

Vergaderjaar 1995–1996

24 749

Aanpassing en intrekking van een aantal wetten in verband met de opheffing van adviesstelsel in zaken van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk alsmede enkele overwegend technische aanpassingen van een aantal wetten (Aanpassingswet herziening adviesstelsel)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 10 september 1996

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Aanpassingswet herziening adviesstelsel. Het einde van het oude stelsel komt hiermee definitief in zicht. Aangezien de leden de uitgangspunten van de herzieningsoperatie onderschrijven en dit wetsvoorstel enkele overwegend technische aanpassingen in het kader hiervan betreft, kunnen zij zich er in hoofdlijnen in vinden.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Hoewel het wetsvoorstel slechts een technische aanpassing beoogt, maakt het de gevolgen van de opheffing van het adviesstelsel, met uitzondering van de Sociaal-Economische Raad en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, volledig zichtbaar. Deze leden vragen hoe reëel het is dat de nieuwe adviescolleges met ingang van 1 januari 1997 in werking zijn en wat de regering thans concreet voorneemt om hiaten in de advisering te voorkomen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat beoogt de formele wetgeving aan te passen aan de opheffing van het adviesstelsel, zoals voorzien in de voorgestelde Herzieningswet adviesstelsel. Dit neemt niet weg, dat zij nog een paar opmerkingen willen maken en enkele vragen willen stellen.

De leden van de D66-fractie waarderen het dat de herziening van het adviesstelsel zo volgens schema blijkt te verlopen. Terwijl het toch om een uiterst forse wijziging van het adviesstelsel in Nederland gaat. De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, heeft in zijn brief van 17 juni 1996 terecht opgemerkt dat het hier een wetsvoorstel van

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), 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 Bortel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg, Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

vooral technische aard betreft. Toch willen de leden van de D66-fractie nog een paar vragen stellen over dit wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben al eerder aangegeven dat een verzamelwetsvoorstel waarin zowel de sanering als het nieuwe bestel geregeld zouden zijn, de fraaiste wijze van handelen zou zijn geweest. Deze leden hebben echter geaccepteerd dat de regering gekozen heeft voor het wat meer gescheiden traject van Kaderwet, Herzieningswet en specifieke instellingswetten omdat een geïntegreerde aanpak nu eenmaal van een dusdanige technische complexiteit is dat een efficiënte hervorming van het adviesstelsel daar niet mee gediend zou zijn. Dat vereist echter wel een extra alertheid op de ongewenste situatie van «advieslacunes» die kunnen ontstaan als het ene adviesorgaan per 1 januari 1997 al is opgeheven terwijl het andere nog niet is opgetuigd. Bij de behandeling van de Herzieningswet en de Kaderwet is vooralsnog niet gebleken dat er reden is voor bezorgdheid hierover. Ook uit het onderhavige wetsvoorstel blijkt dit.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft inderdaad meer weg van het kappen van dor hout, zoals de regering het in de memorie van toelichting bij de Herzieningswet heeft genoemd. Dat neemt echter niet weg dat ook daarbij wel eens spaanders kunnen vallen en dat moet worden voorkomen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden constateren dat de Aanpassingswet alle wetten met betrekking tot de oude adviesorganen intrekt, met als inwerkingtredingsdatum 1 januari 1997. Dat is ook de datum waarop de nieuwe wetten met betrekking tot de nieuwe adviesorganen in werking moeten treden. Dient er geen rekening mee te worden gehouden dat niet alle wetgeving op tijd is afgerond en ontstaan er dan geen problemen?

2. Het geven van uitvoeringsinformatie door zelfstandige bestuursorganen

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe lang er nog gewacht moet worden op een algemene wettelijke regeling met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen (zbo's). In het onderhavige wetsvoorstel wordt voor enkele specifieke zbo's de verplichting vastgelegd om «uitvoeringsinformatie» te verstrekken. Deze leden zouden graag zien dat er spoedig een overkoepelende regeling komt die de informatieverstrekking door zbo's in het algemeen en op overzichtelijke wijze vastlegt.

Zelfstandige bestuursorganen die hun beleidsadviestaak verliezen krijgen in plaats daarvan de taak om de betrokken minister desgevraagd de inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens of wettelijke voorschriften op het desbetreffende beleidsterrein. De leden van de CDA-fractie vinden dit een treffende omschrijving van een taak die zij uiterst zinvol vinden, maar zij zien geen scherp onderscheid tussen de bedoelde inlichtingenplicht en een adviesplicht. Inlichtingen zijn immers zelden sec; zij kunnen impliciet een aanbeveling inhouden voor het te voeren beleid. Is het onderscheid niet gekunsteld? Deze leden vrezen dat de invoering van informatieverplichtingen, of hoe zij ook mogen heten, die nauwelijks te onderscheiden zijn van adviesverplichtingen, leidt tot een verdere uitholling van artikel 79 van de Grondwet. Door niet te spreken van «advies» maar van «informatie» kan immers gemakkelijk de Kaderwet adviescolleges worden omzeild. De leden van de CDA-fractie vragen of het niet zuiverder zou zijn de behoefte aan specifieke vormen van advisering, bijvoorbeeld over de uitvoerbaarheid van wetgeving, te erkennen en het beestje dan ook maar bij de naam te noemen.

Zbo's hebben ook de mogelijkheid, naast het geven van uitvoeringsinformatie, uit eigen beweging aan de minister die het aangaat de voor het beleid relevante informatie te verschaffen. De leden van de CDA-fractie onderstrepen het belang daarvan, maar zij zien geen wezenlijk onderscheid met ongevraagd advies.

De leden van de VVD-fractie merken het volgende op.

Voorgesteld wordt in een aantal gevallen aan zelfstandige bestuursorganen, die naast hun huidige beleidsadviestaak nog andere taken hebben en uit dien hoofde niet worden opgeheven, maar wel van hun beleidsadviestaak worden ontheven, de taak toe te kennen om de betrokken minister desgevraagd inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens of wettelijke voorschriften. De regering stelt dat het geven van uitvoeringsinformatie beperkt is tot feitelijke gegevens en geen onderdeel is van beleidsadvisering.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of door de zbo's deze wettelijke taak toe te kennen geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van de herziening van het adviesstelsel, namelijk een sober adviesstelsel. Zij achten de kans groot, dat deze taak wordt opgerekt tot een adviestaak en dat een aantal zelfstandige bestuursorganen in de toekomst toch weer als adviescolleges ex artikel 79 Grondwet zal fungeren. Dan zijn we weer terug bij af, aldus deze leden. Hoe kan worden voorkomen, dat het verstrekken van uitvoeringsinformatie verwordt tot beleidsadvisering?

In navolging van de Raad van State zijn de leden van de VVD-fractie van mening, dat beantwoording van de vraag of de voorschriften of het beleid uitvoerbaar zullen zijn, bestanddeel is van de advisering, bedoeld in artikel 1 van de Kaderwet adviescolleges. Of zien deze leden dat verkeerd? Zij wensen ten aanzien van dit punt een nadere motivering.

Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk of de hier aan de orde zijnde taak alleen geldt voor zelfstandige bestuursorganen of ook voor andere colleges. Gaarne krijgen zij een nadere verduidelijking en vragen zij indien het laatste het geval is voorbeelden van colleges te geven.

De leden van de D66-fractie maken de volgende opmerking over de precieze taak van zelfstandige bestuursorganen. In het wetsvoorstel is in een aantal gevallen voorzien in de mogelijkheid dat zbo's de betrokken minister desgevraagd informeren over de uitvoerbaarheid van voorschriften of beleid (de uitvoeringstoets). Al eerder is erop gewezen dat door deze constructie toch nog elementen van het oude adviesstelsel kunnen binnensluipen. De regering heeft echter, naar tevredenheid van de leden van de D66-fractie, een duidelijk onderscheid weten aan te brengen tussen het verstrekken van informatie over uitvoeringsaspecten en de beleidsadvisering. Wordt dit onderscheid ook in de algemene wettelijke regeling over zbo's verwerkt en wanneer is die te verwachten? Ontwikkelingen strijdig met de hoofdgedachte achter de herziening van het adviesstelsel moeten zoveel mogelijk worden voorkomen, aldus deze leden.

3. Toelichting per hoofdstuk

HOOFDSTUK 1. JUSTITIE

Waarom vervalt de verplichte onverwijld kennisgeving aan de Staten-Generaal in artikel 39, zesde lid, Politiewet 1993, voor zover deze de onthouding van goedkeuring van besluiten betreft, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De hier aan het woord zijnde leden vragen verder waarom er geen behoefte meer is aan de Commissie van advies inzake de justitiële documentatie.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de zin ervan is de bepaling te schrappen dat het College van toezicht op de kansspelen voorstellen kan doen voor gewenste veranderingen in haar taakvervulling, terwijl de regering in het nader rapport bij het onderhavige wetsvoorstel opmerkt dat «bedoelde organen in de praktijk zich niet belemmerd achten om voorstellen met betrekking tot de regeling van hun werkwijze te doen».

De leden van de CDA-fractie vragen of de Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing wel kan worden gemist. Verder vragen zij wie zijn taak overneemt.

In de memorie van toelichting wordt naar voren gebracht, dat de Registratiekamer ingevolge een EG-richtlijn een (nieuwe) adviestaak zal krijgen. Zijn er voorbeelden te geven van andere colleges die ingevolge een EG-richtlijn een adviestaak ex artikel 79 Grondwet krijgen opgelegd, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het is de leden van de D66-fractie nog niet duidelijk welke positie de Registratiekamer krijgt in het nieuwe stelsel. Volgens artikel 1.4 vervalt de beleidsadviestaak van dit orgaan en zal ter implementatie van de EG-richtlijn van 24 oktober 1995 in een wetsvoorstel de nieuwe adviestaak van de Registratiekamer worden vastgelegd. Wanneer verwacht de regering dat dit wetsvoorstel gereed zal zijn en welke voorzieningen zijn er met betrekking tot de adviestaak van de Registratiekamer getroffen in het geval van een advieslacune na 1 januari 1997? Is Nederland in Europees verband niet gebonden aan verplichte advisering betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en het vrije verkeer van die gegevens? Is in afwachting van de implementatie van de richtlijn, misschien handhaving van de status quo voor de Registratiekamer te overwegen?

De leden van de D66-fractie vragen zich voorts af of hetgeen in artikel 1.1 wordt voorgesteld met betrekking tot de motiveringsplicht van de minister van Justitie en/of Binnenlandse Zaken bij afwijking van het advies van de Raad voor het Korps landelijke politiediensten (KLPD), wel voldoende recht doet aan de motie-Stoffelen (kamerstukken II 1991/92, 21 462, nr. 42) die een zware rol aan de KLPD heeft toebedacht. Ook vragen deze leden zich af of het handhaven van het zesde lid van artikel 39 Politiewet verenigbaar is met de geest van de Herzieningswet adviesstelsel.

HOOFDSTUK 2. BINNENLANDSE ZAKEN

De voorgestelde aanpassing van de Kieswet aan het «vervallen van de beleidsadviestaak van de Kiesraad» achten de leden van de PvdA-fractie enigszins voorbarig. Door deze formulering wordt vooruitgelopen op de inrichting van het nieuwe adviesstelsel, iets wat voorkomen moet worden. Over de toekomst van de Kiesraad bestaat vooralsnog geen zekerheid. Deze zal bij de parlementaire behandeling van de instelling van de Raad voor het openbaar bestuur aan de orde worden gesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen wie de taak overneemt van de Commissie voor de comptabiliteitsvoorschriften?

HOOFDSTUK 3. ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Als in artikel 1.8, onderdeel B, het doen van voorstellen wordt geschrapt omdat het een adviesbevoegdheid is, waarom is dan het doen van voorstellen door een sectorraad ingevolge artikel 3.8, onderdeel B, geen adviestaak, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Deze leden vragen verder waarom de verplichting het ontwerp-HOOP toe te zenden aan de instellingen vervalt?

HOOFDSTUK 4. FINANCIËN

De leden van de PvdA-fractie steunen het voorstel om een verplichting tot overleg met de Nederlandsche Bank N.V. ten aanzien van de wisselkoers van de gulden wettelijk vast te leggen. Het betreft hier specialis-tische kennis die van wezenlijk belang is voor de stabiliteit van ons monetaire beleid.

De leden van de CDA-fractie vragen of er verschil is tussen verplicht overleg met de Nederlandsche Bank N.V. en het verplicht horen van de Nederlandsche Bank N.V. Zo ja, wat is de reden voor de verandering, behalve dat het woord «horen» (= advies vragen) niet mag worden gebruikt?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of door het vervangen van de adviestaak van de Nederlandsche Bank N.V. inzake de wisselkoers van de gulden door een verplichting tot overleg met de Bank niet kunstmatig een beleidsadviestaak wordt gehandhaafd. Zij ontvangen daarop graag een reactie van de regering.

In het algemeen vragen zij zich af of overleg tussen de rijksoverheid en colleges dan wel instellingen in een wet moet worden vastgelegd. In overleg treden met een college kan toch altijd plaatsvinden, daar is toch geen wettelijke voorziening voor nodig? Waarom is daar een wettelijke voorziening voor nodig? Kan de regering hier op ingaan?

HOOFDSTUK 5. VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de advisering over de indeling in risicogroepen in art. 2.27 Wet milieubeheer wordt geschrapt?

Deze leden vragen verder wat het verschil is tussen «adviseren» door de gebruikersraad Kadaster en «zijn standpunt kenbaar maken»?

HOOFDSTUK 7. ECONOMISCHE ZAKEN

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Raad van deskundigen voor de nationale standaarden van zijn beleidsadviestaak wordt ontheven. Maar ingevolge het wetsvoorstel tot wijziging van de IJkwet in verband met de herziening van het adviesstelsel (kamerstukken II 1995/96, 24 763, nrs. 1-3) herkrijgt deze Raad zijn beleidsadviestaak. Mocht dat wetsvoorstel ongewijzigd worden aangenomen, dan gaan de leden van de VVD-fractie ervan uit dat het onderhavige wetsvoorstel zal worden aangepast.

HOOFDSTUK 9. SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

De leden van de CDA-fractie vragen wat het verschil is tussen «advies vragen aan» en «in overleg treden met» de Stichting van de Arbeid.

In artikel 9.6 wordt voorgesteld dat de Minister in overleg kan treden met de Stichting van de Arbeid omtrent het verzoek tot verbindendver-

klaring van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten. De leden van de VVD-fractie vragen zich ook hier af of het overleg wettelijk moet worden geregeld.

HOOFDSTUK 10. VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Is de in artikel 10.7 bedoelde advisering over de concrete uitvoeringsaspecten van beleidsvoornemens of voorgenomen wettelijke voorschriften geen «adviesering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk»? Wat bedoelt de regering met «concrete uitvoeringsaspecten», zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De Gezondheidsraad wordt van zijn beleidsadviestaak ontheven, maar herkrijgt deze taak ingevolge het wetsvoorstel tot wijziging van de Gezondheidswet in verband met de continuering van de Gezondheidsraad (kamerstukken II, 1995/96, 24 684, nrs. 1–3). Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een nadere verduidelijking.

De leden van de D66-fractie dringen er bij de regering op aan dat spoed wordt betracht ten aanzien van de nieuwe wetgeving met betrekking tot uitvoeringsorganen in de gezondheidszorg. Terecht heeft de regering besloten om met een beroep op het vereiste van zorgvuldige wetgeving, het schrappen van de beleidsadviestaak van deze organen via het voorliggende wetsvoorstel te regelen en de adviserende taak voorlopig te beperken tot de concrete uitvoeringsaspecten. Daarbij is onderkend dat er meer tijd voor nodig is om in de gezondheidszorg uitvoeringsorganen «nieuwe stijl» te vormen. Daarmee ontstaat echter een onduidelijke situatie met betrekking tot beleidsadviesering op het terrein van de gezondheidszorg die zo kort mogelijk moet duren. Wanneer kunnen vorderingen op dit terrein tegemoet worden gezien?

HOOFDSTUK 11. SLOTBEPALINGEN

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de verhouding is tussen de Aanpassingswet herziening adviesstelsel enerzijds en de Herzieningswet adviesstelsel en de Kaderwet adviescolleges anderzijds. Gaan laatstgenoemde wetten voor omdat zij later in werking zijn getreden of gaat de Aanpassingswet voor omdat zij een speciale wet is ten opzichte van laatstgenoemde algemene wetten?

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier voor dit verslag,
Van Hezik