

Vergaderjaar 1995–1996

24 503

Algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (Kaderwet adviescolleges)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1 Met dit wetsvoorstel wordt een algemeen wettelijk kader geboden, waarbinnen adviescolleges tot stand kunnen worden gebracht en waarbinnen zij hun adviestaak kunnen uitoefenen. De voorgestelde regeling geldt zowel voor de vaste colleges in de zin van artikel 79 van de Grondwet als voor colleges met een tijdelijke of eenmalige adviestaak ten aanzien van wetgeving of beleid. Het wetsvoorstel draagt een sterk harmoniserend karakter.

Dit wetsvoorstel is onderdeel van het wetgevingsprogramma waarmee de regering beoogt het adviesstelsel eerst ingrijpend te saneren, om vervolgens een nieuw, sober stelsel tot stand te brengen. Met ingang van 1 januari 1997 zal een geheel nieuw stelsel van adviescolleges tot stand worden gebracht. Het dient de inzichtelijkheid in het nieuwe bestel, de rechtseenheid en de rechtszekerheid, indien in het nieuwe adviesstelsel de nieuwe adviescolleges waar mogelijk op uniforme wijze worden ingesteld en ingericht. De indiening van dit wetsvoorstel werd reeds aangekondigd in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Herzieningswet adviesstelsel¹. Over de voortgang van de voorbereiding van het voorstel is de Tweede Kamer regelmatig op de hoogte gehouden door de voortgangsrapportages inzake de herziening van het adviesstelsel.² De thans voorgestelde regeling geldt voor alle adviescolleges in zaken van te voeren beleid en regelgeving van de rijksoverheid. Voor zover ten aanzien van bepaalde adviescolleges bijzondere of afwijkende regels noodzakelijk zijn, kan bij bijzondere wet van de voorgestelde regeling worden afgeweken.

1.2 Het voorstel bevat regels van publiekrecht met betrekking tot de instelling, samenstelling en werkwijze van adviescolleges van het Rijk, de standpuntbepaling over die adviezen alsmede over enkele andere, daarmee samenhangende onderwerpen. Bij de vormgeving is in het bijzonder aandacht geschonken aan het debat naar aanleiding van het rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten adviesorganen uit de Tweede Kamer (de Commissie-De Jong), het rapport «Raad op Maat»³, en het in het kader van de herziening van het adviesstelsel met de Tweede Kamer der Staten-Generaal gevoerde overleg⁴. In dit wetsvoorstel zijn de hoofdlijnen terug te vinden van de door de Tweede Kamer gedane

¹ Zie: Kamerstukken II 1994/95, 24 232, nr. 3, blz. 5–6.

² Zie: Kamerstukken II 1993/94, 1994/95 en 1995/96, 23 725.

³ Handelingen II 1992/93, blz. 5773–5860 en Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 29–30 en 49.

⁴ Zie: Kamerstukken II 1994/95, 23 725, met name stuk nr. 10.

uitspraken met betrekking tot het nieuwe adviesstelsel. Het primaat van de politiek heeft onder meer gestalte gekregen in de sterke betrokkenheid van zowel de ministerraad als de Staten-Generaal bij het tot stand brengen en in stand houden van adviescolleges. De door de regering wenselijk geachte scheiding tussen advies en overleg zal worden gerealiseerd door middel van de regel dat de leden van adviescolleges op grond van hun deskundigheid worden benoemd. Toekomstige uitdijning van het adviesstel of «wildgroei» zal worden tegengegaan door voorschriften over het instellen van adviescolleges en de daaruit voortvloeiende motiveringsplicht, alsmede door de in het wetsvoorstel neergelegde verplichtingen tot verslaglegging en evaluatie. Voorts zij gewezen op de in het wetsvoorstel verankerde eis adviescolleges in verschillende opzichten evenwichtig samen te stellen. Voor het overige legt het wetsvoorstel een aantal aspecten van bestaand beleid neer in wetgeving. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is in dat verband aandacht geschonken aan de bestaande Aanwijzingen inzake externe adviesorganen⁵, althans voor zover die aanwijzingen niet inmiddels door nieuwe wetgeving zijn achterhaald of overbodig zijn geworden dan wel strijdig zijn met de inmiddels politiek vastgestelde uitgangspunten.

1.3 Het wetsvoorstel is eerst in de vorm van een voorontwerp vastgesteld. Over het voorontwerp is advies gevraagd aan en ontvangen van de Raad voor het binnenlands bestuur, de Raad voor het natuurbeheer, de Emancipatieraad, de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht en (de voorzitter van) de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR).

De vaststelling van het voorontwerp is voorts algemeen bekend gemaakt (zie Stcrt. 1995, 55); daarbij is aan een ieder de gelegenheid geboden op het voorontwerp te reageren. Naar aanleiding van deze bekendmaking is door een aantal adviescolleges uit eigen beweging advies uitgebracht over het voorontwerp. Het betreft adviezen van de Sociaal-Economische Raad (SER), de Adviesraad voor het wetenschaps- en technologiebeleid, de Voorlopige raad voor het ouderenbeleid, de Raad voor de Openluchtrecreatie, de Waddenadviesraad, de Raad voor het milieubeheer, de Raad voor de Ruimtelijke Ordening, de Raad voor de Volkshuisvesting, de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, de Adviesraad Vrede en Veiligheid, de Adviescommissie Mensenrechten, de Commissie van Advies voor Volkenrechtelijke vraagstukken en de Raad voor de gemeentefinanciën. Naar aanleiding van de bekendmaking van het voorontwerp zijn voorts reacties ontvangen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, van de Stichting Surinaams Inspraakorgaan (mede namens enkele samenwerkingsverbanden), van het Politiek Vrouwen Overleg, van de HB-commissie Vrouwenrechten/Mensenrechten D66, alsmede van een particulier.⁶ Naar aanleiding van de adviezen en de reacties is het voorstel op een aantal onderdelen aangepast. Daarbij zijn onderdelen die blijkens de ontvangen adviezen en reacties aanleiding gaven tot vragen of misverstanden, verduidelijkt of aangevuld.

2. Noodzaak van algemene wettelijke regels

2.1 Achtergrond van de indiening van dit wetsvoorstel is, zoals hiervoor gezegd, het rapport «Raad op Maat» en ter zake van de herziening van het adviesstelsel door de Tweede Kamer aangenomen moties⁷. Dit wetsvoorstel beoogt aldus onder meer uitvoering te geven aan deze moties. Met het in formele wetgeving neerleggen van de in die moties aangegeven uitgangspunten, wordt de naleving van die uitgangspunten versterkt.

⁵ De Aanwijzingen inzake externe adviesorganen, bedoeld in onderdeel 1 van het besluit van de Minister-President van 11 maart 1987, tot vaststelling van de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen en inzake interdepartementale commissies, Stcrt. 1987, 67.

⁶ Het voorontwerp alsmede de hierop ontvangen adviezen en reacties zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

⁷ Zie: Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 44 en 46 en Kamerstukken II, 1994/95, 23 725, nr. 10.

2.2 In de tweede plaats blijkt uit een beoordeling van de bestaande wettelijke regelingen inzake adviescolleges, dat deze regelingen op veel punten vergelijkbaar of vrijwel gelijklopend zijn, maar dat er toch, zij het soms minimale, verschillen bestaan. Ten aanzien van bepaalde onderwerpen zijn per adviescollege afwijkende regelingen getroffen, zonder dat daarvoor een draagkrachtige motivering kan worden aangewezen. Een sprekend voorbeeld daarvan is de regeling van de benoeming van de leden van adviescolleges; zonder duidelijke motivering wordt bij de verschillende adviescolleges gekozen voor verschillende wijzen van benoeming (zoals: benoeming door de Kroon, benoeming van de leden door de Kroon op voordracht van een met name genoemde minister met benoeming van de voorzitter uit de leden door de Kroon of benoeming van de voorzitter door de Kroon op voordracht van een minister, benoeming van de voorzitter door de Kroon en benoeming van de overige leden door een minister of benoeming van alle leden door een of meer ministers).⁸ Voorts zijn bepaalde onderwerpen voor een aantal bestaande adviescolleges niet geregeld terwijl dat voor andere wel het geval is. Het mag duidelijk zijn dat een dergelijke wildgroei van regelingen zonder een heldere en deugdelijke motivering, afbreuk doet aan de normatieve waarde van de regelgeving. Ook hieruit volgt de wenselijkheid van een algemene wettelijke regeling. Het wetsvoorstel heft dergelijke ongerechtvaardigde verschillen op en biedt daarmee rechtseenheid. De in het wetsvoorstel opgenomen uniforme regeling beoogt derhalve tevens op dit terrein te dereguleren, aangezien de voorgestelde algemene regels in de plaats treden van de (bij gebreke daarvan noodzakelijke) veelheid van regels in regelingen per afzonderlijk adviescollege. In veel van de over het voorontwerp ontvangen adviezen wordt een vergelijking gemaakt tussen de als nuttig ervaren eigen instellingsregeling van de betrokken colleges en de in het voorontwerp opgenomen regeling. Doordat het wetsvoorstel een uniforme regeling geeft, is het logisch dat het als geheel afwijkt van de instellingsregelingen van bestaande adviescolleges. De bestaande instellingsregelingen zijn overigens bij het opstellen van het voorontwerp onderzocht. Van de traditionele bepalingen in de instellingsregelingen van de bestaande adviescolleges is in dat verband nuttig gebruik gemaakt, evenals van de daarmee door de afzonderlijke ministeries opgedane ervaringen.

2.3 Bij de inventarisatie van de verschillende instellingsregelingen van de bestaande adviescolleges bleken die regelingen, zoals gezegd, tal van overeenkomstige bepalingen te bevatten. Ook vanuit het oogpunt van efficiënte wetgeving dienen deze (vrijwel) gelijklopende wettelijke regels te worden samengevoegd tot één uniforme wettelijke regeling. De voorgestelde regeling biedt daarmee een besparing van de wetgevende arbeid die gemoeid is met de instelling van nieuwe adviescolleges doordat tal van regels die voor alle adviescolleges behoren te gelden, reeds in een algemene (kader)regeling zullen zijn vastgelegd. Bij de instelling van de nieuwe adviescolleges kan in beginsel worden volstaan met een regeling over de naam van het college, de omvang van de adviestaak en het aantal leden.

2.4 De wenselijkheid van de voorgestelde uniformerende wetgeving is overigens voor een deel niet afhankelijk van het ontwikkelen van het nieuwe adviesstelsel. Het wetsvoorstel zou ook voor het bestaande adviesstelsel, in de huidige situatie, met het oog op deregulering zinvol kunnen zijn. Voor toepasselijkheid van de voorgestelde wetgeving op de bestaande adviescolleges zou het echter nodig zijn omvangrijke aanpassingswetgeving tot stand te brengen waarmee de thans bestaande bijzondere wetten aan de voorgestelde wet worden aangepast, hetgeen, gegeven de te verwachten korte werkingsduur van deze wet ten aanzien van de bestaande adviescolleges, niet efficiënt zou zijn. Derhalve wordt

⁸ Vgl. ook: Crijns, F. C. L. M. (1975) Vaste colleges van advies en bijstand. Bestuurswetenschappen 1975, blz. 409.

voorgesteld het onderhavige wetsvoorstel tegelijk met de totstandkoming van het nieuwe adviesstelsel, dus op 1 januari 1997, in werking te laten treden.

3. De reikwijdte van het wetsvoorstel

3.1 De voorgestelde wetgeving is naar reikwijdte beperkt tot de adviescolleges van regering en Staten-Generaal. Het wetsvoorstel is niet van toepassing op adviescolleges van functioneel of territoriaal gedecentraliseerde bestuursorganen. Het wetsvoorstel is aldus niet van toepassing op de advisering aan provincies, gemeenten, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en aan zelfstandige bestuursorganen. De Provinciewet en de Gemeentewet geven reeds regels over de advisering aan respectievelijk het provinciebestuur en het gemeentebestuur⁹, zodat aan algemene regels voor de adviescolleges van deze overheden thans geen behoefte bestaat.

Ook aan algemene regels over de advisering aan zelfstandige bestuursorganen over beleid of algemeen verbindende voorschriften bestaat vooralsnog geen behoefte. Bovendien spelen bij de adviescolleges van het Rijk geheel andere vragen een rol, zoals vragen betreffende de wijze waarop deze adviescolleges worden ingesteld en de verhouding van deze adviescolleges tot de regering en de Staten-Generaal. Daarbij komt dat de grondwettelijke verankering van het adviesstelsel in de artikelen 79 en 80 van de Grondwet en de in verband daarmee aan de regeling van adviescolleges te stellen eisen, beperkt is tot adviescolleges van het Rijk.

3.2 Bij de voorbereiding van het voorontwerp is de vraag onder ogen gezien of de daarin neergelegde regeling zou moeten worden ondergebracht in een afzonderlijke regeling, dan wel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht is – gevraagd naar de verhouding tussen het voorontwerp en de Awb – ter zake niet tot een eensluidend advies kunnen komen. De regering volstaat hier met een verwijzing naar het advies. Er is thans gekozen voor onderbrenging van de regeling in een afzonderlijke wet in verband met het beperkte geldingsbereik van de regeling (beperkt tot beleidsadviescolleges van het Rijk) en haar aard (primair regels van institutionele en organisatorische aard). Op een later tijdstip zal nog bezien worden of het wenselijk is om ten aanzien van (externe) advisering te komen tot algemene wettelijke regels die voor alle bestuurslagen gelden. In dat verband zal opnieuw de vraag aan de orde komen of dergelijke regels – in verband met hun ruime reikwijdte – in de Awb moeten worden opgenomen.

3.3 Het wetsvoorstel is van toepassing op tijdelijke en vaste adviescolleges met een in algemene termen omschreven adviestaak. Het wetsvoorstel is aldus van toepassing op de vaste adviescolleges waarop artikel 79 van de Grondwet betrekking heeft en op de tijdelijke adviescolleges met een vergelijkbare adviestaak. Een aantal bepalingen van het wetsvoorstel is voorts van toepassing op (staats)commissies die ad hoc, voor een eenmalige adviesopdracht, worden samengesteld om over een bepaald, bij de instelling vastgesteld, onderwerp te adviseren.

Aldus wordt alle externe beleidsadvisering door colleges die door de rijksoverheid zijn ingesteld, onder de werking van het wetsvoorstel gebracht. Colleges die uitsluitend over beleidsuitvoering of (voorgenomen) beschikkingen adviseren, vallen niet onder de voorgestelde regeling.

3.4 Het wetsvoorstel is niet van toepassing op instituties die zijn ingesteld voor het voeren van overleg met belanghebbenden of andere vormen van beïnvloeding van het regeringsbeleid. Naar aanleiding van de

⁹ Zie de artikelen 80 e.v. van de Provinciewet en de artikelen 82 e.v. van de Gemeentewet.

belangwekkende beschouwingen ter zake in het advies van de WRR-voorzitter over het voorontwerp, wil ik benadrukken dat het uiteraard niet de bedoeling is de rijksoverheid te ontdoen van allerlei vormen van externe advisering, beïnvloeding, inspraak en overleg. Met de WRR-voorzitter is de regering van mening dat bij de voorbereiding van wetgeving, beleid en overigens ook bij beleidsuitvoering aan (verschillende) vormen van inspraak en de weging van belangen behoefte bestaat. Het wetsvoorstel heeft in dit opzicht een beperkte strekking; het geeft slechts regels voor de door de rijksoverheid ingestelde en in stand gehouden advieslichamen. De overheid zal zich ook na de inwerking-treding van de voorgestelde regeling terdege rekenschap geven van hetgeen door burgers en maatschappelijke instellingen en groeperingen naar voren worden gebracht. De voorgestelde regeling regelt slechts de door de rijksoverheid zelf ingestelde advieslichamen ten aanzien van wetgeving en beleid; het laat bestaande vormen van belangenbehartiging, overleg en uitvoering bestaan en laat alle ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe vormen van deelneming van burgers aan de totstandkoming van wetgeving en beleid.

3.5 Advisering waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, betreft de advisering op rijksniveau door organen die door de rijksoverheid zijn ingesteld, samengesteld en worden onderhouden. Een adviescollege is aldus een orgaan van en ten behoeve van de overheid. Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op overleg met (organisaties van) belanghebbenden, al dan niet in het verband van een daartoe ingesteld overlegorgaan. Een overleginstantie heeft een ander karakter. Het overleg dient in beginsel de belangen van alle betrokken partijen. Het bestuur is als partij ook in het overleg vertegenwoordigd. Overleg heeft verder naar zijn aard een open structuur; dat wil zeggen dat (in beginsel) alle betrokken belangen in het overleg betrokken worden; een adviescollege heeft daarentegen een vaste en tevoren bepaalde samenstelling. Ten slotte zij opgemerkt dat adviescolleges in beginsel «met één mond spreken» en dat bij vormen van overleg de betrokken partijen als regel naar hun achterban terug gaan om over het overleg te rapporteren. Eventuele «overlegorganen» rapporteren of adviseren niet als zodanig aan het betrokken bestuursorgaan. Uit de activiteiten binnen overlegorganen vloeit aldus geen advies voort. Het wetsvoorstel geeft aldus geen regels over overleg in het kader van het proces van beleidsvorming.

3.6 Het wetsvoorstel voorziet niet in de concrete instelling van één of meer adviescolleges. Op voordracht van de meest betrokken bewindspersonen zullen de komende tijd wetsvoorstellen aan de Staten-Generaal worden aangeboden, die strekken tot de instelling van nieuwe adviescolleges. Deze voorstellen zullen aansluiten op het onderhavige wetsvoorstel en zullen derhalve buitengewoon eenvoudig van opzet zijn. Het zal in beginsel slechts hoeven te gaan over de vaststelling van de naam, de taakomschrijving en het aantal leden van het nieuwe adviescollege. In de toelichting op deze voorstellen zal vooral worden weergegeven, op grond waarvan het desbetreffende orgaan niet kan worden gemist. Dit wetsvoorstel heeft op zich geen gevolgen voor de begrotingen van het Rijk. Ook voor het bedrijfsleven of lagere overheden heeft het wetsvoorstel geen financiële gevolgen. Financiële gevolgen zullen zich immers pas voordoen indien een adviescollege wordt ingesteld. De financiële gevolgen van de advisering zullen per nieuw in te stellen adviescollege worden begroot. Deze gevolgen zullen ingevolge de artikelen 13 tot en met 15 van de Comptabiliteitswet bij de instelling van nieuwe adviescolleges aan de orde komen.

3.7 Aan besturen van gemeenten, provincies en waterschappen zal in het nieuwe adviesstelsel geen adviestaak in de zin van artikel 79 van de

Grondwet worden toegekend. Dit neemt echter niet weg dat met deze besturen zal worden overlegd over op rijksniveau te nemen maatregelen die de decentrale overheden aangaan.

Ingevolge de bestaande wettelijke regelingen ter zake (de Provinciewet, de Gemeentewet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, en de Wet op de waterhuishouding) hebben de betrokken ministers immers de verplichting om met deze besturen te overleggen of om deze om commentaar te vragen. De genoemde besturen kunnen echter niet worden aangemerkt als (beleids)adviescolleges van de rijksoverheid in de zin van artikel 79 van de Grondwet.

3.8 Ten aanzien van de SER zal, uitgaande van het voortbestaan van de SER als adviescolleges ingevolge het eerdergenoemde voorstel voor de Herzieningswet adviesstelsel, een afzonderlijk voorstel worden voorbereid voor de onderdelen waarvoor de regering het wenselijk acht de Wet op de bedrijfsorganisatie aan de Kaderwet adviescolleges aan te passen, rekening houdende met de bijzonderheden die ten aanzien van de SER gelden. Ook ten aanzien van de WRR zal nog worden bezien op welke wijze aanpassing van de Instellingswet W.R.R. aan de voorgestelde algemene regeling zal plaatsvinden.

4. De inhoud van het wetsvoorstel

4.1 Het wetsvoorstel beoogt de instelling van adviescolleges met waarborgen te omkleden door daarvoor een wettelijke regeling te verlangen. Bij de instelling van een adviescollege bij formele wet kan overigens worden afgeweken van de voorgestelde regeling. Daarvoor zal dan vanzelfsprekend een deugdelijke motivering moeten worden geboden. Ten aanzien van tijdelijke adviescolleges en colleges met een eenmalige adviesopdracht zijn geen afwijkingen van de voorgestelde kaderwet mogelijk, indien gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om deze adviescolleges bij koninklijk besluit of bij ministeriële regeling in te stellen. Het wetsvoorstel zelf bevat overigens voor deze colleges reeds enkele bijzondere bepalingen. De in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel neergelegde regeling met betrekking tot het instellen van adviescolleges biedt, ook voor de voor bepaalde tijd in te stellen colleges, waarborgen voor betrokkenheid van de ministerraad en de Staten-Generaal. Adviescolleges met een eenmalige adviesopdracht kunnen worden ingesteld bij koninklijk besluit of bij ministeriële regeling.

4.2 Het wetsvoorstel geeft voorts voor de in te stellen adviescolleges een eenvormige regeling van de inrichting en werkwijze. Het wetsvoorstel bevat ter zake een groot aantal bepalingen die vooral organisatorisch van aard zijn.

4.3 Voor de aansturing van de taakvervulling door adviescolleges zijn instrumenten in het wetsvoorstel opgenomen die mogelijkheden bieden voor het effectueren van het primaat van de politiek, onder meer door jaarlijkse programmering van de werkzaamheden en periodieke verslaglegging. In vrijwel alle ontvangen adviezen wordt ingegaan op de (veronderstelde) rigiditeit van het werkprogramma. Naar aanleiding daarvan is de procedure tot vaststelling van het werkprogramma in het voorstel gewijzigd en is de toelichting daarop overigens verduidelijkt. Voorts wordt in de ontvangen adviezen het directe karakter van de aansturing van de adviescolleges genoemd. In dat verband wordt het in het voorontwerp ontbreken van de bevoegdheid om uit eigen beweging advies uit te brengen, onwenselijk geacht. Ten aanzien van de bevoegdheid om uit eigen beweging te adviseren, is de regering tot de slotsom gekomen dat het toekennen van die bevoegdheid aan de adviescolleges wenselijk is, met dien verstande dat de betrokken ministers

zeggenschap houden over de mate waarin van die bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt. Deze zeggenschap houdt mede verband met de programmering van de werkzaamheden en de aan het gebruik van die bevoegdheid verbonden kosten. In dat verband is in het wetsvoorstel aan de adviescolleges de bevoegdheid toegekend om de betrokken minister uit eigen beweging te adviseren. Daarbij dient echter te worden opgemerkt dat activiteiten die samenhangen met de advisering uit eigen beweging, dienen te passen in het werkprogramma. De bevoegdheid tot vaststelling van het werkprogramma is in het wetsvoorstel aan de betrokken minister toegekend. Het werkprogramma wordt aan de Staten-Generaal gezonden en kan – bij voorbeeld in het kader van de begrotingsbehandeling – met de Staten-Generaal worden besproken en zo nodig, bij voorbeeld om rekening te houden met de vanuit de Staten-Generaal geuite wensen of voornemens, worden bijgesteld.

5. De voorgestelde artikelen

Artikel 1

Onderdeel a geeft aan wat onder adviescollege in de zin van dit wetsvoorstel moet worden verstaan, waarmee een algemene afbakening van het begrip adviescollege wordt gegeven. Met deze afbakening wordt aangegeven dat de reikwijdte van het wetsvoorstel is beperkt tot de adviescolleges van de regering en de Staten-Generaal. Bij de formulering van het artikel is als uitgangspunt genomen de materiële begripsomschrijving van externe adviescolleges in punt 1.1 van de bestaande Aanwijzingen inzake externe adviesorganen, welke omschrijving is gebaseerd op de parlementaire geschiedenis van artikel 79 van de Grondwet.

Het begrip advies in dit wetsvoorstel dient te worden onderscheiden van bestaande wettelijke overlegvormen en informatieverplichtingen en van het gebruik van het grondrecht om het bevoegd gezag te verzoeken een bepaald beleid te voeren of bepaalde wetgeving tot stand te brengen (artikel 5 van de Grondwet). De in wetgeving neergelegde bepalingen inzake overleg en informatie en het grondwettelijk petitieright worden door het wetsvoorstel onverlet gelaten. Ook de thans veelal niet wettelijk geregelde activiteiten van de rijksoverheid die betrekking hebben op overleg en inspraak, worden niet in dit wetsvoorstel gereguleerd. Het wetsvoorstel beperkt zich aldus tot de vanwege het Rijk ingestelde en instandgehouden adviescolleges.

In de voorgestelde omschrijving van het begrip adviescollege wordt geen onderscheid gemaakt tussen vaste ofwel permanente adviescolleges en tijdelijke of voorlopige adviescolleges, aangezien aan dit onderscheid in de praktijk slechts beperkte betekenis toekomt; zo kan in het huidige stelsel aan de ene kant een zogenoemd permanent adviescollege na verloop van betrekkelijk korte tijd worden opgeheven en kan aan de andere kant de instelling van een tijdelijk adviescollege vele malen verlengd worden.

Aangezien met ingang van 1 januari 1999¹⁰ beroep bij de rechtbank zal openstaan tegen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften, niet zijnde wetten in formele zin, ga ik er vanuit dat adviescolleges van de rijksoverheid die zijn ingesteld ten behoeve van de beslissing op een bezwaarschrift als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb en tot taak hebben te adviseren over bezwaarschriften tegen algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels, ook onder de reikwijdte van de voorgestelde wet vallen. Op zich is artikel 7:13 Awb verenigbaar met van de voorgestelde wettelijke bepalingen. Artikel 7:13, eerste lid,

¹⁰ Ingevolge artikel IVA van de wet van 16 december 1993, houdende wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten, alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie), Stb. 1993, 650.

onderdeel c, van de Awb verwijst naar de eventuele andere eisen die bij wettelijk voorschrift zijn gesteld. Onder die wettelijke eisen zijn de in het onderhavige wetsvoorstel gestelde eisen mede begrepen. De consequentie van de voorgestelde wet is dat de bedoelde bezwarencommissies, indien zij niet tijdelijk zijn ingesteld en met bedoelde taak zijn belast, op grond van artikel 4 bij wet moeten worden ingesteld. De regering beraadt zich over deze consequentie en de overige gevolgen (per 1 januari 1999) voor de onderhavige regeling. Zo nodig zal ter zake een nadere wettelijke voorziening worden voorgesteld.

Het gebruik van het begrip «adviescollege» is in overeenstemming met de grondwettelijke terminologie. De Grondwet spreekt immers over «colleges van advies». De betekenis van het begrip «adviescollege» is daarmee geen andere dan in de grondwettelijke context.

Het begrip «Onze Minister» in het wetsvoorstel wordt in onderdeel b uit wetstechnisch oogpunt gedefinieerd. De aanduiding «Onze Minister wie het aangaat» slaat op de in het concrete geval meest betrokken minister. Het wetsvoorstel laat de uitoefening van bevoegdheden door de ministers over aan de minister wie het aangaat. Wie aldus, bij voorbeeld, een advies vraagt is een interne aangelegenheid van de regering die wordt beheerst door het reglement van orde voor de ministerraad; wettelijke normering ter zake – bij voorbeeld een thans in enkele wetten voorkomende bepaling dat slechts één bepaalde minister bevoegd is advies te vragen of de bepaling dat daarvoor de tussenkomst van één bepaalde minister vereist is – acht de regering niet wenselijk. Voor wat de apparaatzorg betreft, zij het volgende opgemerkt.

Indien verschillende ministers bij het desbetreffende beleidsterrein betrokken zijn, zullen de betrokken ministers onderling moeten vaststellen wie (als meest betrokken minister) het beheer en de apparaatzorg op zich zal nemen. Bij de instelling van het adviescollege kunnen daarover zo nodig afspraken worden gemaakt.

Artikel 2

Met onderdeel a wordt aangeknoopt bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit brengt mee dat de in artikel 1:1, tweede lid, van de Awb uitgezonderde organen, personen en colleges niet onder de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel vallen. Zo worden de ingevolge artikel 1:1, tweede lid, van de Awb uitgezonderde hoge colleges van staat en de daaruit samengestelde commissies niet als bestuursorgaan aangemerkt; zij worden om dezelfde reden evenmin aangemerkt als adviescollege in de zin van dit wetsvoorstel.

Onderdeel b bepaalt dat voorgestelde regeling tevens niet van toepassing is op de advisering door ambtelijke adviescommissies. Adviezen van dergelijke adviesorganen hebben in beginsel geen ander karakter dan de «normale» interne adviezen die de ministers van hun ambtenaren ontvangen. De gekozen redactie is ontleend aan artikel 1, tweede lid, van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement.

Artikel 3

Dit artikel bepaalt dat op de advisering door bestuursorganen waarvan de adviestaken niet tot hun hoofdtaken moeten worden gerekend, de bepalingen van het wetsvoorstel van toepassing zijn, met uitzondering van de bepalingen die zich naar hun aard niet lenen voor toepassing of overeenkomstige toepassing. De vraag of de bestuurstaken in vergelijking met de adviestaak overwegen, en de adviestaak dus niet de hoofdtaak is,

moet beantwoord worden aan de hand van de concrete, bij of krachtens wet omschreven taak. In gevallen waarin niet meteen duidelijk is of de adviestaak tot de hoofdtaak moet worden gerekend, is het aan de wetgever, bij het toekennen van de adviestaak aan het bestuursorgaan, om te bepalen of de bestuurlijke taken de hoofdtaak vormen. Zo zal ten aanzien van de SER moeten worden aangenomen dat voor de toepassing van de voorgestelde wet de verschillende bestuurlijke taken overwegen ten opzichte van de adviestaak.

De ingevolge dit artikel uitgezonderde bepalingen (de hoofdstukken 3 en 5 en artikel 27) zijn bepalingen over de samenstelling van het adviescollege en bepalingen over de begroting, programmering en verslaglegging. In de regeling van de begroting is ten aanzien van de bestaande bestuursorganen reeds voorzien. De bepalingen over programmering en verslaglegging zijn voor wat de adviestaak betreft, in beginsel niet zinvol. De niet-uitgezonderde bepalingen over adviescolleges zijn aldus wel van toepassing op de adviestaak van die bestuursorganen.

Het beleid zoals neergelegd in punt 1.3 van de bestaande Aanwijzingen inzake externe adviesorganen, is er overigens op gericht aan zelfstandige bestuursorganen geen adviestaken op te dragen. Bij de inrichting van het nieuwe adviesstelsel zal worden bezien of het wenselijk is – al dan niet in algemene zin – aan zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de rijksoverheid de taak toe te kennen om de betrokken minister desgevraagd te informeren over de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens en voorgenomen wettelijke voorschriften, voor zover deze betrekking hebben op de taak van het zelfstandig bestuursorgaan. Deze taak betreft echter geen (beleids)adviestaak, maar een (specifieke) informatieplicht.

Artikel 4

Dit artikel bepaalt dat adviescolleges bij wet worden ingesteld. Dit voorschrift brengt mee dat het, behoudens de in de artikelen 5 en 6 geregelde uitzonderingen, niet is toegestaan bij (zelfstandige) algemene maatregel van bestuur, bij zogenoemd «klein» koninklijk besluit of bij ministeriële regeling een adviescollege in te stellen, ook niet als het gaat om een voorlopig adviescollege (in afwachting van wettelijke regeling) of een tijdelijk adviescollege.

Het voorgestelde artikel heeft betrekking op alle organen die met een adviestaak als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, zijn belast. De voorgestelde bepaling is aanvullend op artikel 79 van de Grondwet, aangezien instelling krachtens wet niet meer mogelijk is. De voorgestelde bepaling doet daarmee meer recht aan de strekking van artikel 79 van de Grondwet, te weten dat adviescolleges met een vaste adviestaak niet zonder voorafgaande parlementaire instemming worden ingesteld. De met het rapport «Raad op maat» ingezette lijn wordt daarmee ook wettelijk verankerd.

Artikel 5

Voor adviescolleges die voor een korte periode, voor een in de tijd beperkt vraagstuk, worden ingesteld, geldt de in dit artikel voorgestelde mogelijkheid om deze organen bij koninklijk besluit in te stellen. De in artikel 4 neergelegde eis van instelling bij wet kan immers onder omstandigheden meebrengen dat de instelling van een tijdelijk adviescollege onnodig wordt gehinderd door de duur van het proces van formele wetgeving. Het betreft hier gevallen waarin naast de nieuwe adviesstructuur de instelling van een tijdelijk adviescollege wenselijk is.

Dit kan zich bij voorbeeld voordoen na het aantreden van een nieuw kabinet dat zich tot doel heeft gesteld bepaalde projecten op korte termijn te starten en dat onafhankelijke advisering door een nieuw (tijdelijk) adviescollege op zijn plaats acht. In zo'n geval kan het wenselijk zijn snel een adviescollege in te stellen. In verband met het vorenstaande biedt het voorgestelde artikel de wettelijke grondslag om bij koninklijk besluit zo'n college in te stellen.

In het voorgestelde artikel is gekozen voor het niveau van een koninklijk besluit, niet zijnde een algemene maatregel van bestuur, aangezien een regeling tot instelling van een adviescollege als hier bedoeld, regels van interne aard en geen burgers bindende voorschriften bevat. Bovendien vergt de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur in de praktijk doorgaans geruime tijd, hetgeen strijdig is met het doel van deze bepaling, te weten het op korte termijn kunnen instellen van een tijdelijk adviescollege. Gelet op de in dit wetsvoorstel neergelegde algemene regels kan de instellingsregeling van een tijdelijk adviescollege overigens beperkt blijven tot de instelling van het college als zodanig, de omschrijving van de adviestaak en het aantal leden.

Om uitdijning en wildgroei van het adviesstelsel door de instelling van tijdelijke adviescolleges te voorkomen, wordt voorgesteld de mogelijkheid een tijdelijk adviescollege in te stellen te binden aan een maximale duur van vier jaar, welke termijn (in bijzondere gevallen) eenmaal kan worden verlengd voor ten hoogste twee jaar. De termijn van vier jaar hangt in verband met de achtergrond van deze bepaling samen met de maximale zittingsduur van een kabinet.

De toepassing van de in het voorgestelde artikel neergelegde delegatiebepaling vereist een motivering van de behoefte aan externe advisering. De instelling van een adviescollege op basis van de voorgestelde bepaling is bovendien slechts mogelijk voor een tijdelijk vraagstuk. Voorts blijft voor de advisering over een algemeen of breed beleidsterrein (ook wel aangeduid als «beleidscluster») in alle gevallen op grond van het eerste lid een wettelijk regeling vereist.

In verband met het risico dat een uitbreiding van het adviesstelsel door de toepassing van het tweede lid zou kunnen leiden tot een beperking van de rol van de Staten-Generaal in de besluitvormingsprocessen ten aanzien van wetgeving en te vormen (hoofdpijnen van) beleid, is in het derde lid een voorhangprocedure voorgeschreven. Deze voorhangprocedure biedt overeenkomstig de doelstelling van artikel 79 van de Grondwet, de mogelijkheid van een parlementaire toets van het voornemen tot instelling van een adviescollege. Een voorhangprocedure is in dit geval wenselijk, aangezien het eerste lid noodzakelijkerwijs algemeen is geformuleerd. Het vereiste van een dergelijke voorhangprocedure hangt samen met het aan artikel 79 van de Grondwet ten grondslag liggende doelstelling dat adviescolleges van de regering met een lange of onbepaalde bestaansduur en met een meer dan eenmalige opdracht niet worden ingesteld dan na voorafgaande instemming van de Staten-Generaal.¹¹ Indien tijdens de voorgestelde voorhangperiode vanwege de Staten-Generaal geen bezwaren tegen de voorgenomen instelling van het adviescollege worden kenbaar gemaakt (en zij daarmee aldus stilzwijgend instemmen), kan het adviescollege worden ingesteld. Indien een of meer leden van een van beide kamers tijdens de voorhangperiode opmerkingen maken over de voorgenomen instelling, zal uit het daaropvolgende gedachtenwisseling tussen regering en Staten-Generaal moeten blijken of de Staten-Generaal met de voorgenomen instelling van het adviescollege kunnen instemmen. Uit het overleg tussen regering en Staten-Generaal

¹¹ Zie ook: P. J. Oud, Constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, tweede druk (1967), blz. 482.

kan overigens ook blijken dat het wenselijk is een wetsvoorstel in te dienen, houdende de instelling van het tijdelijke adviescollege.

De in de voorgestelde bepaling gekozen procedure is afgeleid van de voorhangprocedure voor het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen en het instellen van agentschappen, zoals geregeld in respectievelijk de artikelen 29 en 70 van de Comptabiliteitswet.

Voor het einde van de periode waarvoor het adviescollege is ingesteld, kan worden bezien of het wenselijk is het adviescollege een vaste plaats te geven in het adviesstelsel. De tweede volzin van het eerste lid biedt de mogelijkheid om in dergelijke (naar verwachting en bedoeling zeer uitzonderlijke) gevallen, hangende de totstandkoming van een wettelijke regeling ter zake, de instelling van het adviescollege met een periode van ten hoogste twee jaar te verlengen. Indien wordt besloten tot opheffing van het adviescollege, kan de mogelijkheid van verlenging worden gebruikt om het adviescollege de mogelijkheid te bieden zijn werkzaamheden af te ronden.

Ten aanzien van de motivering van voorstellen, houdende instelling van een adviescollege, zij opgemerkt dat overwogen wordt de Aanwijzingen voor de regelgeving aan te vullen met een bepaling die ertoe strekt dat in de toelichting bij die voorstellen aandacht wordt geschonken aan de noodzaak van het voorstel en de plaatsbepaling van het adviescollege in het bestaande adviesstelsel.¹²

Artikel 6

Mede naar aanleiding van de adviezen van (de voorzitter van) de WRR en de Voorlopige raad voor het ouderenbeleid wordt in dit wetsvoorstel ook de instelling en samenstelling van adviescolleges met een eenmalige adviesopdracht geregeld. Het is, zoals de Voorlopige raad voor het ouderenbeleid terecht signaleerde, wenselijk ook dit type van advisering aan enkele algemene regels te binden. De regering acht het wenselijk de instelling, samenstelling en werkwijze van colleges met een eenmalige adviesopdracht te regelen. Verder is regeling wenselijk met het oog op het door de WRR-voorzitter geschetste risico dat de advisering door ad hoc ingestelde (staats)commissies het functioneren van het (vaste) adviesstelsel zal kunnen doorkruisen.

Colleges met een eenmalige adviesopdracht, bij voorbeeld (staats)commissies die bepaalde wetgeving in ontwerp voorbereiden of eenmaal over een actueel onderwerp adviseren, kunnen ingevolge het voorgestelde artikel bij koninklijk besluit of bij ministeriële regeling worden ingesteld. Deze colleges worden volgens het voorgestelde artikel (in beperkte mate) onder de reikwijdte van de regeling gebracht. De in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen over de jaarlijkse programmering, verslaglegging en advisering uit eigen beweging zijn in verband met de aard van de adviestaak van de betrokken colleges in het voorgestelde artikel uitgezonderd van toepassing op deze colleges.

¹² Het gaat daarbij om een bespreking van de volgende aspecten:

- de wenselijkheid van onafhankelijke advisering op het desbetreffende terrein;
- waarom de adviestaak niet aan een bestaand adviescollege dient te worden opgedragen;
- of de adviestaak betrekking heeft op strategische advisering op hoofdlijnen, departementale kerntaken dan wel specialistische onderwerpen.

Artikel 7

Het voorgestelde artikel bepaalt dat bij de instelling het aantal leden wordt vastgesteld (een vast aantal dan wel een maximum en zo nodig ook een minimum). Het spreekt voor zich dat de samenstelling en de omvang van een adviescollege worden afgestemd op de adviestaak. Voorts bepaalt het artikel dat bij de instelling van een adviescollege een omschrijving van de adviestaak is vereist (vgl. punt 5, onderdeel a, van de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen).

Het aantal leden en de aan deze leden te stellen eisen zijn afhankelijk van de specifieke adviestaak. Hierover kunnen derhalve geen algemene normen worden gesteld. In de bestaande Aanwijzingen inzake externe adviesorganen is het voorschrift neergelegd dat het aantal gewone leden aan een maximum wordt gebonden (punt 6, onderdeel a). Een vergelijkbare bepaling ter zake in dit wetsvoorstel zou inhoudelijke betekenis ontberen, terwijl een algemeen wettelijk maximum betrekkelijk willekeurig zou zijn. Bij de instelling van elk nieuw adviescollege dient derhalve een afzonderlijke bepaling te worden opgenomen over het aantal leden.

Aan een bepaling over de wijze waarop de voordracht voor de benoeming van de voorzitter en de andere leden tot stand komt (vgl. punt 6, onderdeel b, van de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen) bestaat geen behoefte, aangezien de figuur van een voordracht vooral toegesneden is op organen waarin sprake is van belangenvertegenwoordiging. In het nieuwe adviesstelsel zal belangenvertegenwoordiging geen rol meer spelen als gevolg van de beoogde scheiding van advies en overleg.

De voorgestelde regeling sluit overigens niet uit dat in de daarvoor in aanmerking komende (uitzonderlijke) gevallen bij de instelling van een adviescollege de bevoegdheid wordt toegekend om ook andere organen dan regering en Staten-Generaal van advies te dienen. Bij voorbeeld bij specialistische adviescolleges die adviseren op een terrein waarop andere bestuurslagen een taak hebben, kan dat voorkomen.

Artikel 8

Dit artikel strekt ertoe bij het toekennen van een adviestaak aan (bestaande) bestuursorganen dezelfde randvoorwaarden, procedure en vorm voor te schrijven als bij het instellen van een adviescollege met uitsluitend een adviestaak. Adviescolleges die naast de adviestaak een andere publiekrechtelijke taak hebben, vallen ingevolge de begripsomschrijving van adviescollege in artikel 1 eveneens onder de reikwijdte van het wetsvoorstel (zie voorts artikel 3).

Artikel 9

De eerste volzin van dit artikel bepaalt dat een adviescollege uit een voorzitter en andere (gewone) leden bestaat. Voor de gevallen waarin de voorzitter afwezig is, kan het adviescollege ingevolge de tweede volzin (een of meer) ondervoorzitters aanwijzen. Uit het artikel volgt dat een adviescollege geen plaatsvervangende leden heeft. De noodzaak van de mogelijkheid plaatsvervangende leden te benoemen is in het nieuwe adviesstelsel niet aanwezig. De vervanging van leden van een adviescollege is veeleer een rechtsfiguur die is aangewezen bij overlegorganen, omdat daarbij de vertegenwoordiging van bepaalde groepen of belangen voorop staat. Bij langdurige verhindering of ziekte van een van de leden kan het adviescollege desgewenst ad hoc in specifieke deskundigheid voorzien door het inschakelen van een externe deskundige (zie ook artikel 15). Ook de figuur van «adviserend lid», waaraan een onduidelijke rol en status is verbonden, zal niet (meer) voorkomen.

Artikel 10

Dit artikel schrijft voor dat de benoeming van de voorzitter en de overige leden van een adviescollege geschiedt bij koninklijk besluit. Hiermee wordt een algemene regel gegeven voor alle adviescolleges. De aard en de functie van de advisering, vooral de bevoegdheid om aan de Staten-Generaal te adviseren, brengen mee dat het beschikken bij

koninklijk besluit wenselijk is. Ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdelen e en l, van het reglement van orde voor de ministerraad, wordt de voordracht in de ministerraad behandeld. Aan de betrokken minister is overgelaten op welke wijze hij het adviescollege betreft bij de werving en selectie van kandidaten voor de vervulling van een opengevallen plaats.

Artikel 11

Dit artikel geeft nadere regels over de benoeming van de leden van adviescolleges. De in het eerste lid bedoelde deskundigheid ziet op de deskundigheid in verband met de desbetreffende adviestaak. Bij de benoeming zal ingevolge deze bepaling derhalve uitsluitend aandacht worden geschonken aan de deskundigheid op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld. Daarbij spelen factoren als kennis, ervaring en inzicht een rol. Leden van adviescolleges worden op grond van deze bepaling benoemd als deskundigen op het desbetreffende beleidsterrein; zij vertegenwoordigen geen bijzondere belangen.

Een regeling van de voordracht van kandidaten door bepaalde belangenorganisaties (punt 6h van de bestaande Aanwijzingen inzake externe adviesorganen) is niet opgenomen, aangezien belangenbehartiging in het nieuwe adviesstelsel geen rol meer zal spelen. Met de WRR-voorzitter is de regering van mening dat belang, betrokkenheid, kennis en deskundigheid in elkaars verlengde kunnen liggen. Het is dan ook niet zo dat de leden geen enkele betrokkenheid mogen hebben bij de onderwerpen waarover wordt geadviseerd. De voorgestelde bepaling beoogt echter aan te geven dat de leden als deskundigen en dus op persoonlijke titel en op grond van hun persoonlijke kwalificaties worden benoemd. Hun lidmaatschap is niet afhankelijk van het bekleden van een bepaalde functie of het hebben van een bepaalde hoedanigheid. Zij zullen hun functie onafhankelijk dienen uit te oefenen. Daartegenover staat dat benoeming niet achterwege zal blijven enkel vanwege het lidmaatschap van een bepaalde groepering of het bekleden van een bepaalde bestuurlijke of maatschappelijke functie.

In aanbeveling 15 in het rapport «Raad op maat» is een aanbeveling gedaan ten aanzien van de verenigbaarheid van het lidmaatschap van adviescolleges met het lidmaatschap van de Staten-Generaal. Deze aanbeveling is blijkens de eerder genoemde moties niet door de Tweede Kamer overgenomen als richtlijn voor het nieuwe wettelijke kader. Voor wat betreft de vraag of het lidmaatschap van adviescolleges kan worden gecombineerd met het lidmaatschap van de Staten-Generaal, kan worden opgemerkt dat de regering, in een breder verband, bij de binnenkort ter hand te nemen voorbereiding van een voorstel tot wijziging van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement de wenselijkheid zal bezien van een wettelijke onverenigbaarheid van het lidmaatschap van (onder meer) een adviescollege met het lidmaatschap van de Staten-Generaal.

Het tweede lid bepaalt dat ambtenaren, werkzaam bij de ministeries of de daaronder ressorterende diensten, instellingen of bedrijven, die in verband met hun werk betrokken zijn bij de onderwerpen waarover het adviescollege tot taak heeft te adviseren, geen lid van dat adviescollege kunnen zijn. De benoeming van dergelijke ambtenaren tot lid van een adviescollege zou immers afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de advisering van het adviescollege en zou kunnen leiden tot een «verambtelijking» van het adviescollege. Bovendien zou dat leiden tot een ongewenste vermenging van taken en verantwoordelijkheden van de ambtenaar. Het is wenselijk dat wordt voorkomen dat adviescolleges met een – op grond van hun samenstelling – onduidelijke status worden ingesteld. Het tweede lid, in combinatie met artikel 2, onderdeel b, brengt

mee dat er geen adviescolleges zullen zijn waarin een minderheid van de leden bestaat uit ambtenaren die in hun werkzaamheden als zodanig zijn betrokken bij de onderwerpen die binnen de adviestaak vallen. De thans wel eens voorkomende figuur van de ambtenaar als «adviserend lid», dus zonder stemrecht, doet niet af aan de geschetste bezwaren van ambtelijke deelneming aan de advisering.

In het derde lid wordt een algemene regel gegeven voor de bevordering van de evenredige deelneming van vrouwen of minderheden aan adviescolleges. Gelet op de ondervertegenwoordiging van vrouwen en minderheden in adviescolleges, kan in algemene zin worden opgemerkt dat de strekking van het derde lid in overeenstemming is met de artikelen 1 en 3 van de Grondwet, de daarmee overeenkomende bepalingen in internationale verdragen en artikel 2, derde lid, van de Algemene wet gelijke behandeling. Het derde lid geeft in algemene zin de doelstelling van het beleid aan. Aldus is aan de regering overgelaten op welke wijze in de praktijk gestalte wordt gegeven aan de beoogde evenredige deelneming van vrouwen en minderheden aan adviescolleges. Inmiddels zal worden overwogen of het zinvol is specifieke aanwijzingen ter zake op te stellen. Daarbij zal uiteraard rekening worden gehouden met de grenzen die volgen uit de (Grond)wet, internationale verdragen en gemeenschapsrecht.

Zodra aan de hand van cijfermateriaal ter zake kan worden vastgesteld dat de ondervertegenwoordiging van vrouwen dan wel minderheden in adviescolleges is opgeheven, zal het derde lid overbodig zijn en kan dan vervallen. Omdat niet tevoren kan worden voorzien wanneer dat het geval is, is de voorgestelde bepaling niet aan een bepaalde termijn gebonden. Zodra de ondervertegenwoordiging is opgeheven, zal een voorstel worden ingediend dat ertoe strekt het derde lid van dit artikel te schrappen.

Voor de benoeming van vrouwen in adviescolleges geldt thans het beleid zoals neergelegd in het kabinetsstandpunt «Vrouwen in politiek en openbaar bestuur»¹³. Aan een specifieke regeling zoals neergelegd in de maatregelen 15 en 16 in dat kabinetsstandpunt, volgens welke regeling aan voordragende instanties wordt gevraagd uitsluitend dan wel vooral vrouwelijke kandidaten voor te dragen, bestaat in het nieuwe adviesstelsel geen behoefte meer. In het nieuwe adviesstelsel zal immers geen sprake meer zijn van voordragende instanties. Wel zal het zo zijn, dat bij de werving van kandidaten door middel van een openbare procedure, deze maatregelen kunnen worden uitgevoerd in die zin dat vrouwen met nadruk uitgenodigd kunnen worden te solliciteren en dat – bij voorbeeld in de advertentie – gevraagd kan worden om de betrokken minister in het bijzonder op geschikte vrouwelijke kandidaten te attenderen. Dezelfde gedragslijn kan uiteraard gevolgd worden ten aanzien van alle achterstandsgroepen.

Artikel 12

Dit artikel betreft het ontslag op eigen verzoek (eerste volzin) en het ontslag, anders dan op eigen verzoek (tweede volzin). Ten aanzien van de toepassing van de tweede volzin zal het van de aard en duur van de omstandigheden afhangen of het lid wordt geschorst dan wel ontslagen. Bij de toepassing van het criterium «andere zwaarwegende gronden» kan worden gedacht aan bij voorbeeld de gronden voor ontslag en non-activiteit voor leden van de rechterlijke macht, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Registratiekamer en de Commissie gelijke behandeling (zie de artikelen 11, 12, eerste lid, onderdeel c, en 13 van de Wet op de rechterlijke organisatie). Voorts kan worden gedacht aan

¹³ Kamerstukken II 1991/92, 22 777, nr. 1.

het geval waarin het lid een betrekking aanvaardt die ernstig afbreuk doet aan zijn onafhankelijke positie. Wegens de onafhankelijke positie die adviescolleges ten opzichte van de regering innemen, zal schorsing of ontslag anders dan op eigen verzoek in beginsel slechts toepassing vinden nadat vanwege het adviescollege ter zake duidelijke signalen zijn ontvangen.

Artikel 13

Het voorgestelde artikel biedt de grondslag voor een regeling van de vergoedingen aan de leden van adviescolleges (zie ook punt 7.2, van de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen). De voorgestelde bepaling biedt voorts de grondslag voor een nadere rechtspositieregeling. Daarbij dient de onafhankelijke positie van de leden van adviescolleges gewaarborgd te blijven. Bij de voorgestelde bepaling is uitgegaan van een algemene regeling voor alle leden van adviescolleges. In bijzondere gevallen kan, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, worden besloten voor de leden van een bepaald adviescollege een (op onderdelen) afwijkende regeling te treffen.

De voorgestelde bepaling biedt de grondslag voor een specifieke regeling van de vergoedingen aan leden van adviescolleges voor hun werkzaamheden en voor de door hen gemaakte kosten. Zolang niet van deze mogelijkheid om een specifieke regeling te treffen, gebruik zal zijn gemaakt, zullen het Vacatiegeldenbesluit 1988 en het Reisbesluit binnenland op de leden van adviescolleges van toepassing zijn. De belangrijkste reden om een specifieke regeling te treffen zal zijn gelegen in de omstandigheid dat de genoemde regelingen in bepaalde gevallen niet zonder meer geschikt zijn voor het aantrekken van hoog gekwalificeerde personen als lid van een adviescollege.

Artikel 14

De voorgestelde bepalingen in het eerste en tweede lid betreffen de secretaris van het adviescollege en stemmen overeen met de strekking van punt 7.1, onderdeel a, van de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen.

De bepaling in het derde lid betreft de mogelijkheid van het toevoegen van andere medewerkers aan de secretaris.

Het vijfde lid betreft de rechtspositie van de secretaris en de overige medewerkers. Artikel 1 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement brengt overigens mee dat die regeling van toepassing is op de secretaris en de overige medewerkers.

Naar aanleiding van de adviezen van de Raad voor het natuurbeheer en de WRR-voorzitter ter zake is in het vijfde lid bepaald dat de secretaris en de overige medewerkers niet dan na overleg met de voorzitter van het adviescollege worden benoemd, geschorst en ontslagen.

Artikel 15

De mogelijkheid om commissies in te stellen, wordt ingevolge dit artikel begrensd door de eis dat de commissies van het adviescollege «uit zijn midden» worden ingesteld. Dit betekent dat het adviescollege niet door het instellen van commissies zijn samenstelling kan wijzigen of zijn omvang kan vergroten. Wel kan een adviescollege, bij voorbeeld ten behoeve van de voorbereiding van een advies, gebruik maken van de deskundigheid van ambtenaren of externe deskundigen (zie artikel 18).

Het voorgestelde artikel snijdt de mogelijkheid af dat een commissie uit een adviescollege zich als een zelfstandig adviescollege gaat ontwikkelen. De voorgestelde regeling voorziet aldus niet in de bevoegdheid van een adviescollege om commissies in te stellen die zelfstandig kunnen adviseren (zie punt 7.1, onderdeel b, van de Aanwijzingen). Dit houdt verband met het uitgangspunt van het nieuwe adviesstelsel, dat adviescolleges bestaan uit een beperkt aantal (onafhankelijke) deskundigen (zie punt 5 uit de conclusies en aanbevelingen in het rapport «Raad op Maat»); voor een adviescollege met een beperkt aantal leden bestaat geen noodzaak voor het instellen van zelfstandig opererende (vaste) commissies. Het adviescollege heeft ingevolge de voorgestelde bepaling wel de bevoegdheid om voor het voorbereiden van een bepaald advies een (tijdelijke) commissie in te stellen. De bevoegdheid tot het vaststellen van het advies blijft ingevolge artikel 19 bij het adviescollege zelf berusten.

Artikel 16

Dit artikel bepaalt dat het adviescollege adviseert op schriftelijk verzoek van de regering of een van beide kamers van de Staten-Generaal. Het artikel regelt daarmee tevens hetgeen is gesteld in punt 14 van de conclusies en aanbevelingen in het rapport «Raad op Maat». De hiermee geïntroduceerde bevoegdheid van de beide kamers om rechtstreeks advies te vragen aan alle adviescolleges, betekent een belangrijke vernieuwing van de inrichting van het adviesstelsel. Bij het adviesverzoek kan een termijn worden gesteld (vgl. artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht).

Het adviesverzoek in de zin van de voorgestelde regeling kan slechts worden gedaan door de bij het onderwerp van het adviesverzoek betrokken minister dan wel door een van beide kamers der Staten-Generaal. Hoe het adviesverzoek tot stand komt, is voor de regering en de beide kamers een zaak die wordt beheerst door hun interne orde. Voor de regering is dat vooral het reglement van orde voor de ministerraad en voor de beide kamers ligt het in de rede dat de reglementen van orde van deze kamers aangeven hoe een adviesverzoek tot stand komt. In de praktijk zal de minister die het meest bij het onderwerp van het advies betrokken is, het adviesverzoek doen en – indien dat een andere minister is – de minister die de apparaatszorg heeft, daarvan in kennis stellen of vooraf met hem overleggen. Overigens zal bij het doen van adviesverzoeken die het algemeen regeringsbeleid betreffen, behandeling in de ministerraad plaatsvinden.

Aanbeveling 9 uit het rapport «Raad op maat» betreffende het opstellen van adviesaanvragen ten departemente, leent zich niet voor het opnemen in wetgeving. Het opstellen van een verzoek om advies door de betrokken minister is in beginsel een ongebonden bevoegdheid. Het stellen van een termijn aan de vaststelling van het verzoek is bovendien niet mogelijk, aangezien als regel voor het begin van het opstellen van het verzoek geen objectief vast te stellen tijdstip kan worden aangewezen. De programmering van het opstellen van adviesverzoeken kan wel indirect worden bereikt. In het werkprogramma voor een adviescollege zal kunnen worden aangegeven op welke momenten adviesverzoeken kunnen worden verwacht. Omdat de uitvoering van het werkprogramma zal worden verstoord door het niet tijdig indienen van adviesverzoeken, zal op de betrokken ministers een zekere last rusten de adviesverzoeken betreffende de geprogrammeerde adviezen tijdig in het desbetreffende kalenderjaar bij het adviescollege in te dienen.

Artikel 17

Naar aanleiding van de op het voorontwerp ingekomen adviezen is dit artikel aan het wetsvoorstel toegevoegd. Het artikel regelt de bevoegdheid uit eigen beweging een advies aan de regering uit te brengen. Voor de bevoegdheid het parlement uit eigen beweging te adviseren acht de regering geen plaats. Een dergelijke bevoegdheid zou de politieke besluitvorming kunnen verstoren of doorkruisen.

De tweede volzin schrijft voor dat de betrokken minister tevoren van de voorgenomen advisering uit eigen beweging in kennis wordt gesteld. De minister zal op grond van het werkprogramma wellicht een bepaald uit eigen beweging uit te brengen advies verwachten; het concrete onderwerp van het advies en het mogelijke verband met eventuele adviesverzoeken vanwege de regering zal niet altijd bekend zijn. De minister kan op grond van de kennisgeving beoordelen of het wenselijk is ter zake met het adviescollege in overleg te treden. Dat kan bij voorbeeld het geval zijn, indien door de minister een adviesverzoek over hetzelfde of een daarmee samenhangend onderwerp wordt voorbereid of indien een advies ter zake door de minister niet zinvol wordt geacht. Dat het adviescollege de eerstverantwoordelijke bewindspersoon op de hoogte stelt van het voornemen ongevraagd advies uit te brengen, werd overigens reeds aanbevolen door de Projectgroep externe advisering.¹⁴

Artikel 18

Het voorgestelde artikel geeft aan het adviescollege de bevoegdheid zich ten behoeve van de advisering te laten voorlichten door ambtenaren of – bij voorbeeld indien de gewenste inlichtingen niet door ambtenaren kunnen worden gegeven – door anderen, waaronder externe deskundigen, indien nodig in te schakelen op contractbasis. Een ambtenaar of een andere deskundige kan aldus ten behoeve van de voorbereiding van bepaalde adviezen desgevraagd het adviescollege met informatie ter zijde staan en op uitnodiging van het adviescollege aanwezig zijn bij de vergaderingen of als adviseur deelnemen aan de beraadslagingen van het adviescollege. De betrokken minister kan (naast overlegging van de beschikbare gegevens, onderzoeksrapporten e.d.) ter bevordering van een goede voorlichting van het adviescollege in zijn adviesverzoek aangeven welke ambtenaren beschikbaar zijn voor het geven van inlichtingen over het onderwerp van het advies.

Het adviescollege zal in beginsel binnen de grenzen van het desbetreffende begrotingsartikel voor het adviescollege, zo nodig door tussenkomst van de betrokken minister, externe deskundigen kunnen inhuren, onverminderd de verantwoordelijkheid van de beherende minister ten aanzien van de begroting en dus altijd met machtiging van de minister. Het inschakelen van deskundigen kan bij voorbeeld zinvol zijn ter compensatie van de kennis of ervaring van een lid dat langdurig verhinderd is de vergaderingen bij te wonen of om op een zeer specifiek deelterrein nadere informatie te verkrijgen of een onderzoek te laten uitvoeren.

Ten aanzien van aanbeveling 6 uit het rapport «Raad op maat» om te voorzien in toereikende middelen teneinde ad hoc over de vereiste expertise te beschikken zij verwezen naar hoofdstuk 5. Over de omvang van de (jaarlijks) toe te kennen middelen wordt geen wettelijke bepaling voorgesteld. De vaststelling daarvan is aan de begrotingswetgever. Bij de begrotingsvoorbereiding zal rekening worden gehouden met de uitgaven in verband met het inhuren van externe deskundigen ten behoeve van het adviescollege.

¹⁴ Zie: Projectgroep externe advisering, (Commissie-Van der Ploeg) derde interim-rapport, 's-Gravenhage 1984, blz. 18. Zie ook: Kummeling, H.R.B.M. (1988), *Advisering in het Publiekrecht*. Den Haag SDU (diss. K.U. Nijmegen), blz. 141.

Artikel 19

Het voorgestelde artikel geeft een regeling van de besluitvorming door het adviescollege. De voorgestelde regeling is gemodelleerd naar de desbetreffende bepalingen in het reglement van orde voor de ministerraad en de Wet op de Raad van State.

Het eerste lid bepaalt dat het adviescollege in vergadering over de uit te brengen adviezen beraadslaagt en besluit. Niet vereist is, dat het advies in definitieve vorm in een vergadering wordt vastgesteld. Het college kan besluiten de eindredactie van het advies bij voorbeeld aan de voorzitter over te laten. Zo nodig kan in het reglement van orde daarvoor een voorziening worden getroffen.

Het tweede lid geeft een regeling van het voor de besluitvorming over de adviezen vereiste quorum.

Het derde lid bepaalt dat voor de vaststelling van adviezen een gewone meerderheid is vereist en dat elk lid, inclusief de voorzitter, bij een stemming één stem heeft. Hierdoor wordt de gelijkwaardigheid van de leden tot uitdrukking gebracht. Het derde lid staat er overigens niet aan in de weg dat die meerderheid de weg waarlangs zij haar conclusie bereikt, in het advies weergeeft; daarbij kunnen de afzonderlijke argumenten en de weging daarvan worden besproken. Het komt uiteraard de duidelijkheid en waarde van het advies ten goede als daarnaast alleen de conclusie van de meerderheid in het advies zelf wordt weergegeven.

Het vierde lid geeft aan dat het advies zo nodig door middel van een stemming kan worden vastgesteld en dat in zo'n geval voor de vaststelling een gewone meerderheid is vereist.

Het vijfde lid geeft een regeling voor de situatie dat de stemmen staken. Teneinde een voortdurende impasse te voorkomen, is bepaald dat in zo'n geval de stem van de voorzitter beslissend is.

Het zesde lid maakt het mogelijk om bij een advies een minderheidsstandpunt te voegen. Daarmee wordt tevens voorkomen dat in belangrijke vraagstukken principiële of fundamentele verschillen in opvatting tussen leden van een adviescollege, dwingen tot het uitbrengen van (onbeduidende) compromisadviezen. Eventuele minderheidsadviezen kunnen bovendien ook bruikbaar zijn bij de verdere beleidsvoorbereiding. De redactie van het vijfde lid is gelijk aan het huidige artikel 10, tweede lid, van de Wet op het specifiek cultuurbeleid¹⁵.

Ten slotte zij opgemerkt dat het in de praktijk slechts zelden zal voorkomen dat over de vaststelling van een advies bij wijze van stemming moet worden beslist.

Artikel 20

Het voorgestelde artikel bepaalt dat het adviescollege zijn werkwijze nader in een reglement van orde kan vastleggen. In dat reglement kan ook een regeling worden opgenomen over de toelating van toehoorders tot de vergaderingen en de gang van zaken tijdens de vergaderingen voor zover het de toehoorders betreft. De openbaarheid van de vergaderingen wordt aldus, binnen het kader van de opgedragen adviestaak, aan het adviescollege overgelaten.¹⁶

¹⁵ Zoals dat komt te luiden na de totstandkoming en inwerkingtreding van het in noot 16 vermelde wetsvoorstel.

¹⁶ Dit is ook in lijn met advies van de Raad van State over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid in verband met de instelling van een adviesorgaan voor het beleid op het terrein van de cultuur (Raad voor cultuur); zie Kamerstukken II 1994/95, 24 090, A, blz. 1.

Artikel 21

Het voorgestelde artikel bepaalt dat, indien het adviesverzoek vanwege een van beide kamers der Staten-Generaal is gedaan, het advies tevens aan de betrokken minister wordt gezonden. Het advies is overigens in dat geval direct na het uitbrengen feitelijk openbaar. In de andere gevallen geldt artikel 9 van de Wet openbaarheid van bestuur.

Artikel 22

Dit artikel betreft de samenwerking tussen adviesorganen. Het wetsvoorstel laat de vrijheid om over een bepaald onderwerp aan meer dan één adviescollege advies te vragen. Die colleges kunnen op grond van de tweede volzin in zo'n geval, indien hun tevens gevraagd wordt om gezamenlijk advies uit te brengen, in onderling overleg tot een vorm van (tijdelijke) samenwerking komen. Zij zijn in dat geval bevoegd een gemengde commissie samen te stellen om het advies voor te bereiden. De wijze waarop het gezamenlijke advies wordt voorbereid, is aldus aan de betrokken colleges overgelaten. Indien bij het adviesverzoek om een gezamenlijk advies wordt gevraagd, zijn de betrokken colleges verplicht gezamenlijk advies uit te brengen.

Artikel 23

Dit artikel betreft een uitwerking van punt 11 van de conclusies en aanbevelingen in het rapport «Raad op Maat» en beoogt te bevorderen dat de vaststelling van een regeringsstandpunt ten aanzien van een advies spoedig gebeurt. Indien het vaststellen van een standpunt lang op zich laat wachten, kan de indruk worden gewekt dat het bestuur niet slagvaardig is. Ook kan dit onnodige onzekerheid met zich brengen. Dat is ook de strekking van punt 11 van de conclusies en aanbevelingen in het rapport «Raad op Maat».

De voorgestelde regeling schrijft voor dat de betrokken minister de Staten-Generaal binnen drie maanden op de hoogte stelt van zijn standpunt over het advies, tenzij dat binnen die termijn niet mogelijk is. Indien de termijn van drie maanden niet gehaald kan worden, stelt de betrokken minister de beide kamers daarvan (gemotiveerd) in kennis. Daarbij zal de betrokken minister kunnen aangeven op welke termijn het standpunt zal worden uitgebracht.

De verplichting een standpunt vast te stellen geldt ingevolge de voorgestelde bepaling niet ten aanzien van adviezen over formele wetgeving of algemene maatregelen van bestuur, de door de Staten-Generaal gevraagde adviezen en te laat uitgebrachte adviezen. Wat de advisering over wetgeving betreft, zij opgemerkt dat de standpuntbepaling plaats vindt in het kader van het wetsvoorstel of het ontwerpbesluit. Het standpunt zal (als regel) in de memorie van toelichting of nota van toelichting worden neergelegd. Het wetgevingsproces heeft een eigen orde en dynamiek. Het voorschrift dat het standpunt binnen een bepaalde termijn aan de Tweede Kamer wordt gezonden zou het wetgevingsproces verstoren. In de voorgestelde bepaling wordt er overigens vanuit gegaan dat het aan de Staten-Generaal is om te beoordelen of in de gevallen die buiten de reikwijdte van de voorgestelde bepaling vallen, het wenselijk is dat de vaststelling van een (afzonderlijk) standpunt plaatsvindt. Indien de regering in die gevallen niet uit eigen beweging een standpunt vaststelt, kunnen de kamers de betrokken minister(s) daarom verzoeken. Het begrip «tijdig» in het eerste lid heeft overigens dezelfde betekenis als dat begrip in artikel 3:6, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 24

Dit artikel bepaalt dat het adviescollege ieder jaar vóór 1 april de betrokken minister een voorstel doet voor het begrotingsartikel dat betrekking heeft op het adviescollege. De betrokken minister heeft dit voorstel nodig bij de verdere begrotingsvoorbereiding. Het voorgestelde artikel is overigens gebaseerd op de huidige in punt 9.2 van de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen vervatte regel.

Artikel 25

Dit artikel betreft een uitwerking van punt 7 uit de conclusies en aanbevelingen uit het rapport «Raad op Maat». Het voorgestelde artikel bepaalt dat het adviescollege jaarlijks een werkprogramma opstelt. Het werkprogramma zal een eenvoudige beschrijving moeten bevatten van de in het programmajaar te verwachten werkzaamheden van het adviescollege. De mate van detaillering is aan de betrokken minister overgelaten. In het nieuwe adviesstelsel zal de advisering uit eigen beweging ten opzichte van de taak om op verzoek te adviseren, een beperkte activiteit zijn. De vraag in hoeverre het programma ruimte biedt voor advisering uit eigen beweging dient uit het werkprogramma, in samenhang met de beschikbare middelen ingevolge het desbetreffende begrotingsartikel, te volgen. Aldus kan de feitelijke ruimte voor advisering uit eigen beweging jaarlijks door de betrokken minister worden begrensd. Het adviescollege kan ter zake voorstellen doen.

Ingevolge het derde lid kan de betrokken minister het werkprogramma wijzigen. Dit kan bij voorbeeld op grond van een wijziging van de beschikbare middelen ingevolge de desbetreffende begrotingswet. Voorts kan naar aanleiding van de begrotingsbehandeling blijken van wensen van de Staten-Generaal ten aanzien van het werkprogramma. Hiermee wordt enerzijds tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer om bij de vaststelling van het werkprogramma betrokken te zijn.¹⁷ Anderzijds laat de voorgestelde regeling de normale verhouding tussen regering en Staten-Generaal onverlet.

Artikel 26

Dit artikel bepaalt dat het adviescollege «rekening houdt» met het werkprogramma en dat het bij zijn taakuitoefening de grenzen van de toegekende middelen in acht neemt. Het werkprogramma is daarmee richtsnoer voor de taakvervulling door het adviescollege. Het werkprogramma heeft dus niet het rigide karakter dat in enkele adviezen over het voorontwerp werd verondersteld. Ontwikkelingen die zich in de loop van het jaar voordoen, kunnen noodzaken tot bijstelling van het programma.

Voor de duidelijkheid wordt in de tweede volzin bepaald dat de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling van de werkwijze van adviescolleges geen afwijking van de Comptabiliteitswet inhoudt. De voorgestelde regeling doet ook niet af aan de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de betrokken minister voor het beheer van de begroting. De uitgaven die worden gedaan in verband met de taakuitoefening door adviescolleges die geen rechtspersoonlijkheid bezitten, betreffen de normale begrotingsuitvoering en komen ten laste van de begroting van het desbetreffende ministerie. De betrokken minister blijft ook ten aanzien van de uitgaven die verband houden met de taakuitoefening door het adviescollege belast met het begrotingsbeheer. Hoewel de betrokken minister, bij voorbeeld, de secretaris van het adviescollege de vrijheid kan laten over het

¹⁷ Zie: Handelingen II 1994/95, blz. 3585–3586.

toegestane bedrag te beschikken¹⁸, blijft het adviescollege in financieel opzicht ondergeschikt aan de beherende minister.

Artikel 27

Het eerste lid van dit artikel betreft de verplichting van het adviescollege een jaarverslag uit te brengen. Het tweede lid bepaalt dat elke vier jaar naast het jaarverslag tevens een evaluatieverslag wordt uitgebracht. Het adviescollege is overigens vrij de evaluatie zelf uit te voeren dan wel (gedeeltelijk) uit te besteden.

De tweede volzin van het derde lid hangt samen met de coördinerende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken. Deze minister is voor de Staten-Generaal het algemene aanspreekpunt inzake de ontwikkeling van het adviesstelsel en de samenhang tussen de adviestaken van de afzonderlijke adviescolleges.

Op grond van het evaluatieverslag wordt, ook ten aanzien van de bij wet voor onbepaalde tijd ingestelde colleges, periodiek bezien of handhaving van het adviescollege wenselijk is. Niet alleen het handhaven van het college als zodanig kan daarbij aan de orde zijn, maar ook de omvang van het college en de omschrijving van de adviestaak in relatie tot de adviesbehoefte van de regering.

Artikel 28

Dit artikel betreft de informatievoorziening tussen adviescollege en de betrokken minister. De regering is voornemens in het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo een algemene aanwijzing van adviescolleges op te nemen. In het verkeer tussen adviescollege en burgers zal aldus de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Wet Nationale ombudsman (WNo) van toepassing zijn. Voor wat de informatie-uitwisseling tussen het adviescollege en de ministers betreft, wordt er vanuit gegaan dat de Wob daarvoor niet het geschikte kader is. Die regeling is vooral bedoeld voor de verhouding tussen de overheid en burgers. Net als (andere) zelfstandige bestuursorganen dienen adviescolleges de betrokken minister van de nodige informatie te voorzien. Vooral de feitelijke gegevens die aan de adviezen ten grondslag liggen, zijn in dat verband van belang. Het voorgestelde artikel strekt ertoe een informatieplicht voor adviescolleges ten opzichte van de betrokken minister vast te leggen.

Artikel 29

Hoewel met de opheffing van het bestaande adviesstelsel en de inrichting van een nieuw stelsel per 1 januari 1997 op het terrein van de externe advisering van de rijksoverheid «schoon schip» zal worden gemaakt en met de voorgestelde Kaderwet adviescolleges een doelmatige begrenzing van de mogelijkheden tot uitdijing van het adviesstelsel en «wildgroei» in de toekomst zal worden gegeven, is het wenselijk de ontwikkelingen in het adviesstelsel periodiek in algemene zin te bezien. De voorgestelde evaluatiebepaling vereist een vierjaarlijkse evaluatie door de regering. Aldus bestaat de wettelijke verplichting om periodiek te bezien of het adviesstelsel voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Artikel 30

De leden van adviescolleges zijn ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet. Dit zou zonder de voorgestelde voorziening gevolgen

¹⁸ Vergelijk artikel 17, vierde lid, van de Comptabiliteitswet.

hebben die niet verenigbaar zijn met hun – in inhoudelijk opzicht – onafhankelijke positie.

Artikel 31

Dit artikel regelt de materie die thans in aanwijzing 9.3 van de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen wordt beschreven. Het voorgestelde voorschrift in de Comptabiliteitswet dat per adviescollege een afzonderlijk begrotingsartikel wordt opgenomen, biedt voor de regering en de Staten-Generaal jaarlijks duidelijkheid over de aan de advisering door het adviescollege verbonden uitgaven.

In de begrotingen voor 1997 zullen voor de adviescolleges die per 1 januari 1997 worden ingesteld, reeds aparte begrotingsartikelen worden opgenomen. Bij de begrotingsvoorbereiding in 1996 zal met de inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging van de Comptabiliteitswet worden rekening gehouden.

Artikel 32

Dit artikel geeft een (overgangs)regeling voor adviescolleges waarop, gelet op het tijdstip waarop zij worden ingesteld, de procedureregeling ten aanzien van het werkprogramma, zoals neergelegd in artikel 25, voor de eerste adviesperiode niet kan worden toegepast. In die gevallen dient ingevolge het voorgestelde artikel de in artikel 25 neergelegde procedure zoveel mogelijk te worden gevolgd. De voorgestelde regeling geldt (als overgangsregeling) overigens ook voor het vaststellen van de werkprogramma's voor het jaar 1997 voor de adviescolleges «nieuwe stijl» die per 1 januari 1997 worden ingesteld.

Artikel 33

Het tijdstip van inwerkingtreding is gesteld op 1 januari 1997, zijnde de dag dat het nieuwe adviesstelsel zal zijn ingericht. Voor de thans bestaande adviescolleges zal het wetsvoorstel geen betekenis hebben, aangezien zij hun adviestaken op dat tijdstip zullen verliezen dan wel zullen worden afgeschaft.

Met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van de voorgestelde wettelijke regeling zullen de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen worden ingetrokken en zullen de Aanwijzingen voor de regelgeving worden aangepast.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm