

Vergaderjaar 1995–1996

24 616

Instelling van een vast college van advies van het Rijk op het terrein van het openbaar bestuur (Wet op de Raad voor het openbaar bestuur)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 9 mei 1996

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.

Tijdens een algemeen overleg (21 februari 1996) hebben de leden van de PvdA-fractie al de vraag opgeworpen of de Kiesraad niet een dusdanig specialistisch terrein bestrijkt, dat hier een apart college voor moet blijven bestaan. De staatssecretaris gaf bij die gelegenheid ten antwoord dat het geëigende moment om de toekomst van de Kiesraad aan de orde te stellen, de behandeling van het wetsvoorstel over de Rob was. Deze leden willen dat bij deze doen. Zij zouden graag duidelijker voor ogen krijgen op welke wijze de nieuwe Rob de beleidsadviestaken van de Kiesraad zal overnemen. Mocht de staatssecretaris niet overtuigend kunnen aangeven hoe deze werkzaamheden van de Kiesraad door de Rob zullen worden vervuld, dan lijkt het hen wenselijk om de Kiesraad in zijn huidige vorm te laten voortbestaan.

Kan de staatssecretaris specifiek aangeven hoe het nieuwe adviescollege op het terrein van de financiële verhouding – de «uitgeklede» Raad voor de gemeentefinanciën – eruit zal gaan zien? De leden van de PvdA-fractie wijzen er met klem op dat de know-how van de huidige Raad voor de gemeentefinanciën niet verloren mag gaan. Zij vragen of en zo ja op welke wijze deze Raad betrokken zal worden bij de invoering van de nieuwe raad voor de financiële verhouding. Ook willen zij meer duidelijkheid over de wijze waarop de samenwerking tussen de Rob en de raad voor de financiële verhoudingen zal plaatsvinden. Hoe zal de personele unie inhoud krijgen?

Ten slotte willen de leden graag weten hoe de personele invulling van de Rob eruit zal zien. Op welke wijze zal de werving en selectie van nieuwe leden in zijn werk gaan? Hoe zal het streven naar een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en minderheden in de praktijk gestalte krijgen? Bestaat er een beeld van het aantal geschikte kandidaten onder vrouwen- en minderhedengroeperingen?

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), Koekoek (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), Jeeke (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (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 (U55+) en Van Oven (PvdA).

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Gaarne ontvangen deze leden van de regering een precisering van de taak van de Raad voor het openbaar bestuur. Zou de regering een omschrijving kunnen geven van hetgeen zij onder «openbaar bestuur» verstaat? Is dat het geheel van overheidsorganen met uitzondering van de rechterlijke macht? Vallen onder «openbaar bestuur» de openbare lichamen bedoeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet of ook de regering en de Staten-Generaal en de colleges van advies van hoofdstuk 4 van de Grondwet?

De adviestaak van de Raad voor het openbaar bestuur zal ook omvatten de «financiële inrichting van het openbaar bestuur». Hoe verhoudt deze taak zich tot die van het in te stellen adviescollege inzake de financiële verhoudingen? Wil de regering motiveren waarom een apart adviescollege nodig is en de deskundigheid op financieel gebied niet binnen de Raad voor het openbaar bestuur kan worden ondergebracht?

De regering wil ervoor zorg dragen dat de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur tevens voorzitter is van het adviescollege voor de financiële verhoudingen. Is het niet beter deze personele unie bij wet te regelen?

Wanneer verwacht de regering het wetsvoorstel betreffende het adviescollege voor de financiële verhoudingen bij de Kamer te kunnen indienen? Op welke wijze wil de regering deskundigheid inzake kiesrecht-aangelegenheden in de Raad voor het openbaar bestuur verzekeren?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de instelling van een vast college van advies van het Rijk op het terrein van het openbaar bestuur. Dit neemt niet weg, dat zij nog een aantal vragen en opmerkingen hebben. Deze leden verzoeken de regering aan te geven waarom is gekozen voor de naam «Raad voor het openbaar bestuur». Zij vragen of de naam van de nieuwe raad geen aanleiding tot verwarring zal geven. Zo is er ook de Wet openbaarheid van bestuur. Voorts vragen zij de regering of de naam van de nieuwe raad wel voldoende aansluit bij de beleidsonderwerpen waar deze raad zich mee bezig zal houden. De leden van de VVD-fractie krijgen gaarne een reactie van de regering daarop.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader aan te geven op welke beleidsterreinen de nieuwe raad zich zal richten. Zal de nieuwe raad in principe alle beleidsvelden van het ministerie van Binnenlandse Zaken bestrijken? Of zal de nieuwe raad zich ook bezighouden met onderwerpen die op het terrein van andere ministeries liggen? Zo ja, welke? Zal de raad zich bijvoorbeeld bezighouden met waterschappen, ook een onderdeel van het openbaar bestuur, of is dat een taak voor de Raad voor Verkeer en Waterstaat? Zo nee, sluit dan het begrip «Raad voor Binnenlandse Zaken» niet meer en beter aan bij het heden ten dage gebruikelijke jargon en het beoogde beleidsveld? In hoeverre zal de onderhavige raad adviseren over de financiële inrichting van het openbaar bestuur of is dat uitsluitend een taak voor de op te richten Raad voor de financiële verhoudingen? Met de oprichting van de Raad voor het openbaar bestuur zal de adviestaak van de Kiesraad ophouden te bestaan. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de expertise op het terrein van de Kieswet terug te vinden zal zijn in de nieuwe raad? Hoe kan worden gegarandeerd dat de deskundigheid van de Kiesraad behouden zal blijven? Overweegt de regering één of meer leden van de Kiesraad te benoemen tot lid van de nieuwe adviesraad?

Ingevolge de voorstellen zal de Kiesraad niet meer zijn dan het Centraal Stembureau voor de verkiezing van de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement. Is het denkbaar dat de regering advies aan het Stembureau zal blijven vragen over regelgeving met betrekking tot het kiesrecht? Hier wordt bedoeld op de technische aspecten, de praktische uitvoerbaarheid van de kieswetgeving, en de interpretatie van bepalingen

van de Kieswet. Er wordt dus niet bedoeld op beleidsmatige aspecten voor de langere termijn. Overweegt de regering de nieuwe kiesraad (als centraal stembureau) advies te vragen over regelgeving het kiesrecht betreffend?

Hoe beoordeelt de regering het voorstel van de Kiesraad om deze raad per 1 januari 1997 opnieuw een beleidsadviestaak toe te kennen en dat op te nemen in de Kieswet?

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van D66 kennis genomen van het wetsvoorstel op de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). De instellingswet zal voorzien in de totstandkoming van een breed strategisch adviescollege ex artikel 79 Grondwet, dat de regering en de Staten-Generaal zal adviseren over beleid op het terrein van het openbaar bestuur en staatsrechtelijke aangelegenheden.

De Kaderwet adviescolleges die onlangs door de Tweede Kamer is goedgekeurd geeft een uniforme regeling voor nieuwe adviescolleges. De onderhavige instellingswet behoeft daarom slechts ten aanzien van de exacte omvang van het aantal leden, de naam en de taakomschrijving een regeling te geven.

Op hoofdlijnen kunnen de leden van de D66-fractie zich vinden in het wetsvoorstel. Het feit dat het voorstel geen afwijkingen van de regelgeving in de Kaderwet adviescolleges voor staat, is naar de mening van deze leden een pluspunt. Het is immers steeds de bedoeling van de herziening geweest, ook naar aanleiding van de conclusies uit het rapport Raad op Maat, een zo sober, helder en uniform mogelijk stelsel in te richten.

De leden van de fractie van D66 hebben echter nog een aantal vragen die in de toelichting niet of niet voldoende aan de orde komen.

In de toelichting wordt de taakomschrijving van het nieuwe college ontleed in drie zogenaamde basiselementen van het openbaar bestuur. Naar de mening van deze leden wordt daar niet expliciet aandacht geschonken aan staatsrechtelijke aangelegenheden terwijl dat specifieke terrein in artikel 2 juist als accent wordt gepresenteerd.

Op een aantal deelterreinen zal de Rob als breed strategisch college naar verwachting echter minder geschikt zijn als adviseur. De Financiële Verhoudingswet is ook naar de mening van de leden van de D66 fractie zo'n specifiek deelterrein waarvoor zeer specifieke deskundigheden vereist zijn. Dat rechtvaardigt de instelling van een afzonderlijk college. Deze leden zijn het wat dit deelterrein betreft dan ook met de overwegingen van de regering eens en zien met belangstelling het wetsvoorstel op de instelling van een Raad voor de financiële verhoudingen tegemoet. Zijn er echter ook andere deelterreinen die naar het zich laat aanzien vragen om een afzonderlijk college?

In de vierde voortgangsrapportage (23 725 nr. 14) heeft de staatssecretaris een overzicht gegeven van colleges die niet zullen terugkeren in het nieuwe stelsel. Daarbij werd aangegeven welke bestaande adviestaken zullen worden ondergebracht in nieuwe colleges. Van een aantal bestaande colleges op het terrein van het openbaar bestuur zal de adviestaak verdwijnen. Dit zijn bijvoorbeeld het Kapittel voor de civiele orden, de Hoge Raad van Adel, de Kiesraad, de Bestuursraad van het LSOP, de Adviescommissie Voorlichting Rampen en de Commissie voor de provinciale en gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften. Kan de regering meer specifiek aangeven welke van de genoemde adviestaken nu onder de taakomschrijving van de Rob komen te vallen?

De regering kiest voor opname van een maximum aantal leden van acht naast de voorzitter. De Kaderwet adviescolleges zelf geeft nu echter al een maximum van vijftien leden aan. De leden van de fractie van D66 willen daarom de regering vragen naar de reden om in dit wetsvoorstel van dat maximum af te wijken. Uit praktische overwegingen is het te begrijpen dat er een voorkeur is voor het vastleggen van een maximum in plaats van

het verankeren van een absoluut getal in deze instellingswet. Deze leden zijn daarbij echter van mening dat in het nu gekozen flexibele systeem ook een minimum dient te worden opgenomen. De regering geeft zelf al aan dat een college van minder dan negen leden niet de voorkeur heeft gezien de breedte van het beleidsterrein en de daarmee samenhangende benodigde kennis in het college. Kan de regering aangeven wat het minimum aantal leden zou moeten zijn, en welke marge (van bijvoorbeeld twee) nodig is om toch voldoende flexibiliteit te behouden?

De met de Rob samenhangende kosten worden begroot op 0,9 miljoen per jaar. Kan een overzicht worden gegeven van de kosten die in het oude stelsel gemoeid waren met de advisering op het terrein van het openbaar bestuur?

De Rob zal per 1 januari 1997 gaan functioneren. Kan de Kamer worden ingelicht over de vorderingen die inmiddels zijn gemaakt met betrekking tot het aantrekken van leden en ondersteunend personeel. Worden bij de voorbereidingen voor de oprichting van de Rob de onlangs aangescherpte eisen in de Kaderwet adviescolleges zoals de openbare vacature, de mede-ondertekening en het streven naar evenredige deelneming van vrouwen en minderheden voor zowel de voorzittersfunctie als voor de gewone leden in acht genomen?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel van Wet op de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).

Deze leden hebben op zich begrip voor de behoefte aan specifiek deskundige advisering op het gebied van de openbare financiën. De regering stelt met het oog daarop voor een afzonderlijk vast college van advies in te stellen. Dit roept bij deze leden de vraag op in hoeverre dit in overeenstemming is met de uitgangspunten van Raad op Maat. De bedoeling is immers dat er brede adviesraden komen met een adviestaak in beleidsvoorbereidend opzicht. Het voorgestelde college van advies voor de openbare financiën krijgt echter ook adviestaken inzake beleidsuitvoering. Ook wat dit betreft kunnen deze leden zich de behoefte daaraan voorstellen. Zij vragen echter wat de positie is van dat adviescollege. Wordt dit ook een «raad» in de zin van «Raad op Maat»? Zo ja, is daar dan ook geen wetsvoorstel voor nodig? En past dan de combinatie van advisering in beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende zin?

De leden van de SGP-fractie vragen of de bezetting en het budget voor de Rob niet aan de krappe kant zijn. Het takenpakket wordt immers breder, als zij het goed zien. Deze leden vragen of de Rob wel reële mogelijkheden heeft om op onderdelen externe deskundigheid in te huren. Eén van de uitgangspunten van Raad op Maat was toch ook dat dit een compensatie zou moeten kunnen bieden voor de inkrimping van het aantal en de omvang van de raden?

De leden van de GPV-fractie hebben kennis genomen van het onderhavige voorstel. Deze leden constateren dat de regering niet komt met een voorstel tot samenvoeging van de raad voor de gemeentefinanciën en de Raad voor het Binnenlands Bestuur tot één Raad voor het openbaar bestuur. Dit is in strijd met het uitgangspunt dat door de hervorming van het adviesstelsel in beginsel één raad per beleidscluster wordt ingesteld, tenzij zwaarwegende argumenten zich daartegen verzetten. De instelling van adviesraden voor specifieke deelterreinen moet naar het oordeel van deze leden dan ook zeer terughoudend plaatsvinden. De genoemde leden hadden in de toelichting op het wetsvoorstel een verantwoording verwacht van de gemaakte afwegingen. Kan deze alsnog worden gegeven? Deze leden stellen de vraag of de adviestaak van de Raad voor de financiële verhoudingen wel voldoende omvang heeft om de instelling van een aparte adviesraad te rechtvaardigen. Voorts is het precieze onderscheid tussen de adviestaak van de Raad voor de financiële

verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur de leden van de GPV-fractie niet duidelijk. Deze leden lezen in de toelichting van het wetsvoorstel, dat de adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen zowel van uitvoerende als van beleidsmatige aard kunnen zijn. Licht het niet voor de hand de beleidsmatige advisering bij de Raad voor het openbaar bestuur onder te brengen? Wat is overigens de toekomstwaarde van de gekozen structuur? Zal de omvang van de adviestaak van de Raad voor de financiële verhoudingen niet binnen afzienbare tijd, onder meer door een te verwachten afname van het aantal adviesaanvragen in verband met artikel 12 Financiële-verhoudingswet, een zelfstandig voortbestaan van de Raad voor de financiële verhoudingen niet langer kunnen rechtvaardigen? Waarom wordt niet nu al op die te verwachten ontwikkelingen geanticipeerd?

Voorts vragen deze leden of de adviezen over de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies en gemeenten niet kunnen worden ondergebracht in een subraad van de Raad voor het openbaar bestuur. Een dergelijke constructie, waarbij op deelterreinen wordt geadviseerd door subraden, wordt toch ook overwogen bij de instelling en organisatie van een Raad voor het buitenlands beleid? Is het niet wenselijk een uniform organisatiemodel voor de instelling van adviesraden op specifieke deelterreinen te kiezen? Is het voor een goede advisering over bijvoorbeeld decentralisatie van taken aan provincies en gemeenten niet noodzakelijk dat zowel de beleidsmatige advisering als de gevolgen daarvan voor de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies en gemeenten geïntegreerd plaatsvindt? De leden van de GPV-fractie constateren dat de noodzakelijke samenhang tussen de adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur moet worden gewaarborgd door een voor beide raden gemeenschappelijk aan te stellen voorzitter. Dit stelt specifieke eisen aan de deskundigheid en ervaring van die voorzitter. De leden van de GPV-fractie vragen of voor die functie voldoende kandidaten kunnen worden gevonden. Kan nader worden uiteengezet hoe de afstemming tussen en de samenhang van de activiteiten van beide adviesraden in de praktijk zal plaatsvinden?

De leden van de GPV-fractie hechten aan handhaving van onafhankelijke deskundige advisering in zaken met betrekking tot het kiesstelsel. De Kiesraad heeft zijn waarde terzake bewezen door een combinatie van uitvoeringsdeskundigheid en inzicht in de betekenis en gevolgen van een bepaald kiesstelsel. Hoe zal deze advisering in de toekomst plaatsvinden? Bestaan voornemens de beleidsmatige advisering van de Kiesraad over te hevelen naar de in te stellen Raad voor het openbaar bestuur? Zo ja, welke garantie bestaat dat die nieuwe raad over een vergelijkbare deskundigheid zal beschikken? Wordt daarmee de taak van de Kiesraad niet te zeer versmald? De leden van de GPV-fractie vragen een oordeel te geven over de instelling van een subraad bij de Raad voor het openbaar bestuur die de specifieke adviestaak van de Kiesraad overneemt.

De leden van de GPV-fractie stellen vast dat de adviestaak van de in te stellen Raad voor het openbaar bestuur ruimer is gedefinieerd dan die van de huidige Raad voor het binnenlands bestuur en vragen naar een nadere onderbouwing en omschrijving van die adviestaak. Deze leden zijn verbaasd dat wordt voorgesteld het aantal leden van de Raad voor het openbaar bestuur te binden aan een maximum van negen leden terwijl de omvang van de adviestaak is toegenomen. Deze leden vragen of een omvang van maximum twaalf leden niet meer voor de hand ligt. Dit vergroot de mogelijkheden om de Raad op een meer evenwichtige wijze samen te stellen. De Kaderwet adviescolleges stelt immers eisen aan zowel de deskundigheid van leden van adviesraden als aan een evenredige samenstelling van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheden.

De leden van de GPV-fractie vragen een onderbouwing van de voorgenomen omvang van het secretariaat van de Raad, zulks in relatie tot de taakomschrijving. Voorts wijzen deze leden er op dat een te gering aantal leden van de Raad tot gevolg zou kunnen hebben dat meer behoefte ontstaat naar het inhuren van externe deskundigheid. Dit wordt door hen ongewenst geacht. De leden van de GPV-fractie menen dat voor een goede beoordeling van de voorgestelde omvang van de raad, het secretariaat en het daarbij behorende budget een vergelijking met andere adviesraden wenselijk is.

De leden van de GPV-fractie vragen wat het instellen van twee subraden, één voor de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies en gemeenten en één voor kiesrechtenaangelegenheden, zou betekenen voor het gewenste maximum aantal leden van de Raad voor het openbaar bestuur.

De leden van de GPV-fractie vragen of de instelling van de Raad voor het openbaar bestuur, alsmede de invulling van de personele samenstelling van zowel de Raad als het secretariaat volgens plan verlopen.

Zij vragen voorts of aan de wettelijke eis van de Kaderwet adviescolleges zal kunnen worden voldaan, dat de raad voor 1 september haar werkprogramma vaststelt. Zo nee, is dan een overgangsregime noodzakelijk?

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes