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+) en Van Oven (PvdA).

daarmee wel ingestemd, maar de heer Koekkoek realiseerde zich op dat moment niet dat het om 160 leden ging. Wat was de argumentatie daarvoor?

Het doel van raad op maat was primair een beter adviesstelsel, dat leidt tot een beter beleid en ook een beter beleid voor de burgers. Het adviesstelsel biedt de mogelijkheid tot een beleid dat wortels heeft in de samenleving. De praktijk zal moeten leren of dit het geval is. De heer Koekkoek had goede hoop dat dit betere adviesstelsel inderdaad aan zijn doel zou beantwoorden.

Mevrouw **Scheltema-de Nieu** (D66) constateerde dat het om de voorlaatste voortgangsrapportages ging en dat de laatste in maart of april te verwachten is. Zal daarin veel meer nieuws te melden zijn dan nu al gemeld wordt? Zij sloot zich aan bij de vragen over de stand van zaken en de tijdelijke adviescolleges.

De implementatie van het adviesstelsel ligt behoorlijk op schema. Daarvoor sprak zij haar lof uit aan het adres van de staatssecretaris en het departement. In het verleden heeft wel de vrees bestaan dat het moeilijker zou verlopen. De advisering bij Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking blijkt problemen op te leveren. Er zullen lacunes moeten worden opgevuld. Hoe zal dit gebeuren en wanneer kan de Kamer die advieslichamen tegemoet zien?

Er is inderdaad sprake van een forse opschoning van adviesraden, van 108 raden naar 23 en van 2300 leden naar ruim 400. Ook de kosten gaan terug van 71 mln. naar 45 mln. In het stuk wordt het voorbehoud gemaakt dat het alle beleidsadviescolleges betreft. Houdt deze beperking in dat er daarnaast colleges zijn die wel veel geld kosten en die dit bedrag negatief gaan beïnvloeden? Bij de sanering van het adviesstelsel zijn overleg en advies sterk gescheiden. Heeft de staatssecretaris er enig zicht op of de nieuwe overlegstructuur forse kosten met zich brengt?

In de brief wordt over de kiesraad en zijn adviestaak een specifieke opmerking gemaakt. In het debat in de Kamer was bepaald dat het zo zou gebeuren. Is er een probleem bij de kiesraad dat dit zo specifiek wordt opgemerkt?

Uit de bijlage blijkt dat er soms grote kostenverschillen zijn tussen colleges van overigens min of meer gelijke omvang. Zij noemde de WRR, de raad voor de financiële verhoudingen, de gezondheidsraad en de onderwijsraad. Waardoor ontstaan dit soort verschillen? Gaat de staatssecretaris, als hij dit soort verschillen onder ogen krijgt, met de collega's praten of wordt dit aan het beleid van de collega's overgelaten?

De coördinerende taak van Binnenlandse Zaken heeft tot nu toe goed gewerkt, maar zal ook in de toekomst moeten doorwerken. Er zal op gelet moeten worden dat het een sober adviesstelsel blijft.

Door de Kamer zijn bij amendement een aantal eisen in de wet opgenomen, zoals de medeondertekening en de openbaarmaking van vacatures bij de werving van leden van adviesraden. Mevrouw Scheltema had de indruk dat niet in alle gevallen overeenkomstig die eisen wordt gehandeld. Zal erop worden toegezien dat in alle situaties die zich voordoen, aan de eisen die in de Kaderwet staan, wordt voldaan? Het kan toch niet aan het departement worden overgelaten of men bijvoorbeeld overgaat tot de bekendmaking via advertenties?

Mevrouw Scheltema constateerde dat de deelneming van vrouwen in de nieuwe grote, algemene adviescolleges redelijk is. Voor minderheden is de deelneming maar 4%. Voor vrouwen zijn er instanties als Toplink en andere, die zich met de werving van vrouwen bezighouden en die contact hebben met de departementen. Voor minderheden zal dit lastiger zijn, maar moet niet toch iets in die richting worden ondernomen?

Ook bij de werkplanafstemming zal Binnenlandse Zaken nog een coördinerende rol moeten spelen. Er worden allerlei afspraken gemaakt

dat men elkaars werkplannen ziet, maar ziet de staatssecretaris daarin voor zijn departement ook een sturende rol?

Ten slotte verwees mevrouw Scheltema naar de zin «Niets gaat vanzelf, de praktijk bewijst de waarde van het beleid» aan het slot van de zesde voortgangsrapportage. Men zal met elkaar de vinger aan de pols moeten houden en ervoor moeten zorgen dat het blijft gaan zoals men zich had voorgesteld dat het zou moeten gaan.

De heer **Te Veldhuis** (VVD) herinnerde eraan dat de bedoeling van de operatie was om de politiek het primaat te laten nemen en zich niet te veel te laten leiden door adviesraden. Om de slagvaardigheid van het openbaar bestuur te vergroten is de scheiding aangebracht tussen deskundigenadvies en belangenbehartiging en advisering over strategische beleidsvragen en hoofdlijnen van beleid voor de lange en middellange termijn. De eerste opzet was een sanering van het aantal adviescolleges van 107 naar tien en het schrappen van 500 adviesverplichtingen die in 160 wetten stonden. De VVD-fractie heeft altijd achter deze operatie gestaan, omdat zij graag uitgaat van de representatieve democratie en niet al te veel corporatistische elementen in het openbaar bestuur wil inbouwen. Zij vond dat de overheid toe was aan een streven naar meer duidelijkheid, durf en daadkracht.

Bij interruptie werd erop gewezen dat ieder verband met corporatisme afwezig is, als het gaat om een adviesstelsel met een onafhankelijke advisering. Die is nog wel aanwezig als het gaat om de rol van maatschappelijke organisaties zoals de SER, waar je bijvoorbeeld ook een verschil van mening kunt constateren tussen de VVD en de PvdA over de waarde van de overlegeconomie.

In reactie hierop antwoordde de heer Te Veldhuis, dat zijn opmerking was gemaakt in de context van de historie van het adviesstelsel. Het was een combinatie van belangenbehartiging door groeperingen die voor bepaalde belangen als deskundigen adviseerden. Aan dat soort advisering is geen behoefte meer. Voor advisering door deskundigen geldt dit veel minder.

Dit proces is een stevige stap vooruit en lijkt ook een redelijk draagvlak te hebben gekregen in de advieswereld. De heer Te Veldhuis had althans nauwelijks grote protesten gehoord. Er is nu sprake van een wat beter raamwerk dan in 1994. Het gaat om minder raden en meer eenheid in organisatie, aanpak en wijze van werken. Ook de heer Te Veldhuis complimenteerde de staatssecretaris en zijn medewerkers daarvoor.

Het komt er nu op aan hoe men verder omgaat met dit nieuwe adviesstelsel. De vraag is of bewindslieden inderdaad zelf wat meer het primaat zullen nemen dan wel de neiging zullen hebben om te vluchten in allerlei adviezen. In dit verband wierp de heer Te Veldhuis de stelling op dat naarmate de bewindspersoon sterker is en meer overtuigd van het eigen gelijk, er minder behoefte zal zijn aan het vragen van adviezen, behalve de wettelijk verplichte adviezen, en dat ook het omgekeerde zich misschien voordoet.

Bij interruptie werd gevraagd of de keerzijde van die stelling niet is dat dan juist de Kamer behoefte zou hebben aan zware adviezen om een tegenwicht aan die sterke bewindspersoon te bieden. De heer Te Veldhuis antwoordde dat naarmate men meer adviezen van deskundigen van buitenaf krijgt, men meer in de richting gaat van corporatistische elementen. De bedoeling van het stelsel is juist om het primaat terug te brengen bij de politiek. Kamerleden zijn gekozen om voor bepaalde opvattingen te staan en die uit te dragen, niet om die los te peuteren uit de maatschappij. Laat men die verantwoording dan ook nemen.

Bij interruptie werd hiertegen ingebracht, dat volksvertegenwoordigers de taak hebben om vanuit de maatschappij en dus vanuit adviesorganen argumenten te krijgen, zodat zij zich een mening kunnen vormen of zij het kabinetsbeleid ondersteunen of niet.

De heer Te Veldhuis merkte vervolgens op dat aanvankelijk de generalisten van mening waren dat het aantal adviescolleges tot tien beperkt zou moeten worden. Hij sprak zijn teleurstelling uit over het feit dat er nu sprake is van dertien grote en tien kleinere adviescolleges. Dat is geen vooruitgang. Daar zullen dan ook nog tijdelijke adviescolleges bij komen. De invloed van de specialisten in zowel het kabinet als de Kamer is dus tamelijk groot geweest. Hij pleitte ervoor om het wel te laten bij hetgeen nu wordt voorgesteld.

Hij concludeerde dat het met het papieren bouwwerk beter zit dan in 1994. Pas over een paar jaar zal echter blijken of de operatie inhoudelijk geslaagd genoemd kan worden. Zullen Staten-Generaal en kabinet naar de letter en de geest daarvan leven of zal toch weer een bouwwerk van feitelijke adviesaanvragen worden opgetrokken? Het zou aardig zijn om met elkaar de inspanningsverplichting aan te gaan om maat te houden naar de letter en de geest van het adviesstelsel.

Het totaal aantal leden van de raden is teruggedaald van 2300 naar ongeveer 400. Het aantal personeelsleden daalt van 650 fulltime eenheden naar 443. De kosten van huisvesting en materieel dalen ook flink. De heer Te Veldhuis zou graag een meer gedetailleerd inzicht krijgen in al deze besparingen, zowel in arbeidsuren en arbeidsplaatsen als kosten van huisvesting. Is het geld versleuteld over de departementen of zijn er echt besparingen?

De heer Te Veldhuis sloot zich aan bij de vragen over het achterlopen van Buitenlandse Zaken, waar ook de staatssecretaris zijn zorgen heeft uitgesproken. Mist men nu bepaalde adviezen daar? Als er daar nog geen adviesraden zijn omdat daar een sterke minister zit, die geen behoefte heeft aan adviezen over zijn beleid, zou spreker als een tevreden man het overleg uit gaan. Wat is echter de ware reden dat op dit ministerie nog geen besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden? Wat is de coördinerende rol van de staatssecretaris op dit punt? Zou eventueel de minister-president de knoop niet moeten doorhakken? Het wordt namelijk gênant dat men op dat ministerie, evenals op Defensie en Ontwikkelingssamenwerking, niet tot besluitvorming kan komen.

De heer Te Veldhuis sloot zich ten slotte aan bij de vraag over het aantal vrouwen in de bestaande raden.

De heer **Rehwinkel** (PvdA) constateerde dat er reden tot tevredenheid is, gezien hetgeen is bereikt sinds raad op maat. Verschillende wetsvoorstellen zijn de Kamer gepasseerd en hebben op een brede steun daar kunnen rekenen.

Hij sloot zich aan bij de opmerkingen over de vertraging die is opgetreden. In de brief van 27 november was een aanpassingsbesluit herziening adviesstelsel aangekondigd, dat voor 1 januari tot stand zou komen. Wat is de oorzaak van de vertraging op dit punt? Overigens sprak hij zijn bewondering uit voor de wijze waarop de staatssecretaris zich heeft ingezet. Op het terrein van het buitenlands beleid begint het echter te lang duren. Misschien moet inderdaad gedacht worden in de richting van de minister-president. De Kamer is vrij min of meer geïnformeerd over de ontwikkelingen. Ook in de laatste voortgangsrapportage wordt slechts een tipje van de sluier opgelicht. Het is nog onbekend hoe de adviesraad internationale vraagstukken eruit zal zien. Buitenlandse Zaken zou nog in het stadium van departementale voorbereiding zijn. De betrokken ministers zouden zich bezinnen hoe de advieslacune kan worden opgevuld. Heeft dat intussen tot iets geleid? Zo niet, dan zou de Kamer zich moeten bezinnen wat haar houding ten aanzien van buitenlands beleid zou moeten zijn.

In een enkel opzicht is afgeweken van de oorspronkelijke plannen en van de Kaderwet. Bij een aantal raden is sprake van een grotere omvang. De Kamer is akkoord gegaan met die afwijking van de norm, maar voorkomen moet worden dat het ene na het andere departement een

groter adviescollege claimt. Voor de commissie van advies volkenrechtelijke vraagstukken zijn 22 leden voorzien en voor de staatscommissie internationaal privaatrecht 19 leden. Dat betekent opnieuw een afwijking van de norm uit de Kaderwet. Hoe beargumenteert de minister van Buitenlandse Zaken die afwijkingen?

In het verleden is gepleit voor een evenredige deelneming van vrouwen en allochtonen in de nieuwe adviescolleges. Voor de nieuwe adviescolleges zijn inderdaad een groot aantal capabele vrouwen gevonden. Voor de allochtonen is de score aan de magere kant. Slechts in vier van de negentien raden waarvan de samenstelling bekend is, zijn allochtonen vertegenwoordigd. De heer Rehwinkel vond wel dat de staatssecretaris een iets te rooskleurig beeld van het geheel heeft geschetst. De staatssecretaris kijkt vooral naar de gunstigste gevallen en noemt dan een cijfer van 45% vrouwen en 4% allochtonen. Uit de bijlage blijkt op het geheel het percentage vrouwen 16,5 te zijn, waarbij Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking heel laag scoren. Zij zijn van plan om één vrouw en geen allochtoon op te nemen in de commissie volkenrechtelijke vraagstukken en twee vrouwen en geen allochtoon in de staatscommissie internationaal privaatrecht. Hadden echt niet meer vrouwen of allochtonen gevonden kunnen worden?

De staatssecretaris heeft gezegd dat adviescolleges vaak in dezelfde samenstelling terugkeren. Het is natuurlijk begrijpelijk dat gebruik wordt gemaakt van opgebouwde expertise, maar als in de toekomst plaatsen vrijkomen, zal de aandacht toch gericht moeten zijn op selectie van vrouwen en allochtonen. Het was toch ook de bedoeling om bij nul te beginnen bij de herziening van het adviesstelsel. Er is veel geïnvesteerd, bijvoorbeeld via Helpdesk en Toplink. Kan de staatssecretaris aangeven waar de problemen hebben gezeten? Kan hij meedelen hoeveel vrouwelijke voorzitters er zijn? Kan hij ook meedelen of er bij de ondersteunende functies sprake is van een meer dan evenredige deelneming van vrouwen en allochtonen?

Het aantal leden van adviesraden is inderdaad flink teruggebracht. Ook materieel heeft de operatie tot afslanking geleid. De kosten gaan terug van 70 mln. naar 45 mln. De heer Rehwinkel sloot zich aan bij de vragen die de collega's daarover hebben gesteld. Hij vroeg zich wel af hoe de aanzienlijke verschillen in kosten tussen de verschillende colleges te verklaren zijn. Waarom is de raad voor verkeer en waterstaat met negen leden en elf secretariaatsmedewerkers begroot op 3 mln., terwijl de staatscommissie voor internationaal privaatrecht met negentien leden en vijf secretariaatsmedewerkers het kan doen met f 50 000? In die f 50 000 kunnen toch niet de personeelskosten zitten. Waarom zijn die niet daarin opgenomen? Zijn die wel in de overige begrotingen opgenomen? Hoe is de kostenstijging bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te verklaren? Het aantal adviesleden is gereduceerd van 254 tot 24, de staf is ingekrompen van 33 tot dertien, maar de kostenraming ligt 0,5 mln. hoger. In mindere mate geldt hetzelfde voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

De omvang van het secretariaat is met ongeveer 200 mensen teruggebracht. De verwachting is dat dit verder kan worden teruggebracht. Welke gevolgen heeft dat voor de huidige staf? Worden mensen elders op de ministeries ondergebracht of dreigen er gedwongen ontslagen, de VUT of de markt?

Ook de heer Rehwinkel had behoefte aan een overzicht van de tijdelijke en ad hoc adviescolleges. Is al bekend welke oude tijdelijke colleges van de overgangsregeling gebruik zullen maken?

Antwoord van de regering

De **staatssecretaris** vond het relevant om bij deze grote operatie, die ook totaal had kunnen ontsporen, vast te stellen dat dit niet gebeurd is, omdat er vanaf het begin sprake was een grote unanimiteit in de Kamer. Eerst was er de commissie-De Jong, vervolgens werden unaniem moties aangenomen. De politieke discussie kenmerkte zich door grote eensgezindheid. De medewerkers en leden van adviescolleges hebben gezien dat er geen wig gedreven kon worden in die eensgezindheid. De operatie ligt nog steeds redelijk op schema en op papier zijn de doelstellingen ook te realiseren.

De vrees dat de datum van 1 januari 1997 niet zou worden gehaald, is ten aanzien van het grootste deel van de wetgeving onjuist gebleken. Op een aantal punten is het niet gelukt. Er was een probleem bij het aanpassingsbesluit. Dit had te maken met het feit dat het advies van de Raad van State op 17 december binnenkwam, waardoor het niet lukte om het voor 1 januari rond te krijgen. Het is totstandgekomen op 15 januari en treedt in werking met terugwerkende kracht tot 1 januari. Nog deze week zullen voorstellen inzake de aanwijzing inzake externe adviesorganen naar kabinet en vervolgens Raad van State gaan. Het gaat hierbij om een technische afwerking, waarover geen politiek-inhoudelijke problemen zijn te verwachten. Dan rest nog de Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement, die voorligt bij de Eerste Kamer. Daarvan kan men alleen het beste hopen.

Bij de instellingswetgeving is het grootste deel van het werk gedaan. De WRR en de SER vallen erbuiten, want daarnaar zou gekeken worden op het moment dat de hoofdwetgeving zou zijn afgerond. De Tweede Kamer heeft de tijd genomen om grondig naar het voorstel voor de onderwijssraad te kijken. Daar is een indringende discussie over gevoerd. Minister Ritzen heeft geprobeerd raad op maat zoveel mogelijk boven water te houden, maar de Kamer heeft op een aantal punten anders geoordeeld en afwijkend besloten. Dit voorstel is eind januari naar de Eerste Kamer gegaan. Erop gewezen dat de regering het voorstel vrij laat heeft ingediend en dat de Kamer het in het normale, snelle tempo heeft behandeld, antwoordde de staatssecretaris dat hij zich ervan bewust was dat het voorstel rond 15 december behandeld zou zijn geworden als de Kameragenda dat had toegelaten. De overschrijding van de termijn was overigens niet dramatisch, omdat terzake een interimvoorziening is getroffen. De voorstellen voor de adviescolleges op het terrein van het ministerie van Justitie zijn al vanaf november 1996 voor plenaire behandeling gereed, evenals het voorstel voor de commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten. De discussie daarover zal nu in de Kamer gevoerd moeten worden. Eén dezer dagen zal een voorstel voor de staatscommissie internationaal privaatrecht bij de Kamer worden ingediend. De zaken liggen dus grotendeels op schema. Er moeten alleen nog een paar relevante knopen worden doorgehakt.

De afwijking van de Kaderwet bij de omvang en de vaste externe commissies met de externe leden van de raad voor cultuur vloeit voort uit de afspraak dat de politiek over de inhoud van cultuur niet heeft te oordelen. De raad voor cultuur is dus geen normale commissie die alleen maar adviseert over beleidsvragen op middellange en lange termijn. Het gaat om de verdeling van het geld en dus om de beoordeling van de instellingen. Dat vergt een andersoortige raad. In eerste instantie is daarover gediscussieerd als een commissie als alle andere, met niet meer leden en niet meer bevoegdheden. Raad op maat betekent echter dat het op maat moet gebeuren. Als Kamer en kabinet het erover eens zijn dat men zeer terughoudend moet zijn met oordelen over de inhoud van cultuur, is het mogelijk dat de raad een afwijkend aantal leden kent. Ook de adviesraad internationale vraagstukken is een specifiek geval, waardoor hij afwijkend is. Inmiddels wordt voor de commissie volken-

rechtelijke vraagstukken een aantal van vijftien leden voorgesteld in plaats van tweeëntwintig. Voor de staatscommissie internationaal privaatrecht wordt thans een aantal van tien à twintig leden voorgesteld in plaats van negentien. Een aantal andere afwijkingen zijn al met de Kamer besproken.

De zinsnede over de kiesraad is in de voortgangsrapportage opgenomen, omdat het soms makkelijker is om je verlies te nemen dan iets anders. Deze zinsnede over de adviestaak van de kiesraad is niet opgenomen omdat er problemen zouden zijn bij de kiesraad. Daar is geen sprake van.

Bij interruptie werd opgemerkt dat die wet in gemeen overleg tussen regering en Staten-Generaal tot stand is gekomen en dat de minister zich er op geen enkele wijze tegen heeft verzet, zodat er geen reden is om te spreken van winst of verlies. De staatssecretaris antwoordde dat de minister een andere redenering heeft gevolgd. Plenair is besproken dat de staatssecretaris van mening was dat de kiesraad niet een adviescollege moest worden zoals hij geworden is. De Kamer heeft daarover een amendement ingediend en uiteindelijk is daarover een meerderheid ontstaan.

Voorts werd bij interruptie gevraagd of vanuit de coördinerende bevoegdheid van de staatssecretaris ook is gekeken naar de optelsom op verschillende beleidsterreinen van de omvang van de adviescolleges. Voor bijvoorbeeld Justitie worden op een zeer beperkt terrein drie adviescolleges met twintig leden genoemd, namelijk de Registratiekamer, de adviescommissie vennootschapsrecht en de adviescommissie burgerlijk procesrecht. De staatssecretaris antwoordde dat is nagedacht over de vraag of er één brede justitiecommissie zou moeten zijn. Eén van de drie colleges vloeit voort uit Europees-rechtelijke verplichtingen en kan dus niet worden ondergebracht in een breed college. De eerst-verantwoordelijke bewindslieden hadden ook geen behoefte aan een brede commissie. Zij vonden wel dat zij op de twee andere terreinen ambtelijk onvoldoende kennis en expertise konden inhuren om het karwei goed te klaren. Zij hebben professorale adviescolleges nodig om voldoende knowhow te mobiliseren op de betreffende beleidsterreinen. De Kamer zal deze discussie ook verder moeten voeren met de bewindslieden van Justitie. Deze drie commissies voldoen in elk geval aan de Kaderwet.

Op de opmerking dat voor de adviescommissie vennootschapsrecht tien leden werkzaam zouden zijn en voor de raad voor de financiële verhoudingen maar zeven, antwoordde de staatssecretaris dat deze vergelijking mank ging en zich ook aan zijn bevoegdheid onttrok. In de wet is sprake van een maximum van vijftien. Zolang het onder het maximum blijft, heeft de staatssecretaris niet veel grond om tegen beslissingen van collega's in te gaan. Natuurlijk past hij een marginale toetsing toe op de grootte van het beleidsterrein en de zwaarte van de advisering die moet plaatsvinden. Aangezien de wetsvoorstellen nu bij de Kamer voorliggen, achtte de staatssecretaris het juister om de discussie te voeren met de bewindslieden die de directe verantwoordelijkheid dragen.

Ten aanzien van de advisering op de terreinen Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking heeft de staatssecretaris willen aangeven dat het niet langer zo kon. Er bestaat dus geen verschil van inzicht tussen hem en de Kamer. Intussen is de definitieve versie van het voorstel voor een adviesraad internationale vraagstukken goedgekeurd. Aangenomen mag worden dat het voorstel nu snel aan de ministerraad zal worden voorgelegd, zodat de zaak uiterlijk eind dit jaar rond kan zijn. Inmiddels is besloten tot een voorlopige advisering op dit terrein, al enigszins naar de snit van de uiteindelijke vormgeving, zonder dat vooruit wordt gelopen op de uiteindelijke besluitvorming in de Kamer. Dit is gepubliceerd in de Staatscourant van 6 januari. Daarmee is dus voorzien in de leemte die was ontstaan. Deze tijdelijke commissies eindigen volgens de regels van de Kaderwet per 1 januari 1998. Dus moet de

adviescommissie internationale vraagstukken per 1 januari 1998 ingesteld zijn. Anders ontstaat een leemte in de advisering.

Op de vraag waarom in dit geval de weg van een tijdelijke commissie is gekozen en bij de raad voor maatschappelijke ontwikkeling en de raad voor de volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening voor een voorlopige raad, antwoordde de staatssecretaris dat dit een noodoplossing is. Met de vier thema's die op het terrein van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking spelen, namelijk ontwikkelings-samenwerking, mensenrechten, vrede en veiligheid en Europese vraagstukken, was het de vraag of integrale advisering moet worden nagestreefd dan wel vier aparte commissies. Er is gewacht totdat de herijking rond was en vervolgens is gewerkt aan de advisering op het gehijekte cluster. Er moesten ingewikkelde knopen worden doorgehakt. Dat heeft geleid tot een stevige discussie tussen de drie bewindslieden onderling, maar ook tussen de drie bewindslieden onderling en de staatssecretaris. Die discussie heeft geleid tot deze noodoplossing, die volgens artikel 34 van de Kaderwet mogelijk is. Zolang uit de discussie niet duidelijk was wat de contouren zouden worden, wilde de staatssecretaris niet met een voorloper werken. Dat lag bij de raad voor maatschappelijke ontwikkeling anders.

Bij interruptie werd gevraagd of de regering vindt dat zij op die vier terreinen zelf te weinig knowhow in huis heeft. Als dat het geval is, met name op het gebied van mensenrechten, zou dat reden tot zorg zijn. De staatssecretaris antwoordde dat de desbetreffende ministeries op geen van die vier terreinen onvoldoende kennis in huis hebben. Die vier terreinen kennen echter elementen waarvan het geen kwaad kan om op middellange en lange termijn bij tijd en wijle extern geadviseerd te worden. Beslissingen worden uiteraard intern genomen. Daarvoor is de knowhow aanwezig.

De staatssecretaris had vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid toestemming gegeven om door te gaan met de procedure. Dit betekent dat uiteindelijk sprake zal zijn van integrale advisering. Dat was voor hem de belangrijkste wens. Uiteindelijk zal de Kamer haar oordeel geven. De staatssecretaris was het ermee eens dat het te lang heeft geduurd. Hij heeft naar de noodrem moeten grijpen om te zorgen dat er een tijdelijke voorziening was.

Na het uitbrengen van deze voortgangsrapportage zijn inmiddels een aantal andere raden ingesteld. Van de raad voor het openbaar bestuur zijn vijf van de tien leden vrouw. Van de raad voor de financiële verhoudingen zijn vier van de acht leden vrouw. Dat neemt echter niet weg dat men zich moet inspannen om die score te verbeteren. Voor sommige adviescolleges bestaat echter geen mogelijkheid om de samenstelling te beïnvloeden. In de commissie volkenrechtelijke vraagstukken zitten bijvoorbeeld min of meer alle hoogleraren volkenrecht. Het gaat toch te ver om de benoemingsprocedure zodanig te beïnvloeden dat allochtonen op grond van het voorkeursbeleid bij het adviesstelsel worden benoemd tot hoogleraar volkenrecht. Een ander probleem is dat een aantal commissies eigenlijk onverkort werden voortgezet. Veelal is expliciet afgesproken dat bij het ontstaan van vacatures in eerste instantie bij de desbetreffende bewindspersoon de verantwoordelijkheid ligt om rekening te houden met de doelstelling die in de Kaderwet is opgenomen. Bijvoorbeeld voor de algemene energieraad heeft de minister gezegd dat hij na het verstrijken van de termijnen zal zoeken naar een andere invulling, in het bijzonder met het oog op de evenredige deelneming. Minister Melkert en de staatssecretaris ontplooiën ook een initiatief om in de komende jaren systematischer aandacht te besteden aan de positie van vrouwen en de plaats van het emancipatiebeleid in het nieuwe adviesstelsel.

Door alle collega's is serieus gekeken of in hun raden de doelstelling voor de minderheden ruimhartiger kon worden gerealiseerd. Dit heeft

zelfs een niet onbelangrijk onderdeel uitgemaakt van de discussie die de minister van Binnenlandse Zaken heeft gevoerd bij de rondetafelconferenties over minderheden en integratie. Ook vanuit de minderheden zelf is vastgesteld dat dit op dit moment een bijna onneembare horde is. Bij dit soort benoemingen moet men altijd iets meer geduld hebben dan men eigenlijk politiek zou wensen op te brengen. Het streven is gericht op kadervorming bij minderheden, zodat op dit soort specialistische terreinen grotere deelneming van minderheden mogelijk is. Waar het kon, is het gebeurd. Waar het niet kon, heeft men het moeten nalaten. Een deel van de rapportage van de rondetafelconferentie is besproken met de LAO om te zien of daar iets aan gedaan kan worden. De staatssecretaris zegde toe dat hij zou nagaan of hij nog nadere informatie kon verstrekken.

Bij de gezondheidsraad was de inzet oorspronkelijk om daarvan een wetenschappelijk instituut zonder een beleidsadviestaak te maken. De Raad van State achtte die constructie gekunsteld en vond dat de gezondheidsraad onder de Kaderwet moest worden gebracht. Dat is vervolgens geprobeerd vanuit de specifieke wens om de gezondheidsraad een wetenschappelijk instituut te laten zijn. De lijst met namen van de leden is inderdaad gigantisch en bestaat voornamelijk uit hoogleraren. De leden van de gezondheidsraad vergaderen echter nooit samen. Het is de vergaarbak van waaruit specifieke commissies gevormd worden om te adviseren over heel specifieke aangelegenheden. De gedachte achter de gezondheidsraad is nog steeds dat hij meldt vanuit de wetenschappelijke achtergrond, veelal in zaken die zich voor een deel aan de ministeriële bevoegdheid onttrekken, wat «the state of the art» is. Dit kan leiden tot advisering over bijvoorbeeld het opnemen van bepaalde zaken in verzekerde pakketten, maar het kan ook leiden tot een melding dat in de medische sfeer anders moet worden opgetreden dan voorheen. In die zin onttrekt het zich aan de advisering op middellange en lange termijn. Er kan dus eigenlijk gesproken worden van een afwijkende structuur.

Bij interruptie werd gevraagd of toch niet een andere constructie had kunnen worden gevonden, waarbij die 160 deskundigen onder een paraplu hadden gezeten en het een beperkt college was geweest dat de deskundige adviezen had verwerkt. Staatssecretaris Kohnstamm antwoordde dat indertijd de gezondheidsraad in overleg met de Kamer die status aparte heeft gekregen. Hij heeft gekeken of het binnen het kader van de wet kon, gehoord de advisering van de Raad van State. Gehoord de opvolgende discussies, veelal gevoerd door de specialisten volksgezondheid in de Kamer met het kabinet, is uiteindelijk besloten dat dit de best denkbare constructie was. De staatssecretaris heeft niet gemeend daarop een veto te moeten uitspreken.

In het eindrapport zal de staatssecretaris terugkomen op de tijdelijke adviescolleges. Er zal altijd de wens blijven bestaan om met tijdelijke adviescolleges te werken, omdat dit soms nuttig en nodig is. Het is goed dat de Kamer daar af en toe kritische vragen over stelt. Over dit punt is intensief overleg gevoerd. De vinger zal nauw aan de pols moeten worden gehouden. Met de medeondertekeningsbevoegdheid en de rapportage over tijdelijke advisering is dit geregeld, alhoewel in de overgangsperiode soms wel een foutje gemaakt kan worden. Hoe het zich in 1997 zal ontwikkelen, kon de staatssecretaris nog niet meedelen.

Bij raad op maat gaat het om het stelsel van advisering. Op verzoek van de Kamer heeft de staatssecretaris in de voortgangsrapportage grosso modo weergegeven wat de financiële effecten zijn. Die effecten onttrekken zich echter aan zijn coördinerende bevoegdheid. Hoe de geldstromen binnen de departementen zijn gegaan, heeft zich aan zijn waarneming onttrokken. Voor zijn medewerkers is het bijna onmogelijk daarin inzicht te geven, omdat dan alle departementen tot in detail moeten worden bevraagd. Dit zijn onderzoeken die de Kamer bij de begrotingsbehandeling kan doen en waarover zij met de desbetreffende bewindspersoon in contact kan treden. Dit onttrekt zich aan zijn verantwoorde-

lijkheid voor de operatie raad op maat. Het was niet zijn opdracht om het voor minder geld te doen.

In verschillende interrupties werd erop gewezen dat het voor een coördinerend bewindsman toch geen probleem kan zijn om de verschillende ministers en staatssecretarissen te vragen wat er met het geld is gedaan en waar de mensen naartoe zijn gegaan. Ook door de staatssecretaris moet de prangende vraag worden beantwoord hoe het mogelijk is dat bij Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het aantal adviesleden teruggaat naar een tiende van wat het was, maar wel 0,5 mln. meer op de begroting staat. De bedoeling van de medeondertekening is toch ook dat er een beetje een afstemming tussen de verschillende colleges is. De honorering van de leden en de secretariële ondersteuning wordt globaal geregeld. Als dan met min of meer gelijke aantallen leden en vergelijkbare secretariële ondersteuning zulke grote verschillen in bedragen voor de adviescolleges ontstaan, is het toch één van de taken van de coördinerend bewindsman om daarover vragen te stellen.

De staatssecretaris antwoordde dat dan voor 106 adviescolleges moet worden nagegaan wat er met de geldstromen is gebeurd. Hij vond dat de Kamer zich zou moeten afvragen wat zij dan administratief overhoop haalt en wat zij denkt te winnen met die kennis.

Bij interruptie werd erop gewezen dat de Kamer over het budget gaat en de plicht heeft, als er geld overblijft, om dat voor zichzelf te verantwoorden en dat zij voor het overige de regering controleert. De staatssecretaris antwoordde dat de Kamer dus bij de portefeuillehouder moet zijn en niet bij de coördinerend bewindsman. Hij tekent ook op geen enkele wijze mee voor de financiële dekking, omdat dat een verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder is. De staatssecretaris bleef van mening dat zijn verantwoordelijkheid ligt bij de naleving van de Kaderwet en de inhoudelijke bedoeling achter raad en maat en niet bij de vraag of bijvoorbeeld een secretariële medewerker van één van de oud-colleges nu fatsoenlijk is ondergebracht. Dat valt onder het personeelsbeleid van de desbetreffende bewindspersoon. Anders zou hij de Kamer willen uitnodigen om bij amendement te regelen dat hij mee moet tekenen bij alle begrotingen. Afgesproken is ook dat in de memorie van toelichting bij de begrotingen het adviesprogramma voor het daaropvolgende jaar alsmede de budgettaire mogelijkheden voor het eerstkomende jaar worden vermeld. De Kamer moet oordelen over inhoud van de adviesprogramma's en of daarvoor voldoende geld is vrijgemaakt. De staatssecretaris zei toe dat hij nog eens zou bezien of het mogelijk was, zonder daar al te veel tijd aan te besteden, op geaggregeerd niveau die cijfers in de eindrapportage te geven. Voorzover er dan nog vragen zouden overblijven, zei hij toe die naar de desbetreffende bewindslieden door te geleiden en de Kamer daarvan op de hoogte te stellen.

De staatssecretaris achtte de stelling van de heer Te Veldhuis een ongenueanceerde en daarmee een onjuiste. Enerzijds kan een zwakke bewindspersoon, die geen duidelijkheid, geen durf en geen daadkracht heeft, juist daarom geen behoefte hebben aan advisering en alleen op de winkel passen. Anderzijds kan een sterke bewindspersoon die vérgaande plannen heeft, die afwijken van het gebruikelijke en die grote effecten kunnen hebben op middellange en lange termijn, juist daarom graag advies krijgen over die plannen.

De score aan vrouwelijke voorzitters was naar het oordeel van de staatssecretaris en van het kabinet te laag. De beide commissies die direct onder de minister van Binnenlandse Zaken ressorteren, kennen een vrouwelijke voorzitter. Dat geldt ook voor de raad voor maatschappelijke ontwikkeling. De andere commissies, voorzover ingesteld, kennen een mannelijke voorzitter. Hieraan zal dus verder gewerkt moeten worden. Hoe dit bij de ondersteunende functies is, onttrok zich aan de waarneming van de staatssecretaris.

De staatssecretaris zei toe dat hij schriftelijk zou terugkomen op de

vraag van mevrouw Scheltema over de publieke bekendmaking van vacatures door departementen.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Koekkoek** (CDA) merkte op dat het streven van raad op maat is om het primaat van de politiek te herstellen. Zijn vrees was echter dat het primaat van de politiek verschuift van de vijfde naar de vierde macht, de ambtenaren. Het nieuwe adviesstelsel zal dus niet alleen gebruikt moet worden voor de departementen, maar ook de Kamer zelf zal daarvan gebruik moet maken om het primaat van de politiek te handhaven, zodat niet dankzij de afslanking van het adviesstelsel in feite sprake is van een versterking van de vierde macht in plaats van de eerste twee staats-machten.

De **staatssecretaris** achtte dit een opmerking van de heer Koekkoek in de richting van Kamer en kabinet. De essentie daarvan is dat op de goede momenten en nogal indringend het effect van deze operatie moet worden geëvalueerd. Hij is voornemens om in de eindrapportage op de inhoudelijke kant van deze operatie terug te komen, zodat daarover van gedachten kan worden gewisseld. Cijfers over omvang van adviescolleges en wetten zijn één ding, maar de uitwerking in de praktijk door dit kabinet en volgende kabinetten en huidige leden en volgende leden van de Kamer is wat telt. Daarvoor zullen nauwgezet de revue moeten passeren de middelen die wetstechnisch en anderszins bestaan om bij tijd en wijle de stand van zaken op te nemen.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes