

Vergaderjaar 1995–1996

24 232

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 9 oktober 1995

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de gestelde vragen door de regering tijdig beantwoord zullen zijn, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat met dit onderhavige wetsvoorstel wederom een stap is gezet om te komen tot een nieuw, sober en overzichtelijk adviesstelsel. Het stelsel zal het primaat van de politiek ten goede komen. Deze operatie tot herziening van het adviesstelsel is in gang gezet op verzoek van de Tweede Kamer en de leden van de PvdA-fractie zijn content dat de parlementaire behandeling tot nu toe op schema ligt.

Deze leden kunnen zich in de eerste instantie vinden in de beslissing van de regering om te kiezen voor een wetsvoorstel met een algemene strekking. Zij willen desalniettemin graag op de hoogte worden gebracht van de nadelen van deze aanpak.

In paragraaf 1.6 van de memorie van toelichting wordt gesproken over enkele reeds bij de Staten-Generaal aanhangige voorstellen waarin wordt voorzien in de instelling van nieuwe adviesorganen. Wanneer kunnen de leden de uitkomst van de beraadslagingen van de regering inzake deze voorstellen tegemoet zien?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Wel roepen het voorstel van wet en de memorie van toelichting een aanzienlijk aantal vragen op.

De regering deelt mee dat op de beoogde datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel, 1 januari 1997, de herziening van het gehele adviesstelsel moet zijn voltooid, inclusief de instelling van nieuwe adviescolleges (paragraaf 1.1). Hoe reëel is de kans dat het gehele adviesstelsel per 1 januari 1997 zal zijn herzien, vragen deze leden, aangezien nog geen enkel wetsvoorstel tot instelling van een nieuwe raad of van een gespecialiseerd college de Kamer heeft bereikt. Zij zijn

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), Brinkman (CDA), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Nijpels-Hezemans (GN), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkstra (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), Mulder-van Dam (CDA), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (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 (U55+) en Van Oven (PvdA).

overigens met de regering van mening dat de opheffing van het bestaande en de inrichting van het nieuwe stelsel moeten samenvallen, zodat geen lacunes ontstaan in de noodzakelijke advisering (paragraaf 1.5).

Juist om deze lacunes te voorkomen zouden de leden van de CDA-fractie graag weten of de adviestaken van de op te heffen adviescolleges en de overige adviestaken die verdwijnen, door een nieuw college worden overgenomen, zo ja, door welk. Wil de regering de Kamer aan de hand van de bijlage bij de memorie van toelichting een dergelijk overzicht verschaffen, uiteraard onder het voorbehoud dat de door de regering voor te stellen adviescolleges «nieuwe stijl» ook tot stand zullen komen?

Met het oog op de rechtszekerheid van de leden van de bestaande adviescolleges en het daaraan verbonden personeel, acht de regering het wenselijk dat vroegtijdig vaststaat dat de adviescolleges worden opgeheven (paragraaf 1.4). Denkt de regering dat leden van adviescolleges en personeel blij zullen zijn met deze rechtszekerheid en dat deze hen zal motiveren in hun huidige taak? Zou de rechtszekerheid voor belanghebbenden niet meer gediend zijn als tegelijk met de opheffing van een adviescollege bekend zou zijn of de taak van het college wordt overgenomen door een nieuw in te stellen adviesorgaan?

De leden van de CDA-fractie constateren een discrepantie tussen de considerans en artikel 1 van het voorstel van wet. De considerans spreekt van het opheffen van «het bestaande adviesstelsel in zaken van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk», artikel 1 van «vaste colleges van advies als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet» en «een adviestaak als bedoeld in artikel 79, eerste lid, van de Grondwet». Artikel 79, eerste lid, van de Grondwet spreekt evenwel van «vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk». Waarom wijkt de in de considerans gebezigde terminologie af van de grondwettelijke, zo vragen genoemde leden. Is met «beleid» iets anders bedoeld dan «bestuur»? Zo ja, wat is dan het verschil? Zo nee, waarom wordt dan niet de grondwettelijke term gebruikt? Wellicht ten overvloede merken deze leden op geen vragen te stellen bij de term «algemeen verbindende voorschriften» omdat deze de betekenis van grondwettelijke term «wetgeving» exact weergeeft (vergelijk het opschrift van hoofdstuk 5 en artikel 89, vierde lid, van de Grondwet).

De regering meent dat de eenvoudige opzet van het wetsvoorstel niets aan duidelijkheid te wensen overlaat (paragraaf 1.5). De leden van de CDA-fractie betwijfelen dat. Naast de al genoemde discrepantie tussen de considerans en artikel 1 wijzen zij op het volgende. Artikel 1 van het voorstel van wet laat onzekerheid bestaan welke vaste colleges van advies ophouden te bestaan dan wel hun adviestaak verliezen. Weliswaar is aan de memorie van toelichting een bijlage toegevoegd, maar deze is slechts «indicatief» en in ieder geval niet bindend. Illustratief is dat in de bijlage bij het oorspronkelijke wetsvoorstel sommige adviesorganen ten onrechte of op een verkeerde lijst waren opgenomen. Als men bijvoorbeeld wil weten of het College van toezicht op de kansspelen zijn adviestaak met betrekking tot vergunningverlening door de Minister van Justitie verliest, dan leidt artikel 1, derde lid, tot een bevestigende beantwoording van deze vraag. Genoemd College adviseert immers in zaken van bestuur van het Rijk. Het College ontbreekt evenwel op lijst B van de bijlage. Een ander voorbeeld: de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken heeft een adviserende taak op grond van artikel 2, eerste lid, en artikel 31, tweede lid, van de Vreemdelingenwet. Uit artikel 1 van het wetsvoorstel valt niet op te maken of de Adviescommissie ophoudt te bestaan dan wel ontheven wordt van een adviestaak, zo ja, van welke.

Deze voorbeelden zijn met andere uit te breiden. De onzekerheid die artikel 1 van het wetsvoorstel oproept, brengt de leden van de CDA-fractie tot de vraag waarom de regering de bijlage bij de memorie van toelichting

geen onderdeel van het wetsvoorstel heeft gemaakt, zodat onomstotelijk vaststaat welke adviescolleges worden opgeheven dan wel hun adviestaak verliezen.

De regering beoogt reeds vóór 1 januari 1997 adviescolleges «nieuwe stijl» tot stand te laten komen. Als voorbeeld noemt zij de Raad voor Cultuur (paragraaf 1.7). Hoe wil de regering voorkomen dat deze Raad ingevolge artikel 1 van de Herzieningswet adviesstelsel met ingang van 1 januari 1997 weer wordt opgeheven? Zal zij een wetsvoorstel tot wijziging van de Herzieningswet adviesstelsel indienen?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de herziening van het adviesstelsel van het rijk. De leden van de VVD-fractie stemmen in met deze herziening. Zij erkennen dat het om een grote en ingrijpende operatie gaat. Maar zij achten het een goede zaak, dat het na een discussie van bijna twintig jaar tot een daadwerkelijke sanering komt. Dat zal namelijk de besluitvaardigheid van de regering ten goede komen en legt het primaat, ook materieel, weer daar waar het thuishoort, namelijk bij regering en parlement. De instemming met de herziening neemt niet weg, dat de leden van de VVD-fractie op bepaalde onderdelen van het voorstel nog een aantal opmerkingen en vragen hebben.

Van dit deel van de herzieningsoperatie zijn twee colleges uitgezonderd, te weten de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Sociaal-Economische Raad (SER).

In het nieuwe stelsel worden adviesraden ingesteld, die zich bezig zullen houden met vraagstukken van strategische aard, ook voor de lange termijn. Vanuit dat perspectief is het de vraag of Nederland nog wel een aparte wetenschappelijke raad nodig heeft. Wat is de meerwaarde van zo'n raad?, vragen de leden van de VVD-fractie.

Ten aanzien van de SER merken zij het volgende op. De SER heeft op dit moment zowel een advies- als een overlegfunctie en is samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en onafhankelijke Kroonleden. Advisering van de SER komt, gezien de samenstelling daarvan, neer op advisering door belanghebbenden. Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat de overheid zich niet moet laten adviseren door belanghebbenden.

De leden van de VVD-fractie vermogen niet in te zien waarom voor deze colleges een uitzondering moet worden gemaakt en zij niet bij de herziening van het adviesstelsel worden betrokken. Zij brengen nog eens in herinnering, dat ook de Commissie-De Jong heeft aanbevolen alle bestaande adviesorganen, inclusief WRR en SER, op te heffen, met uitzondering van de Raad van State. Wat rechtvaardigt het uitsluiten van deze organen? Gaarne krijgen zij een nadere motivering.

De leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met de gekozen opzet, die bestaat uit de afschaffing van bestaande adviescolleges, respectievelijk het vervallen van de adviestaken inzake beleid en regelgeving.

Er wordt gesteld, dat in enkele reeds bij de Staten-Generaal aanhangige voorstellen wordt voorzien in de instelling van nieuwe adviesorganen. Deze voorstellen voldoen niet aan de contouren van het nieuwe stelsel. In een later stadium wordt bezien of deze voorstellen worden gewijzigd dan wel worden ingetrokken. Heeft de regering reeds besloten of deze (oude) wetsvoorstellen zullen worden gehandhaafd? Zo ja, wat is de uitkomst? Om welke adviesorganen gaat het hier? Worden de hier bedoelde organen niet betrokken bij de saneringsoperatie? Of gaat het hier om adviesorganen in het kader van het nieuwe adviesstelsel? De leden van de VVD-fractie vragen om een verduidelijking van deze passage.

De leden van de VVD-fractie vragen of het juist is dat het onderhavige wetsvoorstel geen betrekking heeft op colleges van advies die bij rijkswet zijn ingesteld? Wat is de reden dat deze colleges buiten de herziening vallen? Om welke colleges gaat het?

Ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen die thans een adviestaak hebben, zal worden overwogen deze taak te vervangen door de taak om op verzoek een oordeel te geven over de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid of algemeen verbindende voorschriften van het Rijk. Om welke zelfstandige bestuursorganen gaat het? Waar hangt het van af of deze bestuursorganen met een nieuwe taak worden belast? Welk standpunt neemt de regering in?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel Herzieningswet adviesstelsel. Het betreft een wetsvoorstel dat wordt gekenmerkt door de schoonheid van de eenvoud maar dat tegelijkertijd een wereld van verandering impliceert. De geringe omvang van het voorstel staat ook in geen enkele verhouding tot het gevolg dat het zal hebben als het eenmaal wet is geworden en in werking is getreden. Behoudens een enkele uitzondering zullen dan immers alle vaste colleges van advies als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet behalve SER en WRR, alsmede ook (behoudens een enkele uitzondering) de tijdelijke adviescolleges zijn verdwenen. Colleges tevens belast met andere taken dan advisering worden van hun adviestaak ontdaan.

Een dergelijke ingrijpende sanering achten de leden van de D66-fractie alleen aanvaardbaar als op het moment van inwerkingtreding tegelijkertijd een gestroomlijnd en doorzichtiger nieuw adviesstelsel van start kan gaan. Het zou naar hun oordeel een verkeerd signaal naar de maatschappij zijn als de overheid – al was het maar tijdelijk en op een enkel terrein – zonder advisering door deskundigen zou gaan opereren. Daarmee is naar hun oordeel het politieke primaat niet gediend.

Tegen die achtergrond voelen deze leden dan ook mee met de reacties uit het veld waarin wordt aangedrongen op een verzamelwetsvoorstel waarin tegelijkertijd zowel de sanering als het nieuwe bestel hun beslag krijgen. Het zou ook naar het oordeel van de leden van de D66-fractie de fraaiste wijze van handelen zijn. Op zich hebben zij er echter begrip voor dat de regering vanwege de complexiteit van een dergelijke geïntegreerde aanpak kiest voor een wat meer gescheiden traject van Herzieningswet, Kaderwet en specifieke instellingswetten waarin de nieuwe algemene adviesstructuren voor de verschillende beleidsterreinen worden geregeld.

Een dergelijke aanpak kan volgens de leden van de D66-fractie echter alleen tot aanvaardbare resultaten leiden als op de deelterreinen niet alleen op een vergelijkbare wijze aan de opbouw van een nieuwe adviesstructuur wordt gewerkt maar ook de wettelijke afbraak van het bestaande stelsel samenvalt met de opening van het complete nieuw te bouwen stelsel. Dat is op zich ook de bedoeling van de regering, maar een garantie daarvoor is er niet.

Dat brengt de leden van de D66-fractie tot de vraag wat de situatie zal zijn als op een bepaald beleidsterrein op 1 januari 1997 om welke reden dan ook onverhoopt nog geen nieuw adviesstelsel van kracht zal kunnen worden. Met het voorliggende wetsvoorstel in de hand zal er in een dergelijke situatie voor dat beleidsterrein slechts sprake zijn van afbraak en niet van opbouw, van kaalslag dus.

Het wetsvoorstel kent geen overgangsregeling voor dit soort op dit moment nog niet te voorziene situaties. De leden van de D66-fractie zien daar toch wel enige reden voor. Om dezelfde reden als die welke door de regering werd gehanteerd bij het afwijzen van een andere werkwijze, namelijk die via een verzamelwetsvoorstel. Tempoverschillen en de afhankelijkheid van het meest gecompliceerde onderdeel waren de redenen om niet voor een verzamelwetsvoorstel te kiezen. Diezelfde factoren kunnen echter evenzeer voor een verstoring in het nu gekozen traject van samenvallende inwerkingtreding van de Herzieningswet, de Kaderwet en de specifieke wetten zorgdragen. Ook de Raad van State heeft ernstige twijfels ten aanzien van de volledige realiseerbaarheid op zo korte termijn.

Met name op de meer gecompliceerde beleidsterreinen kan wel eens een adviseringsvacuüm gaan ontstaan, omdat de voorbereiding van de specifieke instellingswet meer tijd blijkt te vergen en de sanering via de inwerkingtreding van de Herzieningswet wettelijk is verankerd op 1 januari 1997. Juist bij die terreinen kan zo'n adviseringsvacuüm ook extra knellen. Om die reden dringen de leden van de D66-fractie aan op een wettelijke overgangsregeling voor gevallen waarin onverhoopt een wettelijke regeling van de nieuwe algemene adviessituatie niet tijdig zijn beslag kan krijgen. Met belangstelling zien zij de reactie van de regering op deze suggestie tegemoet.

Voor de goede orde wijzen zij erop dat het wat hen betreft gaat om een andere overgangsregeling dan die voorzien in artikel 3, waarin voor bepaalde tijdelijke adviescolleges een later tijdstip van sanering zal gelden.

Uit de memorie van toelichting blijkt hoezeer ook de regering heeft geworsteld met de complexiteit van het advies- en overlegwezen. Het ene advies is het andere niet; er kan sprake zijn van zuiver technische adviezen, van adviezen over feitelijke uitvoerbaarheid, adviezen over concrete besluiten, van informatieverplichtingen en van ongetwijfeld nog vele andere vormen die onder het containerbegrip advies worden begrepen. De Herzieningswet richt zich op de advisering ten aanzien van wetgeving en beleid. Maar wat houdt dat nu precies in, vragen de leden van de D66-fractie. Moet onder advisering ten aanzien van wetgeving en beleid niet tevens de advisering over de uitvoering worden begrepen. En hoe kan nu toch het onaangetast laten van de advisering ten aanzien van concrete besluiten worden gemotiveerd? Het zijn maar enkele voorbeelden van mogelijk te stellen vragen, die evenwel alle één achtergrond hebben namelijk: waar ligt precies de scheidslijn tussen de advisering waarop de Herzieningswet zich richt en alle overige vormen, die wel kunnen blijven voortbestaan.

Ook na de uiteenzetting in de memorie van toelichting is dit de leden van de D66-fractie onvoldoende duidelijk geworden. Zij achten de beantwoording van deze vraag wel van groot belang omdat het uiteindelijk toch de gehele sanering en wederopbouw van ons adviesstelsel bepaalt alsmede de vraag welke andere vormen daarbuiten blijven voortbestaan. Ook willen de leden van de D66-fractie graag nader worden geïnformeerd over de reikwijdte van de idee om organen van functioneel bestuur en zelfstandige bestuursorganen mogelijk te belasten met de advisering over de feitelijke uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving (uitvoeringstoets). Denkt de regering daarbij aan bepaalde organen of zou dat in het algemeen een taak voor organen van functioneel bestuur cq zelfstandige bestuursorganen moeten zijn?

De leden van de D66-fractie hebben kennis genomen van de in de bijlage opgenomen adviesorganen, doch zullen daarover pas een definitief oordeel geven als duidelijk is geworden of en op welke wijze in de opheffing van het orgaan cq afstoting van de adviestaak in het nieuwe stelsel wordt voorzien.

Deze leden zijn bij de nu gekozen aanpak Herzieningswet/kaderwet/ specifieke instellingswetten niet gerust op een voldoende gecoördineerd en enigszins synchroon verloop van de departementale opbouwtrajecten. In zijn brief d.d. 14 juli 1995 noemt de staatssecretaris wel een aantal wegen waarlangs aan deze coördinatie wordt gewerkt, maar er blijven wat ons betreft dienaangaande wel wat vragen open. Waarom wordt de stuurgroep al zo snel opgeheven? Hoe denkt de regering de verkokering ook op het terrein van de advisering daadwerkelijk te doorbreken en te voorkomen dat er wederom een baaiert van adviesorganen gaat ontstaan? Waarom wordt er geen verplichting tot overleg met de minister van Binnenlandse Zaken over de instelling van een nieuw adviescollege in de Kaderwet opgenomen maar slechts een aansporing in de Aanwijzingen

voor de rijksdienst? Zal het voorstel voor de Kaderwet deze maand worden ingediend overeenkomstig de oorspronkelijke plannen?

Het wekt bij deze leden ook enige verbazing dat voor de coördinatie nu categorisch aan voorhangprocedures wordt gedacht, terwijl in een ander verband (commissie Deetman) deze vorm van parlementaire betrokkenheid als niet wenselijk wordt gekenschetst en zeker niet in een zo ruime mate als nu voorzien.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij kunnen de strekking ervan onderschrijven. Met het voorstel wordt een belangrijke stap gezet in de richting van de algehele herziening van het adviesstelsel. Deze leden zijn met de regering van oordeel dat het met het oog op de bij de herziening betrokken belangen en met het oog op de rechtszekerheid voor de leden van adviesorganen en de aan die organen toegevoegde personeelsleden wenselijk is dat de wetgever tijdig vaststelt dat de afschaffing van het bestaande adviesstelsel daadwerkelijk binnen afzienbare termijn zal plaatsvinden. Heeft de regering ook de indruk dat alle betrokken adviesorganen al op de op handen zijnde wijzigingen anticiperen? De leden van de RPF-fractie vragen met de Raad van State of voor het proces van omschakeling naar het toekomstige adviesstelsel niet een te korte termijn is gekozen. Zeker nu nog veel onduidelijkheid bestaat over de uiteindelijke inhoud van de Kaderwet Adviescolleges en de afzonderlijke voorstellen tot invulling van de nieuwe adviesstructuur. De staatssecretaris geeft zelf ook in het nader rapport aan dat voor een deel van de betrokkenen onzekerheid zal blijven bestaan. De leden van de RPF-fractie gaan ervan uit dat de regering ook grote waarde hecht aan een zorgvuldige overgang naar een nieuw adviesstelsel. Acht de regering verdere vertraging in de uitvoering van de motie-Van der Heijden c.s. (Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 44) beslist niet nodig of zelfs onaanvaardbaar?

De leden van de RPF-fractie kunnen zich vinden in de gekozen methodiek, waarin wordt uitgegaan van een voor alle betrokken adviescolleges uniform tijdstip van inwerkingtreding. Zij zijn wel van oordeel dat moet worden voorkomen dat er lacunes ontstaan in de noodzakelijke advisering. Welke garanties bestaan er dat dat inderdaad niet het geval zal zijn? Deze leden wijzen in dit verband naar de memorie van toelichting, waar op blz. 6 wordt gesteld dat de instellingswetten bij voorkeur op 1 januari 1997 in werking dienen te treden. Moeten zij daaruit afleiden dat het allerminst zeker is dat alle instellingswetten op die datum in het Staatsblad staan?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot opheffing van het adviesstelsel (Herzieningswet adviesstelsel). Direct aansluitend bij de (citeer)titel van het wetsvoorstel merken deze leden op dat deze citeertitel meer verwachtingen wekt dan waarmaakt, zoals ook door de Raad van State is opgemerkt. Waarom niet gekozen voor een citeertitel als: «Wet opheffing adviesorganen» of «Saneringswet adviesorganen»? Vergelijk in dit verband de «Wet afschaffing adviesverplichtingen». De titel van laatstgenoemde wet geeft wel duidelijk aan waar deze voor staat. De eigenlijke herziening van het adviesstelsel zal uiteindelijk pas in de nog in te dienen wetsvoorstellen «Kaderwet adviescolleges», cq. de afzonderlijke Instellingswetten van het nieuwe stelsel worden uitgewerkt. De titel «Herzieningswet adviesstelsel» past dan ook meer bij dit of deze nog in te dienen wetsvoorstel(len), zo vinden deze leden.

Ook afgezien van de naamgeving (citeertitel) hebben de leden van de SGP-fractie moeite met de voorgestelde werkwijze. Immers, de bestaande adviescolleges worden opgeheven, dan wel van hun adviestaak ontheven, terwijl nog onduidelijk is hoe de inrichting van het nieuwe stelsel zal zijn. Deze leden zijn van mening dat de opheffing van het bestaande advies-

stelsel gelijk op dient te gaan met het inrichten van het nieuwe stelsel, al of niet in één wetsvoorstel. Deze leden merken daarbij op dat zij niet zomaar akkoord kunnen gaan met de opheffing dan wel ontneming van de adviestaak van alle in de bijlage genoemde adviesorganen, zolang niet duidelijk is wat daarvoor in de plaats komt.

Ook in de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 14 juli 1995 wordt nog geen volledig overzicht gegeven van het nieuwe stelsel. In die brief wordt wel beloofd dat dit overzicht in oktober beschikbaar is. De leden van de SGP-fractie willen dit overzicht graag zo spoedig mogelijk ontvangen en dit betrekken bij de totale herzieningsoperatie. Bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel, in samenhang met de nog volgende wetsvoorstellen, achten deze leden het belang van volledig inzicht in de voornemens voorts aanwezig met betrekking tot het in paragraaf 5 van genoemde brief van 14 juli aangekondigde overzicht van adviestaken die verdwijnen dan wel worden ondergebracht bij nieuwe adviesorganen.

Ook het feit dat de regering nog geen totaal overzicht kan bieden van de personele en financiële gevolgen van de herzieningsoperatie omdat nog niet bekend is hoe de nieuwe adviesstructuur zal zijn ingericht, is volgens deze leden een argument om te pleiten voor een integrale aanpak.

Naar aanleiding van de opmerking in de toelichting (paragraaf 1.6) over de inmiddels aanhangige wetsvoorstellen tot het instellen van nieuwe adviesorganen vragen de leden van de SGP-fractie waarom er ook niet reeds nu duidelijkheid kan worden gegeven over de vraag in hoeverre die voorstellen worden gehandhaafd dan wel aangepast. Zij achten dit wel wenselijk.

Concluderend – wat dit punt betreft – stellen de leden van de SGP-fractie dat zij nog steeds voorstanders zijn van een grondige sanering van de adviesradenstructuur, maar dat zij het zonder meer opheffen van raden zonder dat nog duidelijk is wat daarvoor in de plaats komt, geen goede werkwijze achten. Zij achten het van belang dat volledig inzicht bestaat in de voornemens van de regering. Deze leden verzoeken derhalve om spoedige toezending van bovengenoemde overzichten.

Overigens zijn zij het eens met het voornemen om vast te houden aan de ingangsdatum van 1 januari 1997, onder het voorbehoud dat de wetgeving en invoering zorgvuldig kan worden voorbereid.

Organen die uitsluitend adviseren over de uitvoering van beleid waartoe reeds besloten is (uitsluitend uitvoeringsaspecten of uitvoering in concrete gevallen), worden niet door dit voorstel bestreken, zo constateren de leden van de SGP-fractie. Deze leden vragen of de regering niet ook voor deze adviesorganen een saneringsoperatie wenselijk acht. Verder achten de leden van de SGP-fractie een overzicht van deze organen gewenst. Zij vragen of de regering dat aan de Kamer kan toezenden.

In de toelichting wordt gesteld dat bij de inrichting van het nieuwe adviesstelsel zal worden bezien of het wenselijk is alle organen van functioneel bestuur op het niveau van de rijksoverheid (zbo's) te belasten met de taak desgevraagd een oordeel te geven over de (feitelijke) uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid of algemeen verbindende voorschriften van het Rijk. In een noot wordt gesteld dat wordt overwogen of het wenselijk is om in het in voorbereiding zijnde voorstel voor een wettelijke regeling inzake zelfstandige bestuursorganen een algemene bepaling terzake op te nemen. Zal zo'n algemene bepaling inhouden dat elke zbo die taak heeft of dat telkens bij de instelling van een zbo expliciet moet worden besloten of die taak wordt opgedragen? zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Hiermee wordt opnieuw een belangrijke stap gezet op de weg van sanering van het adviesstelsel.

Zij onderkennen dat belangrijke voordelen verbonden zijn aan een wetsvoorstel met een algemene strekking. Daarbij doen zich echter ook belangrijke risico's voor. Deze leden denken hierbij aan de noodzakelijke samenhang binnen het gehele project, waarop het zicht gemakkelijk verloren gaat als gekozen wordt voor afzonderlijke wetsvoorstellen, elk met een eigen traject. Weliswaar is gepoogd hieraan tegemoet te komen door middel van periodieke voortgangsrapportages, maar deze bieden maar in beperkte mate inzicht in de situatie welke zal ontstaan na het besluit tot opheffing van de bestaande adviesorganen. Dit leidt gemakkelijk tot grote onzekerheid, met name bij het personeel van deze organen. De continuïteit van het werk loopt daarbij gevaar.

Het feit dat elke minister verantwoordelijk is voor een goede overgang van oude naar nieuwe situaties neemt dat risico niet weg, omdat uiteindelijk pas duidelijkheid kan worden geboden na de parlementaire behandeling van de desbetreffende instellingswet.

De leden van de GPV-fractie zijn er ook niet gerust op dat de noodzakelijke wetgeving over de gehele linie op 1 januari 1997 tot stand zal zijn gekomen. Kan de staatssecretaris mededelen welk tijdschema hem voor ogen staat, rekening houdende met een zorgvuldige parlementaire behandeling, ook van de nog in te dienen wetsvoorstellen? Zij wijzen erop, dat de argumentatie voor de datum van 1 januari 1997 niet kan zijn dat de Kamer nu eenmaal heeft gevraagd de operatie in drie jaren te voltooien. De regering heeft hierin een eigen verantwoordelijkheid, zeker als de indiening van de benodigde wetsvoorstellen vertraging heeft ondervonden.

De leden van de GPV-fractie herinneren eraan, dat zij al bij het Kamerdebat over «Raad op maat» blijk hebben gegeven van twijfel of het altijd wel mogelijk en gewenst is beleidsadvisering los te koppelen van advisering over technische en uitvoeringsaspecten. Zij noemden toen als voorbeeld de Kiesraad, die juist bij uitstek geëquipeerd lijkt te zijn op basis van zijn werk bij de hantering van de Kieswet nuttige beleidsadviezen te geven over het kiesstelsel. Op dit punt is de twijfel van deze leden niet weggenomen.

De leden van de GPV-fractie vragen of de reikwijdte van artikel 1 onomstotelijk vast staat en of er geen twijfel kan ontstaan over de vraag of een college in 1997 zal hebben opgehouden te bestaan dan wel van zijn adviestaak zal zijn ontheven. Zij worden tot deze vraag mede geïnspireerd door het feit dat de indicatieve bijlage bij de memorie van toelichting op onderdelen afwijkt van de bijlage zoals deze was gevoegd bij het aan de Raad van State voorgelegde voorstel van wet. Kan worden aangegeven waaruit deze verschillen verklaard kunnen worden?

De genoemde leden herinneren eraan, dat de regering er nog in haar brief van 16 mei 1994 (Kamerstuk 23 725, nr.1) vanuit ging dat het onderhavige wetsvoorstel ook betrekking zou hebben op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (pbo). Zij betreuren het dat hiervan is afgezien, mede omdat de positie van de pbo moeilijk los gezien kan worden van een nieuw op te zetten adviesstelsel. Voorkomen moet worden dat de discussie hierover verzandt in het vragen van steeds nieuwe adviezen. De achtergrond van de motie-Wiebenga was toch met name duidelijkheid te scheppen over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijfsleven.

2. Financiële en personele gevolgen

De herziening van het adviesstelsel heeft grote consequenties voor het personeel van de huidige adviesorganen. Slechts een deel van het personeel van de huidige adviescolleges zal aan de slag kunnen bij de nieuw te formeren adviescolleges. De leden van de PvdA-fractie vragen of er in het aanstellingsbeleid ook ruimte zal zijn voor medewerkers die niet uit de op te heffen adviescolleges afkomstig zijn? De meeste werknemers

op de secretariaten van de huidige adviesraden zijn ambtenaren. Wordt er al gewerkt aan een outplacement-traject en een sociaal plan voor de personeelsleden die geen emplooi zullen krijgen bij de nieuw te formeren adviescolleges? Wanneer worden de leden op de hoogte gesteld van de hoogte van het budget dat hiervoor wordt uitgetrokken?

In paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting wordt gesproken over het instellen van tijdelijke, kleine en slagvaardige adviescolleges en inhuur van externe deskundigen. Komen hier richtlijnen voor? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord willen de leden van de PvdA-fractie weten wanneer zij deze richtlijnen tegemoet kunnen zien. Wanneer de regering geen plannen heeft om richtlijnen hiertoe op te stellen willen de leden weten wat de beweegredenen zijn om geen richtlijnen op te stellen.

De regering raamt het beslag dat adviescolleges op de Rijksbegroting leggen op 650 formatieplaatsen en ruim 70 miljoen gulden (paragraaf 2.2). De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoeveel thans wordt uitgegeven aan externe advisering buiten vaste adviescolleges om, zoals door tijdelijke, kleine en slagvaardige adviescolleges of via het inhuren van externe deskundigen? Waarop stoelt de regering de veronderstelling dat de nieuwe adviesstructuur minder zal kosten dan de huidige? Verwacht de regering dat ten gevolge van de herziening van het adviescollege de totale kosten van advisering van het Rijk, dus inclusief de ad-hoc-advisering en het inhuren van deskundigen, zullen dalen?

Het onderhavige wetsvoorstel heeft financiële en personele gevolgen. De leden van de VVD-fractie vragen of reeds thans een schatting kan worden gegeven van het aantal nieuwe formatieplaatsen en de benodigde financiële middelen? Wanneer verwacht de regering een overzicht te kunnen bieden van de personele en financiële gevolgen? Kan een overzicht worden gepresenteerd bij de indiening van het wetsvoorstel met betrekking tot de Kaderwet adviescolleges?

De leden van de D66-fractie vragen wat de rechtspositionele consequenties zijn voor de leden en het ondersteunend personeel van bestaande adviesorganen die worden opgeheven en die vervolgens deel zullen gaan uitmaken van een van de nieuwe adviesorganen. Behouden zij hun nu bestaande rechten (in de ruime zin genomen) of worden zij ook rechtspositioneel ingebed in het nieuwe systeem en kan dit ook nadelige consequenties hebben?

En wat betreft de leden/het personeel die niet overgaan naar het nieuwe systeem. Zijn daarbij forse wachtgeldaanspraken te verwachten? Kan ook daarin enig inzicht worden gegeven?

De leden van de D66-fractie zouden het op prijs stellen indien de regering reeds bij deze eerste stap die de Herzieningswet toch is ook op deze aspecten nog wat nader in zou willen gaan.

De leden van de RPF-fractie hebben er kennis van genomen dat in de nieuwe adviesstructuur naar verwachting zal worden gewerkt met «afgeslankte» adviescolleges. In dit kader informeren zij of bij de personele invulling van de nieuwe colleges aan personeel, dat momenteel deel uitmaakt van bestaande adviescolleges voorrang wordt gegeven bij de sollicitaties. Daarnaast vragen zij de staatssecretaris in hoeverre bij het vaststellen van de financiële gevolgen van de operatie rekening wordt gehouden met de kosten in verband met wachtgeld en andere werkloosheidsuitkeringen.

Het benieuwt de leden van de RPF-fractie welke budgettaire consequenties het heeft, als in de toekomst wellicht vaker een beroep zal worden gedaan op relatief zeer dure externe adviescolleges. Zij gaan ervan uit dat dit aspect bij de behandeling van de Kaderwet adviescolleges voldoende aandacht zal krijgen.

3. Verhouding tot andere wetsvoorstellen

De leden van de RPF-fractie vragen of de met dit wetsvoorstel samenhangende wetsvoorstellen, die ook betrekking hebben op de herziening van het adviesstelsel, tijdig kunnen worden behandeld. Kan de regering inzicht bieden in de voortgang van de voorbereiding van deze wetsvoorstellen?

Deze leden onderschrijven het standpunt van de Raad van State dat de citeertitel van de voorliggende wet de strekking van het wetsvoorstel niet juist weergeeft. De titel «Herzieningswet adviesstelsel» suggereert ten onrechte dat in het wetsvoorstel de integrale herziening van het adviesstelsel op de schop wordt genomen. Het gevoelsmatige bezwaar van de staatssecretaris tegen de term «Opheffingswet» heeft hen niet overtuigd.

Aanpassingswet herziening adviesstelsel

Is er al een regeringsstandpunt aangaande de aanpassing en vervanging van de adviestaak van zelfstandige bestuursorganen met welke deze volgens artikel 79 Grondwet zijn belast? Wanneer kunnen de leden van de PvdA-fractie dit tegemoet zien? Wanneer zal het voorstel voor deze aanpassingswet, waarover wordt gesproken in paragraaf 3 van de memorie van toelichting, en die op 1 januari 1997 in werking zal treden, beschikbaar zijn? Heeft de regering al een besluit genomen over het opnemen van een algemene bepaling ter zake van de taak van zelfstandige bestuursorganen om desgevraagd een oordeel te geven over de (feitelijke) uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid of algemeen verbindende voorschriften van het Rijk in het wetsvoorstel betreffende een regeling inzake zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 nr. 2, blz. 6)? Met betrekking tot de instellingswetten ter inrichting van het nieuwe stelsel, als genoemd in de derde voortgangsbrief, wordt gesteld dat deze bij voorkeur op 1 januari 1997 in werking dienen te treden. Waarom heeft de regering dit voorbehoud van «bij voorkeur» gemaakt?

De leden van de CDA-fractie vragen of aan de in noot 12 bedoelde adviestaak van het Kapittel voor de civiele orden geen behoefte meer bestaat?

Kaderwet adviescolleges

Kunnen de leden van de PvdA-fractie het voorstel voor aanpassingen van de instellingswet WRR tegelijk met voorstel voor de Kaderwet adviescolleges tegemoet zien?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering al tot een conclusie is gekomen met betrekking tot de vraag of de Kaderwet wegens de samenhang met afdeling 3.3, Advisering, van de Algemene wet bestuursrecht niet beter in deze wet kan worden opgenomen?

Instellingswetten nieuwe stelsel

Wat zijn de gevolgen als niet alle wetten voor het nieuwe stelsel vóór 1 januari 1997 tot stand komen? Hoe denkt de regering in dat geval in de leemte in de advisering te voorzien, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het voornemen bestaat vaste adviescolleges «nieuwe stijl», die voor 1 januari 1997 zullen worden ingesteld, buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel te brengen, voor zover zij in het nieuwe adviesstelsel zullen passen. De leden van de VVD-fractie vragen welke motieven bij dat

voornemen een rol spelen? Mocht het voornemen worden uitgevoerd, is het dan noodzakelijk het onderhavige wetsvoorstel te wijzigen? Ook ten aanzien van deze passage vragen de leden van de VVD-fractie om een verduidelijking.

4. De voorgestelde artikelen

Artikel 1

Bij de toelichting op artikel 1 wordt gezegd dat organen die uitsluitend adviseren over de uitvoering van beleid waartoe reeds besloten is, niet door dit voorstel worden bestreken. De leden van de PvdA-fractie vragen welke overwegingen ertoe hebben geleid om deze organen niet onder de Herzieningswet Adviesstelsel te laten vallen?

Welke overwegingen liggen ten grondslag aan het opnemen van een beperkte regeling voor adviescolleges met een eenmalige adviesopdracht in de voorgenomen Kaderwet Adviescolleges? Wanneer kunnen de leden dit wetsvoorstel verwachten?

Kan de regering aangeven welke «technische» colleges, die geen adviestaak hebben in de zin artikel 79 Grondwet, of naast hun adviestaak nog andere taken hebben als de advisering over concrete besluiten, buiten de reikwijdte vallen van artikel 1? Heeft de regering al nagedacht over de wijze waarop deze «technische» colleges gebundeld kunnen worden of worden deze geïntegreerd in de nieuw samen te stellen adviescolleges?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering verwijst voor de taak van de vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk, namelijk advisering over beleid en algemene regelingen, naar de grondwetsgeschiedenis. Deze omschrijving gaat terug op een werkdefinitie van de WRR uit 1977. Waarom wil de regering aan een werkdefinitie, die daarvoor niet bedoeld was, bindende kracht toekennen? Waarom moet «bestuur» niet in ruime zin worden verstaan, zoals ook Kortmann als zijn opvatting heeft gegeven? Is niet het belang van de burger de ratio van de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de instelling van vaste colleges van advies in zaken van bestuur? Ontleent de regering aan de ontstaansgeschiedenis van het huidige artikel 79 Grondwet in 1922 argumenten om «bestuur» op te vatten als «beleid»?

Hoe denkt de regering te kunnen onderscheiden tussen technische commissies die geen adviestaak in de zin van artikel 79 Grondwet hebben en een college dat adviseert over het beleid op een technisch onderwerp, dat wel onder artikel 79 valt?

De leden van de RPF-fractie vragen om een overzicht van de bestaande «technische» colleges die geen adviestaak in de zin van artikel 79 van de Grondwet hebben. Wanneer zal meer duidelijkheid worden geboden over een eventuele sanering en bundeling van deze colleges?

Artikel 2

De leden van de RPF-fractie vragen om een overzicht van de «colleges die op of na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet worden ingesteld».

De leden van de GPV-fractie stellen een nadere onderbouwing op prijs van de wenselijkheid de wet niet te doen gelden voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De leden van de GPV-fractie zien niet in waarom voor de Emancipatieraad een bijzondere overgangsregeling zou moeten gelden.

Artikel 3

De leden van de RPF-fractie informeren of kan worden gegarandeerd dat de colleges, die niet onder de werking van dit artikel vallen ook in staat zullen worden gesteld hun lopende «adviesklussen» af te ronden. Zal daarvoor nog voldoende gelegenheid zijn in een afgeslankte adviesstructuur?

Bijlage

Ten aanzien van de Registratiekamer rijst bij de leden van de D66-fractie nu reeds de vraag of verplichte advisering betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens in Europees verband niet reeds zover gevorderd is dat ook Nederland daaraan gebonden is. Zou dat niet betekenen dat de Registratiekamer van lijst B moet worden geschrapt?

Zonder in te gaan op alle in de bijlage genoemde adviesorganen willen de leden van de SGP-fractie wel een vraag stellen over het voorkomen op lijst B van de gebruikersraad, bedoeld in artikel 16, eerste lid van de Organisatiewet Kadaster. Voorzover deze leden weten, heeft deze gebruikersraad geen adviestaak richting het rijk, maar is deze slechts bedoeld als (intern) overlegorgaan. Deze leden vragen de regering hier nog eens naar te kijken. Verder vragen zij of dit wellicht ook niet van andere op de lijst voorkomende adviesorganen geldt.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes