

Vergaderjaar 1995–1996

24 232

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 oktober 1995

1. Inleiding

1.1 Met grote belangstelling heb ik kennis genomen van de in verband met het wetsvoorstel gemaakte opmerkingen en gestelde vragen. Het heeft mij verheugd, dat de verschillende fracties met zo grote eensgezindheid de merites van deze operatie onderschrijven. Het gaat bij dit wetsvoorstel om een eerste wettelijke regeling waarna er meer zullen moeten volgen. Het ten opzichte van de omvang van het wetsvoorstel relatief grote aantal gestelde vragen biedt de mogelijkheid op verschillende punten meer duidelijkheid te verschaffen.

1.2 Alvorens tot de feitelijke beantwoording over te gaan veroorloof ik mij nog een algemene opmerking. Terecht merkten de leden van de fractie van D66 op dat het voorliggende wetsvoorstel een wereld van verandering impliceert, althans ten aanzien van het stelsel van externe advisering op rijksniveau. Het voorliggend wetsvoorstel betreft de bestaande adviescolleges: het doet deze, behoudens twee uitzonderingen, verdwijnen respectievelijk ontnemt bestuursorganen met andere wettelijke taken, hun beleidsadviestaak. Aldus wordt ruimte gemaakt voor een nieuw, sober stelsel van hoogwaardige adviescolleges. Ik voeg daaraan toe dat het niet juist zou zijn, het voorstel geïsoleerd te benaderen. Het betekent immers geenszins, dat alle bestaande verbanden tussen overheid en samenleving worden verbroken. Met het voorstel zullen de in de vorm van adviescolleges geïnstitutionaliseerde uitingen van dat contact worden beëindigd, maar evenzeer als voorheen, en zo mogelijk beter, zal de overheid in de toekomst open (moeten) staan voor signalen uit de samenleving. Door de met de herziening beoogde ingrijpende versobering van het adviesstelsel zal de rijksoverheid worden ontdaan van de geïnstitutionaliseerde vormen van inspraak die thans onder de noemer «advies» bestaan. De rijksoverheid zal aldus meer te maken krijgen met verschillende (nieuwe) vormen van inspraak, overleg en belangenbehartiging en meer open vormen van externe communicatie.

1.3 De leden van de PvdA-fractie merkten op content te zijn dat de parlementaire behandeling tot nu toe op schema ligt. Deze leden konden zich vinden in de keuze voor een wetsvoorstel met een algemene

strekking, maar wilden graag op de hoogte worden gebracht van de nadelen van deze aanpak. Die vraag is in zoverre lastig, dat de regering voor het totaal van de herziening heeft gekozen voor een methode van wetgeving waaraan naar haar oordeel in feite geen nadelen van betekenis kleven. De gekozen aanpak maakt het mogelijk maatwerk te leveren. Van de zijde van de CDA-fractie is gewezen op eventuele onduidelijkheden als gevolg van de enkele verwijzing naar artikel 79 van de Grondwet in artikel 1 van het voorstel. Ik kom op die kwestie hierna, bij de bespreking van dat artikel, nog uitvoerig terug. Op deze plaats wil ik er reeds op wijzen dat die onduidelijkheid bij de geraadpleegde adviescolleges in elk geval niet aanwezig was.

1.4 In wisselende bewoordingen ondersteunden vrijwel alle fracties het oogmerk, de gehele operatie te voltooien op 1 januari 1997. Wel werden kanttekeningen geplaatst bij de haalbaarheid van dat streven en vroegen enkele leden naar het tijdpad dat mij voor ogen stond. Ook bestond bezorgdheid over het optreden van «lacunes», indien de beoogde herzieningsdatum voor enkele onderdelen zou worden overschreden: zou daarvoor wellicht een overgangsregeling moeten worden gecreëerd?

Naar aanleiding van de in dit verband gestelde vragen merk ik het volgende op. De gekozen opzet van de wetgeving is in algemene zin beschreven in de tweede voortgangsrapportage inzake de herziening van het stelsel en de zogenoemde hoofdlijnenbrief¹, die ik op 9 maart jl. aan de Tweede Kamer heb gezonden. Naarmate het herzieningsproces verder gestalte krijgt, is verdere concretisering van het wetgevingsprogramma mogelijk. In dit verband is in de eerste plaats van belang, dat het voorstel voor de Kaderwet adviescolleges sinds 28 augustus jl., bij de Raad van State aanhangig is. Het is mijn voornemen om dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk, nadat de Raad van State heeft geadviseerd, in te dienen. In de veronderstelling dat in elk geval de schriftelijke behandeling van de voor te stellen Kaderwet in de Tweede Kamer rond de komende jaarwisseling kan worden voltooid, reken ik erop, dat die wet nog vóór de zomer van 1996 het Staatsblad zal kunnen bereiken. Vanzelfsprekend is daarbij van belang, dat de regering en de beide kamers der Staten-Generaal aan een voortvarende besluitvorming meewerken. Ik ga daar ook vanuit.

De concrete instelling van een vast adviescollege vergt ook in het nieuwe stelsel steeds een instellingswet. Gegeven de omvattendheid van de Kaderwet, kan een instellingswet tot zeer eenvoudige wetgeving beperkt blijven; een instellingswet zal niet meer dan enkele, in technisch opzicht zeer eenvoudige, bepalingen behoeven te bevatten. Aan de betrokken departementen is daarvoor inmiddels ook een model gegeven. De materiële discussie zal zich dan ook kunnen concentreren op de taak en de omvang van het desbetreffende college. De werkzaamheden van de betrokken bewindspersonen zijn erop gericht te bevorderen dat een groot deel van de voorgenomen instellingswetten nog in oktober 1995 aan de Raad van State worden voorgelegd. De overige instellingswetten zullen naar verwachting de Raad in november 1995 kunnen bereiken. Ik meen er derhalve vanuit te mogen gaan, dat voor de parlementaire behandeling van de instellingswetten voldoende tijd beschikbaar is. In reactie op een meer specifieke vraag van de leden van de PvdA-fractie voeg ik daaraan toe dat, mocht de parlementaire behandeling van een bepaalde instellingswet niettemin niet tijdig zijn afgerond, voor het desbetreffende beleidsveld bij koninklijk besluit een tijdelijk adviescollege zal kunnen worden ingesteld. Een dergelijke voorziening is echter niet aantrekkelijk. Zij geniet niet de voorkeur van de regering. Deze mogelijkheid lijkt mij overigens wel voldoende om mogelijke lacunes te voorkomen. Aan een specifieke overgangsregeling in het onderhavige wetsvoorstel heeft de regering dan ook geen behoefte. Bovendien zou een dergelijke overgangsregeling afbreuk doen aan de heldere systematiek en de vaste herzieningsdatum die nu is gekozen. Onzekerheid voor de betrokkenen

¹ Kamerstukken II 1994/95, 23 725, nr. 5, blz. 2 en 7-9 en Kamerstukken II 1994/95, 23 725, nr. 6, blz. 8.

adviescolleges, hun leden en het voor die colleges werkzame personeel, moet zoveel mogelijk worden voorkomen.

De aanpassingswetgeving vormt het sluitstuk van de thans voorgestelde wet. De ambtelijke voorbereiding van die aanpassingswetgeving is inmiddels ter hand genomen. Ik streef er naar een zo groot mogelijk deel van deze technische wijzigingen onder te brengen in één verzamelvoorstel; het is de bedoeling slechts daar, waar de materie duidelijk complex is, zelfstandige voorstellen tot aanpassingswetgeving te doen. Naar verwachting zullen de aanpassingsvoorstellen in december 1995 aan de Raad van State worden voorgelegd.

1.5 In reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik op, dat niet alle bestaande adviestaken in het nieuwe stelsel zullen terugkeren. Dat zou ook niet logisch zijn, aangezien de herziening is gericht op het tot stand brengen van een sober bestel. Zeer binnenkort hoop ik de Tweede Kamer de vierde voortgangsrapportage ter zake te kunnen toezenden, waarin een overzicht zal worden gegeven van de beoogde nieuwe adviescolleges; de discussie in het kabinet over dat overzicht verkeert thans in een afrondende fase. Bij die voortgangsbrief zal ik aangeven welke adviesfuncties in het nieuwe stelsel zullen terugkeren, en welke niet meer. Naar ik aanneem zal die brief de leden van de SGP-fractie de door hen gewenste duidelijkheid bieden.

1.6 De leden van de D66-fractie toonden zich enigszins ongerust over de coördinatie in het verdere traject. Deze ongerustheid houdt wellicht verband met enkele veronderstellingen die niet geheel overeenstemmen met de werkelijke situatie. Zo is de ambtelijke stuurgroep niet opgeheven, maar is haar wijze van functioneren enigszins aangepast. Deze aanpassing vloeit voort uit het feit dat het ontwikkelen van het beleid op hoofdlijnen inmiddels door de regering grotendeels is voltooid. Hetgeen resteert is een nadere detaillering en verfijning binnen de gekozen hoofdlijnen. De stuurgroep ondersteunt mij daarbij en werpt voor het overige een «kritisch zijlicht» op de ambtelijke voorbereiding. In deze fase van het project is dat een zinvolle functie. Voor wat betreft de coördinatie na de herziening van het adviesstelsel, merk ik op dat daarover in de voor te stellen Kaderwet bepalingen zullen worden opgenomen. Overigens zal het ook in het nieuwe adviesstelsel zo zijn, dat regering en Staten-Generaal er zelf toe moeten bijdragen dat niet weer binnen afzienbare termijn een baaierd van adviesorganen zal ontstaan.

1.7 De leden van de PvdA-fractie vroegen naar richtlijnen voor het instellen van tijdelijke kleine, slagvaardige adviescolleges. De regering heeft hiervoor in de Kaderwet adviescolleges enkele algemene regels opgenomen. Daarnaast wordt overwogen in de Aanwijzingen voor de regelgeving een bepaling op te nemen over de inhoudelijke motivering van voorstellen tot het instellen van adviescolleges. Over de inhuur van commerciële externe deskundigen, waarnaar de leden van de PvdA-fractie vroegen, zijn bij gelegenheid van het regeerakkoord afspraken gemaakt, die erop neer komen het beroep op dergelijke adviseurs terug te dringen. Alleen al financiële overwegingen dwingen hiertoe. De financiële gevolgen van het inhuren van externe deskundigen vormen dan ook de rem op dergelijke inhuur.

2. Financiële en personele gevolgen

2.1 Vrijwel alle aan het woord zijnde fracties vragen naar de personele en financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Bij de personele gevolgen gaat het om de leden en de secretariaatsmedewerkers van de bestaande colleges. De leden van de op te heffen adviescolleges vervullen die functie als neventaak. Zij ontvangen daarvoor in de regel slechts vacatiegelden en

een onkostenvergoeding. Een aantal van hen zal deel kunnen gaan uitmaken van een nieuw in het leven te roepen adviescollege, maar voor de meesten zal dat niet zo zijn. Ook ten aanzien van de personele samenstelling streeft de regering naar een zichtbare vernieuwing van het adviesstelsel. Daarbij zal ook een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en allochtonen worden nagestreefd. Het vorenstaande impliceert dat de meeste van de huidige leden van adviescolleges hun bescheiden neveninkomsten uit vacatiegelden zullen kwijtraken. Wachtgeldaanspraken vloeien daar niet uit voort.

2.2 De secretariaatsmedewerkers van de huidige adviescolleges zijn in de regel rijksambtenaar. Voor hen geldt, dat het opheffen van het adviescollege een reorganisatie is, waarop de geldende rechtspositieregelingen van toepassing zijn. Indien voor hen op de herzieningsdatum geen andere functie beschikbaar is, zullen de betrokken medewerkers in beginsel herplaatsbaar worden. Ondertussen kunnen zij naar een andere functie uitzien. In de op 14 september jl. gesloten overeenkomst inzake het arbeidsvoorwaarden- en werkgelegenheidsbeleid van het Rijk, die doorloopt tot 1 maart 1997, is een aantal afspraken vastgelegd die zijn gericht op intensivering van het beleid ten aanzien van herplaatsingen. In een aantal gevallen kan het voorkomen, dat secretariaatsmedewerkers overgaan naar een ondersteunende functie bij een nieuw adviescollege. Vanzelfsprekend is dat niet; het kan ook zijn dat, uit oogpunt van carrièreontwikkeling, een secretariaatsmedewerker van een bestaand adviescollege er juist voor kiest om een andere functie te aanvaarden. Gelet op de beschikbare tijd voor het vinden van een andere functie ga ik er vanuit, dat uit deze operatie nauwelijks of geen wachtgeldaanspraken zullen voortvloeien. Als gezegd zullen binnenkort ter inrichting van het nieuwe stelsel de afzonderlijke instellingswetten aan de Raad van State worden voorgelegd. In de memories van toelichting op die voorstellen zal worden ingegaan op de financiële en personele gevolgen van die voorstellen. Op basis van het totale pakket van voorstellen zullen de totale verschillen in financiële zin tussen het huidige en het nieuwe stelsel kunnen worden aangegeven. Ik hoop dat totaaloverzicht in het voorjaar van 1996 beschikbaar te hebben.

2.3 In de nieuwe structuur zal overigens zorgvuldiger dan thans met externe advisering worden omgegaan, hetgeen ook zal kunnen leiden tot een vermindering van de uitgaven in verband met die advisering. Ten slotte hecht ik eraan om in dit verband op te merken, dat het bij de totale herziening gaat om een kwalitatieve aangelegenheid. Het oogmerk om te komen tot een sober stelsel vloeit niet voort uit de wens om te komen tot besparingen.

3. Verhouding tot aanhangige instellingswetten

De leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP stelden enkele vragen over de reeds bij de Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstellen die betrekking hebben op colleges met een beleidsadviestaak.

De desbetreffende regeringsvoorstellen zijn:

a. De Adviesraden buitenlands, ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid.¹ Het desbetreffende wetsvoorstel bevat een kaderregeling voor de instelling van ten minste zes adviescolleges op verschillende aandachtsgebieden. Dit wetsvoorstel is in verband met de werkzaamheden van de Bijzondere commissie vraagpunten buiten verdere behandeling gelaten. Ik ga er vanuit dat het wetsvoorstel zal worden ingetrokken. De Tweede Kamer zal daarover binnenkort afzonderlijk bericht ontvangen.

b. De Centrale Commissie voor de Statistiek.² De oorspronkelijk in het desbetreffende wetsvoorstel aan de Commissie voor de Statistiek

¹ Raamwet Adviesraden buitenlands, ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid, Kamerstukken II 1987/88 en 1988/89 en 1989/90, 20 585, nrs. 1-9.

² Instelling van een Centrale Commissie voor de Statistiek (Wet op de Centrale Commissie voor de Statistiek), Kamerstukken II 1991/92, 22 312, nrs. 1-6.

toegekende beleidsadviestaak is onderwerp van heroverweging. Ter zake wordt een nota van wijziging voorbereid. Ik verwacht dat de ministerraad op korte termijn hierover een definitief besluit kan nemen. De Tweede Kamer zal daarover afzonderlijk worden geïnformeerd.

c. De Raad voor het ouderenbeleid.¹ De schriftelijke voorbereiding van het desbetreffende wetsvoorstel is voltooid; de verdere parlementaire behandeling is in 1992 stilgelegd in verband met «Raad op maat». Instelling van deze raad wordt door het kabinet niet meer nagestreefd; de Voorlopige Raad voor het ouderenbeleid is inmiddels opgeheven. Over de intrekking van het wetsvoorstel ontvangt de Tweede Kamer binnenkort bericht.

d. De Jachtraad.² In Hoofdstuk V, titel I, van het desbetreffende wetsvoorstel is voorzien in de instelling van een Jachtraad. De Jachtraad heeft op het desbetreffende beleidsterrein tot taak te adviseren over beleid en wetgeving. Bij gelegenheid van de memorie van antwoord zal de instelling van de Jachtraad uit het wetsvoorstel worden geschrapt.

e. De Natuurbeschermingsraad.³ De oorspronkelijk in hoofdstuk II van het desbetreffende wetsvoorstel neergelegde instelling van een Natuurbeschermingsraad is inmiddels geschrapt bij nota van wijziging. Dit wetsvoorstel betreft dus inmiddels niet meer de instelling van een adviescollege.

f. De Raad voor cultuur.⁴ Bij het desbetreffende wetsvoorstel is reeds uitgegaan van de herziening van het adviesstelsel per 1 januari 1997. Het voorstel beoogt de spoedige instelling van een Raad voor cultuur, derhalve vóór die datum. Naar aanleiding van de specifieke vraag van de leden van de CDA-fractie over de Raad voor cultuur, merk ik het volgende op. In de aan de Tweede Kamer gezonden nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel betreffende de Raad voor cultuur is ook aangegeven op welke punten voor 1 januari 1997 nog een wettelijke aanpassing nodig is.⁵ Voor zover thans kan worden overzien is een dergelijke voorziening uitsluitend nodig ten aanzien van de Raad voor Cultuur. Een tot aanpassing strekkend voorstel zal naar verwachting in het voorjaar van 1996 worden ingediend.

4. Aanpassingswetgeving

4.1 Ik kan naar aanleiding van de ter zake gestelde vraag van de leden van de VVD-fractie bevestigen dat de voorgestelde wet geen betrekking heeft op adviescolleges die bij rijkswet zijn ingesteld. Uit een inventarisatie bij de departementen is gebleken dat het in dit verband slechts gaat om één college, te weten het Kapittel voor de civiele orden. De aan dat college toegekende adviestaak was hoofdzakelijk bedoeld om te adviseren over de nieuwe uitvoeringsregelingen die gelden in het nieuwe decoratiestelsel. Bij de totstandkoming van de desbetreffende rijkswet is ook met zoveel woorden gesteld dat deze adviestaak in de visie van de regering in beginsel slechts een eenmalig algemeen advies (over de uitvoeringsregelgeving) betreft en voor het vervolg uitsluitend ten aanzien van individuele gevallen.⁶ Wij kunnen naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie bevestigen dat aan de algemene adviestaak van het Kapittel geen behoefte meer bestaat. Inmiddels is een voorstel van rijkswet opgesteld, houdende de afschaffing van de beleidsadviestaak van het Kapittel. Het streven is erop gericht dat voorstel op korte termijn bij de Raad van State van het Koninkrijk aanhangig te maken.

4.2 De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en SGP vroegen naar de advisering door zelfstandige bestuursorganen.

Het beleid, zoals neergelegd in punt 1.3 van de bestaande aanwijzingen inzake externe adviesorganen, is erop gericht aan zelfstandige bestuursorganen (zbo's) geen adviestaken op te dragen. Mede gelet op het (in

¹ Instelling van een Raad voor het Ouderenbeleid (Wet Raad voor het Ouderenbeleid), Kamerstukken II 1991/92, 22 451, nrs. 1–8.

² Regels ter bescherming van in het wild levende plante- en diersoorten (Flora- en faunawet), Kamerstukken II 1992/93 en 1993/94, 23 147, nrs 1–6.

³ Nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 1994), Kamerstukken II 1993/94, 23 580, nrs. 1–9.

⁴ Wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid in verband met de instelling van een adviesorgaan voor het beleid op het terrein van de cultuur (Raad voor cultuur), Kamerstukken II 1994/95, 24 090, nrs. 1–22 en Kamerstukken I 1994/95, 24 090, nrs. 286–286b.

⁵ Kamerstukken II 1994/95, 24 090, nr. 5, blz. 3–4.

⁶ Zie Handelingen II 1993/94, blz. 239–240.

beginsel altijd aanwezige) existentieel belang van zbo's bij de beleidsuitvoering, is beleidsadvisering door zbo's minder wenselijk. In de recente discussie over verzelfstandiging is overigens als een van de onmisbare elementen uit de relatie tussen de betrokken minister en zbo's aangemerkt de verplichting van de zbo's om de door de minister gewenste informatie te verstrekken. Deze informatieplicht maakt onderdeel uit van het minimum-pakket van bevoegdheden die een minister als regel ten opzichte van een zbo nodig heeft. De opvattingen zijn op dit punt niet verdeeld. Ik wijs in dat verband op de aanbevelingen ter zake in de recentelijk verschenen rapporten en adviezen over functioneel bestuur, kerndepartementen en verzelfstandiging.¹ Het regeringsstandpunt ter zake stemt daarmee overeen. Overigens merk ik op dat het van groot belang kan zijn om, in de vorm van een zogenoemde «uitvoeringstoets», bij de besluitvorming over nieuwe maatregelen gebruik te maken van de kennis, deskundigheid en ervaring van de zbo's ten aanzien van de uitvoering. Ik acht het in het algemeen zinvol om uitvoeringsorganen expliciet te betrekken bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen maatregelen. De regering heeft thans een wijziging van de Grondwet ten aanzien van zbo's in voorbereiding en streeft er bovendien naar om voor 1 januari 1997 een voorstel voor een kaderwet inzake zbo's in te dienen. In dat verband zal de regering een besluit nemen over de vraag of in die wet een algemene bepaling over de uitvoerbaarheidsbeoordeling moet worden opgenomen dan wel of het van bepaalde omstandigheden afhangt of een zbo die taak behoort te hebben. Tenslotte merk ik in dit verband op dat bij de aanpassing van de bestaande wetgeving aan de voorgestelde wet zal worden gezien in welke gevallen het vervallen van de beleidsadviestaak in dit stadium dient te worden gecompenseerd door de hiervoor bedoelde «uitvoeringstoets».

4.3 Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GPV-fractie over het loskoppelen van beleidsadvisering van technische en uitvoeringsaspecten en het door deze leden genoemde voorbeeld van de Kiesraad, wil ik opmerken dat de Kiesraad zijn beleidsadviestaak ingevolge de voorgestelde wet zal verliezen, onverminderd de noodzaak om de werkzaamheden van de Kiesraad als centraal stembureau onafhankelijk van de politiek te houden. Zoals de Raad van State, met begrip daarvoor, opmerkte, vindt de herziening van het adviesstelsel door middel van dit wetsvoorstel plaats op een wijze die voorkomt dat ten aanzien van elk afzonderlijk adviescollege discussie ontstaat over de (on)wenselijkheid van handhaving. De vraag of aan de Kiesraad een beleidsadviestaak dient te worden toegekend, is dan ook een vraag die in het kader van de inrichting van het nieuwe stelsel wordt beantwoord.

¹ Het rapport «Steekhoudend ministerschap» van de Commissie-Scheltema (de Eerste externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten, Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 40 en 41, blz. 50); het rapport «Naar kerndepartementen, kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst» van de Commissie-Wiegel (de Vierde externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten, Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 52, blz. 33-34); het advies «Functioneel bestuur in organieke kaders» van de Raad voor het binnenlands bestuur (Kamerstukken II 1994/95, 21 427, nr. 108: blz. 28-29 van het advies); het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» van de Commissie-Sint (Kamerstukken II 1994/95, 21 042, nr. 15: blz. 14 van het rapport); het verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994 betreffende zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid (Kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 3, blz. 54).

5. Kaderwet adviescolleges

5.1 Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie over de samenhang van de Kaderwet adviescolleges met de Algemene wet bestuursrecht, merk ik op dat ter zake advies is gevraagd aan de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht. Deze commissie is niet tot een eensluidend advies gekomen. De regering heeft inmiddels gekozen voor het onderbrengen van de regeling in een afzonderlijke wet in verband met het beperkte geldingsbereik van de regeling (beperkt tot beleidsadviescolleges van het Rijk) en haar aard (primair regels van institutionele en organisatorische aard).

5.2 Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de D66-fractie over de voorhangprocedures in de Kaderwet adviescolleges, merk ik in de eerste plaats op dat dit onderwerp buiten de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel valt en dat de regering de discussie daarover graag zou willen voeren bij de behandeling van de Kaderwet. Ik

wil daar in dit verband niet op vooruitlopen. Op dit moment wil ik echter wel opmerken dat in het algemeen een voorhangprocedure een bijzondere motivering vereist. Bij de Kaderwet adviescolleges hangt deze procedure onder meer samen met de aan artikel 79 van de Grondwet ten grondslag liggende doelstelling dat adviescolleges van de regering met een lange of onbepaalde bestaansduur en met een meer dan eenmalige opdracht niet worden ingesteld dan na voorafgaande instemming van de Staten-Generaal.

5.3 Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de overwegingen om in de Kaderwet een beperkte regeling van adviescolleges met een eenmalige adviesopdracht op te nemen, merk ik op dat die regeling daarin is opgenomen naar aanleiding van de adviezen van (de voorzitter van) de WRR en de Voorlopige raad voor het ouderenbeleid. De regering acht het zinvol enkele organisatierechtelijke aspecten inzake de instelling, samenstelling en werkwijze van deze colleges te regelen. Een eenvormige regeling ter zake verhoogt de overzichtelijkheid van het adviesstelsel en voorkomt dat de adviserende door ad hoc ingestelde (staats)commissies het functioneren van het (vaste) adviesstelsel doorkruist.

6. De voorgestelde artikelen

Artikel 1

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66, GPV, SGP en RPF vroegen naar de relatie tussen het wetsvoorstel en organen die uitsluitend adviseren over uitvoering van beleid waartoe reeds besloten is.

De reikwijdte van het wetsvoorstel is beperkt tot de colleges die adviseren over wetgeving en beleid. Hierbij is aangesloten bij de reikwijdte van artikel 79 van de Grondwet. Zoals in de memorie van toelichting is gesteld, gaat het om colleges die «adviseren over beleid en algemene regelingen». Een dergelijke adviestaak betreft in het verband van het wetsvoorstel de inhoud van beleid of wetgeving. Organen die uitsluitend adviseren over beleid waartoe reeds is besloten, bij voorbeeld over beschikkingen of over de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens of voorgenomen wettelijke voorschriften, vallen niet onder het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan het herstel van het primaat van regering en Staten-Generaal – het primaat van de politiek – bij de besluitvorming. De afschaffing van het bestaande omvangrijke stelsel van adviescolleges en daarop (direct) volgend het inrichten van een sober nieuw stelsel, legt het gewicht in de politieke besluitvorming meer bij de daartoe vanuit democratisch oogpunt gelegitimeerde organen. Advisering over beschikkingen of de uitvoeringsaspecten van beleidsvoornemens of voorgenomen wettelijke voorschriften doet in praktische zin niet, althans niet in aanmerkelijke mate, af aan de inhoudelijke rol van de politiek. Het gaat daarbij vooral om het leveren van een bijdrage aan zorgvuldige besluitvorming. De rol van externe adviescolleges bij de beleidsuitvoering is overigens een onderwerp waarnaar betrekkelijk weinig onderzoek is gedaan. Een afzonderlijk en compleet overzicht van deze colleges – de leden van de fracties van PvdA, RPF en SGP vroegen daarnaar – is overigens niet (op korte termijn) te geven. Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie over het College van toezicht op de kansspelen, merk ik op dat dit college geen beleidsadviestaak heeft en als zodanig niet onder de reikwijdte van de voorgestelde wet valt. De wettelijke adviestaak van dat college is immers beperkt tot de advisering in concrete gevallen. Voor wat de advisering door belanghebbenden over beschikkingen en uitvoeringsaspecten betreft, merk ik het volgende op. Bij concrete besluiten dienen bestuursorganen de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af te wegen en wordt in

voorkomend geval een openbare of zo nodig uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure gevolgd, waarin belanghebbenden nadrukkelijk een rol kunnen spelen. Een belanghebbende heeft, na de besluitvorming door het bevoegde bestuursorgaan, vervolgens de mogelijkheid van bezwaar en beroep. In het licht van het vorenstaande moge duidelijk zijn dat in ons stelsel van bestuursrechtelijke besluitvorming en rechtsbescherming, het buitendien bestaan van (publiekrechtelijke) advisering door organen die zijn samengesteld uit (vertegenwoordigers van) belanghebbenden bijzondere motivering behoeft. Een bundeling van deze colleges, waarover de leden van de PvdA-fractie spraken, is in de toekomst niet uitgesloten. Een integratie van de desbetreffende advies-taken in de taken van de nieuw in te stellen adviescolleges ligt evenwel niet voor de hand, aangezien de advisering op het niveau van de beleidsuitvoering in het algemeen niet goed past bij strategische advisering over de hoofdlijnen van beleid.

In reactie op de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie over de reikwijdte van artikel 79 van de Grondwet en de reikwijdte van het wetsvoorstel, merk ik het volgende op. In het wetsvoorstel is een direct verband gelegd met artikel 79 van de Grondwet. In de memorie van toelichting is dit expliciete verband nader toegelicht door te verwijzen naar de totstandkomingsgeschiedenis van dat artikel en de bestendige toepassingspraktijk ter zake. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aldus aangesloten bij de vaste en als zodanig heldere interpretatie van dit grondwetsartikel. In de recentelijk aan de Tweede Kamer gezonden notitie over artikel 79 van de Grondwet en mijn aanvullende brief ter zake¹ uitvoerig ingegaan. Zoals daarin is aangegeven, is voor de interpretatie van artikel 79 de totstandkomingsgeschiedenis van dit grondwetsartikel als uitgangspunt genomen. De door de WRR in 1977 gebruikte definitie van het begrip «extern adviesorgaan» is door de regering bij het desbetreffende grondwetsherzieningsvoorstel in eerste lezing in de memorie van toelichting overgenomen en bij de verdere parlementaire behandeling niet weersproken. Dat betekent dus niet dat het onderhavige wetsvoorstel teruggrijpt op een werkdefinitie van de WRR, maar op de door de grondwetgever gebezigde definitie. Na de totstandkoming van het grondwetsartikel is het artikel overeenkomstig de bedoeling van de grondwetgever door de wetgever en in de bestuurspraktijk uitgelegd. Ook in de rechtswetenschappelijke literatuur is de geschetste betekenis als de rechtens geldende aangenomen. Bovendien stemt de Raad van State blijkens zijn advies over dit wetsvoorstel in met de in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel aan artikel 79 van de Grondwet toegekende betekenis. De considerans is met die betekenis in overeenstemming. In antwoord op de daarop betrekking hebbende vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik op, dat de andere formulering in de considerans ten opzichte van de in artikel 79 van Grondwet gebruikte terminologie, slechts is bedoeld om de strekking van het voorgestelde wet te verduidelijken. De in artikel 79 van de Grondwet gebezigde begrippen «wetgeving» en «bestuur» dient men immers te begrijpen in de specifieke betekenis die deze begrippen in dat grondwetsartikel hebben.

De leden van de CDA-fractie betwijfelden of het wetsvoorstel niets aan duidelijkheid te wensen overlaat. Zij meenden dat artikel 1 onzekerheid laat bestaan welke colleges ophouden te bestaan dan wel van hun adviestaak worden ontheven. De in de memorie van toelichting aangegeven criteria zijn naar de opvatting van de regering helder en laten zich in elk geval goed in de praktijk toepassen. De afzonderlijke bewindspersonen zijn ten aanzien van de op hun beleidsterreinen werkzame adviescolleges verantwoordelijk voor de feitelijke opheffing. De opmerkingen van de leden van de CDA-fractie impliceren dat artikel 79 van de Grondwet onduidelijk zou zijn en onzekerheid zou opleveren over de

¹ Kamerstukken II 1994/95, 23 725, nrs. 7 en 12.

vraag of in overeenstemming daarmee wordt gehandeld; een dergelijke bewering wil de regering – met de Raad van State – niet voor haar rekening nemen. De eenvoudige opzet van het wetsvoorstel laat over de gevolgen van de voorgestelde wet naar het oordeel van de regering geen onduidelijkheden bestaan.

Naar aanleiding van de door verschillende fracties gemaakte opmerkingen over de indicatieve lijst die als bijlage bij de memorie van toelichting werd gevoegd, merk ik op dat deze lijst in de loop van de voorbereiding van het wetsvoorstel diende te worden aangepast als gevolg van de omstandigheid dat de bij het voorontwerp gevoegde lijst in een relatief korte periode en met beperkte capaciteit moest worden opgesteld. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GPV-fractie over de wijzigingen die zijn aangebracht na de advisering door de Raad van State, merk ik op dat deze wijzigingen het resultaat zijn van nader onderzoek en interdepartementaal overleg. In dit verband dient overigens in aanmerking te worden genomen dat de toepassing van de voorgestelde wet een precieze beoordeling, aan de hand van een nauwgezet onderzoek van de op de afzonderlijke adviescolleges van toepassing zijnde regelgeving vereist. Om die reden is de lijst van de betrokken colleges ook nadrukkelijk als een indicatieve lijst aangeduid. De regering zal overigens in het kader van de aangekondigde aanpassingswetgeving de precieze gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel per afzonderlijk college in kaart brengen. In dat verband zal ten aanzien van adviescolleges die naast hun beleidsadviestaak slechts een zeer beperkte andere taak hebben, bovendien worden gezien of het zinvol is deze colleges voor die beperkte taak te handhaven. Dit zal bij het voorbereiden van de aanpassingswetgeving van geval tot geval worden gezien.

De Gebruikersraad van het kadaster is weliswaar primair een overlegpartner voor het bestuur van het kadaster, maar heeft in de Organisatiewet kadaster tevens een adviestaak opgedragen gekregen ten aanzien van de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen tarieven. De tarieven worden aldus op rijksniveau vastgesteld, hetgeen de Gebruikersraad ten aanzien van deze adviestaak brengt onder de reikwijdte van artikel 79 van de Grondwet. Dat is vanzelfsprekend nimmer de bedoeling geweest. De betreffende bepaling in de Organisatiewet zal dan ook opnieuw geformuleerd moeten worden, zodanig dat de feitelijke hoofdfunctie van de Gebruikersraad onaangetast zal blijven.

Artikel 2

Het wetsvoorstel laat de WRR en de SER in stand. De leden van de VVD-fractie vroegen zich in dat verband af, in hoeverre aan de WRR of aan een vergelijkbaar instituut nog behoefte zal bestaan, aangezien de nieuw in het leven te roepen adviescolleges zich bezig zullen houden met vraagstukken van strategische aard, ook voor de lange termijn. De regering is van oordeel dat die behoefte aanwezig is. De nieuwe adviescolleges zullen zich immers primair richten op strategische vraagstukken voor de middellange termijn, in de regel in reactie op een concreet adviesverzoek. Het zal van de aard van het onderwerp en de inhoud van het adviesverzoek afhangen of daarbij ook lange-termijnaspecten aan de orde zullen komen. Daarnaast onderkent de regering ook een blijvende behoefte aan een meer reflectieve vorm van advisering, niet (steeds) gerelateerd aan de actuele politieke agenda. Naar de opvatting van de regering vervult de WRR die taak op een waardevolle wijze. De regering is overigens niet voornemens om een wetsvoorstel tot aanpassing van de Instellingswet WRR gelijktijdig met de Kaderwet adviescolleges bij de Tweede Kamer in te dienen. De afstemming tussen de Kaderwet en de

Instellingswet WRR zal pas plaatsvinden nadat de Tweede Kamer zich heeft uitgesproken over de Kaderwet.

Ten aanzien van de SER ligt de redengeving voor de in het wetsvoorstel gemaakte uitzondering enigszins anders. Inderdaad is er bij de voorgestane adviesfunctie op het terrein van arbeidsmarkt en economie met de inzet van de SER mede sprake van advisering door belanghebbenden. Zulks is door achtereenvolgende kabinetten en de Tweede Kamer ook steeds onderkend. Van meet af aan is echter in de discussie over Raad op maat voor de SER van een bijzondere behandeling sprake. Die bijzondere behandeling houdt onder meer verband met het gegeven dat dit college ook het toporgaan is van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (p.b.o.). Als ik het goed zie, is mede vanuit die optiek bij het debat over Raad op maat in juni 1993 door het lid Wiebenga c.s. een motie ingediend, gericht op een afzonderlijk onderzoek naar het functioneren van de p.b.o.¹ De p.b.o. is thans, ter uitvoering van de hiervoor bedoelde motie-Wiebenga, onderwerp van een evaluatie. Hierover is onlangs door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer gerapporteerd.² In dat verband acht ik het verstandig om de discussie daarover af te wachten alvorens nader te besluiten over de p.b.o. Overigens merk ik op dat met het presidium van de SER inmiddels eerste afspraken zijn gemaakt over programmering van de advisering, waaruit mag worden afgeleid dat de SER zich zeker niet afzijdig houdt van de ontwikkelingen rond de herziening van het adviesstelsel.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de GPV-fractie over de toepasselijkheid van het onderhavige wetsvoorstel op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, merk ik op dat in het voorstel weliswaar een expliciete uitzondering is gemaakt voor de SER, maar dat de overige instellingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (de bedrijfslichamen) wel onder de werking van de voorgestelde wet vallen, voor zover zij het Rijk adviseren ten aanzien van wetgeving en beleid. De bedrijfslichamen hebben thans weliswaar een adviesbevoegdheid ten opzichte van de betrokken ministers, maar maken daarvan in de praktijk niet of nauwelijks gebruik. De regering zal het formeel schrappen van deze adviesbevoegdheid in de aanpassingswetgeving opnemen.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de positie van de Registratiekamer. Bij gemeenschappelijk standpunt van 25 juli 1995 van de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement is een Richtlijn vastgesteld betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens. De implementatietermijn van de richtlijn is gesteld op drie jaar. In artikel 28, tweede lid, van die richtlijn is gesteld dat elke Lid-Staat bepaalt dat de toezichthoudende autoriteiten worden geraadpleegd bij de opstelling van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de bescherming van de rechten en vrijheden van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens. In het kader van de inrichting van het nieuwe adviesstelsel zal rekening worden gehouden met deze richtlijn.

Artikel 3

Naar aanleiding van de door de leden van de RPF-fractie over dit artikel gestelde vraag, merk ik op dat juist om de bestaande colleges in de gelegenheid te stellen op een behoorlijke manier hun adviesprojecten af te ronden, ik het wenselijk acht dat op korte termijn helderheid zal bestaan over de termijn, die hen daartoe nog gegeven zal zijn. En ook al is het voornemen tot herziening van het adviesstelsel per 1 januari 1997 al

¹ Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 45.

² Kamerstukken II 1994/95, 21 427, nr. 110.

geruime tijd bekend, een wettelijke regeling ter zake biedt de beoogde finale zekerheid.

Artikel 4

De leden van de GPV-fractie vroegen waarom voor een afwijkende datum voor het opheffen van de Emancipatieraad is gekozen. In reactie daarop merk ik op, dat deze keuze ermee verband houdt, dat door het vorige kabinet reeds in ander verband was besloten tot het beëindigen van het bestaan van de Emancipatieraad per 1 mei 1997; de afwikkeling van de werkzaamheden was op die datum gericht en het leek het huidige kabinet uit een oogpunt van zorgvuldig bestuur niet juist dat proces en ter zake de gemaakte afspraken te doorkruisen.

Artikel 7

De leden van de RPF-fractie onderschreven het standpunt van de Raad van State dat de citeertitel de strekking van de voorgestelde wet niet goed weergeeft. Ook de leden van de SGP-fractie maakten daarover een opmerking.

Zoals ook in het nader rapport is aangegeven, acht de regering termen als «Opheffingswet» of «Woestijnwet» minder gelukkig, aangezien deze termen door een negatieve lading worden gekleurd en voorbij zouden gaan aan de doelstelling van het wetsvoorstel, te weten de herziening van het adviesstelsel. Een vergelijking met de wet tot afschaffing van adviesverplichtingen – de leden van de SGP-fractie verwezen daarnaar – is in dit verband naar mijn mening minder gelukkig, aangezien voor de afschaffing van adviesverplichtingen geen nieuwe adviesverplichtingen in de plaats zullen komen. In meer juridische zin heft dit wetsvoorstel inderdaad het bestaande adviesstelsel, behoudens twee adviescolleges, op. Dit is ook in het opschrift tot uitdrukking gebracht door daarin te spreken van de opheffing van het adviesstelsel. Het wetsvoorstel is en blijft evenwel een belangrijk onderdeel van het wetgevingsprogramma tot herziening van het adviesstelsel. Gelet op het vorenstaande prefereer ik de thans gekozen titel.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm