

Vergaderjaar 2005–2006

24 503

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

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2006

In het Hoofdlijnenakkoord is een doorlichting van de kennis- en adviesfunctie aangekondigd. In het kader van de doorlichting heeft in de periode 2004–2006 een aantal onderzoeken (bijgevoegd)¹ plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot aanbevelingen voor veranderingen in processen, werkwijzen en structuur van het stelsel van kennis en advies.

Op basis van deze aanbevelingen heeft het kabinet besloten de in deze brief aangekondigde acties te ondernemen.

Onderstaand worden achtereenvolgens de maatregelen op gebied van het kennisstelsel (het geheel van sectorraden, planbureaus, kennisinstellingen, etc.) en het adviesstelsel (geheel van kaderwet adviescolleges) toegelicht.

Kennisstelsel

Uit de doorlichting van het kennisstelsel van de rijksoverheid is onder meer gebleken dat er wel veel en goede kennis in Nederland is, maar dat die onvoldoende doorwerkt in de beleidsontwikkeling. Daarnaast is de kennisontwikkeling voor de middellange en lange termijn matig. De voorstellen op het terrein van het kennisstelsel beogen bij te dragen aan het oplossen van deze problemen. Bij de totstandkoming van deze brief en de uiteengezette denkrichting, is dankbaar gebruik gemaakt van een tweetal recent verschenen adviezen: *Kennis voor beleid – beleid voor Kennis* van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) en de *Contourschets van een functionele en instrumentele intermediaire structuur voor Kennis, Beleid en Innovatie* van de commissie Rabbinge. Eerstgenoemde richt zich op een adequate kennisvergaring en een betere benutting van kennis door de departementen in het beleidsproces. Daarin staat de interactie tussen kennis en beleid centraal alsmede interdepartementale afstemming van kennisvragen. Laatstgenoemde gaat vooral in op de vraag welke verbindingen tussen kennisaanbod (wetenschap), en

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kennisvraag (van de overheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties) kunnen bijdragen aan (a) een betere benutting van kennis én (b) een betere aansluiting van de kennisontwikkeling aan de vraag. Gezien het belang van beide adviezen bij de totstandkoming van deze brief én de nadere uitwerking van de aanbevelingen door de departementen, zijn de kabinetsreacties op deze adviezen als bijlage bij deze brief opgenomen.

De departementen zullen bij de inrichting van hun kennisfunctie tevens de motie van het kamerlid Hermans (LPF) betrekken. Deze motie is ingediend tijdens het debat met minister Peijs over het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur. In de motie werd opgeroepen om per departement na te gaan of een onafhankelijke kennisseenheid – à la het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) bij Justitie en de Kenniseenheid Mobiliteit i.o. bij Verkeer en Waterstaat – een hanteerbaar model oplevert dat dienstbaar kan worden gemaakt aan een betere onderbouwing van beleid.

1. Interactie ambtelijke top en kennisinstellingen verbeteren

De AWT merkt in zijn advies op dat het contact tussen departement en de kennisleveranciers op elk niveau moet gelden maar begint op het topniveau.

Om de communicatie tussen ministeries en kennisinstellingen/ adviesraden te verbeteren, organiseert elk ministerie een directe interactie met de relevante kennisinstellingen. Doel is kennis te vergaren voor beleidsontwikkeling en besluitvorming. Op deze wijze kan worden bevorderd dat beleid steviger wortelt in (wetenschappelijke) kennis. Een bruikbaar instrument daarvoor is de zogenoemde kenniskamer waarin de ambtelijke top van het departement de top van (relevante) kennisinstellingen ontmoet om de aansluiting tussen kennis en beleid te verstevigen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat kent deze voorziening al (in de vorm van het Plesmangesprek) en het ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap richt momenteel een kenniskamer in.

Om ervaringen te delen en van elkaar te leren zullen eind 2006, via het Strategieberaad Rijksbreed, het beraad van directeuren/hoofden strategie van de departementen, planbureaus en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), goede praktijken in de vormgeving van deze kenniskamers worden verzameld en verspreid.

2. Beleid voor kennis organiseren

De rijksoverheid heeft een verantwoordelijkheid om nieuwe kennis-thema's te verkennen en te identificeren voor het publiek gefinancierde maatschappijgeoriënteerde onderzoek op de middellange en lange termijn. Doel daarvan is het voeden van een brede kennisbasis die ons land in staat moet stellen adequate antwoorden te formuleren op strategische uitdagingen.

Departementen moeten daartoe een optimaal arrangement kunnen inrichten. Om hen daarvoor ruimte te geven wordt het huidige stelsel van sectorraden opgeheven¹. Voor de inrichting van de voorziening kunnen de afzonderlijke departementen kiezen uit de volgende 4 hoofdvarianten:

1. *De «smalle» kenniskamer.* Deze is louter gericht op de versterking van de interactie tussen de ambtelijke top en de kennisinstellingen met het doel kennis te ontwikkelen dan wel te ontsluiten voor lopende beleidsprogramma's. Het is mogelijk dat in de departementale kenniskamers nieuwe kennisthema's op de middellange en lange termijn worden

¹ De recente verlenging van de zittingsduur van de RMNO met 6 jaar (Staatsblad 2006, nr. 237, d.d. 8 mei 2006) is ondergeschikt aan het voornemen het stelsel van sectorraden op te heffen.

- geïdentificeerd. Dat is echter geen vooropgezet doel, identificatie van kennisthema's komt hier hooguit spontaan tot stand.
2. *Een «brede» kenniskamer.* Deze voorziening richt zich naast de versterking van de interactie tussen de ambtelijke top en de kennisinstellingen ook op het expliciet verkennen en identificeren van belangwekkende kennisthema's op de middellange en lange termijn. Op deze wijze wordt expliciet bijgedragen aan de ontwikkeling van een brede kennisbasis. Het verkennen en identificeren van kennisthema's vindt in dit model binnen de departementen plaats.
 3. *Een «brede» kenniskamer plus een «buitenboordmotor».* In dit model wordt de kenniskamer gevoed door een onafhankelijk interactief proces van verkennen en identificeren van nieuwe kennisthema's dat op enige afstand van de overheid wordt geplaatst (buitenboordmotor). Hierdoor worden de verkenningen niet belast door de departementale beleidskaders en wordt het gevaar van tunnelvisie verminderd. Het proces van verkennen en identificeren van nieuwe kennisthema's wordt per departement afzonderlijk georganiseerd.
 4. *Een «brede» kenniskamer en een «buitenboordmotor» aangevuld met een voorziening voor een gezaghebbende regie.* Om het gevaar van departementale verkokering tegen te gaan kan in aanvulling op model 3 gekozen worden voor bovendepartementale regie op het verkenningenproces. Het risico hiervan is dat dit zou kunnen uitmonden in een nieuwe institutionele gelaagdheid, die haaks staat op de ook hier gewenste directe interactie tussen vraag en aanbod van kennis.

Departementen hoeven uiteraard niet voor de eeuwigheid voor één bepaald arrangement te kiezen. De door departementen gekozen inrichting zal worden geëvalueerd in het licht van de hier gezochte voeding van een brede kennisbasis. Op die manier kunnen departementen via een leerproces steeds komen tot de meest passende inrichting. Het keuzeproces moet in elk geval zodanig vorm worden gegeven dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap haar verantwoordelijkheid als coördinerend minister van wetenschapsbeleid kan waarmaken.

Adviesstelsel

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de Kaderwet Adviescolleges. Dit betreft colleges die krachtens publiekrecht tot taak hebben de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk.

Geconstateerd kan worden dat o.a.:

- het adviesstelsel nog te vaak verkokerd werkt en dus intersectorale advisering niet goed van de grond komt;
- het advies en de adviesaanvraag vaak niet voldoende op elkaar aansluiten;
- er een sterke behoefte bestaat aan transparantie met name op gebied van (relevante) nevenfuncties en beloningen;
- er vaker gebruik dient te worden gemaakt van «frisse», nieuwe leden bij adviescommissies.

Maatregelen die het kabinet op de *korte termijn* neemt, richten zich op verbetering van de adviesvragen (o.a. door instellen kenniskamers), verbetering van de intersectorale advisering (door afstemmen van werkprogramma's en experimenteren met intersectorale, flexibele vormen van adviesraden), het stimuleren van vernieuwing en verjonging binnen adviesraden (o.a. verlenging van zittingstermijn slechts bij hoge uitzondering toestaan) en het verkrijgen van transparantie op gebied van vergoe-

dingen, relevante nevenfuncties en samenstelling van adviesraden (plaatsen van gegevens op website).

Op de *lange termijn* staat het kabinet een verdergaande aanpassing van het adviesstelsel voor ogen, aansluitend op de voorstellen tot herinrichting van de Rijksdienst. Hiervoor werkt de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een aantal scenario's uit voor het nieuw te vormen kabinet.

Hieronder worden de genoemde punten verder toegelicht.

Adviesvragen/kennisprogramma's

Net als bij de kennisfunctie is geconstateerd dat ook de vraagarticulatie bij adviesraden niet optimaal verloopt. Met name het formuleren van de juiste strategische vragen vanuit de departementale organisatie en het opnemen daarvan in het werkprogramma van het adviescollege leidt niet altijd tot het gewenste resultaat. Gebrek aan interactie tussen de ministeries en kennisinstellingen/adviesraden leidt er onder meer toe dat wederzijdse verwachtingen niet duidelijk zijn.

Ter verbetering hiervan zullen de adviesraden plaatsnemen in de kenniskamers (zie «kennisstelsel»). Hier spreken vragers en aanbieders enkele malen per jaar en op bestuurlijk niveau over de strategische adviesbehoefte van de overheid. Dit resulteert in afspraken en intenties over de advisering op hoofdlijnen. Vraag en aanbod worden als het ware bijeengebracht. Dit leidt tot een betere aansluiting van adviesvraag en advies.

Afstemmen werkprogramma's

De werkprogramma's van de adviescolleges onderling zijn nu nog weinig op elkaar afgestemd. Ook de aansluiting op het werkprogramma van de planbureaus is gebrekkig.

Dit kan leiden tot dubbelingen in adviesaanvragen binnen het adviesstelsel. En, misschien wel belangrijker, door gebrek aan overzicht worden kansen gemist op het terrein van departementsoverschrijdende issues. Over het algemeen werken de adviesraden voornamelijk voor één departement, terwijl niet alle vraagstukken passen in het keurslijf van een departement. Vanaf volgend jaar worden de werkprogramma's van alle (strategische) adviescolleges en planbureaus gelijktijdig en afgestemd in de ministerraad besproken. Het ministerie van Algemene Zaken zal zorgdragen voor de doorgeleiding (inclusief advies) van de werkprogramma's naar de ministerraad.

Op deze wijze kunnen de belangrijkste departementsoverschrijdende issues in beeld worden gebracht en worden besproken, teneinde synergievoordelen te ontdekken en mogelijk gezamenlijk een adviesvraag te stellen aan één of meerdere adviesraden.

Slimmer organiseren adviesstelsel

De kennis- en adviesfunctie is ten dele verkokerd in het verlengde van departementale verkokering. Hierdoor blijft de samenhang tussen beleids-terreinen vaak onderbelicht en worden synergievoordelen niet benut. Voor het adviesstelsel geldt dat sprake is van een beperkte intersectorale samenwerking en afstemming tussen adviesraden.

Op de *lange termijn* staat het kabinet dan ook een verdergaande aanpassing van het adviesstelsel voor ogen. Kernwoorden hierin zijn: minder verkokering, bredere (strategische) advisering en een efficiënte organisatie van het stelsel.

Te denken valt aan één of een beperkt aantal raden met daaronder een aantal flexibele pools van deskundigen die ad hoc kunnen worden ingezet voor (sectoroverstijgende) advisering over complexe maatschappelijke vraagstukken.

De Minister voor BVK zal vanuit zijn verantwoordelijkheid voor Bestuurlijke Vernieuwing een aantal scenario's voor dergelijke flexibele adviesraden verder uitwerken voor het nieuw te vormen kabinet.

Met dit langere termijnbeeld voor ogen, worden op *korte termijn* de volgende stappen ondernomen:

- De Raad voor Gezondheidsonderzoek (RGO) en de Gezondheidsraad (GR) zullen worden samengevoegd.
Het opgaan van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) in de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ) zal nog nader worden gezien. Daarnaast zal VROM de overheveling onderzoeken van de taken van de Adviesraad Gevaarlijk Stoffen naar de Ongevallenraad of VROM-raad.
- Een aantal departementen neemt efficiëntiemaatregelen op het gebied van de secretariaten van de adviescolleges.
De secretariaten van de RGO en GR zullen worden samengevoegd. De samenvoeging wordt onderzocht van het secretariaat van de VROM-raad met dat van de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) en secretariaten van andere adviesraden (bv. Raad voor Landelijk Gebied en Raad voor Verkeer en Waterstaat).
Bij oprichting van ad hoc commissies zullen de secretariaten zo veel mogelijk aansluiten bij bestaande commissies.
Daarnaast zal eind 2006 de minister voor BVK de effecten van de taakstelling op de adviesraden (voortkomend uit motie Verhagen) evalueren.
- De eerste stap naar integrale en flexibele (samenstelling van) adviescolleges zal worden gezet op het fysieke domein (Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROM-raad, Raad voor Landelijk Gebied), waar de mogelijkheid van een dergelijke samenwerking zal worden onderzocht.

Ten behoeve van de uitwerking van een kleiner en flexibel adviesstelsel op lange termijn zal de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de komende maanden de dialoog opzoeken met o.a. de adviesraden en Tweede Kamerleden, in het kader van de op te stellen scenario's voor een flexibel stelsel voor het nieuwe kabinet.

«Frisse» samenstelling van adviescommissies

Het kabinet constateert dat adviescommissies erg traditioneel worden vormgegeven: vaak komen dezelfde namen van (overigens deskundige) voorzitters/leden terug. Ook in de zelfevaluaties geeft een aantal adviesraden aan dat verjonging/nieuw bloed een nieuwe impuls zou kunnen geven.

Derhalve is afgesproken in het kabinet om (advies)colleges meer «verfrissend» samen te stellen (door minder uit dezelfde «vijver te vissen» en meer gebruik te maken van o.a. mensen uit het bedrijfsleven of buitenland). Om dit te bevorderen heeft het kabinet afgesproken om slechts bij uitzondering de zittingstermijn van leden en voorzitters van adviesraden te verlengen.

Meer transparantie

In 2005 is een inventarisatie gedaan van vergoedingen van leden en voorzitters van commissies. De verkregen gegevens met betrekking tot vergoedingen en samenstelling van commissies zijn op het internet geplaatst. In het kader van deze transparantie worden de samenstelling en de

vergoedingen niet eenmalig, maar structureel op internet gezet (bijgehouden door de ministeries zelf). Ook zal het traject worden ingezet dit voor de relevante nevenfuncties van commissieleden van kaderwet adviescolleges te realiseren (motie Halsema, 29 508, nr. 4). Daarnaast zal de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties het initiatief nemen voor een gezamenlijke website waarop de gegevens van de departementen up to date gebundeld worden weergegeven.

Terughoudendheid instellen ad hoc commissies

Momenteel wordt regelmatig gebruik gemaakt van ad hoc commissies. Het betreft hier commissies onder namen als platform, expertiseteam, klankbordgroep, etc (zij vallen overigens vaak niet onder de Kaderwet Adviescolleges). Het kabinet spreekt af om terughoudend om te gaan met het instellen van dergelijke ad hoc commissies – in welke vorm en onder welke vlag dan ook – en taken zoveel mogelijk bij al bestaande permanente (advies)colleges te beleggen. Dit is in lijn met de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Halsema over terughoudendheid bij het instellen van eenmalige ad hoc commissies (29 508, nr. 3).

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven