

Vergaderjaar 2001–2002

**28 101**

## **Doeltreffendheid en effecten van de Kaderwet adviescolleges**

**Nr. 3**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2002

De staat van advies is het eerste verslag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de *doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet adviescolleges* in de praktijk (kamerstukken II, 2001–2002, 28 101, nr. 1) sinds de inwerkingtreding van deze wet. Dit evaluatieverslag is voor de Raad voor het openbaar bestuur aanleiding geweest om op 19 december 2001 met een advies over de Evaluatie Kaderwet adviescolleges (kenmerk Rob2001/U102268) te komen. Dit advies is uit eigen beweging door de Raad voor het openbaar bestuur uitgebracht.

Conform artikel 24, eerste lid, sub b, van de Kaderwet adviescolleges dient de betreffende minister binnen drie maanden na ontvangst van het advies de beide Kamers der Staten-Generaal in kennis te stellen over een uit eigen beweging uitgebracht advies over hoofdlijnen van beleid. Het advies heb ik op 9 januari jl. ontvangen.

Conform artikel 24, eerste lid, van de Kaderwet zend ik onderhavig standpunt ook aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Bovendien stuur ik een afschrift van deze brief aan de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, prof. dr. J. A. van Kemenade.

#### **Algemene opmerkingen**

Het oordeel van het kabinet over het functioneren van het adviesstelsel, heb ik in het evaluatieverslag «De staat van advies» van 12 oktober 2001 en tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 30 januari jl. (kamerstukken II, 2001–2002, 28 101, nr. 2) hierover kenbaar gemaakt. Tijdens dit Algemeen Overleg ben ik ook al mondeling ingegaan op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur en vragen van leden van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van het advies. Voor wat betreft mijn algemene reactie op het advies verwijs ik hiernaar.

De Raad voor het openbaar bestuur uit in zijn advies waardering voor het nauwkeurige onderzoek. Alle vaste adviescolleges (waaronder de Raad voor het openbaar bestuur) en ministeries zijn door middel van vragenlijsten, gesprekken en discussiebijeenkomsten in de periode 2000–2001 bij de evaluatie van de Kaderwet betrokken geweest. Ook zijn zij door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de gelegenheid gesteld om op de concept-tekst van het evaluatieverslag te reageren.

### **Discussie over het functioneren van het adviesstelsel in het geheel**

*De Raad voor het openbaar bestuur betreurt dat het evaluatierapport nauwelijks een aanzet biedt voor een fundamentele discussie over het functioneren van het adviesstelsel in het geheel. De Raad wil dat het gesprek over het evaluatierapport niet blijft steken in vragen over het al dan niet functioneren van de desbetreffende artikelen van de Kaderwet adviescolleges.*

Allereerst wil ik in herinnering brengen dat artikel 30 van de Kaderwet voorschrijft dat de minister van Binnenlandse Zaken een verslag stuurt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De opmerking van de Raad voor het openbaar bestuur wekt de indruk alsof het al dan niet functioneren van artikelen van de Kaderwet geen relatie heeft met het functioneren van het adviesstelsel in zijn geheel. Om duidelijk te maken welke organisatorisch-procedurele en politiek-bestuurlijke doelstellingen de Kaderwet en de afzonderlijke wetsartikelen voor het adviesstelsel hebben, is dit uitvoerig in «De staat van advies» toegelicht. Vervolgens is telkens weergegeven hoe dit in de praktijk heeft gefunctioneerd.

In hoofdstuk 5 (van «De staat van advies») over de politiek-bestuurlijke aspecten van de Kaderwet en hoofdstuk 6 over de bestendigheid van het adviesstelsel wordt uitvoerig aandacht besteed aan het functioneren van het adviesstelsel in het geheel. Zo komen de versoering van het adviesstelsel, de scheiding van advies en overleg, de politieke aansturing door middel van het werkprogramma, de relaties tussen adviesaanvrager en adviseur en de ontkokering in het gehele adviesstelsel uitvoerig aan de orde. In hoofdstuk 6 van «De staat van advies» worden onder meer de flexibiliteit, de verzakelijking, de EU-bestendigheid van het adviesstelsel en de verbetering van het draagvlak van adviezen bepleit. Ook de in hoofdstuk 7 vermelde negen beleidsvoornemens, die worden geïmplementeerd, betreffen de organisatie en kwaliteit van het gehele adviesstelsel.

Gezien het feit dat de herziening van het adviesstelsel en de doelstellingen van de Kaderwet in belangrijke mate zijn gerealiseerd én dat door het merendeel van de betrokken actoren in het adviesstelsel via de zelf-evaluaties en de Kaderwetevaluatie wordt erkend dat er op bepaalde punten in de praktijk verbeteringen moeten worden aangebracht, is een fundamentele discussie die leidt tot nieuwe herzieningen van het adviesstelsel en wetswijziging niet nodig.

### **Invulling geven aan het primaat van de politiek**

*De Raad pleit ervoor in het kader van het vragen van advies meer invulling te geven aan het primaat van de politiek en heeft hier de volgende aanbevelingen voor:*

- 1. De Raden zelf dienen hun adviezen scherper te stellen door middel van het schetsen van dilemma's die de politiek tot keuzes dwingen.*
- 2. De Tweede Kamer moet meer gebruik maken van de mogelijkheid tot het vragen van advies. De Raad raadt de Tweede Kamer aan hiervoor*

*een heldere procedure te ontwikkelen die het vragen van advies eenvoudiger maakt.*

3. *De politiek – de ministers en de Tweede Kamer – moet zich meer bezig houden met het opstellen van het werkprogramma. Ook pleit de Raad voor meer politiek en/of maatschappelijk gevoelige adviesaanvragen. Angst voor adviezen die haaks staan op staand beleid is niet nodig maar kunnen juist leiden tot beleidsvernieuwing en activeren daarmee het politiek primaat.*

Ad 1) De adviescolleges die van mening zijn dat hun adviezen scherper moeten, moeten dat vooral doen. Daarvoor zijn de zelfevaluaties van de adviescolleges conform artikel 28 van de Kaderwet ook van belang. Voorwaarde blijft wel dat dit dan een antwoord is op het gedane adviesverzoek. Overigens heeft «De staat van advies» aangetoond dat het merendeel van de adviezen in belangrijke mate relevant en bruikbaar wordt gevonden. De problemen liggen vaak in de «timing» van advisering, de beperkte zichtbaarheid wat betreft de doorwerking van adviezen en de relatie tussen adviesaanvrager en adviescollege, die zakelijker moet worden.

Ad 2) Wat betreft de advisering op verzoek van het parlement en de relatie met het parlement in de wet en in de praktijk, verwijs ik naar **paragraaf 5.5.3 van «De staat van advies»**. Voorts herhaal ik wat ik tijdens het Algemeen Overleg naar voren heb gebracht: «Een toename van het aantal eigen adviesaanvragen van de Kamer is niet raadzaam als het toch al afgenomen vermogen van politieke partijen tot eigen oordeelsvorming daarmee verder wordt ondergraven. Het zou ten behoeve van het politieke debat beter zijn als de politieke partijen, mede met behulp van de recente verhoging van hun subsidies, hun capaciteit en menskracht vergroten, zodat zij weer over meer onderwerpen zelf tot meningsvorming kunnen komen» (kamerstukken II, 2001–2002, 28 101, nr. 2, blz. 5).

Ad 3) Het werkprogramma is nog onvoldoende in het werk van de ministeries en het parlement ingebed. Wat dat betreft ben ik het eens met het advies van de Raad dat de politiek zich meer bezig moet houden met het werkprogramma. In de beleidsvoornemens, zoals weergegeven in «De staat van advies», heb ik daarover al de nodige voorstellen gedaan. Ook het parlement zou uitvoeriger dan nu het geval is de werkprogramma's kunnen bespreken tijdens de behandeling van de begroting van de desbetreffende minister(s). Een (consistente) Kamerstuknummering kan bovendien de werkprogramma's van adviescolleges voor parlementaire behandeling zichtbaarder te maken. Dat is evenwel aan de Kamer om daartoe te besluiten.

### **Ontkokering en intersectorale oriëntatie**

*De Raad voor het openbaar bestuur ondersteunt de ideeën van ontkokering en intersectorale oriëntatie, maar stelt een sterk sectorale overheid vast. De Raad meent dan ook dat van het adviesstelsel geen ontkokering en bovensectorale oriëntatie verwacht kan worden, zolang er van een sectoraal georiënteerde omgeving sprake is. De Raad voor het openbaar bestuur wijt dit aan de verkokerde structuur van departementen, regering en parlement.*

Het kabinet heeft met het oog op de gewenste ontkokering al de nodige maatregelen genomen en aangekondigd (zie o.m. kamerstukken II, 2001–2002, 28 052, nr. 2). Het gaat te ver om enkel de sectoraal georiënteerde omgeving van adviescolleges verkokering te verwijten. In «De staat van advies» wordt geconstateerd dat de samenwerking tussen adviescolleges wordt belemmerd door verschillen in werkwijze, traditie en cultuur

(kamerstukken II, 2001–2002, 28 101, nr. 1, blz. 56). De adviescolleges moeten dus ook de hand in eigen boezem steken. Zij kunnen bovendien aan ontkokering en bovensectorale oriëntatie van het Rijk een belangrijke bijdrage leveren door intersectorale adviezen uit te brengen, meer met andere colleges samen te werken en meer gezamenlijke adviezen overeenkomstig artikel 23 van de Kaderwet uit te brengen.

### **Advisering over korte termijn en actuele vraagstukken**

*De Raad voor het openbaar bestuur adviseert het adviesstelsel niet enkel te gebruiken voor strategische lange termijn vraagstukken maar de kennis en expertise van een Raad waar mogelijk en nuttig tevens in te zetten voor de korte termijn en actuele vraagstukken. De Raad voor het openbaar bestuur wijst erop dat strategische lange termijn vraagstukken niet enkel abstracte vragen betekenen, maar ook over concrete zaken kunnen gaan.*

In het Algemeen Overleg van 30 januari jl, heb ik opgemerkt dat korte termijn adviezen niet ten nadele van de lange termijn adviezen moeten komen. Het accent moet blijven liggen op de strategische, (middel)lange termijn advisering. Om strategische, abstracte adviezen een gezicht te geven kunnen hierin concrete elementen worden verwerkt. Indien advisering door een vast adviescollege over een actueel vraagstuk op korte termijn nodig wordt geacht, dan moet allereerst worden bezien of dit college in staat is hierover te adviseren. Het vaste adviescollege zou idealiter hiervoor ruimte in het werkprogramma moeten hebben. Dit betekent niet alleen een flexibele instelling van de adviesaanvrager (minister of Kamer) maar ook van het adviescollege.

### **Meer gebruik maken van vaste adviescolleges**

*De Raad voor het openbaar bestuur adviseert dat de politiek meer gebruik moet maken van vaste adviescolleges in plaats van het instellen van eenmalige adviesraden/adviescommissies. Onder andere door het inhuren van externe deskundigen en het werken met subcommissies bestaande uit raadsleden en derden kunnen vaste raden snel en flexibel inspelen op deze adviesaanvragen.*

*De minister van BZK, als bewaker van het adviesstelsel, moet bij voorstellen tot het instellen van éénmalige adviescolleges nadrukkelijker nagaan of de geformuleerde adviesaanvraag niet eveneens of zo niet beter door de vaste adviescolleges kunnen worden behandeld. Alleen als dit evident niet aan de orde is, is instelling van een éénmalig college geïndiceerd.*

Artikel 19 van de Kaderwet maakt het inhuren van externe deskundigen door adviescolleges mogelijk. Ook kunnen adviescolleges inlichtingen inwinnen bij eventueel door de minister aangewezen ambtenaren.

Artikel 16 van de Kaderwet bepaalt dat een adviescollege uit zijn midden (sub-)commissies kan instellen. Dat betekent dat in deze (sub-)commissies uitsluitend personen zitting mogen hebben die lid zijn van het adviescollege. De Kaderwet verbiedt het aantrekken van externe (sub-)commissieleden, omdat dit de omvang van adviescolleges en dus van het adviesstelsel weer kan vergroten. Indien voldoende beargumenteerd, kan in uitzonderingsgevallen alleen bij wet van genoemde Kaderwetbepaling worden afgeweken.

Kortom, het voorstel van de Raad voor het openbaar bestuur is strijdig met de Kaderwet en de beoogde doelstelling van een sober en transparant adviesstelsel. Het kabinet houdt aan deze doelstelling vast.

Wat betreft de rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als bewaker van het adviesstelsel zij opgemerkt, dat als een advies

nodig is, dan moet dat kunnen worden aangevraagd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ziet er daarbij, in samenwerking met de betrokken ministers, kritisch op toe dat er geen onnodige adviescolleges worden ingesteld en dat tijdelijke colleges niet onnodig vaste adviescolleges worden. De afzonderlijke ministers moeten in geval de behoefte tot een adviesaanvraag zich voordoet in eerste instantie ook zelf beoordelen of de geformuleerde adviesaanvraag niet eveneens of zo niet beter door één of meer vaste adviescolleges kan worden behandeld. Ook de Kamer kan er kritisch op toe te zien dat er geen onnodige adviescolleges worden ingesteld. Aan de hand van het desbetreffende wetsvoorstel kan de Tweede Kamer zelf een oordeel vormen. De besluiten tot instelling van een tijdelijk dan wel eenmalige adviescollege dienen conform artikel 5, tweede lid respectievelijk artikel 6, tweede lid, van de Kaderwet aan de beide Kamers te worden meegedeeld. Daarmee houdt de Tweede Kamer ook zicht op de instelling van adviescolleges door de desbetreffende minister(s). Deze minister(s) kunnen aldus worden gevraagd hierover aan de Kamer verantwoording af te leggen.

### **Eigen initiatief van adviesraden**

*De Raad beklemtoont het eigen initiatief van adviesraden en pleit bijgevolg te kiezen voor minder strakke werkprogramma's.*

De adviescolleges mogen ongevraagd adviseren, maar gelet op het politieke primaat is het verstandig dat zij op dat punt terughoudend zijn. Het tweede lid van artikel 26 van de Kaderwet bepaalt, dat in het werkprogramma rekening wordt gehouden met onvoorziene adviesverzoeken en met de bevoegdheid tot advisering uit eigen beweging.

### **Andere actoren in adviezen aanspreken en andere werkvormen**

*Volgens het advies blijven adviezen vaak in het Haagse politieke circuit hangen. Adviescolleges zouden een grotere rol moeten spelen in publieke debatten en meer buiten het Haagse circuit moeten treden door andere actoren (bijv. decentrale overheden) dan de rijksoverheid aan te spreken in hun adviezen. De Raad voor het openbaar bestuur vindt voorts dat het hanteren van andere werkvormen dan enkel het uitbrengen van een advies, zoals nu beproefd door enkele raden, meer navolging verdient.*

In reactie hierop wil ik voorop stellen dat de adviescolleges waar het hier om gaat hun bestaansrecht ontlenen aan hun adviestaak op rijksniveau. De Kaderwet heeft betrekking op advisering over beleid en algemeen verbindende voorschriften aan de regering en de Staten-Generaal. De Kaderwet heeft geen betrekking op advisering op gemeentelijk en provinciaal niveau. De Provinciewet en de Gemeentewet geven regels over de instelling van commissies van advies ten behoeve van respectievelijk het provinciebestuur en gemeentebestuur. Daarnaast worden in bepaalde instellingswetten de taak tot advisering aan gemeente en/of provincie van vaste adviescolleges (bijv. Onderwijsraad) vermeld. De Kaderwet is op deze taak niet van toepassing.

Indien adviescolleges andere werkvormen willen hanteren, dan kan een adviescollege daartoe overgaan mits dit ook past in de begroting van het adviescollege die ten laste komt van de primair betrokken minister. Indien het gebruik van andere werkvormen ten dienste staat van het op te stellen advies dan is dat met het oog op het draagvlak van het advies een goede zaak. De oude situatie van vermenging van advies en overleg moet daarbij wel worden voorkomen.

## **Benoeming van leden van adviescolleges**

*De Raad voor het openbaar bestuur pleit voor deskundigheid als het doorslaggevend criterium bij de benoeming van raadsleden. De Raad voor het openbaar bestuur keurt een verdeling naar politieke stromingen bij benoemingen van raadsleden af, alsmede aanstellingen louter vanwege etniciteit en sekse. Om meer personen uit minderheidsgroeperingen en meer vrouwen te krijgen, is een vergroting van de visvijver (buiten de partijpolitieke kaders) en actiever zoeken noodzakelijk.*

In «De staat van advies» staat dat de meeste leden van de strategische adviescolleges hoofdzakelijk op grond van wetenschappelijke, bestuurlijke en/of maatschappelijke deskundigheid, ervaring en achtergrond worden benoemd. Er vinden geen aanstellingen louter vanwege etniciteit en sekse plaats. Artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet bepaalt dat: «De leden van een adviescollege worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring». Artikel 12, derde lid, vult aan dat bij deze benoeming wordt **gestreefd** naar evenredige deelneming aan adviescolleges van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen. Ik verwijs naar beleidsvoornemen 2 van «De staat van advies»: «Wat betreft de benoemingen van voorzitter en andere leden van adviescolleges zal het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een checklist van de te volgen procedures en te hanteren criteria opstellen. Een belangrijk criterium hierbij is de evenredige deelneming aan adviescolleges van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen. Om deze deelname verder te bevorderen kan ook worden gedacht aan het gericht zoeken naar hoog gekwalificeerde kandidaten uit deze groepen en gebruikmaking van vacaturebanken die speciaal zijn ingesteld voor vrouwen en etnische of culturele minderheidsgroepen voor functies als voorzitterschap en lidmaatschap van adviescolleges». Met het oog op transparantie zal ik de checklist dit voorjaar in een brochure alsook op de website van mijn ministerie publiekelijk bekend maken.

## **Aanpassing Kaderwet: minder strakke bepalingen**

*De Raad voor het openbaar bestuur pleit voor het aanpassen van de Kaderwet. De invulling van het politiek primaat in de Kaderwet in de vorm van strakke bepalingen omtrent werkprogramma, data en termijnen moet los gelaten worden. De politiek dient het adviesstelsel meer te gebruiken ter verrijking van het politieke debat en het politieke primaat.*

De Kaderwet laat voldoende ruimte open om bijvoorbeeld naast het jaarlijkse werkprogramma met een meerjarenprogrammering te komen. Ook de termijnen voor het uitbrengen van een advies kunnen in samenspraak tussen adviescollege en minister flexibeler worden gehanteerd. De Kaderwet schrijft geen termijn voor wat betreft de duur van de advisering. Bij het adviesverzoek kan tussen minister en adviescollege een termijn worden afgesproken.

De wet schrijft wel voor dat de desbetreffende minister binnen drie maanden de beide Kamers van zijn standpunt over het advies in kennis moet stellen. Indien dat niet lukt, dan moeten beide Kamers hiervan gemotiveerd in kennis worden gesteld.

Ter verrijking van het politieke debat en het politieke primaat kunnen ministers en parlement het adviesstelsel naar hun strategische dan wel technisch-specialistische behoefte goed en – in verschillende gevallen – nog beter gebruiken. Daarvoor is evenwel een andere praktijk en geen wetswijziging nodig.

## **Vergoedingsregeling leden van adviescolleges**

*Naar het oordeel van de Raad voor het openbaar bestuur is het ter beoordeling van de werkgevers van de desbetreffende raadsleden te beslissen of zij in hun werkzaamheden ten behoeve van de raad in dan wel buiten werktijd verrichten. Op basis daarvan kan in overleg tussen raadslid en werkgever besloten worden de raadsvergoeding te anticumulieren met het eigen inkomen. Het is volgens de Raad niet aan de minister hiervoor een algemeen geldende regel te maken die er feitelijk op neer komt dat raadsleden uit de overheid of de semi-overheid anders worden behandeld dan raadsleden die niet uit die sector komen. Afschaffing van de anti-cumulatieregeling ligt naar het oordeel van de Raad voor het openbaar bestuur dan ook in de rede.*

In het Algemeen Overleg van 30 januari jl. heb ik mij uitgesproken voor handhaving van de anti-cumulatieregeling (artikel 6 Vergoedingenbesluit adviescolleges). Ik zie geen reden om deze bepaling te schrappen. De argumentatie daarvoor is ook weergegeven in de Nota van toelichting bij het Vergoedingenbesluit (zie Stbl. 1996, 583).

In beleidsvoornemen 4 van «De staat van advies» (kamerstukken II, 2001–2002, 28 101, nr. 1) is aangegeven dat een nadere analyse zal worden uitgevoerd naar de werking van het Vergoedingenbesluit en van de financiële en rechtspositionele consequenties van het voorzitterschap en lidmaatschap van een adviescollege. Deze analyse zal vooral gaan over de uniformiteit (wat betreft type en hoogte) van de vergoedingen. Ik zal de Tweede Kamer over de uitkomsten van de analyse medio 2002 informeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries