

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de accijns (24153).**

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en andere wetten in verband met de afschaffing van de verplichtingen om advies te vragen over algemene beleidsvoornemens van de rijksoverheid, waaronder regelgeving, en het stellen van een dwingende termijn aan advisering (afschaffing adviesverplichtingen) (23983).**

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Hirsch Ballin, die zijn maiden-speech zal uitspreken.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken, heeft sinds de aanneming met 74 tegen 70 stemmen van een amendement van de VVD-fractie in de Tweede Kamer vooral het aanzien gekregen van de afschaffing van de sinds 1950 bestaande verplichting, over belangrijke sociaal-economische beleidsvoornemens advies te vragen aan de Sociaal-Economische Raad. Het is die ingreep in de taak en plaats van de Sociaal-Economische Raad die de ordening van onze samenleving op het punt van het sociaal-economische beleid raakt, en daarom de CDA-fractie aanleiding geeft, vandaag uitdrukkelijk haar oordeel te geven over dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel was, met het oog op de door velen gewenste vergroting van de slagvaardigheid van besluitvormingsprocessen, voorbereid door het vorige kabinet. Het voorstel zoals het in september 1993 aan de Raad van State was voorgelegd, bevatte een afschaffing van bijna alle verplichtingen tot het vragen van adviezen over algemene beleidsvoornemens en ging in zoverre verder dan de in de

beleidsnota "Zicht op wetgeving" in het vooruitzicht gestelde maatregelen, namelijk een beperking van zulke verplichte adviesaanvragen.

Er waren twee uitzonderingen in dat wetsvoorstel zoals het aan de Raad van State was voorgelegd, en die betroffen de Raad van State zelf als in de Grondwet voorzien orgaan, en de Sociaal-Economische Raad. Aanvankelijk zou, vermeld ik hierbij, volgens het concept van het wetsvoorstel dat aan de adviesaanvraag bij de Raad van State voorafging, ook ten aanzien van de Sociaal-Economische Raad hetzelfde worden gehandeld als ten aanzien van andere adviescolleges, maar de regering had zich ervan laten overtuigen dat dit tekort zou doen aan de bijzondere positie van deze raad. Vandaar dus dat het wetsvoorstel met twee uitzonderingen op de afschaffing van de adviesverplichtingen, namelijk ten aanzien van Raad van State en ten aanzien van de Sociaal-Economische Raad, in september 1993 aan de Raad van State voor advies was voorgelegd.

De Raad van State bracht ± het was bijna een jaar na de adviesaanvraag over het wetsvoorstel ± een kritisch advies uit. De raad bepleitte, per adviescollege af te wegen of de adviesverplichting al dan niet zou moeten verdwijnen. Het nieuwe kabinet handhaafde echter het standpunt, slechts ten aanzien van de Raad van State en de Sociaal-Economische Raad de verplichting te bestendigen. Zo werd het wetsvoorstel in november 1994 onder verantwoordelijkheid van minister Sorgdrager en staatssecretaris Kohnstamm bij de Tweede Kamer ingediend. Volgens het wetsvoorstel zoals het toen luidde, zou de raadpleging van de Sociaal-Economische Raad over de hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid verplicht blijven, tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten: een zinvolle beperking van de verplichting om advies te vragen, zonder de bijzondere rol van de Sociaal-Economische Raad met het badwater weg te gooien.

De fractie van het CDA deelt de zorgen over ritualisering van adviesprocedures. Daarom is het ook goed, de regering verantwoordelijk te houden voor het beleidsproces en de enorme veelheid van consultatieverplichtingen op te schonen. Dat doet echter niet af aan de waarde

van het inschakelen van instellingen die in de maatschappij levende inzichten en belangen tot uitdrukking brengen. Dat is een gezichtspunt dat mijn fractie ook zal betrekken bij de voorgestelde drastische sanering van het stelsel van adviescolleges. Het is een uitgangspunt van het christen-democratische politieke denken dat de politiek zichzelf niet moet willen verheffen tot het centrale sturingspunt van de samenleving. Adviesrelaties in de publieke besluitvorming dienen niet alleen de deugdelijkheid van de feitelijke beoordeling, maar markeren tevens dat de politiek niet eigenmachtig en zelfgenoegzaam moet willen optreden.

Als de inschakeling van adviesorganen niet meer verplicht is, moet dat naar onze overtuiging zeker niet worden opgevat als een louter facultatief stellen van een adviesaanvraag, alsof dit een louter vrijblijvende keuze zou zijn. Ook bij deze beslissingen gelden de in de Algemene wet bestuursrecht neergelegde beginselen van zorgvuldigheid en evenredigheid. Het ligt ook in de lijn van ons constitutionele bestel. De betekenis van vaste colleges van advies en bijstand blijkt uit het feit dat deze uitdrukkelijk in de Grondwet zijn verankerd. Hun instelling, alsook hun inrichting, samenstelling en bevoegdheid, moeten volgens artikel 79 van de Grondwet wettelijk worden geregeld, en de adviezen moeten, aldus artikel 80, worden gepubliceerd, en wanneer zij wetsvoorstellen betreffen, aan de Staten-Generaal worden overgelegd.

Onder deze colleges neemt de Sociaal-Economische Raad een zeer bijzondere plaats in, een plaats die hem onderscheidt van de baaierd van specifieke raden en commissies. Ingesteld in 1950 als opvolger van de sinds 1919 bestaande Hoge raad van arbeid, was en is de Sociaal-Economische Raad het centrale orgaan van een op genormeerde vrijheid berustende sociaal-economische ordening. Het georganiseerde bedrijfsleven is daarin niet alleen subject van belangenbehartiging, maar draagt ook in allerlei vormen van samenwerking verantwoordelijkheden, zoals blijkt uit wettelijke regelingen van onder meer de collectieve arbeidsovereenkomsten, arbeidsvoorziening, de kamers van koophandel en de publiekrechtelijke

## Hirsch Ballin

bedrijfsorganisatie. De Sociaal-Economische Raad heeft in de zo opgebouwde sociaal-economische ordening bestuurlijke, toezichthoudende en adviserende taken.

De bijzondere plaats van de Sociaal-Economische Raad was tot voor kort in hoge mate gemeengoed. Bij de algehele grondwetsherziening was zelfs een constitutionele status voor de raad overwogen. Artikel 61 van het indertijd door de staatscommissie-Cals/Donner opgestelde ontwerp luidde: "De Sociaal-Economische Raad dient van advies over sociale en economische aangelegenheden."

Die toen voorgestelde grondwetsbepaling is er niet gekomen, omdat zij overbodig werd geacht. Maar het is zeker niet overbodig als de wetgever zelf, nu de Grondwet dat niet doet en zoals ook in het oorspronkelijke wetsvoorstel was voorzien, uitspreekt dat over de hoofdlijnen van het sociaal-economisch beleid de Sociaal-Economische Raad dient te worden geraadpleegd. Daaraan zou nog eens worden toegevoegd dat dit achterwege kan blijven, indien de ministers dringende omstandigheden aanwezig achten die zich daartegen verzetten. Het baart ons zorgen dat bij de indieners van het amendement de behoefte bestond, zelfs deze behoedzaam omschreven wettelijke verplichting te schrappen en de inschakeling van de Sociaal-Economische Raad te reduceren tot een niet meer door de wet genormeerde discretionaire afweging van de regering.

Die zorgen worden vergroot door de buitengewoon afstandelijke houding jegens de Sociaal-Economische Raad die de achtergrond van het voorgestelde amendement vormde. Op de vraag van de woordvoerder van de fractie van D66 in de Tweede Kamer om een verzekering van de indienster van het amendement, dat de VVD-fractie met het amendement niet betoogt "afstand te nemen van de betekenis van de SER of om dit orgaan wellicht een zachte dood te laten sterven" gaf de indienster niet meer dan dit antwoord: "Wij praten hier slechts over al dan niet verplichte advisering. Over een zachte dood doen wij geen enkele uitspraak. Ik denk dat het goed is dat er over en weer wordt overlegd over sociaal-economisch beleid." Dit antwoord roept de vraag op of met

dat overleg wellicht iets anders bedoeld is dan de inschakeling van de Sociaal-Economische Raad.

Mijnheer de voorzitter! De fractie van het CDA betreft het dat de regering niet krachtiger stelling heeft genomen tegenover het amendement en vooral dat daarbij zo weinig aandacht is geschonken aan de bijzondere plaats die de Sociaal-Economische Raad in onze sociaal-economische orde inneemt, die noch de markt, noch de overheid tot middelpunt wil maken. De CDA-fractie wil zich verzetten tegen een demontage van de bijzondere rol van de Sociaal-Economische Raad die niet zomaar een adviesorgaan is, maar het centrale orgaan waarin het bedrijfsleven naast onafhankelijke leden vertegenwoordigd is.

Mijnheer de voorzitter! Ik kom tot een voorlopige conclusie, in afwachting van de reactie van de zijde van de regering. De fractie van het CDA hecht belang aan een vergroting van de slagvaardigheid van de beleidsvorming. In deze maanden blijkt weer dat de inbreng van de sociale partners bij een onderwerp als de herziening van de sociale zekerheid eigenlijk niet gemist kan worden. Wij hebben zorgen over de huidige voorstellen van het kabinet op dat terrein die wellicht laboreren aan een te weinig rekening houden met die kennis en die inzichten. De bereidheid van de sociale partners, mee te werken aan het type orgaan als de Sociaal-Economische Raad is een kostbaar goed.

Nog meer zorgen hebben wij over de geleidelijke erosie van een sociaal-economische ordening die op overleg en wederzijdse aanvaarding van verantwoordelijkheid is gebaseerd en de verschuiving in de richting van een wezenlijk andere sociaal-economische orde, een die gekenmerkt wordt door een tweedeling van overheid en markt. Nu het in het wetsvoorstel verwerkte amendement de balans raakt tussen overheid, economie en maatschappij ± een kwestie van de sociale constitutie van ons land ± zien wij het wetsvoorstel zoals het eruit ziet na de amendering in de Tweede Kamer als een stap op een weg die wij niet willen inslaan.

Voor onze uiteindelijke beoordeling van het wetsvoorstel is dan ook van belang hoe de regering zal oordelen over deze bedenkingen en over onze inzichten ± waarvan wij

hopen dat die door anderen in deze Kamer worden gedeeld ± inzake de plaats en betekenis van de Sociaal-Economische Raad. Wij vragen de regering dan ook, klare wijn te schenken over de wijze waarop zij in de toekomst de waarde van de Sociaal-Economische Raad in praktijk wil brengen. Kan de regering toezeggen dat zij, tenzij er dringende beletselen zijn, de Sociaal-Economische Raad zal raadplegen over belangrijke maatregelen in het sociaal-economische beleid? Zeker wat de hoofdlijnen betreft, zou dit toch het vereiste zorgvuldige gebruik van de raad zijn. Om daaraan handen en voeten te geven, zouden wij de regering in overweging willen geven, bij het begin van een periode van werken van een nieuw kabinet een werkplan overeen te komen met de Sociaal-Economische Raad waarin wordt aangegeven hoe de Sociaal-Economische Raad zal worden betrokken in zijn adviserende rol bij de beleidsvorming van de regering.

De **voorzitter**: Het is mij een genoegen, u als eerste te mogen feliciteren met uw maiden-speech. Dat u in de Ridderzaal, de zaal van de Verenigde Vergadering, als eerste uw maiden-speech uitspreekt, is welhaast symbolisch. U bent een van die twee Eerste-Kamerleden die ook nog direct gekozen zijn. U hebt bewust een jaar geleden voor deze zijde van het Binnenhof gekozen. Ik ben ervan overtuigd dat het debat hier zal profiteren van de kennis die u bezit, van de ervaring die u hier hebt opgedaan en van de waarden die u verdedigt, niet alleen met de erkenning, maar ook met als uitgangspunt dat onze samenleving een pluriforme is. In ernst: van harte gelukgewenst!

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Voor de derde maal in een tijdsbestek van minder dan twee decennia wordt het adviesstelsel ten behoeve van de politieke besluitvorming in ons land onder de loep genomen. Dat mag niet verwonderlijk heten, want de ondoorzichtigheid ervan was groot geworden. Het grote aantal externe adviesorganen was er mede oorzaak van dat de politieke verantwoordelijkheid vervaagde.

## Holdijk

Welke bijdrage de adviesorganen ook geleverd mogen hebben aan de kwaliteit van de besluitvorming, duidelijk is ook dat hun bestaan het besluitvormingsproces heeft vertraagd, niet eens zozeer door eigen toedoen van de adviserende organen, als wel door de ontwikkende manoeuvres van degenen die om advies vroegen en die met het uitblijven daarvan niet altijd ongelukkig waren. Kortom: er was meer dan voldoende reden voor herziening en sanering van het adviesstelsel.

Tot nu toe heeft de Eerste Kamer zich nauwelijks met de huidige saneringsoperatie beziggehouden. Zelfs bij de begrotingsbehandeling van de afgelopen vier jaar is het thema niet aan de orde geweest. Dat is in zoverre verklaarbaar dat de zaak op gang is gebracht door de Tweede Kamer met het rapport "Raad op maat" en zich tot nu toe uitsluitend in de Tweede Kamer heeft voltrokken. Hoewel: een klein voorproefje is deze Kamer bijna geruisloos gepasseerd. Ik doel op het wetsvoorstel inzake de versoering en harmonisatie adviesorganen VROM, dat hier op 11 oktober 1994 zonder beraadslaging en zonder stemming is aangenomen en heeft geresulteerd in de wet van 13 oktober 1994. Toch ligt er, als het om de herziening van het adviesstelsel gaat, een majeur punt van aandacht voor deze Kamer. De behandeling van het thans voorliggende wetsvoorstel tot afschaffing van adviesverplichtingen is in de ogen van mijn fractie een geschikt moment om bij enkele meer algemene aspecten van dat adviesstelsel stil te staan.

Het thans voorliggende wetsvoorstel is het eerste van een drieluik waartoe de stimulans is uitgegaan van het al genoemde rapport "Raad op maat" van de Tweede-Kamercommissie-De Jong uit 1993, een bijzondere commissie van de commissie-Deetman. Dit rapport is tot dusver een van de weinige activiteiten van die commissie-Deetman die een zichtbare follow-up heeft gekregen. Het is in hetzelfde jaar gevolgd door een plan van aanpak. Overigens dient eerlijkheidshalve vermeld te worden dat aanzetten tot aanpak van het adviesstelsel reeds te vinden waren in de regeringsnota "Zicht op wetgeving" van 1991 en het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de nota "Voortvarend wetgeven"

van 1992 van de commissie-Kortmann.

Het doel van de wetgevingsoperatie waarvan het onderhavige voorstel de spits afbijt, is de versoering en versnelling bij de voorbereiding van regelgeving en beleid. De grond voor afschaffing van de adviesverplichtingen is niet hierin gelegen dat sommige adviesverplichtingen minder belangrijk zijn, maar dat de eigen verantwoordelijkheid van de regering in dezen wordt geaccentueerd. Aldus verstaan, kan mijn fractie instemmen met het doel van de operatie en met de strekking van het wetsvoorstel.

Het huidige adviesstelsel heeft, zoals het Tweede-Kamerlid De Graaf van D66 het uitdrukte, veel weg van een radenrepubliek en vertoont trekken van geïstitutionaliseerde inspraak. De met dit wetsvoorstel ingezette operatie moet er in elk geval toe leiden dat structureel duidelijk wordt dat het inwinnen van advies iets anders is dan het voeren van overleg, behartiging van belangen en het verwerven van draagvlak voor voorgenomen beleid. Er wordt, zo hebben wij begrepen, een complete sanering van het bestaande adviesstelsel nagestreefd. Uiterlijk op 1 januari 1997 zouden alle huidige vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur, zoals aangeduid in artikel 79 van de Grondwet, ophouden te bestaan. Men spreekt in dat licht wel van een complete kaalslag. Dat woord "kaalslag" is uiteraard een metafoor, maar mijn fractie wil toch uitgesproken hebben dat wij, in termen van de bosbouw gesproken, een voorkeur hebben voor uitdunning en eventuele gedeeltelijke herinplant boven totale kaalslag.

Volgens J.M. Polak (het Nederlands Juristenblad van 5 mei jongstleden), een geharnast criticus van het wetsvoorstel, is echter nu reeds te voorzien dat de datum van 1 januari 1997 niet kan en dus niet zal worden gehaald, tenminste als de regering zich houdt aan Aanwijzing 174 voor de regelgeving, die voorschrijft dat bij het bepalen van de termijn tussen de bekendmaking en de inwerkingtreding van een regeling rekening wordt gehouden met de mogelijkheid voor uitvoeringsorganen en andere bij de regeling betrokkenen om zich tijdig op die regeling in te stellen. Graag zie ik een reactie van de regering op deze stelling tegemoet.

Voorzitter! De Raad van State is terecht buiten de operatie gehouden. Deze pleegt in zijn adviezen over wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur veel aandacht te besteden aan de door andere colleges uitgebrachte adviezen. Die aandacht zal, naar verwacht mag worden, blijven bestaan. Wellicht zal die aandacht nog worden verruimd in die zin dat, waar dat zinvol is, zal worden aangedrongen op het alsnog raadplegen van een overgeslagen adviesorgaan. Hier ligt primair een taak voor de regering, maar secundair zeker ook voor de Staten-Generaal, de Eerste Kamer uitdrukkelijk inbegrepen. De operatie mag er namelijk dan wel mede op gericht zijn om kwaliteitseisen te stellen aan adviesorganen wat betreft samenstelling en werkwijze, zodat een kwalitatief hoogwaardig adviesstelsel is gegarandeerd dat aan de verwachtingen van de politieke opdrachtgevers voldoet, maar de hoofddoelstelling was toch dat de kwaliteit van wetgeving zou worden bevorderd. Ik verwees zojuist al naar de ontstaansgeschiedenis van dit voorstel. De nevendoelestellingen moeten derhalve dienstbaar blijven aan die hoofddoelstelling. Deze vragen stel ik omdat het wetsvoorstel niet alleen adviesverplichtingen afschaft, maar het ook mogelijk maakt ± zie de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht ± om verder te gaan met de besluitvorming als het advies niet binnen de daarvoor gestelde termijn wordt uitgebracht. Daarenboven is toch de doelstelling dat minder ongevraagde adviezen verschijnen? Of niet? De adviesbehoefte en niet het adviesaanbod zal toch bepalend worden?

Er is inmiddels een voorontwerp Kaderwet adviescolleges in circulatie gebracht waarin de onafhankelijke deskundigenadviesing wordt vormgegeven. Weliswaar is de Tweede Kamer, wat deze fase van de operatie betreft, het eerst aan zet, maar omdat de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel op deze wijze meer gestalte krijgen, acht ik het niet misplaatst om in deze Kamer over die hoofdlijnen alvast een opmerking te maken en een enkele vraag te stellen. De vraag is onder andere hoe in deze operatie de zienswijze van regering en parlement zich tot elkaar verhouden, mede gelet op het feit dat min of meer tegelijkertijd aan beide kanten initiatieven vanuit de

## Holdijk

eigen doelstellingen ondernomen zijn. De nota's "Zicht op wetgeving" en "Voortvarend wetgeven" berusten op regeringsinitiatieven; het rapport "Raad op maat" is ontsproten aan een initiatief van de Tweede Kamer. Gelet op dit feit, zou ik mij bijvoorbeeld kunnen voorstellen dat, waar het rapport van de Kamer nadrukkelijk gericht was op de bevoegdheid van het parlement om rechtstreeks advies te vragen en de regering de visie huldigt dat adviesorganen primair adviesorganen van de regering zijn, een frictie kan ontstaan. Mag ik vragen welke kijk de bewindslieden op dit mogelijke frictiepunt en meer in het algemeen op de doelstellingen van de Tweede Kamer inzake het toekomstige adviesstelsel hebben?

Voorzitter! Eerder in mijn betoog signaleerde ik een stem van een criticus van dit wetsvoorstel, de heer Polak. Het is echter duidelijk dat hij niet alleen staat. Ik noem de namen van mevrouw Van der Vlies en van de heren Van Schendelen, De Haan en A. Kleyn. Hun kritiek raakt niet zozeer of niet alleen het voorliggende wetsvoorstel, maar minstens evenzeer de totale herziening van dat stelsel. Een gemeenschappelijke noemer van die kritiek is dat de overheid ± tussen haakjes: Den Haag ± zich met de voornemens voor een nieuw adviesstelsel zou afsluiten voor de maatschappelijke werkelijkheid. Men vreest dat de nieuwe deskundigenadvisering de in onze maatschappij aanwezige tendens naar technocratische en rationele beheersing van natuur en samenleving zou versterken. Is dat een reële vrees te noemen? Ik vraag het met nadruk aan de regering. Wat is haar reactie op de stelling van De Haan en Kleyn dat het einde van de adviesorganen in de huidige maatschappelijke vorm tevens het einde van de inspraak van de georganiseerde samenleving betekent? Ik verwijs hierbij naar het Nederlands Juristenblad van 24 mei 1993. Zelf heb ik de indruk dat de zaken hier wat worden overtrokken. Zo begrijp ik niet goed de verwachting van deze critici dat het nieuwe adviesstelsel enerzijds het gevaar van overmatige technocratische beïnvloeding van het beleid creëert en anderzijds het gevaar van corporatistische tendensen zou oproepen, maar ik ben benieuwd naar de visie van de regering.

Ten slotte enkele woorden over de SER, dat prototype van de Nederlandse consensusdemocratie en de overlegeconomie. Ik zal daarbij een wat andere toon aanslaan dan mijn voorganger op dit spreekgestoelte. Ik zou willen zeggen dat dankzij amendering, weliswaar tegen de zin van de regering in, ook hier de adviesverplichting van artikel 41, tweede lid, van de Wet op de bedrijfsorganisatie is geschrapt. Mijn fractie kan zich in dit besluit vinden. Het schrappen van de adviesverplichting ± ik zet nog maar eens een dikke streep onder het woord "verplichting" ± opent de mogelijkheid van een staatsrechtelijk en politiek gezondere relatie tussen regering en parlement enerzijds en de belangengroepen anderzijds. De verhoudingen komen zuiverder te liggen terwijl het democratische gehalte van de politiek en van de verantwoordelijke organen daarbinnen hierdoor kan worden hersteld en versterkt.

□

De heer **Van den Berg** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! In de loop van vele decennia is rond het politieke forum van regering en parlement een omvangrijk bestel gegroeid van vaste en ad hoc optredende adviescolleges waaraan de regering zich verplicht heeft, de opvatting te vragen alvorens tot regulerende tussenkomst over te gaan. Al sedert zo'n jaar of twintig zijn wij enkele malen bezig geweest om dat bestel enigszins onder beheersing te houden of te krijgen en dat betekende meestal dat er werd gesaneerd of vernieuwd. Dat ligt ook wel voor de hand. Organisatie van advies betekent immers de organisatie van de formele communicatie tussen Staat en maatschappij. Zowel de staatstaak als de maatschappij zijn onderhevig aan voortdurende verandering. Het ligt dus ook in de rede, de organisatie van advies aan veranderde omstandigheden aan te passen. Overigens is dat iets anders dan er kaalslag in te plegen. Immers, belangen verschuiven en veranderen van karakter maar ze verdwijnen niet. Hetzelfde geldt voor deskundigheid.

Die behoefte aan aanpassing heeft recent ontegenzeggelijk een sterke stimulans ondervonden van het rapport ± of was het een "rapportje"? ± van de Tweede-

Kamercommissie die in 1993 een radicale sanering en vernieuwing van het advieswezen bepleitte onder het motto "Raad op maat". Zij wilde advies en overleg uit elkaar halen, tempo en aard van het advies opnieuw ordenen en het aantal adviesorganen sterk inkrimpen en versoberen. Vooral wilde ze af van de algemene verplichting om voor elke nieuwe regulering advies vooraf in te winnen. "Plicht" zou moeten veranderen in "bevoegdheid". Al met al beoogde "Raad op maat" een aanval op de zogenaamde stroperigheid van het overheidsoptreden.

De Tweede Kamer omhelsde vervolgens de hoofdlijnen van het rapport met opmerkelijke eensgezindheid en geestdrift. De regering deed vervolgens, praktisch gesproken, evenzo. Het eerste grote resultaat hiervan is het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken; het verwijdt een zeer groot aantal adviesverplichtingen uit tal van wetten. Wilde de regering niet alleen de Raad van State uitzonderen maar ook, althans waar het de hoofdlijnen van beleid betrof, de SER, de Tweede Kamer ging nog een stap verder. Ook de verplichting advies te vragen aan de SER is, dank zij een amendement van de fractie van de VVD in die Kamer, in het voorstel zoals wij het behandelen, verdwenen.

Op zichzelf zou een uitvoerig betoog te wijden zijn aan de rol van formeel advies en bijbehorende colleges in de Nederlandse politieke cultuur. Dat is dan ook, onder andere als uitvloeisel van "Raad op maat", gebeurd. Mijn voorgangers hebben al op een groot aantal auteurs en critici gewezen. De kritiek op het rapport is dan ook ruim en grondig geleverd. Die kritiek zal ik vandaag niet opnieuw behandelen. Een betere gelegenheid daarvoor lijkt ons het moment te zijn waarop de wetgeving wordt behandeld die oude colleges opheft en nieuwe in het leven roept. Dan kan blijken aan welk college onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden ook in de toekomst advies behoort te worden gevraagd. Ik sluit niet uit dat het dan her en der alsnog tot een juridische verplichting tot adviesaanvraag komt. Tot het zover is, zo realiseert mijn fractie zich, zal de huidige juridische verplichting worden vervangen door een morele plicht advies te vragen. Voor een overgangstijd is dit, dunkt ons, aanvaardbaar, te meer daar tradities

## Van den Berg

in het vragen van advies niet van de ene op de andere dag verdwijnen en ook omdat veel verplicht advies tot een automatisme was vervallen. Natuurlijk zijn ook wij daar niet voor.

Mijn fractie zal dit wetsvoorstel dus aanvaarden. Ze zal dit echter niet doen zonder op twee terreinen zorg uit te spreken. Over die zorg wil ze graag de opvattingen van de regering vernemen. Die zorg komt onder meer voort uit het "rapportje" "Raad op maat". Het woord "rapportje" is niet louter als depreciatie bedoeld. Het is prachtig om een rapport te hebben dat kort en krachtig is, maar daardoor ontbreekt er her en der het een en ander aan analyse en argumentatie. Dit roept bij wijze van spreken als vanzelf nogal wat zorg op.

Reeds in de Tweede Kamer is gezegd dat het vervangen van "plicht" door "bevoegdheid" niet kan betekenen dat de regering slechts dan advies aanvraagt als haar dat prettig uitkomt. Politieke opportuniteit behoort hiervoor geen maatstaf te zijn. Het gaat dus niet aan, een advies te vragen in de hoop op uitstel van beleid, noch om dat advies niet te vragen in de hoop dat daarmee lastige vragen en kritiek kunnen worden ontlopen. Voorzitter! Ik moet toegeven dat de regering zich in de Tweede Kamer hierover behoedzamer uitdrukte dan de kamermeerderheid zelf. Die meende immers dat ongelukken zich zo gauw niet zouden voordoen omdat de Kamer steeds zou kunnen ingrijpen als de regering wat al te slordigjes met adviesaanvragen zou omspringen. Wij zijn, eerlijk gezegd, van die alertheid ietsje minder zeker. Belangrijk is dat, als de Tweede Kamer moet ingrijpen en zelf eventueel alsnog advies vraagt, het eigenlijk te laat is en er een vertraging optreedt die zij en de regering nu juist wilden vermijden.

Ter zijde merk ik het volgende op. Dat roemruchte argument van de traagheid als gevolg van adviesaanvragen spreekt ons niet erg aan. Uitzonderingen daargelaten, komt de vertragende werking in het proces van politieke besluitvorming immers niet primair van adviescolleges maar van het soms eindeloze overleg in en tussen ministeries, de roemruchte bureaupolitiek, en het overleg met belangenorganisaties, doorgaans buiten de openbaarheid om. Als wij het hebben over vervaging van politieke verantwoordelijkheid, kan

met recht de vraag worden gesteld: dankzij wie treedt die vervaging nu eigenlijk op? Licht dat nu in de eerste plaats aan adviescolleges? Overigens heeft te laat gevraagd advies nog een ander nadeel. De Raad van State kan er dan geen gebruik van maken, zoals hij in zijn nogal kritische advies niet ten onrechte heeft opgemerkt.

Onze tweede zorg bestaat daarin dat formele vrijblijvendheid van regeringswege straks gemakkelijk beantwoord kan worden door even grote vrijblijvendheid bij de adviseur. Wij bedoelen het volgende. De regering is bevoegd om advies te vragen en dus ook om het na te laten. Adviescolleges, in het bijzonder de Sociaal-Economische Raad, bestaan onder anderen uit belangenvertegenwoordigers met vaak maatschappelijk tegengestelde belangen en gezichtspunten, al noemen wij hen nog zo graag "sociale partners". Als de regering niet meer verplicht is advies te vragen, wie mag dan de organisaties in adviescolleges een verwijt maken, indien zij advies weigeren te geven en niet langer de morele plicht, die nu zeker bestaat, wensen te aanvaarden om zich aan advies en dus aan compromis te committeren?

Tegenover de opportuniteitsvraag van de regering staat onvermijdelijk de opportuniteitsvraag van het college van advies of van een van zijn dragende onderdelen. Hoe kan worden vermeden dat die vraag, die door geen Kamer kan worden voorkomen of gecorrigeerd, door adviseurs wel gesteld wordt?

Misschien moeten deze vragen niet slechts vandaag besproken worden, maar ook en meer nog wanneer wij te zijner tijd spreken over nieuwe colleges van advies. Het zou in elk geval goed zijn, als wij er tegen die tijd een afdoend antwoord op hebben. Het primaat van de politiek mag er immers nooit toe leiden dat de maatschappij en haar organisaties waarop de politieke besluitvorming uiteindelijk is aangewezen, straks op onze vragen het antwoord geven: zoekt u het daar in Den Haag maar uit.

□

Minister **Sorgdrager**: Mijnheer de voorzitter! De heer Holdijk heeft een historisch overzicht gegeven van de gebeurtenissen omtrent het adviesstelsel in het algemeen. De heer Hirsch Ballin heeft een

historisch overzicht gegeven van het onderhavige wetsvoorstel. Daarmee acht ik mij van de plicht ontslagen om dat ook te doen. Ik ga dus meteen in op de gestelde vragen.

Ik wil wel nog even kwijt dat wij ons natuurlijk moeten realiseren dat dit wetsvoorstel staat in het teken van de versterking van het primaat van de politiek. Het wil dan ook een bijdrage leveren aan een vlottere besluitvorming, juist door rigide automatismen bij het vragen van advies af te schaffen.

Hiermee kom ik meteen toe aan de opmerking van de heer Van den Berg over de interdepartementale vertraging die nu en dan optreedt. Daar ben ik mij zeer van bewust. Ik moet zeggen dat ik mij daar soms ook wel aan stoort en dat ik probeer er vaart achter te zetten. Maar ja, ook dat zijn mechanismen die, evenals trouwens de mechanismen van advisering en alles er omheen, moeilijk te doorbreken zijn.

Met het wetsvoorstel inzake het afschaffen van de verplichting van de advisering ontkennen wij natuurlijk niet dat externe adviezen soms een heel wezenlijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van besluitvorming. De bevoegdheid om advies te vragen is in dit wetsvoorstel dan ook geheel onverlet gelaten. Het enige waar wij van af willen, is de starre wettelijke verplichting om over elke wetswijziging op een bepaald terrein, hoe technisch of hoe onbelangrijk soms ook, advies te vragen. Dat soort verplichtingen leidt mijns inziens tot een werkelijk ondoelmatige besluitvorming. Eventuele winst aan zorgvuldigheid weegt namelijk lang niet altijd op tegen het verlies aan voortvarendheid. De term "stroperigheid van de besluitvorming" is hier ook al gevallen. Een samenleving vraagt nu eenmaal terecht niet alleen om een zorgvuldige afweging, maar ook om vaart in de besluitvorming.

Natuurlijk zal de regering heel zorgvuldig moeten afwegen wanneer wel en niet advies gevraagd wordt. Het moet ook geen vrijblijvende kwestie worden, zoals hier en daar gevreesd wordt. De regering is in elk geval van plan om aan adviesorganen wetgevingsprogramma's bekend te maken en daarmee te overleggen over een adviesprogrammering. Dan is er een wisselwerking tussen het adviesorgaan en de regering. Bovendien kan via dat mechanisme het adviesorgaan uit eigen beweging laten weten dat het er behoefte aan

## Sorgdrager

heeft om te adviseren. Het hoeft dus helemaal niet te leiden tot een slijtage van advisering en evenmin tot vrijblijvendheid.

Deze wetwijziging past goed in de voorgenomen herziening van het adviesstelsel in het algemeen. Die heeft immers ook als inzet dat externe advisering weliswaar nuttig kan zijn, maar dat dit niet mag leiden tot het door de politiek uit de weg gaan van haar eigen verantwoordelijkheid. Niettemin heeft dit voorstel naast het andere een zelfstandige betekenis; het eerste deel van het drieluik.

De heer Holdijk is enigszins vooruitgelopen door op het tweede deel van het drieluik in te gaan. Hij poneerde de stelling van Polak dat 1 januari 1997 niet gehaald zal c.q. kan worden. Ik ben nog niet zo ver. In verband met een aanwijzing voor de regelgeving wordt gesproken over een tijdige bekendmaking, zodat men zich op de inwerkingtreding kan voorbereiden. Ik ben er nog niet uit wat "tijdig" is. Aangezien wij al een heel eind zijn gevorderd met het tweede deel van het drieluik hecht ik er voorlopig aan vast te houden aan 1 januari 1997.

De heer Hirsch Ballin en de heer Van den Berg zijn ingegaan op de positie van de SER. Dat was ook een van de cruciale punten bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Zoals bekend, heeft de regering aanvankelijk voorgesteld om de verplichting te handhaven om de SER om advies te vragen over hoofdlijnen van sociaal-economisch beleid. Die verplichting is bij amendement alsnog geschrapt. Daardoor komt de SER in dit opzicht in feite op één lijn te staan met de andere adviesorganen. Dit betekent niet dat wij voortaan geen advies meer vragen aan de SER. Dit geldt ook voor de andere adviesorganen. Het betekent dat wij ook voor de SER moeten afwegen wanneer er wel en wanneer er niet om een advies gevraagd wordt.

Ik zeg met nadruk dat wat het kabinet betreft bij belangrijke sociaal-economische onderwerpen deze afweging in beginsel uitvalt ten gunste van een adviesaanvraag, gelet op het belang van die onderwerpen en de rol van de SER in onze overlegeconomie. De SER heeft daar een plaats in gekregen en die willen wij de SER ontnemen noch betwisten.

Het gaat uiteindelijk om de vraag wat de belangrijke sociaal-economische onderwerpen zijn. Wij stellen ons voor daarover jaarlijks met de SER overleg te voeren en daarover zo mogelijk afspraken te maken. In principe behandelen wij de SER in die zin net als andere adviesorganen. Maar de aard van de onderwerpen waarmee de SER zich bezighoudt, heeft toch wel invloed op de afweging die gemaakt moet worden. Nogmaals, het zal duidelijk zijn dat de regering werkelijk hecht aan de adviezen van de SER. In dit verband wijs ik op het oorspronkelijke regeringsvoorstel. Daarin hebben wij dit ook tot uitdrukking willen brengen.

Ik ben het niet eens met de heer Hirsch Ballin als hij zegt dat de regering bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer onvoldoende stelling heeft genomen tegen het ter zake voorgestelde amendement. Wij hebben toch duidelijk tot uitdrukking laten komen dat de SER voor ons een dermate belangrijk en specifiek orgaan is, dat wij juist de adviesverplichting in de wet willen handhaven. Maar het is nu ook weer niet zo dat met het aannemen van het amendement de hele positie van de SER verloren zou zijn gegaan, omdat de regering toch voornemens is de SER te blijven inschakelen bij de besluitvorming.

De heer Van den Berg heeft de opportuniteitsvraag aan de orde gesteld in een soort van wederkerigheid. Wanneer de regering de opportuniteit gaat afwegen, zou een adviescollege dat ook kunnen doen. Dat geldt natuurlijk voor alle adviescolleges en niet alleen voor de SER. Het zal heel erg van de houding van de regering afhangen in hoeverre de adviescolleges op adviesaanvragen zullen reageren, maar ook van de houding die de regering aanneemt wanneer een adviescollege laat weten behoefte te hebben aan advisering. Ik acht het dan ook de verplichting van de regering om op een heel zorgvuldige manier met deze adviesorganen om te gaan.

□

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Mijnheer de voorzitter! Een aantal geachte afgevaardigden hebben opmerkingen gemaakt over zaken die samenhangen met dit wetsvoorstel, maar feitelijk vooruitlopen op de

verdere herziening van het adviesstelsel, zoals dit feitelijk door opeenvolgende kabinetten ter hand is genomen. In die zin zullen de zaken die ik nu in antwoord op de vragen naar voren zal brengen, nog uitvoerig de revue kunnen passeren bij de behandeling van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op de afschaffing van de adviesorganen, zoals zij nu bestaan. De heer Van den Berg sprak daar ook over. Dat wetsvoorstel is één dezer dagen ingediend. Het advies van de Raad van State is binnen. Ik meen dat wij het wetsvoorstel een paar dagen geleden of vandaag hebben ingediend. Naar aanleiding van dat wetsvoorstel zullen wij nog uitvoerig over alle ins en outs van de herziening van het adviesstelsel van gedachten kunnen wisselen. Ik vind het echter plezierig om daar iets op vooruit te kunnen lopen.

Ik wil eerst wat zeggen over het werkplan in de richting van de geachte afgevaardigde de heer Hirsch Ballin. Hij suggereerde om in het bijzonder ten aanzien van de SER in het begin van de regeerperiode, zoals hij naar ik meen bedoelde, een werkplan overeen te komen. Het ligt in de bedoeling om voor alle adviesorganen niet alleen in het begin van de regeerperiode, maar ook bij indiening van de begrotingen per departement wetgevings- en beleidsprogramma's, voor zover daarover advies gevraagd zal worden, te presenteren, zodat het parlement kennis kan nemen van de invulling die het kabinet geeft aan het omgaan met adviesorganen en het omgaan met de niet meer bestaande adviesverplichting. Ik antwoord daarmee dan ook indirect op een vraag die de heer Holdijk heeft gesteld. Aangegeven zal worden op welke wijze wij voornemens zijn advies te vragen, ook binnen het kader van de begroting. Een van de vragen die aan de orde kan komen, zal dan zijn of een adviesorgaan voldoende mogelijkheden heeft, als dat adviesorgaan daar in hoge mate prijs op stelt, om ongevraagd te adviseren over onderdelen van het beleid. Zijn alle relevante punten, waarvan het kabinet voornemens is daarover advies te vragen, ook de punten waarover het parlement advies wil vragen? Alsdan zal dan aan de hand van die redelijk transparante houding richting adviesorganen een debat kunnen plaatsvinden met dien-

## Kohnstamm

overeenkomstige besluitvorming, ook in het kader van de begroting.

De heer Holdijk heeft een weergave ten beste gegeven van de essentie van de operatie Herziening adviesstelsel. Dat betreft scheiding van advies, dat dan gevraagd wordt aan onafhankelijke derden, over beleid, beleidsvragen op middellange termijn en lange termijn versus overleg versus behartiging versus het verkrijgen van draagvlak. Het is uiterst essentieel dat bij de tenuitvoerlegging van de gehele operatie dat hoofdpunt overeind blijft. Natuurlijk zal er behoefte zijn aan overleg. Natuurlijk is er, niet alleen in Nederland, maar ik behaupt in de wereld, behoefte aan het behartigen van belangen. Natuurlijk is er een noodzaak tot het verkrijgen van draagvlak voor bepaalde wijzigingen van beleid. Dit alles staat echter van de onafhankelijke advisering door vaste adviesorganen die gevraagd worden te adviseren over beleid, en de strategische adviesbehoefte van de regering om beleid van advies te voorzien op middellange termijn. Ik ben ook blij dat de heer Holdijk op dat punt zijn instemming gaf met het doel van de gehele operatie.

Ik ben het overigens met hem eens dat de oorspronkelijk gekozen benaming van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op afschaffing van de adviesorganen op 1 januari 1997 heel ongelukkig is. En dit is misschien aardig voor de discussie. Het voorstel is lang woestijnwet genoemd. De heer Holdijk sprak over kaalslag. Maar het gaat natuurlijk niet om een woestijnwet of kaalslag, maar om het installeren van een nieuw adviesstelsel. Dat is de doelstelling en niet zozeer hetgeen samengaat met woorden als "woestijn" en "kaalslag".

Ik geloof dat het zeer wel mogelijk is, nu het wetsvoorstel is ingediend, om per 1 januari 1997 van start te gaan met het herziene adviesstelsel. Na het rapport "Raad op maat", vaak ook genoemd naar de voorzitter van de commissie, het kamerlid De Jong van het CDA, is het bijna vanzelfsprekend dat iedereen voldoende gewaarschuwd was dat deze operatie binnen drie jaar zijn beslag moest krijgen. Er heeft een uitvoerige discussie in de Tweede Kamer plaatsgevonden. De adviesorganen waren in die zin nauw bij de discussie betrokken dat er niet één is die zich ook niet direct hetzij tot de Kamer hetzij tot de regering heeft

gewend. Daarmee is, dunkt mij, de voorbereidingstijd afdoende geweest.

De heer Holdijk heeft kritiek naar voren gebracht. Ook de heer Van den Berg refereerde daaraan. Hij vroeg of de overheid zich niet afsluit van de maatschappelijke werkelijkheid, of wij niet allerlei mensen het vage bos van Den Haag in sturen en of zij op zoek moeten gaan waar zij hun ei kwijt kunnen. Dat is absoluut niet de bedoeling van de herziening van het stelsel. Het stelsel zal zo moeten functioneren dat advies en overleg gescheiden blijven. Mensen zullen heel goed weten wanneer de regering behoefte heeft aan advies. Ook het parlement kan daarop invloed uitoefenen. Het parlement kan aangeven dat het advies van een vast adviescollege wil. Ik noem de overlegeconomie, alles wat samenhangt met het typisch Nederlandse van heel veel in de vierkante kilometer van de Haagse kaasstolp, waar heel veel mensen bijna altijd weten wat er gebeurt en waar zij moeten lobbyen en hun overlegsituatie tot uitdrukking brengen om het kabinet daarin te beïnvloeden. Ik acht het in de nogal doorzichtige situatie van Den Haag uitgesloten dat daar op welke wijze dan ook een eind aan zal worden gemaakt. Het zou bovendien zeer onwenselijk zijn als dit zou gebeuren.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank u en de collega's voor de vriendelijke gelukwensen naar aanleiding van mijn maiden-speech. Ik voelde mij echter niet maagdelijk nieuw op het moment dat ik hier het woord van u kreeg, maar tegelijkertijd verkeer ik wel in het besef dat het een voorrecht is, de politieke arbeid onder uw voorzitterschap te mogen voortzetten.

De bewindslieden zijn ingegaan op de opmerkingen die ik namens onze fractie over de positie van de Sociaal-Economische Raad heb gemaakt. Althans, zij hebben opmerkingen gemaakt over de punten waarnaar wij in het bijzonder hebben gevraagd, zoals de verhouding tot de Sociaal-Economische Raad onder de werking van de wetgeving die nu wordt voorgesteld. Ik heb genoteerd dat de minister van Justitie erover opmerkte dat de regering nu in alle gevallen moet

afweten en bij belangrijke sociaal-economische onderwerpen in beginsel advies van de Sociaal-Economische Raad zal vragen. Dit waarderen wij uiteraard. Desalniettemin zijn er naar aanleiding van de wijze waarop de regering nu in het antwoord aan onze Kamer de verhouding tot de Sociaal-Economische Raad heeft bepaald, nog enige vragen. Beantwoording daarvan stel ik op prijs, opdat onze fractie deze kan betrekken bij haar finale beoordeling van het wetsvoorstel. Ik ga ervan uit dat de beslissing erover volgende week kan worden genomen.

De **voorzitter**: Alleen als er stemming over het wetsvoorstel wordt gevraagd, vindt die volgende week plaats. Als er geen stemming wordt gevraagd, zal ik de Kamer zo dadelijk echter voorstellen, het wetsvoorstel direct af te handelen.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Wij zullen eerst luisteren naar het antwoord van de regering in tweede termijn.

Het gaat mij om de manier waarop de Sociaal-Economische Raad een positie zal vinden in de advisering over belangrijke sociaal-economische onderwerpen. De minister van Justitie heeft dus bevestigd dat adviezen hierover in beginsel zullen worden gevraagd. Dat waarderen wij, ervan uitgaande dat het betekent: tenzij er dringende redenen zijn om iets anders te doen. In ieder geval zien wij dit niet in de context dat het van de welgevalligheid van de inschakeling van de Sociaal-Economische Raad kan afhangen of die al dan niet plaatsvindt.

Ik onderstreep in dit verband de opmerking van de heer Van den Berg dat het van belang blijft dat het ook van de kant van de sociale partners belangrijk wordt gevonden, ook in de toekomst via de Sociaal-Economische Raad te participeren in de beleidsvorming op sociaal-economisch gebied. Op dit punt viel het mij in het antwoord van de minister en de staatssecretaris op dat aan de opmerkingen over de Sociaal-Economische Raad steeds iets werd toegevoegd in de trant van "net als bij andere adviesorganen". Wij wilden juist onderstrepen dat de Sociaal-Economische Raad niet op één lijn gesteld mag worden met de veelheid van adviescolleges, commissies enzovoort die ons

## Hirsch Ballin

publieke bestel rijk is. Ik stel het dan ook op prijs dat wij meer helderheid over dit punt krijgen en dat ook van de zijde van de regering het bijzondere karakter van de Sociaal-Economische Raad in de ordening van ons sociaal-economische leven wordt onderkend, waarin het niet om overheid en markt alleen gaat.

De minister heeft aangegeven dat zij jaarlijks overleg met de SER wenst te voeren en dan zo mogelijk afspraken wil maken. Betekent dit dat de inzet van de regering erop gericht zal zijn om, in samenhang met datgene wat de staatssecretaris zei over een planning van wetgeving en andere beleidsvoornemens, inderdaad tot een zodanige afstemming met de Sociaal-Economische Raad te komen? Ook dat zou bijdragen aan het wegnemen van het gevoel dat de verhouding van de regering tot de Sociaal-Economische Raad in een context van vrijblijvendheid komt te staan en op één lijn wordt gesteld met die talloze adviescolleges die ons publieke bestel tot op heden rijk is.

Ik wil hiermee uiteraard niet zeggen dat alle andere adviescolleges op hun beurt over één lijn kunnen worden geschoren. Er zijn erbij, zoals de Onderwijsraad, die om andere redenen iets bijzonders te bieden hebben in de beleidsontwikkeling. Voor de Sociaal-Economische Raad geldt daarbij nog dat niet voor niets werd overwogen, zijn plaats in de Grondwet neer te leggen. Dit maakt het voor ons zo moeilijk, de verplichting tot advisering uit de wet te zien verdwijnen.

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Ik maak graag van de tweede termijn gebruik om in de eerste plaats beide bewindslieden te danken voor hun adequate reactie op mijn inbreng in eerste termijn. Ik meen dat zij te zamen op vrijwel alle punten die ik daarin aan de orde gesteld heb, ingegaan zijn. Dat gebeurde ook nog prompt. Ik kan mij voorstellen dat er andere vragen gesteld zijn die meer hoofdbreken kostten dan die van mij.

Ik heb begrepen dat er een kleine nuance tussen beide bewindslieden is in hun verwachting omtrent de haalbaarheid van de datum van 1 januari 1997, die een wat magische klank krijgt. De minister zei dat zij

nog niet ziet dat deze niet haalbaar is. De staatssecretaris zei dat hij verwacht dat die datum haalbaar is. Ik kan hierover geen uitspraak doen; de tijd zal het leren. Ik denk wel dat het voornamelijk afhankelijk is van de voortgang die met de Kaderwet adviescolleges gemaakt wordt. Voor zover wij weten, heeft deze op dit moment nog niets anders dan de status van voorontwerp.

Een punt waarop niet expliciet is ingegaan, maar dat wel in het antwoord ter sprake kwam, betreft de ongevraagde adviezen. Er wordt vrij gemakkelijk van de kant van de regering gezegd dat de verplichting wordt geschrapt en de bevoegdheid blijft en dat ongevraagde adviezen dus altijd mogelijk zijn. Ik had min of meer prikkelend, maar blijkbaar niet voldoende, de retorische vraag gesteld of ongevraagde adviezen nu in algemeenheid verwelkomd worden of niet. Ik heb dit gekoppeld aan de vraag of voortaan de adviesbehoefte dan wel het adviesaanbod bepalend moet zijn. Misschien wil een van beiden of willen beiden in tweede termijn hierop terugkomen.

In verband met de meer algemene kritiek die van verschillende zijden is gekomen, niet zozeer op dit wetsontwerp als wel op de totale herziening van het adviesstelsel, heb ik enkele namen van critici genoemd. Ik ga ervan uit dat de bewindslieden evenmin als ik de nogal expliciete stelling die De Haan en Kleyn hebben ingenomen en die ik weergegeven heb, voor reëel houden. Ik verwacht dus, en naar ik hoop de regering met mij, dat het einde van de huidige adviesorganen absoluut niet het einde betekent van de inspraak van de georganiseerde samenleving, zoals De Haan en Kleyn het noemen. Ik word graag gerustgesteld op dit punt.

De heer **Van den Berg** (PvdA): Voorzitter! Ook mijn fractie zegt dank voor de buitengewoon heldere en adequate beantwoording door beide bewindslieden.

Ik spits mijn betoeg in tweede termijn toe op het laatste element van mijn betoeg in eerste termijn. Dat betreft in het bijzonder, maar niet uitsluitend, de Sociaal-Economische Raad. Het bijzondere van een raad zoals de SER is dat hij niet een orgaan is dat sec advies uitbrengt.

Dan zou het advies heel makkelijk verdeeld kunnen zijn, waardoor verschillende gezichtspunten des te duidelijker zichtbaar worden. Er zit echter een andere bedoeling achter, namelijk een adviescollege zo samen te stellen dat het koerst op zoveel mogelijk gezamenlijkheid in zijn advisering. Het is de bedoeling dat het als het ware begint met het politiek voorsorteren van een bepaald probleem of een bepaalde oplossing. Wij hebben het geheel niet voor niets zo opgezet.

Natuurlijk, dit heeft een zekere invloed op wat met zo'n fraaie term het **primaat van de politiek** wordt genoemd. Ik weet eigenlijk nog steeds niet wat dat is, maar het schijnt iets heel belangrijks te zijn. Maar die invloed doet in ieder geval niets af aan de verantwoordelijkheid van politieke organen; alleen, zij worden op een bepaalde manier geholpen en kennelijk wil niet iedereen even hard geholpen worden.

Aan de andere kant kun je je ook de volgende vraag stellen. Hoe handhaaf je als politiek orgaan het commitment van de partners in een Sociaal-Economische Raad en soms ook in andere organen? Dat commitment vraagt overigens van die partners zelf nogal wat. Zij zijn naar mijn mening alleen maar in staat en bereid aan de wensen in dezen te voldoen als zij voortdurend de plicht van de overheid voelen om dat advies aan hen te vragen. Mij zou het liever geweest zijn als sprake zou zijn gebleven van een rechtsplicht. Nu wordt die plicht vervangen door een vrij zware morele verplichting van de regering. Het stelt mij overigens gerust, dat in ieder geval uit de beantwoording in eerste termijn blijkt, dat de regering in deze richting koerst. Het kan echter geen kwaad dit nog eens expliciet aan de orde te stellen en dit vervolgens vast te stellen.

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! De heer Hirsch Ballin zei dat in alle gevallen ten aanzien van alle adviesorganen sprake moet zijn van een afweging en de regering zich daarbij moet afvragen of zij al dan niet advies moet vragen. Maar als het om hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid gaat, stelde hij vervolgens, geldt ten aanzien van de SER: in beginsel wel.



## Sorgdrager

Het klopt dat ik dit heb gezegd. Dat "in beginsel" houdt dan in: ja, tenzij. Dit beleid spoot ook met het oorspronkelijke wetsontwerp waarin de SER wel was opgenomen. Zoals de heer Van den Berg ook zegt: de SER is anders dan andere organen. Daarom kreeg de SER in het oorspronkelijke wetsontwerp een aparte plaats.

In de Tweede Kamer is een amendement aangenomen dat ertoe strekte om de verplichting om de SER om advies te vragen te laten vervallen en de SER in die zin gelijk te schakelen met andere adviesorganen. De regering heeft echter de verantwoordelijkheid ± men kan ook spreken van het politieke primaat wanneer men dat wil ± om in dezen te beslissen. Zij moet echter ook beslissen of advies gevraagd moet worden. Ik heb al gezegd dat wij ter zake tot een zorgvuldige afweging zullen komen en in beginsel op hoofdlijnen advies vragen.

Door de heer Hirsch Ballin werd de zinsnede aangehaald "net als bij andere adviesorganen". Daarmee is bedoeld te zeggen dat wij net als bij andere adviesorganen ± eigenlijk moet ik zeggen: ten aanzien van andere beleidsterreinen ± in de begroting aankondigen wat het wetgevingsprogramma zal zijn en dat overleg met de adviesorganen, dus ook met de SER, zal worden gevoerd over het adviesprogramma. In dezen neemt de SER een andere positie in omdat in de eerste helft van de volgende maand een delegatie van het kabinet met de SER zal gaan praten over het advies- en wetgevingsprogramma. Die behandeling valt niet elk adviesorgaan ten deel. In zoverre heeft de SER toch een andere positie dan de andere organen.

Voorzitter! Ik stel voor dat de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken ingaat op de vragen van de heer Holdijk.

□

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Ik wil nog iets zeggen in antwoord op een beperkt aantal opmerkingen dat meer in het bijzonder aan mijn adres is gemaakt. De heer Holdijk heeft gelijk als hij zegt dat de gehele operatie pas per 1 januari 1997 echt voltooid kan zijn of van start kan gaan, dus pas wanneer ook de Kaderwet adviescolleges in beide Kamers der Staten-Generaal is

afgehandeld. De adviezen inzake die wet zijn inmiddels binnen. Wij hebben uit onszelf een aantal colleges daarover advies gevraagd en zij hebben overigens alle zonder enige terughoudendheid geadviseerd. Sterker nog, de colleges die wij niet om advies hadden gevraagd, hebben ook uitvoerig van zich laten horen. Voorlopig gaat het dus nog altijd goed en ik hoop dat wij voor september in staat zullen zijn om het wetsontwerp voor advies naar de Raad van State te sturen.

De heer Holdijk heeft nog gesproken over de ongevraagde advisering. Ik heb zijn opmerkingen goed gehoord en ben het met zijn stelling eens dat het nieuwe stelsel van adviesorganen primair inhoudt dat men eerst nagaat wat de adviesbehoefte van de regering is en dat men niet primair het adviesaanbod volgt. Die conclusie is eigenlijk zowel door de Kamer als door de regering getrokken op basis van het rapport "Raad op maat".

Aan het adres van de heer Holdijk zeg ik ook nog: er is geen sprake van dat er een einde zou zijn gekomen aan de op inspraak georiënteerde en georganiseerde samenleving. Men kan ook in politiek opzicht nauwelijks van deze bewindspersonen verwachten dat zij aan die beëindiging een bijdrage willen leveren.

De heer Van den Berg wil ik ten slotte alleen het volgende voorhouden. Ik volg zijn redenering over het intact houden van het commitment van partners. Die opvatting geldt wat mij betreft in zijn algemeenheid voor adviescolleges en niet specifiek voor de SER. De vraag is echter of een adviesplicht voor een dergelijk commitment het juiste medium is. Stel dat de regering expliciet stelt dat zij op een bepaald punt behoefte aan advies heeft. Is dan in zo'n geval het commitment om advies uit te brengen niet juist groter? Gaat het dan om gevraagd of ongevraagd advies? Daar zit de crux. Gevraagd advies is ook altijd een advies dat los van de inhoud gewenst is en daardoor mogelijk een extra commitment met zich brengt.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Naar mij blijkt, wenst de fractie van het CDA stemming over dit wetsvoorstel. Deze stemming zal volgende week plaatsvinden, naar ik aanneem aan het begin

van de vergadering. Hierover wordt de Kamer nog nader geïnformeerd.

Sluiting 14.50 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten:

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de openbare behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:  
4 juli 1995

Wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening (23969);  
Wijziging van de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen en enige andere wetten in verband met wijziging van de opzet van de inspectie voor het brandweerwezen en regeling van enige andere onderwerpen (23804);  
12 september 1995

Wijziging van de Wet van 11 mei 1956 (Stb. 242), houdende enige regelen betreffende het gebruik van de Friese taal, in het bijzonder in het rechtsverkeer (verruiming mogelijkheden van het gebruik van het Fries) (23818);

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering (vormverzuimen) (23705);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen door de vaste commissie voor Justitie te doen plaatsvinden op:  
4 juli 1995

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Gratiewet (herziene gratieregeling en regeling inzake schadevergoeding voor voorlopige hechtenis) (23960);  
de vaste commissie voor Wetenschapsbeleid en Hoger Onderwijs te doen plaatsvinden op:  
5 september 1995

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (bestuursorganisatie van en medezeggenschap in hogescholen) (23944);  
de vaste commissie voor Onderwijs te doen plaatsvinden op:  
12 september 1995

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het