

Vergaderjaar 1994–1995

23 983

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)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 februari 1995

1. Inleiding

Met genoegen hebben wij geconstateerd dat de doelstelling van dit wetsvoorstel breed wordt onderschreven en dat veel fracties een spoedige inwerkingtreding wenselijk achten. Met het oog op het laatste waarden wij het zeer dat het verslag zo snel kon worden uitgebracht.

2. Reikwijdte van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is gericht op een meer flexibele aanpak bij het inwinnen van adviezen. Daartoe worden in de eerste plaats alle adviesverplichtingen (behoudens die bij de Raad van State en de SER) omgezet in een adviesbevoegdheid. Door het wegvallen van het automatisme om altijd advies te vragen kan per afzonderlijk geval worden bezien of advisering zinvol is. Daarnaast maakt het wetsvoorstel het mogelijk om na verloop van de adviestermijn het besluitvormingsproces zonder advies voort te zetten. Hiermee kan versnelling van het besluitvormingsproces worden bereikt en onnodige belasting van dat proces worden voorkomen.

De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie vroegen om deze algemene onderbouwing van het wetsvoorstel aan te vullen met een nadere toelichting over de positie van de afzonderlijke adviesorganen. In antwoord op dit verzoek willen wij allereerst benadrukken dat bij het onderhavige wetsvoorstel niet de positie van de adviesorganen centraal staat, maar de verplichting om steeds advies te vragen. Afschaffing van deze verplichting laat de adviserende taak van het adviesorgaan als zodanig onaangetast. Wel mag worden verwacht dat de adviestaak mede als gevolg van dit wetsvoorstel een andere invulling zal krijgen. Uiteraard bestaat hier een duidelijke samenhang met de algehele herziening van het adviesstelsel die thans in overleg met Uw Kamer wordt voorbereid. In dat meer algemene kader is ook ingegaan op de plaats die adviesorganen innemen in het beleids- en wetgevingsproces. Verwezen zij naar de eerste en tweede voortgangsrapportage inzake de herziening van het adviesstelsel (Kamerstukken II 1993/94, 23 725, nr. 1, resp. Kamerstukken II 1994/95, 23 725, nr. 5). Op het verband tussen het onderhavige wetsvoorstel en de herziening van het adviesstelsel gaan wij in paragraaf

5 van deze nota uitvoeriger in. Overigens is aan de rol van adviesorganen in ruime mate aandacht geschonken in het kabinetsstandpunt «Voortvarend wetgeven» (Kamerstukken II 1993/94, 23 462, nr. 1, p. 11, 12).

De consequenties van het onderhavige wetsvoorstel zullen per adviesorgaan en per beleidsterrein verschillen. Een kwantitatieve raming daarvan – dit in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie – is op dit moment nauwelijks te geven. Dit houdt nauw verband met de doelstelling van het wetsvoorstel. Doel van het wetsvoorstel is nu juist om de regering de mogelijkheid te geven om afhankelijk van de omstandigheden te beoordelen of advisering zinvol is. Verschillende factoren kunnen in de afweging ter zake een rol spelen, zoals het belang, de spoedeisendheid en de aard (beleidsmatig of technisch) van het ontwerp en de taakopdracht van het adviesorgaan. Thans kan niet worden voorzien in welke mate de weging van de relevante factoren zal leiden tot een vermindering van het aantal adviesaanvragen.

De zojuist geschetste algemene invalshoek van het wetsvoorstel maakt naar ons oordeel – dit in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie, de D66-fractie, de SGP-fractie en de GPV-fractie – een analyse en bespreking per afzonderlijke adviesverplichting niet noodzakelijk. Bij alle thans bestaande adviesverplichting kunnen zich gevallen voordoen waarin het vragen van advies niet zinvol is. Daarom behoort in alle gevallen de mogelijkheid te bestaan om van het vragen van advies af te zien. Het uit de adviesverplichting voortvloeiend automatisme staat daaraan in de weg. Dit laat onverlet dat de regering in gevallen waarin dat zinvol of zelfs noodzakelijk is, advies kan blijven vragen. Het wetsvoorstel beoogt immers niet de bevoegdheid om advies te vragen te beperken, maar alleen een afweging mogelijk te maken bij het gebruik van die bevoegdheid.

In bepaalde gevallen ligt het zelfs in de rede om vrijwel steeds advies te vragen. In de memorie van toelichting hebben wij, zoals door de leden van de SGP-fractie is geconstateerd, enkele voorbeelden daarvan genoemd. Handhaving van de adviesverplichting verdient ook in die gevallen geen aanbeveling. Ook voor dergelijke situaties geldt dat in het uitzonderlijke geval dat advisering niet zinvol is, de mogelijkheid dient te bestaan om van het vragen van advies af te zien. Niettemin hebben wij tot uitdrukking willen brengen dat bij sommige organen in de regel advies zal worden gevraagd. In overleg tussen de verantwoordelijke minister en de betreffende organen kan vervolgens worden bepaald op welke wijze dit uitgangspunt nader wordt ingevuld. Wij menen dat daarmee voor alle betrokkenen voldoende duidelijkheid wordt geboden.

Anders dan de leden van de CDA-fractie menen wij dat het met het oog op de flexibilisering van de besluitvorming niet voldoende is om de adviesverplichtingen te beperken tot hoofdlijnen en voor het overige te volstaan met de bevoegdheid advies te vragen. Uiteraard ligt het voor de hand dat bij een essentiële wijziging van het beleid eerder advies zal worden gevraagd dan wanneer de wijziging slechts details betreft. Zoals hiervoor al is gesteld wordt de afweging of het vragen van advies zinvol is, echter niet uitsluitend bepaald door het belang van het onderwerp, maar is zij ook afhankelijk van andere factoren. Genoemd zijn de aard van het onderwerp, de relatie met de taakopdracht van het adviesorgaan en de mate van spoed. Naar ons oordeel dienen ministers zoveel mogelijk ruimte te krijgen om alle relevante factoren in hun afweging te betrekken. Overigens zal over het begrip «hoofdlijnen» al snel verschil van mening kunnen ontstaan. Behoudens uitzonderingen verdient het de voorkeur dergelijke begrippen in de wet te vermijden. Een beperking van de

adviesverplichtingen tot de hoofdlijnen van het beleid vloeit naar onze opvatting ook niet voort uit de nota Zicht op wetgeving.

Anders dan de leden van de SGP-fractie zijn wij evenmin voorstander van een beperking van de adviesverplichtingen tot beleidsvoornemens met grondwettelijke aspecten. Met het oog op een flexibele besluitvorming moet het mogelijk zijn om ook andere factoren te betrekken in de afweging om al dan niet advies te vragen. Daarbij is van belang dat ook op in de Grondwet genoemde terreinen als volksgezondheid belangrijke en minder belangrijke beleidsvoornemens zijn te onderscheiden. Niet valt in te zien dat de Nationale Raad voor de Volksgezondheid alleen op grond van artikel 22, eerste lid, van de Grondwet gehoord zou moeten worden over wetswijzigingen van zuiver technische aard. Voorts is al snel verschil van mening mogelijk over de vraag in welke mate het grondwettelijk gewaarborgde recht op volksgezondheid door een bepaald beleidsvoornemen wordt geraakt. Het komt ons voor dat dit criterium in de praktijk niet goed werkbaar is. Dat neemt niet weg dat de grondwettelijke aard van het onderwerp een argument kan zijn om advies te vragen.

Met de leden van de GPV-fractie zijn wij van mening dat de Onderwijsraad als adviseur op het terrein van het onderwijs een belangrijke rol speelt. Naar ons oordeel is dit echter geen doorslaggevend argument om de adviesverplichtingen voor de Onderwijsraad te handhaven. Evenals bij andere adviesorganen zullen zich bij de Onderwijsraad situaties voordoen waarin het vragen van advies minder zinvol moet worden geacht. Dit hangt onder meer samen met het uiteenlopende karakter van de onderwerpen waarover de Onderwijsraad advies uitbrengt. Enerzijds adviseert hij over belangrijke zaken, al dan niet de onderwijsvrijheid betreffende, anderzijds spreekt hij zich ook uit over wijzigingen van zuiver technische aard. Zeker in laatstgenoemde situatie is het niet altijd zinvol om advies te vragen. Wij zijn van mening dat ook ten aanzien van de Onderwijsraad de ruimte dient te bestaan om van het vragen van advies af te zien. Deze ruimte moet er zijn bij alle ter zake van de Onderwijsraad geldende bepalingen. Het is immers niet te voorzien bij welke adviesverplichtingen de zojuist bedoelde situatie zich nooit zal voordoen. Dit laat onverlet dat het in bepaalde situaties voor de hand zal liggen om juist wel advies te vragen. Dit zal in de regel het geval zijn wanneer vragen rijzen over de verenigbaarheid met artikel 23 Grondwet. Het voorgaande is ook in overeenstemming met het Protocol dat op 7 december 1994 door de Onderwijsraad en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is ondertekend. Dit protocol beoogt – vooruitlopend op het onderhavige wetsvoorstel, de implementatie van Raad op Maat en een in voorbereiding zijnde nieuwe Wet op de Onderwijsraad – een nieuwe werkwijze van de Onderwijsraad te bevorderen.

Sommige adviesverplichtingen zijn buiten het wetsvoorstel gebleven, zoals bijvoorbeeld die ter zake van beschikkingen, goedkeuringsbesluiten en voornemens tot het verrichten van feitelijke handelingen. De leden van de PvdA-fractie vroegen of er concreet voornemen bestaat om ook deze adviesverplichtingen te schrappen. Dit is niet het geval. Dergelijke adviesverplichtingen dragen vaak een ander karakter. Zij maken doorgaans onderdeel uit van een bestuursrechtelijke procedure en vervullen in dat kader een functie bij het horen van belanghebbenden. Op dit moment bestaat geen duidelijk overzicht van de belasting die dat onderdeel van het advieswerk oplevert. Van substantiële knelpunten op dit terrein is tot dusver niet gebleken. Daarom willen wij vooralsnog volstaan met een terughoudend beleid bij het introduceren van nieuwe adviesverplichtingen. Overigens zijn de hier bedoelde adviesverplichtingen niet helemaal buiten het onderhavige wetsvoorstel gebleven. Het voorgestelde

tweede lid van artikel 3:6 Awb heeft immers betrekking op alle besluiten, dus bijvoorbeeld ook op beschikkingen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een toelichting met betrekking tot de positie van de adviesorganen op het terrein van het ministerie van VROM. De adviesverplichtingen op dit terrein zijn voor een groot deel reeds geschrapd in de Wet versoering en harmonisatie externe adviesorganen VROM (Stb. 1994, 766). Deze wet is wat dat aangaat volledig in overeenstemming met de opzet van het onderhavige wetsvoorstel. Er was in beginsel dan ook geen reden meer om de wetgeving van VROM in het nu voorliggende wetsvoorstel te betrekken. Niettemin bestaat er een relatief klein verschil in reikwijdte tussen beide wetten. De wet die betrekking heeft op het beleidsterrein van VROM heeft alleen betrekking op adviesverplichtingen met betrekking tot externe adviesorganen, terwijl het onderhavige wetsvoorstel in beginsel alle adviesverplichtingen inzake algemene beleidsvoornemens omvat. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook adviesverplichtingen die gelden ten opzichte van provincies en gemeenten. In verband met deze iets ruimere reikwijdte van het wetsvoorstel moest in aanvulling op de Wet versoering en harmonisatie externe adviesorganen VROM nog een klein aantal bepalingen worden aangepast. Verwezen zij naar hoofdstuk VI van het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie wijzen er terecht op dat ook aan de Hoge Raad adviestaken zijn toevertrouwd. Op grond van artikel 22 van de Wet op de rechterlijke organisatie is de Hoge Raad verplicht om te adviseren wanneer dat door de regering wordt gevraagd. Het betreft hier evenwel geen adviesverplichting in de zin van het wetsvoorstel. De regering is in geen enkel geval verplicht om aan de Hoge Raad advies te vragen. Om die reden valt de adviestaak van de Hoge Raad buiten de werking van het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de advisering door gemeenten en provincies merken wij allereerst op dat de specifieke verplichtingen om advies te vragen aan gemeente- en provinciebesturen ingevolge het wetsvoorstel worden geschrapd. De algemene wettelijke verplichting inzake bestuurlijk overleg met gemeenten en provincies blijft echter bestaan. Verwezen zij naar de artikelen 113 tot en met 115 van de Gemeentewet en de artikelen 111 tot en met 113 van de Provinciewet. Naast deze algemeen geldende bepalingen bestaat geen behoefte aan specifieke bepalingen in bijzondere wetten. In de genoemde bepalingen uit de Gemeente- en de Provinciewet, die recentelijk zijn vastgesteld en per 1 januari 1994 in werking zijn getreden, gaat het uitsluitend om bestuurlijk overleg en niet om advisering in de zin van artikel 79 Grondwet. Deze bepalingen zijn mede op aandrang van gemeenten en provincies en met expliciete instemming van de Tweede Kamer als verplichting geformuleerd. De bepalingen worden onder meer ingevuld in de nog onlangs met de IPO en VNG gesloten bestuursakkoorden. Het omzetten van de onderhavige overlegverplichtingen in een bevoegdheid om IPO en VNG advies te vragen, hebben wij dan ook niet overwogen.

3. Het belang van grotere flexibiliteit bij het inwinnen van externe adviezen

Met de leden van de GPV-fractie zijn wij van mening dat de manier waarop het bestuur de door het wetsvoorstel gecreëerde afwegingsruimte gebruikt, in hoge mate het effect van het wetsvoorstel op de beoogde versnelling van de besluitvormingsprocedure bepaalt. Het wetsvoorstel brengt de noodzaak met zich de afweging om advies te vragen daadwer-

kelijk en zorgvuldig te maken. Wij delen niet de vrees van de leden van de CDA-fractie dat het geheel afzien van de verplichtingen advies te vragen zal leiden tot willekeur. Indien een minister het vragen van advies achterwege zal laten enkel en alleen omdat hij een hem onwelgevallig advies verwacht, handelt hij niet alleen onzorgvuldig, maar loopt hij bovendien het niet onaanzienlijke risico van grote vertraging in een later stadium. Zeker bij belangrijke onderwerpen zal een dergelijke handelwijze al snel politieke en maatschappelijke weerstanden oproepen. Onder dergelijke omstandigheden zal het juist uit doelmatigheidsoogpunt in de rede liggen om het adviesorgaan in een vroeg stadium bij de besluitvorming te betrekken. Anderzijds behoeft de omstandigheid dat een kritisch advies wordt verwacht niet automatisch te leiden tot de conclusie dat advies moet worden gevraagd. Zoals hiervoor betoogd is de afweging afhankelijk van verschillende factoren. Het is de verantwoordelijkheid van de betrokken minister om deze afweging te maken.

Evenmin zijn wij van mening, zo beantwoorden wij een vraag van de CDA-fractie, dat een consistente, continue en onafhankelijke advisering door het ontbreken van adviesverplichtingen in gevaar zou komen. Het wetsvoorstel versterkt de behoefte om te komen tot een beleidsmatige aanpak bij het inwinnen van adviezen. Om tot een adequate invulling van de adviesbevoegdheid te komen zal het voor de hand liggen dat de ministers en de adviesorganen afspraken maken over de advisering voor een bepaalde periode. Deze afspraken kunnen gestalte krijgen in een werkprogramma met bijbehorend budget. Wij zijn van mening dat een dergelijke ontwikkeling kan bijdragen tot een consistente, continue en onafhankelijke advisering. Daarnaast kan zij ook leiden tot een kwalitatief betere en snellere advisering.

De leden van de CDA-fractie hebben terecht gewezen op het profijt dat ook de Staten-Generaal hebben van onafhankelijke, deskundige adviezen. Met deze leden zijn wij van mening dat advisering ook om die reden een belangrijke functie vervult. Om de positie van de Staten-Generaal op dit punt te verstevigen zijn wij voornemens om in de beoogde Kaderwet adviescolleges de bevoegdheid voor beide kamers vast te leggen om zelf adviezen in te winnen. De regering streeft er naar deze wet met ingang van 1 januari 1997 in werking te doen treden.

Met de leden van de SGP-fractie zijn wij van oordeel dat de regering steeds een eigen verantwoordelijkheid heeft om na te gaan of een beleidsvoornemen op voldoende maatschappelijk draagvlak mag rekenen. Dit geldt ook indien verwacht mag worden dat belanghebbenden door de Tweede Kamer om commentaar zullen worden gevraagd. In die zin bestaat er ook geen reden tot enige terughoudendheid. De terughoudendheid waarover wij in de toelichting spraken heeft betrekking op het vragen van formeel advies aan adviesorganen waarin belanghebbenden zijn vertegenwoordigd. Daarvoor is enige aanleiding indien is te voorzien dat diezelfde belanghebbenden ook door de Tweede Kamer om schriftelijk commentaar wordt gevraagd. In die situatie kan het doelmatiger zijn om langs een andere weg dan via een formele adviesvraag na te gaan of het beleidsvoornemen voldoende draagvlak heeft. Te denken valt aan mondeling overleg in een vroeg stadium van de besluitvorming.

In de memorie van toelichting hebben wij er op gewezen dat in de functies die adviesorganen vervullen in bepaalde gevallen ook op andere wijze kan worden voorzien. Met de leden van de CDA-fractie zijn wij van mening dat aan de door de regering genoemde alternatieven nadelen verbonden kunnen zijn. Dit laat evenwel onverlet dat deze nadelen niet altijd zo zwaar zullen wegen dat van het gebruik van een van de alternatieven zou moeten worden afgezien. Het inschakelen van tijdelijke

deskundigen kan soms zinvol zijn of zelfs de voorkeur hebben. Dit geldt evenzeer voor andere alternatieven, zoals het raadplegen van uitvoerende diensten of instanties.

4. Ongevraagde advisering en informatie-uitwisseling

De leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie vroegen zich af of de afschaffing van alle adviesverplichtingen niet zou leiden tot meer ongevraagde adviezen en indien dit het geval is, wat dan nog de winst is van het onderhavige wetsvoorstel. Een toename van het aantal ongevraagde adviezen is inderdaad niet uit te sluiten. Dit risico zal echter niet zo groot zijn als tussen de minister en het betrokken adviesorgaan een werkprogramma voor een bepaalde tijd is afgesproken. In dat geval zal er in beginsel overeenstemming zijn over de wijze van advisering en zal er met name ook duidelijkheid bestaan over de beleidsvoornemens waarover advies zal worden gevraagd. Overigens is het goed denkbaar – dit in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie – dat in een dergelijk werkprogramma en de daarmee verband houdende budgettering rekening wordt gehouden met een beperkt aantal uit te brengen ongevraagde adviezen.

Voor zover het achterwege laten van een adviesaanvraag toch leidt tot een ongevraagd advies, behoeft dit op zichzelf geen bezwaar te zijn. Het advies kan, mede afhankelijk van de fase van de besluitvorming worden meegewogen zonder dat dit behoeft te leiden tot een substantiële vertraging. Wij verwachten dan ook dat ongevraagde advisering slechts in een relatief gering aantal gevallen tot complicaties zal leiden. Dit laat onverlet dat men er wel op bedacht moet zijn dat in incidentele gevallen een dergelijk effect zich kan voordoen. Indien te voorzien valt dat ongevraagde advisering zou kunnen leiden tot vertraging of anderszins tot complicering van het besluitvormingsproces, zal deze omstandigheid een belangrijke factor kunnen vormen bij de afweging om al dan niet advies te vragen.

Wellicht anders is het geval waarin aanvankelijk geen advies wordt gevraagd, maar men in een later stadium alsnog op inhoudelijke gronden tot de conclusie komt dat advisering noodzakelijk is. De leden van de CDA-fractie vroegen of deze gang van zaken niet zou leiden tot een ongewenste vertraging van de besluitvorming. Wij zijn het met deze leden eens dat een dergelijk effect zou kunnen optreden. Het zal immers in dat, overigens uitzonderlijk te achten, geval voor de hand liggen om het advies althans gedurende een bepaalde termijn af te wachten alvorens de besluitvormingsprocedure voort te zetten. Dit onderstreept nog eens dat reeds in een vroeg stadium zorgvuldig moet worden afgewogen of het vragen van advies noodzakelijk is.

Anders dan de leden van de GPV-fractie kennelijk menen, hebben wij niet betoogd dat de regering ongevraagde adviezen zonder reactie naast zich neer kan leggen. Wij hebben juist tot uitdrukking willen brengen dat ongevraagde adviezen wel degelijk een rol van betekenis kunnen spelen in het verdere besluitvormingsproces. Dergelijke adviezen kunnen, zo dit gewenst en mogelijk is, worden meegewogen bij de vaststelling van het definitieve besluit. Zo nodig kan daarnaast nog een afzonderlijke reactie op het advies worden uitgebracht. Naar ons oordeel voldoet deze benadering aan de eisen van zorgvuldige wetgeving.

In de richting van de leden van de PvdA-fractie merken wij op, dat thans slechts incidenteel is vastgelegd dat de regering een formele reactie dient uit te brengen op adviezen van vaste adviescolleges. De praktijk is niettemin dat in de toelichting bij wetsvoorstellen en algemene maatre-

gelen van bestuur inhoudelijk op de terzake uitgebrachte adviezen wordt ingegaan. Uit oogpunt van harmonisatie en om een meer gelijkwaardige positie van de verschillende actoren in het wetgevingsproces te bevorderen, zal in het kader van de reeds genoemde Kaderwet adviescolleges worden gezien of de regering moet worden verplicht steeds op ingewonnen adviezen te reageren.

De opvatting van de leden van de VVD-fractie en de D66-fractie dat een goede informatie-uitwisseling met de adviesorganen noodzakelijk is om hen in de gelegenheid te stellen ongevraagd te adviseren, onderschrijven wij volledig. Zoals wij ook al in de memorie van toelichting hebben gesteld, kan het in overleg tussen minister en adviesorgaan op te stellen werkprogramma daarbij een belangrijke functie vervullen. Om in het kader van het werkprogramma tot goede afspraken te kunnen komen zal toereikende informatie beschikbaar moeten zijn omtrent de beleidsvoornemens en wetsvoorstellen die gedurende een bepaalde periode op stapel staan. Op basis van die informatie zal het adviesorgaan een eigen afweging kunnen maken omtrent de wenselijkheid van ongevraagde advisering. Voor het overige wordt het aan het beleid van de afzonderlijke ministers overgelaten in welke gevallen zij het in verband met een goed functioneren van het adviesorgaan nodig vinden actief informatie te verstrekken. Wij tekenen daarbij aan, dat in de praktijk adviesorganen langs andere weg – via de wetgevingsbijlagen bij de begrotingen en vooral uit de reguliere contacten met het betrokken departement – veelal op de hoogte zullen zijn van alle voorgenomen wetgeving van meer dan ondergeschikt belang.

In het licht van het voorgaande achten wij het – dit in de richting van de leden van de D66-fractie – voorshands overbodig en ook onwenselijk om uitdrukkelijk in de wet vast te leggen dat adviesorganen tenminste in kennis worden gesteld van voornemens tot besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften. Wij gaan er van uit dat de informatie-uitwisseling van de adviesorganen via de bestaande kanalen ook zonder wettelijke informatieverplichting goed zal verlopen. Daarnaast is de vraag op welke beleidsvoornemens een dergelijke informatieverplichting precies betrekking zou moeten hebben. Een ruim geformuleerde informatieverplichting die alle voornemens tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften zou omvatten, zou niet zinvol zijn en bovendien onnodige lasten met zich brengen. Overigens kan de wenselijkheid van een wettelijke informatieverplichting in een breder kader aan de orde komen bij de behandeling van de Kaderwet adviescolleges.

5. Samenhang met de herziening van het adviesstelsel

Hiervoor is de samenhang met de herziening van het adviesstelsel al even ter sprake gekomen. De leden van de CDA-fractie, de SGP-fractie en de RPF-fractie hebben terecht op deze samenhang gewezen. In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie voegen wij hier aan toe dat dit wetsvoorstel, ook los van de herziening van het adviesstelsel, zelfstandige betekenis heeft. Het wetsvoorstel is gericht op flexibilisering en versnelling van het besluitvormingsproces. Met het oog op deze doelstelling zal de afschaffing van de adviesverplichtingen reeds direct haar praktisch nut kunnen bewijzen. Om die reden menen wij – dit ook in de richting van de leden van de SGP-fractie – dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet moet worden uitgesteld totdat meer duidelijkheid bestaat over de nieuwe adviesstructuur.

Op de samenhang met de herziening van het adviesstelsel zijn wij reeds ingegaan in de memorie van toelichting en het nader rapport. De voorbereiding van de gehele herziening van het adviesstelsel geschiedt

in verschillende fasen. Voor een nader overzicht van de verschillende activiteiten in het kader van de herziening van het adviesstelsel, zoals ook door de leden van de PvdA-fractie en de VVD-fractie is gevraagd, mogen wij verwijzen naar de brief die de tweede ondergetekende dienaangaande aan de Kamer heeft gezonden (kamerstukken II 1994/95, 23 725, nr. 5). Overigens wordt het verband tussen het wetsvoorstel en de algehele herziening ook gelegd in verscheidene uitspraken van Uw Kamer naar aanleiding van het rapport Raad op Maat (kamerstukken II 1992/1993, 21 427, nr. 29).

Het onderhavige wetsvoorstel kan in het ingrijpende proces van de algehele herziening van het adviesstelsel beschouwd worden als een logische eerste stap en in die zin bijdragen tot een geleidelijkere overgang naar het nieuwe stelsel. Dit kan voordelen opleveren, mede gelet op de personele problematiek die als gevolg van de algehele herzieningsoperatie ontstaat. Wij achten het ook in dat licht gezien noodzakelijk om, op zo kort mogelijke termijn, het automatisme om inzake allerhande (ook technische, beleidsmatig minder relevante) beleidsvoornemens advies te moeten vragen, ongedaan te maken. Met ingang van 1 januari 1997 zal vervolgens het adviesstelsel als zodanig worden herzien. Daarbij is, anders dan de aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie kennelijk menen, niet het uitgangspunt dat een aantal bestaande adviesorganen – verjongd, maar toch als zodanig herkenbaar – uit hun as zal herrijzen. In het bijzonder voortvloeiend uit de motie-Van der Heijden (kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 44) heeft de regering voorstellen gedaan voor de totstandkoming van een stelsel van geheel nieuwe adviescolleges.

In dat nieuwe adviesstelsel zal overigens, zo antwoorden wij de leden van de SGP-fractie, voor adviesverplichtingen evenmin plaats zijn. Dat een bepaald beleidsterrein zo omvangrijk, belangrijk of complex is dat daarvoor een adviesorgaan wordt ingesteld, betekent niet dat ook elk voornemen op dat terrein belangrijk of complex genoeg is om aan dat adviesorgaan voor te leggen. Daarom zal ook in de nieuwe adviesstructuur over de gehele linie behoefte bestaan aan de mogelijkheid om af te wegen of het vragen van advies zinvol is.

6. Het belang van de mogelijkheid een dwingende termijn te stellen

Met voldoening constateren wij dat de leden van de fracties van het CDA, de VVD, D66 en het GPV voorstander zijn van het stellen van dwingende termijnen voor het uitbrengen van adviezen. Wij onderschrijven het standpunt van de leden van de VVD-fractie, dat bij overschrijding van de adviestermijn een heroverweging van het belang van advisering moet plaatsvinden, waarbij het primaat van de politiek voorop staat.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie en de leden van de GPV-fractie in hoeverre een termijn kan worden gesteld waarbinnen de regering op een uitgebracht advies moet reageren, zal meer uitgebreid aan de orde komen bij de eerder genoemde Kaderwet adviescolleges. Op deze plaats merken wij op in ieder geval voor adviezen over voorgenomen wetgeving te willen vasthouden aan de bestaande praktijk, dat daarop wordt gereageerd in de desbetreffende memorie van toelichting of nota van toelichting, hetgeen, gelet op de eigen dynamiek van het wetgevingsproces, meebrengt dat het stellen van een vaste termijn niet goed mogelijk is.

7. De Raad van State

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD stelden vragen over de soms lange duur van de advisering door de Raad van State. Onderstaand schema geeft allereerst een overzicht van de gemiddelde adviesduur in de periode 1990–1993. De cijfers over 1994 zijn nog niet beschikbaar.

Tijdbeslag adviezen Raad van State

	1993	1992	1991	1990
tot 1 maand	170 (20,8%)	169 (25,6%)	255 (35,7%)	266 (41,0%)
1–2 maanden	262 (32,1%)	191 (28,9%)	176 (24,7%)	193 (29,7%)
2–3 maanden	169 (20,7%)	119 (18,0%)	111 (15,6%)	82 (12,6%)
3–6 maanden	191 (23,5%)	139 (21,0%)	141 (19,8%)	86 (13,3%)
meer dan 6 maanden	23 (2,9%)	43 (6,5%)	30 (4,2%)	22 (3,4%)
totaal	815 (100,0%)	661 (100,0%)	713 (100,0%)	649 (100,0%)

Aantallen ingekomen en afgedane zaken

	1993	1992	1991	1990
In behandeling op 1 januari	118	121	99	93
Ingekomen	865	664	742	661
Sub-totaal	983	785	841	754
Afgedaan ¹	818	667	720	655
Per 31 december in behandeling	165	118	121	99

¹ Waarvan ingetrokken: 3 (1993), 6 (1992), 7 (1991), 6 (1990).
(Bron: jaarverslagen Raad van State 1991, 1992, 1993).

De Raad van State streeft er naar zoveel mogelijk zaken binnen drie maanden af te doen, alsmede het percentage zaken dat langer dan zes maanden bij de Raad aanhangig is tot nul te reduceren (vgl. de nota «Voortvarend wetgeven», kamerstukken II 1993/94, 23 462, nr. 1, blz. 13). In het licht van deze doelstellingen laten de cijfers een gemengd beeld zien. Verheugend is, dat het aantal jaarlijks afgedane zaken tussen 1990 en 1993 flink is toegenomen, evenals het absolute aantal zaken dat binnen drie maanden wordt afgedaan. Het percentage zaken dat binnen drie maanden wordt afgedaan is echter gedaald, doordat het aantal adviesaanvragen fors is toegenomen. Daardoor komt het steeds vaker voor dat de advisering drie tot zes maanden vergt. Het aantal zaken dat langer dan zes maanden vergt is, afgezien van een negatieve uitschieter in 1992, ongeveer constant gebleven. Het aantal adviezen dat binnen een maand wordt uitgebracht, tenslotte, is zowel absoluut als relatief sterk afgenomen.

Hoewel er dus positieve ontwikkelingen zijn, zijn er ook redenen tot zorg. Deze zorg betreft meer in het bijzonder ook de gevallen waarin de advisering meer dan zes maanden vergt. Deze gevallen zijn weliswaar gering in aantal, maar veroorzaken soms zeer aanzienlijke vertraging. Er zijn gevallen bekend – het onderhavige wetsvoorstel is daarvan een voorbeeld – waarin de advisering een jaar of meer heeft gevergd. Met de leden van de PvdA-fractie menen wij dat het – op zichzelf onbetwiste – belang van de advisering door de Raad van State een zo grote vertraging van het wetgevingsproces niet kan rechtvaardigen. Daarnaast bemoeilijkt de onvoorspelbaarheid van het tijdstip van advisering in dergelijke gevallen het maken van een reële wetgevingsplanning. De Minister van Binnenlandse Zaken en de eerste ondergetekende zijn dan ook voornemens om, zodra de cijfers over 1994 bekend zijn en dus nog beter kan worden vastgesteld hoe de trend zich ontwikkelt, nog eens met de

Raad van State in overleg te treden over de vraag, hoe kan worden bereikt dat alle adviezen in ieder geval binnen zes maanden worden uitgebracht, zonder dat de andere doelstelling – zoveel mogelijk advisering binnen drie maanden – in gevaar komt.

De suggestie van de leden van de PvdA-fractie om de advisering te splitsen in een bij voorrang te verlenen juridisch-technisch advies en een eventueel pas tijdens de parlementaire behandeling uit te brengen meer beleidsmatig advies, is naar ons oordeel niet uitvoerbaar. Nog los van de vraag of de Grondwet toelaat dat in eerste instantie wordt volstaan met een beperkt advies, is zo'n onderscheid in de praktijk niet te maken. Juridische en beleidsmatige vragen zijn in de praktijk onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Om slechts één voorbeeld te noemen: bij wettelijke beperkingen van grondrechten zijn via de toetsing aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit de beleidsmatige noodzaak van de beperking en de beschikbaarheid van beleidsmatige alternatieven mede van invloed op de juridische geoorloofdheid van de beperking. Het maken van een dergelijk onderscheid verdient naar ons oordeel dan ook geen aanbeveling.

8. De Sociaal-Economische Raad (SER)

Het verheugt ons dat de leden van de PvdA-fractie onze opvatting delen dat naast de Raad van State ook de SER een bijzondere positie inneemt. Zoals de leden van de RPF-fractie terecht constateren, ligt deze opvatting in de lijn met de aanbevelingen die de Commissie-De Jong heeft gedaan in het rapport Raad op Maat. Het is tevens in overeenstemming met de verwerping van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Bolkestein, Rempt-Halmmans de Jong en Linschoten (kamerstukken 1992–1993, 22 878, nrs. 1–3) in het najaar van 1993. Bij die gelegenheid heeft Uw Kamer zich – in afwachting van het wetsvoorstel van de regering – uitgesproken tegen schrapping van artikel 41, tweede lid, van de Wet op de Bedrijfsorganisatie.

Zoals wij in de memorie van toelichting hebben uiteengezet, houdt de bijzondere positie van de SER verband met de centrale plaats die het sociaal-economisch beleid binnen het geheel van het overheidsbeleid inneemt. Het belang daarvan beperkt zich niet tot een bepaalde sector, maar raakt het functioneren van de Nederlandse samenleving als geheel. Het moet voor de Nederlandse samenleving dan ook van grote betekenis worden geacht dat in goed overleg tussen overheid, werkgevers en werknemers gewerkt wordt aan de oplossing van sociaal-economische vraagstukken. Het welslagen van het sociaal-economisch beleid is afhankelijk van zowel een goede afstemming van het handelen en de opvattingen van de diverse actoren, als een inbreng van deskundigheid vanuit verschillende invalshoeken. De SER is daarvoor, zo is ook de mening van werkgevers- en werknemersorganisaties, het belangrijkste forum.

In het licht van het voorgaande achten wij het verantwoord, zo beantwoorden wij de vragen van de leden van de CDA-fractie, de leden van de GPV-fractie en de leden van de RPF-fractie, om juist voor de SER een uitzondering te maken. De adviestaak van de SER heeft primair betrekking op belangrijke vraagstukken van sociaal-economische aard. Vanwege het brede en sectoroverschrijdende karakter van het terrein dat hierdoor wordt bestreken, is de SER tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de Raad van State en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Het ligt in de lijn van de uitkomsten van het debat over het rapport «Raad op Maat» om voor dergelijke organisaties een uitzondering te maken. De advisering van de andere adviesorganen is vooral gericht op

specifieke beleidsterreinen en beperkt zich in beginsel ook daartoe. Hoewel ook deze adviesorganen een belangrijke functie kunnen hebben – de leden van de CDA-fractie hebben bijvoorbeeld gewezen op de adviesorganen op belangrijke taakvelden als volksgezondheid, milieu-beheer en onderwijs – achten wij dit in het kader van dit wetsvoorstel toch een belangrijk verschil.

Vanwege het bijzondere karakter van de adviestaak van de SER zien wij vooralsnog geen aanleiding om, zoals de leden van de VVD-fractie wensen, de uitzondering voor de SER te heroverwegen. Wel zijn wij met deze leden van mening dat aan de handhaving van de adviesverplichting voor de SER ook nadelen zijn verbonden. Daarom heeft het wetsvoorstel ook voor de SER belangrijke gevolgen. In de eerste plaats worden alle andere wettelijke verplichtingen om aan de SER advies te vragen, geschrapt. De hierboven geschetste argumenten gelden voor deze adviesverplichtingen niet, omdat deze betrekking hebben op specifieke situaties. In die gevallen behoort voor de SER hetzelfde te gelden als voor andere adviesorganen. Daarnaast zal artikel 41, tweede lid, een aantal belangrijke wijzigingen ondergaan. De adviesverplichting blijft ingevolge de nieuwe formulering beperkt tot belangrijke maatregelen die betrekking op de hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid. Bovendien hoeft de SER niet om advies te worden gevraagd indien dringende redenen zich daartegen verzetten. Ten slotte is bepaald dat voor de advisering door de SER steeds een termijn moet worden gesteld. Deze wijziging, die verder gaat dan de algemene bevoegdheid om een termijn te stellen op grond van de Algemene wet bestuursrecht, beoogt onevenredige vertraging te voorkomen. De SER kan daardoor ook minder gemakkelijk worden gebruikt als «schuilkelder van de politiek». Het verheugt ons dat de leden van de VVD-fractie de voorgestelde wijzigingen als een verbetering beschouwen ten opzichte van de huidige situatie.

Met de leden van de RPF-fractie zijn wij van mening dat het verschil tussen de voorgestane oplossing en het volledig schrappen van de adviesverplichting in de praktijk niet zo groot hoeft te zijn. Niettemin bezit het nieuwe artikel 41, tweede lid, van de Wet op de bedrijfsorganisatie naar ons oordeel wel degelijk een meerwaarde. Het gevolg van ons voorstel is dat in de wet is vastgelegd waartoe de adviesverplichting zich beperkt en op welke grond geen advies hoeft te worden gevraagd. Voorts verplicht de nieuwe bepaling tot het stellen van een termijn. Wij zijn van mening dat met deze nieuwe bepaling een evenwichtiger en duidelijker situatie wordt bereikt dan wanneer de adviesverplichting volledig zou zijn geschrapt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe in de praktijk tot een afbakening zal worden gekomen van adviesaanvragen over hoofdzaken van het sociaal-economische beleid en andere zaken op dat terrein. Zoals wij hiervoor in paragraaf 1 uiteen hebben gezet, zal de afbakening tussen «hoofdlijnen» en andere zaken niet altijd eenvoudig zijn. Duidelijk is in elk geval dat het niet langer verplicht is de SER over elk detail van het sociaal-economisch beleid te raadplegen. Daarnaast ligt het in het voornemen om in overleg met de SER tot een nadere invulling van de adviestaak te komen. Deze afspraken zullen gestalte krijgen in de vorm van een werkprogramma voor een bepaalde tijd. Uit het werkprogramma zal ook moeten blijken over welke belangrijke beleidsvoornemens of thema's van sociaal-economisch beleid advies van de SER zal worden gevraagd. Wij verwachten dat met deze werkwijze voor alle betrokken partijen voldoende duidelijkheid zal ontstaan.

In het, vermoedelijk sporadisch voorkomende, geval dat er ook na overleg verschil van inzicht blijft bestaan tussen de SER en de regering

over wat tot de hoofdlijnen van het sociaal-economisch beleid moet worden gerekend, ligt de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de regering. Op basis van welke criteria die beslissing zal worden genomen, valt niet op voorhand te zeggen. Een eventuele beslissing van de regering om geen advies te vragen, laat de bevoegdheid van de SER om ongevraagd advies uit te brengen onverlet. De leden van de PvdA-fractie wijzen hier terecht op. Ook zijn wij het met deze leden eens dat de Kamer eventueel een debat zal kunnen voeren met de regering over de beslissing om al dan niet advies te vragen. Deze mogelijkheid bestaat echter altijd en beperkt zich derhalve niet tot de gevallen waarin er een geschil is tussen regering en SER. Ook indien de regering en de SER het eens zijn over de (on)wenselijkheid van een adviesaanvraag, kan de Kamer het noodzakelijk achten de regering hierover ter verantwoording te roepen. Tot slot merken de leden van de PvdA-fractie terecht op dat voor de Kamer de mogelijkheid zal bestaan om rechtstreeks adviesorganen, en dus ook de SER, in te schakelen. In paragraaf 3 hebben wij het voornemen aangekondigd om in de Kaderwet adviescolleges daaromtrent een expliciete bepaling op te nemen.

9. Overig

De leden van de CDA-fractie wijzen er terecht op dat de bijlage van de memorie van toelichting geen lijst van wetsartikelen maar van te wijzigen wetten bevat. Dit in afwijking van hetgeen in paragraaf 1 van de memorie van toelichting wordt vermeld. De bedoelde bijlage beoogt een overzicht te geven van alle wetten die ingevolge het onderhavige wetsvoorstel worden gewijzigd. Vervolgens kan via de tekst van het wetsvoorstel worden nagegaan welke artikelen van de betreffende wet worden gewijzigd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het wetsvoorstel ook bij andere dan wetgevende besluiten, zoals beschikkingen, de mogelijkheid biedt om besluitvorming verder voor te bereiden indien een gevraagd advies niet tijdig wordt uitgebracht. In beginsel is dat het geval; artikel 3:6, tweede lid, Awb geldt voor alle besluiten, dus ook voor beschikkingen. Daarbij past echter een nuancering: onder omstandigheden is het denkbaar dat zonder advies geen zorgvuldige besluitvorming mogelijk is. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als het bestuursorgaan zelf niet beschikt over een specifieke (bijvoorbeeld medische) deskundigheid die noodzakelijk is om de relevante feiten vast te stellen. Deze nuancering is in artikel 3:6, tweede lid, neergelegd door te bepalen dat het enkele ontbreken van het advies voortgezette besluitvorming niet verhindert. Ook deze nuancering geldt overigens voor alle soorten besluiten, al zal zij voor besluiten van wetgevende aard in de praktijk niet veel betekenis hebben.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of in het algemeen sprake is van adviezen die vallen onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Wat betreft adviezen die vallen onder de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel is dit inderdaad het geval. Het gaat om adviezen inzake algemene beleidsvoornemens die in verreweg de meeste gevallen worden uitgebracht door externe adviesorganen. De WOB is hierop van toepassing. Op grond van artikel 9 WOB is het verantwoordelijke bestuursorgaan verplicht zorg te dragen voor openbaarmaking van door niet-ambtelijke adviescommissies uitgebrachte adviezen met het oog op het te vormen beleid. Adviezen inzake andere dan algemene beleidsbeslissingen, zoals bijvoorbeeld beschikkingen, vallen hier niet onder. Verder is van belang dat in artikel 80 Grondwet wordt bepaald dat adviezen uitgebracht door vaste colleges van advies inzake wetgeving en bestuur, in beginsel openbaar gemaakt moeten worden en, voor zover het

wetsvoorstellen van de regering betreft, aan de Staten-Generaal moeten worden overlegd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een overzicht van de punten die naar aanleiding van de reacties van de adviesorganen tot aanpassing van het wetsvoorstel of de toelichting daarop hebben geleid. De belangrijkste wijziging betreft artikel 41, tweede lid, van de Wet op de bedrijfsorganisatie. Naar aanleiding van het advies van de SER en het daarop volgende overleg is van het volledig schrappen van deze bepaling afgezien. Daarnaast zijn diverse aanpassingen van technische aard aangebracht. Zo is in sommige gevallen uitdrukkelijk in de wet vastgelegd dat een adviesorgaan advies kan uitbrengen over bepaalde beleidsvoornemens, omdat een algemeen wettelijke arbeidsbevoegdheid ter zake ontbrak. In deze zin is bijvoorbeeld naar aanleiding van het advies van de Verzekeringkamer een aantal bepalingen uit de Ziekenfondswet en de AWBZ aangepast. Voorts is een enkele adviesverplichting toch voor een deel gehandhaafd, omdat zij bij nadere beschouwing ook betrekking had op beschikkingen. De Nationale Raad voor Volksgezondheid wees hier bijvoorbeeld terecht op met betrekking tot artikel 18, zevende lid, van de Wet ziekenhuisvoorzieningen. Naast deze en andere technische wijzigingen, is de advisering ten slotte aanleiding geweest om de memorie van toelichting op diverse punten aan te passen. Uiteraard is vanwege de aanpassing van artikel 41, tweede lid, van de Wet op de bedrijfsorganisatie uitvoerig ingegaan op de positie van de SER. Daarnaast is naar aanleiding van de adviezen meer aandacht besteed aan de verhouding tussen advisering door adviesorganen en mogelijk beschikbare alternatieven, de situatie waarin een adviesorgaan zelf als direct belanghebbende moet worden beschouwd, alsmede aan het belang van een zorgvuldige invulling van de door het wetsvoorstel gecreëerde afwegingsruimte.

10. Artikelgewijs

Anders dan de leden van de CDA-fractie menen wij dat het van overeenkomstige toepassing verklaren van afdeling 3.3 Awb op voorstellen van wet geen ongewenste complicaties zal geven; bij het overeenkomstige artikel 1:9 Awb zijn dergelijke complicaties ook niet gebleken. Ter verduidelijking zij nog toegevoegd, dat de afdeling 3.3 inderdaad niet geldt voor initiatief-wetsvoorstellen: de Tweede Kamer is immers geen bestuursorgaan in de zin van de Awb. Het is, gelet op de constitutionele verhoudingen, ook niet gewenst afdeling 3:3 zonder meer toe te passen op de verhouding tussen de Tweede Kamer en een adviescollege. In hoeverre bijvoorbeeld (leden van) de Kamer een adviescollege gegevens ter beschikking moeten stellen (vgl. art. 3:7) dan wel het nodig acht(en) te toetsen of het advies voldoende zorgvuldig is totstandgekomen, is een zaak van de Kamer zelf. Mocht aan regels daaromtrent behoefte bestaan, dan ligt het meer voor de hand dat de Kamer deze opneemt in haar Reglement van Orde.

Wat betreft de overeenkomstige toepassing van afdeling 3.3 Awb op door de regering ingediende voorstellen van wet achten de leden van de D66-fractie uit oogpunt van zorgvuldigheid enkele aanvullende eisen noodzakelijk. Het is ons niet duidelijk op welke eisen hier wordt gedoeld. Naar ons oordeel is de zorgvuldigheid bij de advisering over voorstellen van wet door het wetsvoorstel voldoende gewaarborgd.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm