

Vergaderjaar 1996–1997

25 248

Wijziging van de Instellingswet W.R.R. in verband met de inwerkingtreding van de Kaderwet adviescolleges

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 mei 1997

Met genoegen constateer ik dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid acht, indien de in het verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord. Daaraan voldoe ik bij dezen graag.

De leden van de PvdA-fractie hadden met waardering kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij waren evenwel verbaasd dat in de memorie van toelichting gesproken wordt over «adviescolleges van de regering». Voorts vroegen zij of, en zo ja op welke wijze de Kamer zal worden geïnformeerd over de bespreking van het werkprogramma van de WRR.

Dat in de memorie van toelichting gesproken wordt van «adviescolleges van de regering» is inderdaad niet helemaal correct. Sinds 1983 spreekt ook de Grondwet daar niet meer van. Overigens is met deze betiteling geenszins bedoeld te ontkennen dat ook de Kamer colleges om advies kan vragen. Wat het werkprogramma van de WRR betreft en het overleg daarover geldt het volgende. Nu is het al gebruik dat de rapporten van de WRR die in voorbereiding zijn, worden vermeld in de toelichting op de begroting van mijn departement. Het is niet zo dat daarover jaarlijks overleg plaats zal vinden. De aard van de werkzaamheden van de raad brengt mee, dat het programma doorgaans de werkzaamheden van meerdere jaren bestrijkt. Overleg met mij zal plaatsvinden over door de WRR voorgenomen wijzigingen in het werkprogramma en over een nieuw werkprogramma, zoals in het nieuwe artikel 7a ook wordt vastgelegd. In de toekomst zal ik, wanneer daar aanleiding voor bestaat, in de toelichting op de begroting van mijn departement hierover informatie verschaffen.

De leden van de fractie van het CDA stelden dat zij met belangstelling kennis hadden genomen van het wetsvoorstel maar dat zij nog niet waren overtuigd van de wezenlijk andere taak van de WRR. Ook de WRR zou een college zijn in de zin van artikel 79 van de Grondwet en de algemeenheid van de taak van de WRR zou op zich zelf geen voldoende reden zijn om de WRR uit te zonderen van de Kaderwet adviescolleges. Daarom vroegen deze leden om nader aan te geven welke bepalingen van de Kaderwet

meer in het bijzonder een belemmering voor de taakuitoefening van de WRR zouden zijn.

Aangezien de WRR bij wet is ingesteld, is voldaan aan het bepaalde van artikel 79 Grondwet. Strekking van dit wetsvoorstel is slechts dat de WRR geen adviescollege is in de zin van de Kaderwet. Grondwet noch Kaderwet kunnen in die zin gelezen worden dat colleges waar de Kaderwet niet op van toepassing is, om die reden ook niet onder artikel 79 Grondwet vallen.

Zoals de leden van de CDA-fractie al opmerkten, is de breedte van de taak van de WRR op zich zelf niet de reden om te komen tot het voorstel om de Kaderwet niet op de WRR toe te passen. Wel impliceert het brede, intersectorale en interdisciplinaire karakter van de werkzaamheden dat er niet één minister is die daar meer in het bijzonder op kan worden aangesproken. Zoals deze leden zelf al opmerkten, zou op dat punt dan ook een afwijking van de Kaderwet nodig zijn. Niet echter de breedte, maar vooral de aard van de werkzaamheden van de WRR brengt mee dat de bepalingen van de Kaderwet niet geëigend zijn voor toepassing op de WRR. Twee aspecten spelen daarbij met name een rol; het onderzoeks- en het toekomstverkennde karakter van het werk van de WRR. In de memorie van toelichting werd al gewezen op het hybride karakter van de WRR die de functies van adviescollege, planbureau en onderzoeksinstelling in zich verenigt. Vandaar dat de wet de taak van de raad aanduidt met: onderzoeken en rapporteren aan de regering. Daarnaast brengt de opdracht om nieuwe ontwikkelingen te verkennen en de regering en politiek te wijzen op vraagstukken en knelpunten die nog niet gezien worden met zich mee, dat in een meerderheid van de gevallen het initiatief voor onderzoek bij de raad zelf ligt; advies vragen over wat men nog niet weet of ziet is minder zinvol. Op beide punten onderscheidt de WRR zich van andere adviescolleges. Die zijn immers primair gericht op het toepassen van hun deskundigheid op een bepaald terrein op vraagstukken en beleidsproblemen die door de betrokken ministers worden voorgelegd. Zij zullen in de regel ook geen eigen onderzoeksprogramma opzetten.

Beide aspecten hebben gevolgen voor het functioneren en de inrichting van de WRR. Dat komt in de huidige wettelijke regeling tot uitdrukking. In de eenheid van de raad; hij wordt als geheel voor vijf jaren benoemd om in die periode een gezamenlijk onderzoeksprogramma af te werken. Om de zelfde reden worden de leden voor tenminste twee dagen (de voorzitter voor vijf dagen) per week aangesteld in rijksdienst. Het is mede de reden waarom de wetgever diverse waarborgen heeft geschapen voor de onafhankelijkheid van de WRR; via de raadsperiode (langer dan de kabinetsperiode), de leden zijn onafzetbaar, de raad stelt zijn eigen programma op, de raad verzamelt zijn eigen informatie en heeft aanspraak op alle informatie van de zijde van de regering. Die opzet is wezenlijk, zowel voor de vervulling van de taak als voor het vermogen de geschikte leden te kunnen werven. Vandaar ook dat de regeling van de Kaderwet, die uitgaat van colleges die op andere wijze functioneren, niet geëigend is voor toepassing op de WRR. In dit licht zal duidelijk zijn, in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie, dat de meeste bepalingen van de Kaderwet niet zonder meer toepasbaar zijn op de WRR. Hier wordt kort aangegeven op welke punten de regeling van de WRR afwijkt van de Kaderwet, waarbij de hoofdstukken 1 en 2 buiten beschouwing kunnen blijven.

– Artikel 10: in afwijking van dit artikel kent de WRR nu een ondergrens aan het ledental en een lagere bovengrens; beide elementen zijn voorzien met het oog op de onafhankelijkheid en het functioneren van de raad.

- Artikel 11: in afwijking van dit artikel kent de WRR geen individuele benoemingstermijn en een andere benoemingsduur; het onderzoekskarakter vergt een collectieve benoemingsduur en met het oog op de onafhankelijkheid is de duur daarvan langer dan een kabinetsperiode.
- Artikel 12: in afwijking van dit artikel worden de leden niet louter op grond van deskundigheid benoemd, maar juist op grond van uiteenlopende wetenschappelijke disciplines; voorts kent de WRR adviserende leden, waaronder – in het belang van de inbreng en de afstemming van werkzaamheden en informatie – de directeurs van andere planbureaus, hetgeen uiterst zinvol is maar op gespannen voet staat met het tweede lid.
- Artikel 13: in afwijking van dit artikel zijn raadsleden, om de onafhankelijkheid van onderzoek en rapportage te verzekeren, niet afzetbaar anders dan op eigen verzoek.
- Artikel 15: in afwijking van dit artikel wordt de secretaris van de raad nu bij koninklijk besluit benoemd ter versterking van de onafhankelijkheid van de WRR.
- Artikelen 17 en 18: in afwijking van deze artikelen stelt de raad, gelet op de werkwijze en taak van de WRR, zelf zijn programma op.
- Artikel 19: deze regeling van de wijze van informatieverwerving en van de uitbesteding van onderzoek wijkt fundamenteel af van de huidige regeling in de artikelen 8 t/m 10 van de Instellingswet WRR.
- Artikel 20: deze regeling sluit niet aan bij de praktijk van de WRR; de aard van de werkzaamheden brengt met zich mee dat bij consensus wordt gewerkt, hetgeen in de reden ligt gelet op het feit dat het gaat om onderzoek en de conclusies die aan bevindingen verbonden kunnen worden.
- Artikel 23: in de praktijk werkt de WRR regelmatig samen met andere instellingen of met adviescolleges, maar daarbij behoudt ieder de eigen identiteit- en verantwoordelijkheid; de onafhankelijkheid van de raad maakt een andere regeling mogelijk noch wenselijk.
- Artikel 24: naar aanleiding van een WRR-rapport neemt het kabinet een standpunt in, dat door de minister-president bekend wordt gemaakt.
- Artikelen 25 t/m 27: in het voorgaande is reeds aangegeven waarom de aard van de werkzaamheden zich moeilijk verdraagt met een jaarlijks programma; de huidige regeling, zoals toegelicht in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie, is daartoe meer geëigend.
- Artikel 28: nu brengt de raad aan het einde van de raadsperiode een verslag uit aan de regering, houdende een verslag en een evaluatie.

Deze opsomming van afwijkingen tussen de geldende regeling voor de WRR en de Kaderwet, zal duidelijk maken dat een eenvoudige invoeging van de WRR in de regeling van de Kaderwet niet mogelijk is. Toepassing van de Kaderwet zou het karakter van de WRR fundamenteel veranderen; daar is geen aanleiding voor. Dat vormde ook het uitgangspunt voor de uitzondering van de WRR van de Herzieningswet adviesstelsel. Er laten zich uiteraard nog tal van ingewikkelde varianten en regelingen bedenken van de afwijkingen en overeenkomsten, maar inhoudelijk zou dit toch neerkomen op een vergelijkbare regeling als de voorliggende. In het belang van duidelijke en eenvoudige wetgeving is daarom gekozen voor de voorgestelde weg.

De leden van de VVD-fractie stelden eveneens dat zij met belangstelling kennis hadden genomen van het wetsvoorstel.

Ook zij vroegen naar de verhouding tussen de nu voorgestelde regeling en artikel 79 Grondwet. Voorts vroegen deze leden of door uitzondering van de WRR van de Kaderwet geen precedent wordt geschapen. Tenslotte vroegen zij naar de wijze waarop de Tweede Kamer betrokken wordt bij het opstellen van het werkprogramma en hoe wordt voorkomen dat doublures met de werkprogramma's van andere adviescolleges ontstaan.

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat het wetsvoorstel niet op gespannen voet staat met het bepaalde in artikel 79 Grondwet. De voorgestelde regeling is nodig vanwege de wezenlijk andere taak en opzet van de WRR in vergelijking met andere adviescolleges. Juist door voor deze oplossing te kiezen wordt precedentwerking voorkomen.

Zou geprobeerd zijn om het huidige functioneren van de WRR door middel van beperkte afwijkingen en een ruime uitleg van de Kaderwet alsnog daarbinnen te brengen, dan zou dit veel grotere precedentwerking hebben, dan de nu gekozen oplossing om gelet op het unieke karakter van taak en opzet van de WRR daar een eigen regeling voor te treffen.

In antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie heb ik reeds aangegeven hoe de betrokkenheid van de Tweede Kamer vorm heeft en zal krijgen. Overigens zij er op gewezen dat nu al in de praktijk de WRR zich bij de voorbereiding van zijn programma breed oriënteert over de onderwerpen bij diverse partijen en betrokkenen. Juist om doublures in de werkzaamheden te voorkomen hebben de adviescolleges afspraken gemaakt over de wederzijdse informatie over programma's en onderwerpen. Het adviserend lidmaatschap van de directeuren van de planbureaus verzekert voorts het onnodig overlappen van werkzaamheden met en tussen deze instellingen. Tenslotte is in dit kader van belang dat het werkprogramma door mij in de ministerraad aan de orde zal worden gesteld. Ook langs deze weg wordt bewaakt dat geen doublures met de werkprogramma's van andere adviescolleges ontstaan.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
W. Kok