

Vergaderjaar 2001–2002

28 101

Doeltreffendheid en effecten van de Kaderwet adviescolleges

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2001

Conform artikel 30 van de Kaderwet adviescolleges (Staatsblad nr. 378 van 1996) zend ik u hierbij het verslag «De staat van advies». Dit is het eerste verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet adviescolleges in de praktijk sinds de inwerkingtreding van deze wet per 1 januari 1997.

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

DE STAAT VAN ADVIES

Eerste verslag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet adviescolleges in de praktijk (1997–2000)

Samenvatting		3
Hoofdstuk 1	Inleiding	10
Hoofdstuk 2	Beschrijving van het adviesstelsel	11
Hoofdstuk 3	Methodologie	15
Hoofdstuk 4	Organisatorische en procedurele aspecten van de kaderwet	18
4.1	De benoeming van voorzitters en leden van het adviescollege	18
4.2	Evenredige deelneming aan adviescolleges	21
4.3	Secretariaat	23
4.4	Regeling vergoedingen	25
4.5	Werkwijze en besluitvorming door het adviescollege	26
4.6	Verslaglegging en evaluatie	28
Hoofdstuk 5	Politiek-bestuurlijke aspecten van de kaderwet	31
5.1	Versobering van het adviesstelsel	32
5.2	Scheiding van advies en overleg	38
5.3	Werkprogramma en begroting	41
5.4	Versnelling van het advies- en beleidsproces	44
5.5	De relatie tussen de adviesaanvrager en de adviseur	46
5.6	De kwaliteit en doorwerking van de adviezen	51
5.7	Ontkokering	54
Hoofdstuk 6	De bestendigheid van het adviesstelsel	56
Hoofdstuk 7	Slotconclusies en beleidsvoornemens	60
Bijlagen		
Bijlage 1:	Historisch overzicht	65
Bijlage 2:	Vaste adviescolleges (1997–2000)	70
Bijlage 3:	Tijdelijke adviescolleges (1997–2000)	75
Bijlage 4:	Eenmalige adviescolleges (1997–2000)	78
Bijlage 5:	Advisering buiten de kaderwet	86

SAMENVATTING

Evaluatie-opdracht

De Kaderwet adviescolleges schrijft in artikel 30 voor dat de minister van Binnenlandse Zaken elke vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Het verslag «De Staat van advies» voldoet aan deze verplichting. Het resultaat van het onderzoek naar de werking van de Kaderwet is een generalisatie van de bevindingen over de periode 1997–2000. De evaluatie is breed van opzet en gaat ook in op de neveneffecten en achterliggende doelstellingen en overwegingen van de Kaderwet in het perspectief van actueel politiek-bestuurlijke opvattingen.

Dit is het eerste evaluatieverslag sinds de inwerkingtreding van de Kaderwet. Mede daarom heeft er een uitvoerig onderzoek naar de werking van de Kaderwet plaatsgevonden. Het verslag beoogt tevens informatie te geven over de bedoelingen van de Kaderwet. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft tijdens het onderzoek gemerkt dat daaraan grote behoefte bestaat.

Doelstellingen en instrumentarium van de herziening van het adviesstelsel

De herziening van het adviesstelsel, die onderdeel was van het in 1990 gestarte proces van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, moest leiden tot een stelsel van adviescolleges dat aanzienlijk soberder en overzichtelijker was én meer gericht op de hoofdtaak van advisering over algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk, zoals ook is bedoeld in artikel 79 van de Grondwet. Verschillende wetten zoals de Wet afschaffing adviesverplichtingen, de Herzieningswet adviesstelsel en de Aanpassingswet herziening adviescolleges waren nodig om de herzieningsoperatie vorm te geven. Deze grootscheepse herziening van het adviesstelsel is afgerond met de inwerkingtreding in de Wet van 3 juli 1996, houdende algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk. Deze wet, de Kaderwet adviescolleges, is met ingang van 1 januari 1997 in werking getreden.

Uitgangspunt voor de herziening van het adviesstelsel was de effectiviteit en de efficiëntie van externe adviescolleges te vergroten vanuit het perspectief van de politiek. De Kaderwet en daarmee samenhangende wetten beogen de volgende doelstellingen te bereiken:

1. versobering en transparantie van het adviesstelsel;
2. de scheiding van advies en overleg en daarmee het herstel van het politieke primaat en verheldering van de politieke besluitvorming;
3. de verbetering van de politieke (aan)sturing van adviescolleges.

Ad 1) Versobering en uniformering van het adviesstelsel werd midden jaren negentig nodig geacht omdat het aantal adviescolleges in Nederland sinds de jaren zestig een sterke groei had doorgemaakt. De grotere complexiteit van maatschappelijke problemen, toenemende overheidsbemoeyenis, de groeiende diversiteit van adviesorganen en de behoefte om beleid tot stand te brengen in overleg met belangengroepen hadden hiertoe bijgedragen. In de jaren tachtig kende het stelsel van adviescolleges, als gevolg hiervan, nauwelijks samenhang en dreigde er een wildgroei te ontstaan.

De doelstelling van *versobering en transparantie* moet worden bereikt door vermindering van het aantal adviescolleges en afschaffing van de

wettelijke adviesverplichtingen. Dit dient ertoe te leiden dat het aantal adviezen afneemt en het tempo van wetgevingsprocedures en beleidsprocessen wordt verhoogd. De Kaderwet biedt daarbij het instrumentarium van periodieke evaluatie van bestaande adviescolleges en politieke toetsing bij het instellen van nieuwe adviescolleges. Zo kan het adviesstelsel sober worden gehouden.

Ad 2) Doordat er voor 1997 sprake was van een vermenging van advies en overleg ontstond er binnen het adviesstelsel een hecht circuit van ambtenaren, belangenorganisaties en sectorspecialisten. Het gevolg was een niet-transparante uitruil van belangen en standpunten, die ten koste ging van de onafhankelijke advisering. Ministers en het parlement werden daardoor bij adviezen in belangrijke mate al met uit-onderhandelde compromissen geconfronteerd waaraan zij de facto weinig meer konden veranderen. De herziening van het adviesstelsel beoogde daarom een scheiding van advies en overleg tot stand te brengen door (1) de vele adviesorganen die ook een overlegfunctie hadden van hun taak te ontheffen en (2) leden van de nieuwe adviescolleges op grond van hun deskundigheid te benoemen. De gedachte hierachter was dat externe advisering in principe dient te geschieden door onafhankelijke deskundigen. Deze zouden zich vooral moeten richten op strategische, (middel-)lange termijn beleidsvraagstukken.

De doelstelling van het *herstel van het politieke primaat en verheldering van politieke besluitvorming* moet worden bereikt door een striktere scheiding van advies door onafhankelijke deskundigen enerzijds en overleg met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties anderzijds. De Kaderwet bepaalt dat de voorzitter en andere leden van adviescolleges worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering waarvoor het college is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Zij vertegenwoordigen geen bijzondere belangen. Bij het benoemenbeleid is een «evenwichtige politieke samenstelling» niet bepalend, aldus de nota naar aanleiding van het verslag over het voorstel van de Kaderwet (maart 1996). Het in politiek opzicht «evenwichtig samenstellen» van adviescolleges zou die colleges tot politieke organen maken en daarmee afbreuk doen aan de rol van de Tweede Kamer in de politieke besluitvorming.

Ad 3) Voor 1997 was er in de politiek ontevredenheid ontstaan over de kwaliteit, bruikbaarheid en snelheid van de advisering door externe adviesorganen. Vandaar dat met de herziening van het adviesstelsel ook werd beoogd om *de politieke (aan)sturing van adviescolleges* te verbeteren. Dit betekende dat met de Kaderwet ook de kwaliteit, bruikbaarheid en snelheid van adviezen ten behoeve van de politiek moet worden bevorderd. Daarbij wordt gestreefd naar strategische advisering op hoofdlijnen van beleid. Een aanzienlijke beperking van het aantal adviescolleges, hun ledenaantal en van de omvang van de secretariaten kan bijdragen aan dergelijke advisering, zo werd verondersteld in het rapport «Raad op Maat» (februari 1993) van de Bijzondere Commissie Vraagpunten Adviesorganen. Ook het opstellen van een jaarlijks werkprogramma, een begrotingsartikel en jaarverslagen zou de minister(s) en het parlement de mogelijkheid tot aansturing van de adviescolleges bieden. Het parlement uitte indertijd de behoefte om de regering beter tegenspel te (kunnen) bieden in het gemeen overleg en wat dat betreft niet meer afhankelijk te zijn van het kabinet. Daarom is in de Kaderwet de mogelijkheid tot een rechtstreekse adviesaanvraag van één van beide kamers der Staten-Generaal aan een adviescollege opgenomen.

Voorts biedt de Kaderwet de mogelijkheid dat adviescolleges de minister uit eigen beweging adviseren. Het idee hierachter was om de politiek te

helpen nieuwe wegen in te slaan, vooral wanneer zich in de samenleving ontwikkelingen voordoen die de ministers en het parlement nog onvoldoende onderkennen. Een ander politiek aandachtspunt was dat de adviescolleges als tegenwicht tegen een te verkokerde benadering en departementale verdeeldheid zouden kunnen fungeren. Een instrument daarbij was het onderbrengen van advisering over doelgroep- en deelbelangen bij algemene (inter)sectorale adviescolleges. De Kaderwet beoogt de ontkokering te bevorderen door de mogelijkheid te bieden dat verschillende adviescolleges gezamenlijk één advies uitbrengen. Zij zijn daartoe zelfs verplicht indien dat in het adviesverzoek van de minister(s) of één van beide Kamers der Staten-Generaal is opgenomen.

Versobering en transparantie in de praktijk

Gezien het feit dat in de periode 1997–2000 minder externe adviescolleges zijn ingesteld dan voorafgaand aan deze periode, blijkt de versobering van het adviesstelsel in belangrijke mate te zijn gelukt. In de periode 1997–2000 zijn er 23 vaste adviescolleges, 9 tijdelijke en 38 eenmalige colleges ingesteld. In 1995 waren er nog 119 externe adviescolleges. Ook in andere opzichten heeft de Kaderwet versoberend gewerkt. Zo blijven de adviescolleges, enkele uitzonderingen daargelaten, qua ledenaantal binnen de marge van de Kaderwet van maximaal 15 leden en worden in de meeste gevallen niet allerlei commissies door de adviescolleges ingesteld. Het instellen van commissies die bestaan uit externe deskundigen kan immers de omvang van de colleges weer vergroten. Aan de andere kant is te constateren dat tijdelijke adviescolleges de neiging tot permanentie hebben en dat vooral de instelling van het aantal eenmalige colleges in de onderzochte periode jaarlijks is toegenomen. Bovendien hebben de wettelijk voorgeschreven periodieke evaluaties per adviescollege nauwelijks een beschouwing gegeven over de bestaande omvang dan wel of verdere handhaving van het college wenselijk is. Het lijkt erop dat het effect van de versoberende werking van de Kaderwet na vier jaar begint af te nemen. De onbekendheid met de (achterliggende) bedoelingen van de Kaderwet en de overwegingen die tot deze wet hebben geleid, heeft dit mede in de hand gewerkt. Belangrijk is voorts dat de meeste ministeries een toenemende behoefte hebben aan adviezen van door henzelf ingestelde eenmalige adviescolleges. De praktische behoefte hieraan om bepaalde actuele vraagstukken aan te pakken is sterker gebleken dan het beginsel van terughoudendheid bij de instelling van eenmalige colleges in het licht van een sober adviesstelsel.

De instelling van tijdelijke en eenmalige colleges wordt vanuit politiek-bestuurlijk perspectief niet als een probleem gezien door de ministeries. Vaste adviescolleges ervaren het soms wel als een aantasting van hun positie en gezagsreputatie, vooral indien zij de adviesaanvraag waarvoor een tijdelijk of eenmalig adviescollege is ingesteld ook (en beter) menen te kunnen beantwoorden. De wensen van de minister vloeien vaak voort uit de dynamiek van het dagelijkse beleid. Het Kaderwetinstrumentarium van jaarlijks vastgestelde werkprogramma's voor vaste adviescolleges kan een flexibel inspelen op de wensen van een minister echter in de weg staan. Op basis van een ontwerp van het adviescollege moet een minister conform de Kaderwet al in september het werkprogramma voor het adviescollege voor het volgende kalenderjaar vaststellen. Voor eenmalige adviescolleges is dat niet wettelijk voorgeschreven. De Kaderwet stelt dat in het werkprogramma rekening moet worden gehouden met onvoorziene adviesverzoeken. In de praktijk bieden de meeste werkprogramma's echter onvoldoende ruimte voor de vaste adviescolleges om in te kunnen spelen op actuele politieke en bestuurlijke vraagstukken waarvoor externe advisering nodig wordt geacht. De omgang in de praktijk met de werkprogrammering die de Kaderwet voorschrijft voor de politieke aansturing

van vaste adviescolleges blijkt dus enigszins belemmerend te werken voor de versoering van het adviesstelsel. De eenmalige adviescolleges zijn immers vaak wel relatief snel in staat om met behulp van de vereiste deskundigheid en begroting een advies voor de minister(s) over een actueel onderwerp af te komen. Zij worden niet gehinderd door een wettelijk voorgeschreven jaarplan-cyclus. Bovendien hebben adviezen van dergelijke ad hoc adviescolleges met regelmaat de nodige publicitaire en politieke aandacht opgeleverd waardoor ministers voor een volgend vraagstuk eerder geneigd lijken te zijn weer voor deze oplossing te kiezen.

De scheiding van advies en overleg in de praktijk

De meeste adviescolleges en ministeries zijn van mening dat de scheiding van advies en overleg, zoals werd beoogd met de herziening van het adviesstelsel, voldoende merkbaar is bij het functioneren van de adviescolleges en de uitgebrachte adviezen. De meeste leden van de adviescolleges worden overeenkomstig de Kaderwet benoemd op grond van wetenschappelijke, bestuurlijke en/of maatschappelijke deskundigheid, ervaring en achtergrond. Met deze scheiding is het voor adviescolleges mogelijk geweest onafhankelijker – dan voorheen – van belangengroepen of regering hun adviezen te geven. Belangrijk is verder ook dat ambtenaren die in hun werk betrokkenheid hebben met het terrein van een adviescollege geen deel meer van de adviescolleges uitmaken. Een en ander betekent echter niet dat de overlegfunctie de facto geheel uit het advieswerk is verdwenen; zij heeft minder expliciete betekenis gekregen. Voor een deel is het consulteren van belangenbehartigers in het werk van adviescolleges aanwezig gebleven. Een veel aangevoerde redenering daarvoor is dat adviezen een legitimiteitsbasis moeten hebben. Een punt van aandacht is voorts de toenemende tendens om tot een politieke afspiegeling in de samenstelling van vooral de strategische adviescolleges te komen. Ofschoon dat niet overeenkomstig de bedoelingen van de Kaderwet is, wordt deze tendens voor de advisering niet als een probleem ervaren. Het laten meewegen van de politieke kleur bij de samenstelling van deze adviescolleges heeft de colleges (nog) niet tot politieke organen gemaakt, maar zorgt voor een evenwichtige inbreng in de adviezen en versterkt daarmee hun legitimiteitsbasis.

Bij de benoeming van de voorzitter en andere leden heeft overigens de inhoudelijke, bestuurlijke en maatschappelijke deskundigheid en ervaring voorop gestaan. De vaak gehoorde kritiek is echter dat ministeries in een te kleine vijver vissen. Veelal wordt geput uit een netwerk van bekende hoogleraren, bestuurders en voormalige politici. Dat is ook mede de oorzaak van het feit dat in de periode 1997–2000 niet is voldaan aan de wettelijke eis van evenredige deelname van vrouwen en personen uit minderheidsgroepen aan adviescolleges.

De politieke (aan)sturing van adviescolleges in de praktijk

De Kaderwet sluit vanuit theoretisch oogpunt weliswaar aan bij de begrotings- en beleidscyclus, maar in de praktijk is de programmering door middel van werkprogramma, jaarverslagen en begroting toch moeizaam gebleken. Het werkprogramma voor een extern adviescollege, dat ook tijdens de begrotingsbehandeling in het parlement aan de orde zou moeten komen, valt in het niet bij het grote geweld aan politieke voorname en daaraan gekoppelde cijfers van de verschillende begrotingen van de ministeries. Bovendien is de programmering van adviezen veelal onvoldoende in het intra- en interdepartementale proces ingebed. Het opstellen van een overzicht van voornemens om advies te vragen heeft binnen de ministeries vaak geen prioriteit. De politieke aansturing van

adviescolleges door middel van werkprogramma, jaarverslag en begroting is dus nogal beperkt geweest.

De aard van de adviezen van de strategische adviescolleges is over het algemeen strategisch en gericht op de middellange termijn. In de meeste gevallen uiten de ministers zich positief over de kwaliteit van adviezen, zoals ook bleek uit de standpunten over de adviezen die de ministers conform de Kaderwet aan het parlement hebben gestuurd. Tegelijkertijd is echter te constateren dat de doorwerking van de adviezen van vooral de strategische adviescolleges in de periode 1997–2000 in beperkte mate zichtbaar is geweest. Dat is door verschillende factoren veroorzaakt. Allereerst is de doorwerking van adviezen van strategische colleges vaak moeilijk meetbaar, omdat de aard van de advisering hoofdzakelijk gericht is op de middellange termijn waardoor onmiddellijke en expliciete vertaling van een advies minder goed mogelijk is. Een probleem is voorts dat het besef bij de meeste ministeries nog onvoldoende aanwezig lijkt te zijn dat zij met de colleges strategische adviseurs tot hun beschikking hebben, die zij beter dan tot nu toe het geval is, kunnen benutten bij de (strategische) beleidsontwikkeling in verschillende fasen van de beleidscyclus. Belangrijk hierbij is dat een ministerie het adviescollege op het juiste moment van de beleidscyclus inschakelt. Hoe goed een advies ook is, het heeft weinig effect als het politiek-bestuurlijk gezien te vroeg of te laat komt. De afstemming en communicatie bij adviesaanvragen en het verdere adviesproces tussen ministeries en de strategische adviescolleges zijn gedurende de periode 1997–2000 in de meerderheid van de gevallen moeizaam verlopen. Diverse adviescolleges en ministeries hebben inmiddels al werkafspraken gemaakt om de communicatie en onderlinge afstemming te verbeteren.

De technisch-specialistische adviescolleges hebben over het algemeen een goede relatie met het ministerie en worden gezien als een verlengstuk, zij het onafhankelijk, van het ministerie. Deze colleges zijn in de periode 1997–2000 vooral ingeschakeld om over bepaalde actuele concrete vraagstukken te adviseren op het moment dat een minister daaraan behoefte had. De doorwerking van hun adviezen is beter meetbaar en zichtbaar geweest.

Veelal zijn adviezen niet binnen de door de ministers verzochte termijn door de adviescolleges uitgebracht en ook de standpunten van minister(s) op de adviezen zijn meestal niet binnen de Kaderwet-termijn van drie maanden aan het parlement gestuurd. Langer werken aan een beter advies of standpunt op een advies werd belangrijker gevonden. De Kaderwetbepalingen om het adviesen beleidsproces te versnellen hebben, kortom, weinig effect gehad. Daaraan zij toegevoegd, dat in een enkel geval de wetgever opnieuw een adviesverplichting heeft ingesteld terwijl dit juist met het oog op versnelling van het advies- en beleidsproces en de versoering van het adviesstelsel was afgeschaft. Dit gebeurde ter implementatie van een EG-richtlijn. De afschaffing van adviesverplichtingen wordt nog steeds gezien als een belangrijk winstpunt van de herziening van het adviesstelsel.

Een ander instrument van meer politieke sturing van de Kaderwet is de mogelijkheid tot rechtstreekse adviesaanvraag door één van beide kamers der Staten-Generaal. Aangezien de Eerste Kamer in de periode 1997–2000 van de bevoegdheid tot rechtstreekse adviesaanvraag geen gebruik heeft gemaakt en de Tweede Kamer in deze periode hiervan nauwelijks gebruik heeft gemaakt, kan worden geconcludeerd dat dit aspect van meer politieke sturing niet uit de verf is gekomen. Kamerleden blijken zich niet of nauwelijks bewust van de mogelijkheden die de Kaderwet hen biedt, zo bleek uit een evaluatieverslag van een adviescollege. In het reglement van

orde van de Tweede Kamer staat bovendien dat een adviesverzoek via de betrokken minister aan het adviescollege moet worden gericht.

De mogelijkheid van de Kaderwet tot ongevraagde advisering door een adviescollege aan de regering, heeft niet tot een overmaat aan ongevraagde adviezen geleid. De adviescolleges zijn zeer terughoudend geweest met de bevoegdheid tot advisering uit eigen beweging aan de minister omgegaan. Zij hebben geopereerd vanuit de gedachte dat zij in beginsel hun werkzaamheden moeten inrichten op basis van de adviesbehoefte van regering en parlement. Voorts vreesden zij dat dergelijke adviezen mogelijk niet serieus zouden worden genomen. Ondanks het geringe gebruik wordt het behouden van deze bevoegdheid door de adviescolleges van belang geacht om hun onafhankelijkheid te bewaren en de mogelijkheid te behouden om adviezen uit te brengen over (maatschappelijke) zaken die de ministers en het parlement niet onderkennen. Het uitgangspunt van de politieke aansturing in dit verband blijft evenwel de gevraagde advisering.

De Kaderwet heeft tot op zekere hoogte een uniformerend effect gehad op het adviesstelsel. Dat geldt bijvoorbeeld wat betreft instellingseisen. Tegelijkertijd heeft zij ruimte gelaten voor de nodige differentiatie van adviescolleges om te kunnen adviseren over sector-specifieke beleidsonderwerpen. Samenwerking tussen de adviescolleges en de intersectorale advisering blijven echter ook noodzakelijk voor sectoroverstijgende onderwerpen.

De Kaderwetmogelijkheid tot gezamenlijke advisering is in de periode 1997–2000 in beperkte mate gebruikt. De variatie in werkplanning en verschillen in werkwijze, traditie en cultuur hebben belemmerend gewerkt voor de samenwerking tussen adviescolleges. De complicaties bij gezamenlijke adviesaanvragen hebben ministeries ervan weerhouden om hiervan gebruik te maken. Adviescolleges gebruiken deze mogelijkheid ook niet uit eigen beweging. De (gewenste) ontkokering en intersectorale advisering op hoofdlijnen in het adviesstelsel is mede daardoor nog onvoldoende van de grond gekomen. Daarnaast is er in het adviesstelsel een duidelijke koppeling gelegd tussen een adviescollege en een bepaalde minister. Dit werkt verkokering van het adviesstelsel in de hand. Het belang van intersectorale advisering en ontkokering wordt echter nog steeds door zowel de adviescolleges als de ministeries erkend, omdat een groot aantal problemen niet binnen een bepaald beleidsterrein is op te lossen.

De resultaten van de evaluatie naar de doeltreffendheid en effecten van de Kaderwet in de praktijk en de bestendigheid van deze wet geven geen aanleiding om tot aanpassing van de Kaderwet over te gaan. De beoogde effecten van versobering en scheiding van advies en overleg zijn in belangrijke mate gerealiseerd. Voor zover deze niet zijn gerealiseerd, wordt dat in het licht van actueel politiek-bestuurlijke opvattingen niet als bezwaarlijk geacht. Kaderwetbepalingen betreffende de politieke aansturing van adviescolleges en de evenredige deelname hebben in mindere mate de beoogde effecten teweeg gebracht. Niettemin worden deze bepalingen in belangrijke mate nog steeds onderschreven en laten ruimte voor een betere praktijk in de komende jaren. Aanpassing van de Kaderwet is dus niet nodig, maar het is wel van belang verbeteringen aan te brengen in de organisatie en kwaliteit van het adviesstelsel. Daartoe zijn enkele beleidsvoornemens opgesteld.

Beleidsvoornemens

1. Ten behoeve van het efficiënter en effectiever functioneren van het adviesstelsel moeten de relaties tussen de ministeries en de strategische adviescolleges worden verbeterd. Daartoe dienen de betrokken ministers met deze adviescolleges praktische werkafspraken te maken over het advies- en werkprogramma, de formulering en «timing» van adviesaanvragen, de informatierelatie en bijeenkomsten van de voorzitter en leden van een adviescollege met de betrokken bewindspersoon of -personen.
2. 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.
3. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal in samenwerking met de adviescolleges en de overige ministeries een nadere analyse uitvoeren van de werking van het Vergoedingbesluit adviescolleges en van de financiële en rechtspositionele consequenties van het voorzitterschap en lidmaatschap van een adviescollege. Daarbij zal ook worden bezien of het besluit voldoet aan de eis van passende vergoedingen voor het aantrekken van hoog gekwalificeerde voorzitters en andere leden van adviescolleges.
4. Ministeries dienen in hun standpunten op vooral de strategische adviezen, die aan de beide Kamers der Staten-Generaal worden gezonden, alsook in reactie op het werk van de adviescolleges meer aandacht te schenken aan de ontvangst en nazorg van uitgebrachte adviezen. Tevens moeten zij een duidelijk aanspreekpunt aanwijzen voor de adviescolleges.
5. De ministeries dienen de adviesaanvragen beter onderling af te stemmen. Een instrument daartoe is dat ministers adviesaanvragen met een sectoroverstijgend karakter ter besluitvorming aan de ministerraad voorleggen. Hiermee wordt beoogd een meer intersectorale of gezamenlijke advisering zoals bedoeld in artikel 23 van de Kaderwet te bevorderen.
6. De ministeries en vaste adviescolleges dienen er voor te zorgen dat zowel het werkprogramma als de capaciteit van een adviescollege voldoende ruimte openlaat om flexibel op onvoorziene adviesverzoeken van een minister of van de Staten-Generaal te kunnen reageren.
7. De ministeries en vaste adviescolleges dienen bij het opstellen van de werkprogramma's rekening te houden met de planning van voorstellen door instellingen van de Europese Unie zodat de regering op het juiste moment van advies kan worden voorzien over vraagstukken met een EU-dimensie.
8. Door de Kaderwet voorgeschreven evaluatie per adviescollege dient voortaan ook in te gaan op de noodzaak tot handhaving van het college als zodanig, de omvang van het college en de omschrijving van de adviestaak in relatie tot de adviesbehoefte van de regering. Het standpunt van de minister(s) over deze evaluatie (conform artikel 28, vierde lid, van de Kaderwet) dient in beginsel een oordeel te bevatten van een daartoe door deze minister(s) ingestelde onafhankelijke visitatiecommissie.
9. Op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-

relaties zal in samenwerking met de andere ministeries en adviescolleges een activiteitenprogramma worden uitgevoerd om de actoren in het adviesstelsel beter over de Kaderwet te informeren. Onderdelen van dit programma zullen verschillende informatiebijeenkomsten voor deze actoren zijn en het opstellen van een handleiding over de wet en achterliggende motieven.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Een grootscheepse herziening van het adviesstelsel is afgerond met de inwerkingtreding van de Wet van 3 juli 1996, houdende algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk. Deze wet, de Kaderwet adviescolleges, is met ingang van 1 januari 1997 in werking getreden. De Kaderwet is bekendgemaakt in Staatsblad nr. 378 van 1996.

In 1997 merkte toenmalig staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken het volgende op: «Het gaat er nu om dat nieuwe stelsel optimaal te laten functioneren; de vernieuwing moet in de praktijk worden waargemaakt. Vanaf nu zullen wij goed in het oog moeten houden dat de bruikbaarheid en de betekenis van beleidsadvisering aan de maat zal zijn die steeds gesteld is. De totstandbrenging van het nieuwe stelsel is in die zin een onmisbare eerste stap: de basis is gelegd. De beleidspraktijk van de komende jaren – en dat besef ik terdege – vormt echter uiteindelijk de proef op de som».¹

De Kaderwet adviescolleges (verder: Kaderwet) schrijft in artikel 30 voor dat de minister van Binnenlandse Zaken elke vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Hoewel met de opheffing van het bestaande adviesstelsel en de inrichting van een nieuw stelsel per 1 januari 1997 op het terrein van de advisering «schoon schip» werd gemaakt en met de Kaderwet mogelijkheden zijn gegeven om uitdijning van het adviesstelsel en «wildgroei» doelmatig te begrenzen, werd het bij de totstandkoming van de Kaderwet wenselijk geacht de ontwikkelingen in het adviesstelsel periodiek in algemene zin te bezien. Aldus is de verplichting in de Kaderwet opgenomen om telkens over een periode van vier jaar te bezien of het adviesstelsel voldoet aan de daaraan te stellen eisen.² Het verslag «De Staat van advies» voldoet aan deze verplichting.

Het verslag is uitvoerig, omdat dit het eerste evaluatieverslag is sinds de inwerkingtreding van de Kaderwet en er een uitvoerig onderzoek naar de werking van de Kaderwet heeft plaatsgevonden. Bovendien beoogt het verslag informatie te geven over de bedoelingen van de Kaderwet. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft tijdens het onderzoek gemerkt dat daaraan grote behoefte bestaat.

Dit verslag is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft het huidige adviesstelsel, in het bijzonder de adviescolleges en hun rol ten opzichte van de regering en de Staten-Generaal. Hoofdstuk 3 gaat over de methodologische aspecten van de evaluatie. Hierin worden de gehanteerde methoden en technieken van onderzoek, gegevensverzameling, analyse en evaluatie weergegeven. Hoofdstuk 4 evalueert de werking van de organisatorische en procedurele bepalingen van de Kaderwet in de praktijk. Deze bepalingen betreffen onder meer de samenstelling van adviescolleges, het secretariaat, de regeling van rechtspositie en vergoedingen, de werkwijze van de adviescolleges, en de verslaglegging en zelf-evaluaties. In dit hoofdstuk worden per paragraaf conclusies geformuleerd. Hoofdstuk 5 evalueert de werking van het adviesstelsel op een

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Met raad voor de toekomst, 14 april 1997, blz. 9.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, p. 21.

hoger abstractieniveau, namelijk de politiek-bestuurlijke aspecten, en behandelt hoofdzakelijk de vraag of het instrumentarium van de Kaderwet heeft bijgedragen aan het bereiken van de doeleinden van de herziening van het adviesstelsel en wat de effecten zijn geweest. In dit hoofdstuk worden per paragraaf conclusies geformuleerd. Hoofdstuk 6 behandelt de vraag of de doelstellingen en het daarbij gebruikte instrumentarium van de Kaderwet, die dateren uit 1996, passen in het licht van de actuele politiek-bestuurlijke opvattingen. Tenslotte worden in hoofdstuk 7 de slotconclusies en enkele beleidsvoornemens weergegeven.

HOOFDSTUK 2 BESCHRIJVING VAN HET ADVIESSTELSEL

Dit hoofdstuk geeft een beknopte beschrijving van het huidige adviesstelsel en de adviesfunctie volgens de Kaderwet. Het adviesstelsel volgens de Kaderwet bestaat uit de vaste adviescolleges als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet en de tijdelijke en eenmalige adviescolleges met een adviestaak als bedoeld in genoemd Grondwetsartikel alsmede uit de regering en de Staten-Generaal die adviezen kunnen aanvragen.

Typen adviescolleges volgens de Kaderwet

De Kaderwet heeft betrekking op advisering op rijksniveau door externe adviescolleges die door de rijksoverheid zijn ingesteld, samengesteld en worden onderhouden.¹ In bijlage 1 wordt een beknopte historische schets weergegeven. Deze schets is van belang, aangezien de Kaderwet in de context moet worden gezien van politiek-historische ontwikkelingen over advisering aan het Rijk die al dateren van 1922.

In de Kaderwet wordt onder adviescollege verstaan een college dat krachtens publiekrecht tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (artikel 1, onderdeel a). Het gebruik van het begrip «adviescollege» is in overeenstemming met de grondwettelijke terminologie waarin sprake is van «colleges van advies». In geval van toekenning van een adviestaak aan een college dat krachtens publiekrecht een andere taak heeft, zijn de Kaderwetbepalingen inzake de instelling ook van toepassing.²

De reikwijdte van de Kaderwet vloeit voort uit artikel 79 van de Grondwet. De naam van een orgaan of college is op zich niet bepalend om onder de Kaderwet te vallen. Bepalend is dat het om externe advisering over beleid en algemene regelingen aan het Rijk gaat.

Artikel 79 van de Grondwet luidt:

- 1. Vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk worden ingesteld bij of krachtens de wet.*
- 2. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van deze colleges.*
- 3. Bij of krachtens de wet kunnen aan deze colleges ook andere dan adviserende taken worden opgedragen.*

¹ Ter nadere toelichting op de Kaderwet is op 26 juni 1997 Circulaire van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, nr. HAS97/U23, betreffende de instelling van adviescolleges, vastgesteld.

² Een voorbeeld hiervan is artikel 26 van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 (Stbl. 1997, 783), waarin de mogelijkheid voor Kamers van Koophandel is geboden, desgevraagd of uit eigen beweging het Rijk te adviseren voor zover het betreft aangelegenheden die de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening in hun gebied raken.

De Kaderwet is beperkt tot externe adviescolleges en hun advisering aan regering en Staten-Generaal en niet van toepassing op de interne (ambtelijke) adviescolleges van de regering. Dat zijn colleges die voor meer dan de helft bestaan uit ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf, en die in verband met hun werkzaamheden in dat college zitting hebben.

De bepalingen van de Kaderwet gelden in beperkte mate voor de adviescolleges waarvan de adviestaak niet de hoofdtaak maar een neventaak is

(artikel 3) zoals de Sociaal-Economische Raad (SER) en het College Bescherming Persoonsgegevens. Dit betekent dat de artikelen 10 t/m 16 inzake de samenstelling en inrichting van adviescolleges, de artikelen 25 t/m 27 inzake begroting en programmering, en artikel 28 inzake verslaglegging en evaluatie, niet van toepassing zijn op deze adviescolleges. Voorts bepaalt de Wet op de bedrijfsorganisatie dat artikel 20 (besluitvorming van een adviescollege), tweede, vijfde en zesde lid, alsmede artikel 23 (gezamenlijke advisering), van de Kaderwet niet van toepassing is op de SER.

Artikel 3:

De hoofdstukken 3 en 5 en artikel 28 gelden niet ten aanzien van adviescolleges waarvan de adviestaak, bedoeld in artikel 1, onderdeel a, niet de hoofdtak is.

De Kaderwet kent drie typen adviescolleges:

- a. vaste adviescolleges (artikel 79 Grondwet en artikel 4 Kaderwet);
- b. tijdelijke adviescolleges (artikel 5 Kaderwet);
- c. eenmalige adviescolleges (artikel 6 Kaderwet).

Ad a) Het adviesstelsel kende gedurende de periode 1997–2000 23 vaste adviescolleges. De vaste adviescolleges – ook wel permanente adviescolleges genoemd – zijn bij wet voor onbepaalde tijd ingesteld (zie bijlage 2).

Uitgangspunt bij de indeling van colleges tijdens het parlementaire debat was dat adviescolleges hetzelfde beleidsveld hadden als een bepaald ministerie en dat er alleen een adviescollege werd toegespitst op binnendepartementale kerntaken waar dat nodig was. Met uitzondering van het ministerie van Financiën en het ministerie van Defensie heeft elk ministerie één tot drie vaste colleges van advies ter beschikking.

Bij de indeling is onderscheid gemaakt tussen adviescolleges die zich richten op de brede, strategische advisering en de technisch-specialistische adviescolleges die zich richten op een beperkter beleidsterrein.¹ De strategische adviescolleges zijn te typeren als brede adviescolleges, gericht op strategische advisering en hebben tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de hoofdlijnen van beleid op de lange en middellange termijn.

Strategische adviescolleges (1997–2000)

Adviescollege	Minister(s) wie het primair aangaat
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid <i>(de WRR is geen Kaderwet-adviescollege)</i>	minister van Algemene Zaken
Raad voor het openbaar bestuur	minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Adviesraad Internationale Vraagstukken	minister van Buitenlandse Zaken; minister van Ontwikkelingssamenwerking; minister van Defensie
Algemene Energieraad	minister van Economische Zaken
Raad voor het landelijk gebied	minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Onderwijsraad	minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Raad voor Cultuur	minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid	minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen; minister van Economische Zaken

¹ Kamerstukken II (Hoofdlijnennotitie), vergaderjaar 1994–1995, 23 725, nr. 7.

Adviescollege	Minister(s) wie het primair aangaat
Sociaal-Economische Raad	minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (<i>en andere ministers die om advies hebben gevraagd</i>)
Raad voor Verkeer en Waterstaat Raad voor Volksgezondheid en Zorg	minister van Verkeer en Waterstaat minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling	minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
VROM-raad	minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Ten tijde van het debat over een nieuw adviesstelsel was aanvankelijk voor tien adviescolleges geen plaats toebedacht, omdat zij een «smalle», specialistische taakstelling hadden. Zij zijn uiteindelijk echter behouden, omdat daarin deskundigheid was verzameld die de ministeries anders tegen hogere kosten hadden moeten inhuren. Opheffing daarvan zou niet rationeel zijn geweest. Deze colleges worden in dit verslag de technisch-specialistische adviescolleges genoemd. Zij hebben tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over een bepaald rechtsgebied en/of bepaalde technische, specialistische aangelegenheden.

Technisch-specialistische adviescolleges (1997–2000)

Adviescollege	Minister wie het primair aangaat
Raad voor de financiële verhoudingen	minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Kiesraad	minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken	minister van Buitenlandse Zaken
Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht	minister van Buitenlandse Zaken
Raad van deskundigen voor de nationale standaarden	minister van Economische Zaken
Registratiekamer (per 1-9-2001: College Bescherming Persoonsgegevens)	minister van Justitie
Commissie vennootschapsrecht	minister van Justitie
Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht	minister van Justitie
Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten	minister van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer
Gezondheidsraad	minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Ad b) Ten behoeve van advisering voor een in de tijd beperkt vraagstuk biedt de Kaderwet de mogelijkheid tijdelijke adviescolleges in te stellen (zie bijlage 3 voor een overzicht). Een tijdelijk adviescollege kan ingesteld worden voor de maximale duur van vier jaar met een mogelijke verlenging van twee jaar. De instelling van een tijdelijk adviescollege geschiedt bij wet of koninklijk besluit. In het laatste geval geldt daarbij tevens een voorhangprocedure voor de Staten-Generaal.

Ad c) Voor de instelling van ad hoc colleges biedt artikel 6 Kaderwet algemene regels. Het gaat dan om adviescommissies die eenmalig belast zijn met een adviestaak (zie bijlage 4 voor een overzicht) en na het uitbrengen van hun advies ophouden te bestaan dan wel ophouden een adviestaak conform de Kaderwet uit te oefenen. Een eenmalig adviescollege dient bij wet, koninklijk besluit of ministeriële regeling ingesteld te worden. De instelling van een eenmalig adviescollege dient in ieder geval gepaard te gaan met een mededelingsplicht aan de beide Kamers der Staten-Generaal. De leden van eenmalige adviescolleges worden door de minister benoemd en ontslagen.

Tijdens de herziening van het adviesstelsel hebben regering en Staten-Generaal nadrukkelijk de wens uitgesproken toekomstige uitdijing van het adviesstelsel en wildgroei tegen te gaan. Eén van de doelstellingen van de Kaderwet is dan ook het beperkt houden van het aantal en de omvang van adviescolleges. De Kaderwet beoogt te vermijden dat de advisering door ad hoc en tijdelijk ingestelde commissies het functioneren van het (vaste) adviesstelsel zal doorkruisen. Mede om dit te bewerkstelligen zijn in de Kaderwet en, in aansluiting daarop, in de Aanwijzingen voor de Regelgeving voorschriften opgenomen over het instellen van adviescolleges. De essentialia van deze voorschriften zijn:

1. Een tijdelijk of eenmalig adviescollege dient bij wet, koninklijk besluit of (als het een eenmalig college betreft) ministeriële regeling ingesteld te worden. Bij de instelling van een tijdelijk adviescollege bij koninklijk besluit geldt daarbij tevens de voorhangprocedure en bij de instelling van een eenmalig adviescollege bij koninklijk besluit of ministeriële regeling een mededelingsplicht aan beide kamers der Staten-Generaal.
2. Voor het instellen van een tijdelijk of eenmalig adviescollege is in Aanwijzing 123a voor de Regelgeving een motiveringsplicht opgenomen. In de toelichting bij het instellingsbesluit moet worden gemotiveerd waarom onafhankelijke advisering op het desbetreffende terrein noodzakelijk wordt geacht en waarom de adviestaak niet aan een bestaand adviescollege kan worden opgedragen.
3. Een tijdelijk adviescollege kan slechts ingesteld worden voor de maximale duur van vier jaar. Een verlenging van twee jaar is mogelijk. Een eenmalig adviescollege kan slechts ingesteld worden voor ad hoc-advisering over een bepaald vraagstuk. In het instellingsbesluit wordt een einddatum voor het college bepaald.
4. De instelling van een tijdelijk of eenmalig adviescollege moet conform de Kaderwet adviescolleges en het Reglement van Orde van de ministerraad in de ministerraad behandeld worden.
5. Alle besluiten tot instelling van een adviescollege behoeven de mede-ondertekening van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Advisering op verzoek of uit eigen beweging

Het begrip «Onze Minister» wordt in artikel 1, onderdeel b, van de Kaderwet uit wetstechnisch oogpunt gedefinieerd met de aanduiding «Onze Minister wie het aangaat». Deze aanduiding slaat op de in het concrete geval meest betrokken minister. Dit is de minister in wiens portefeuille het desbetreffende onderwerp zit. Indien verschillende ministers bij het desbetreffende beleidsterrein betrokken zijn, moeten de ministers onderling vaststellen wie als meest betrokken minister het beheer en de apparaatzorg van het adviescollege op zich zal nemen.¹

Een vast of tijdelijk adviescollege adviseert:

- op schriftelijk verzoek van Onze Minister;
- op schriftelijk verzoek van één van beide Kamers der Staten-Generaal;
- uit eigen beweging aan Onze Minister.

Een eenmalig adviescollege adviseert alleen op schriftelijk verzoek van Onze Minister. Een vast, tijdelijk of eenmalig adviescollege kan niet uit eigen beweging aan de Kamers der Staten-Generaal adviseren.

Programmering, financiering en informatie van adviescolleges

De Kaderwet geeft naast regels voor de instelling, inrichting, samenstelling, werkwijze en advisering ook regels over de programmering, begroting, verslaglegging en evaluatie van adviescolleges. Laatstgenoemde

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 8.

regels zijn van toepassing op de vaste en tijdelijke adviescolleges maar niet op de eenmalige adviescolleges.

De minister wie het aangaat beschikt over enkele instrumenten om het beheer en de apparaatzorg van het adviescollege te kunnen regelen. Ten eerste neemt de minister, volgens de Kaderwet, aan de hand van een ontwerp-begroting een besluit over de financiële middelen die het adviescollege ter beschikking staan. Ten tweede stelt de minister het ontwerp-werkprogramma van het adviescollege vast. Ten derde neemt de minister kennis van het jaarverslag van het adviescollege. Tenslotte bepaalt de Kaderwet dat een adviescollege op verzoek maar tenminste elk vierde jaar een evaluatieverslag uitbrengt. De minister stelt de beide Kamers der Staten-Generaal in kennis van zijn standpunt op het evaluatieverslag.

De Kaderwet beoogt zo weinig mogelijk nieuwe bureaucratische lasten met zich mee te brengen en sluit daarom, waar mogelijk, aan op bestaande procedures. Zo dient de programmering van adviezen aan te sluiten bij de cyclus van de rijksbegroting. De reden hiervoor is dat de beleidsvoornemens en beschikbare gelden bij elkaar komen in (de toelichting bij) de begrotingshoofdstukken. De begrotingen worden immers behandeld door alle relevante gremia: ministerraad, Raad van State en de beide Kamers van de Staten-Generaal.

Volgens artikel 29 van de Kaderwet verstrekt een adviescollege desgevraagd de benodigde inlichtingen aan de minister wie het aangaat en kan laatstgenoemde inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Wet Nationale ombudsman (WNo) zijn van toepassing op de Kaderwet en daarmee in het verkeer tussen adviescollege en burger. De Wob beoogt een vrije toegang tot overheidsinformatie voor burgers te garanderen. De WNo biedt burgers het recht op een onafhankelijke behandeling van een klacht, niet zijnde een reactie op een voor bezwaar of beroep vatbare beslissing, over het optreden van (de leden van) een adviescollege.

Advisering buiten de Kaderwet

Buiten de in de Kaderwet bedoelde adviescolleges adviseren allerlei andere instanties gevraagd en ongevraagd aan de regering en de Staten-Generaal. De adviesfunctie is breder dan de adviescolleges die onder de Kaderwet vallen. Ter illustratie daarvan en teneinde een zo volledig mogelijk beeld te geven van de adviesfuncties geeft bijlage 5 een niet-uitputtende opsomming over advisering waarop de Kaderwet niet van toepassing is. De grens tussen advisering binnen de Kaderwet en daarbuiten is niet altijd ondubbelzinnig. Verschillende instituties waarop de Kaderwet niet van toepassing is zoals sectorraden voor onderzoek en ontwikkeling, planbureaus, overlegorganen, particuliere adviesbureaus geven eveneens gevraagd dan wel ongevraagd adviezen aan ministers.

HOOFDSTUK 3 METHODOLOGIE

Evaluatieopdracht

Artikel 30 van de Kaderwet luidt: «Onze minister van Binnenlandse Zaken zendt elke vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk». Per brief van 1 mei 1997 schreef de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede

Kamer hierover het volgende: «De vierjaarlijkse evaluatie van de werking van de Kaderwet door de regering geeft de gelegenheid het functioneren van het stelsel als zodanig onder de loupe te nemen en zondig voorstellen te doen voor bijsturing. Heel nadrukkelijk wordt een beeld gevraagd van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Hier is de vraag aan de orde of het adviesstelsel de betekenis heeft die wij ervan verwachten».¹ De woorden «in de praktijk» betekenen dat er een empirische evaluatie moet plaatsvinden. Deze wordt uitgewerkt in de hoofdstukken 4 en 5. De evaluatie is breed van opzet en gaat ook in op de neveneffecten en achterliggende doelstellingen en overwegingen van de Kaderwet in het perspectief van actuele politiek-bestuurlijke opvattingen (hoofdstuk 6).

Kenmerkend voor de situatie voor de herziening van het adviesstelsel en de inwerkingtreding van de Kaderwet – dat wil zeggen vóór 1997 – was dat het grote aantal adviescolleges, met evenzoveel van elkaar afwijkende taken, bevoegdheden en rollen in de besluitvorming, een vergelijking moeilijk maakte. Het evalueren van de doeltreffendheid en effecten van de Kaderwet in de praktijk vanaf 1997 tot en met 2000 is evenzeer gecompliceerd. Een secretaris van een nieuw adviescollege omschreef de situatie als volgt: «Al met al vrees ik dat de optelsom van de doelstellingen voor het nieuwe adviesstelsel veel weg heeft van een onoplosbare wiskunde-opgave met meer onbekende variabelen dan vergelijkingen».² Het resultaat van het onderzoek naar de werking van de Kaderwet kan daarom niet meer zijn dan een generalisatie van de bevindingen waarbij getracht is de wiskunde-opgave zo veel mogelijk te beantwoorden. Het verslag van het onderzoek beoogt een weergave te zijn van het beeld dat overheerst met betrekking tot de doeltreffendheid, effecten en bestendigheid van de Kaderwet in de praktijk.

Reikwijdte van de evaluatie

Het evaluatie-onderzoek betreft de periode vanaf 1 januari 1997 tot en met 31 december 2000. De primaire invalshoek van dit onderzoek is de Kaderwet adviescolleges geweest. Aangezien de Kaderwet evenwel samenhangt met andere wetten die deel uitmaakten van de herziening van het adviesstelsel, is – waar mogelijk en nodig – de invalshoek verbreed. Ook onderdelen van het vroegere adviesstelsel (zoals overleg) die na 1997 niet meer tot dit stelsel behoorden zijn hierbij in ogenschouwing genomen. Het zijn vooral de Aanpassingswet herziening adviesstelsel en de verschillende wetten ter instelling van de colleges geweest, die de overlegfunctie uit de adviescolleges hebben gehaald. De Kaderwet kan ten aanzien van dit soort vraagstukken niet los van de andere wetten van de herzieningsoperatie worden gezien.³

Relatie tussen de evaluatie van de Kaderwet en de evaluaties van afzonderlijke adviescolleges

Artikel 28 van de Kaderwet verplicht de afzonderlijke adviescolleges om op verzoek van de desbetreffende minister maar ten minste elk vierde jaar een evaluatieverslag op te stellen waarin aandacht wordt besteed aan hun taakvervulling. De door adviescolleges op te stellen evaluaties vallen geheel onder de verantwoordelijkheid van de adviescolleges zelf. De Kaderwet geeft geen voorschriften voor de inhoud van de evaluaties. Het verslag moet door de adviescolleges worden toegezonden aan de betreffende vakminister, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan beide Kamers der Staten-Generaal. De vakminister moet een standpunt innemen over deze zelfevaluatie en de beide Kamers der Staten-Generaal hiervan in kennis stellen. Aangezien de meeste vaste adviescolleges die nu onder de Kaderwet functioneren per 1 januari 1997

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1996–1997, 23 725, nr. 22, blz. 3.

² F. de Vos, Meer dan de som der delen, in: Met raad voor de toekomst, 1997, p. 67.

³ Zie bijlage 1: historisch overzicht.

en enkele in het jaar daarna bij wet zijn ingesteld, moeten zij het verslag van hun eerste evaluatie in 2000 dan wel 2001 uitbrengen. Hoewel de centrale vraagstelling van beide soorten evaluaties verschilt, kunnen de uitkomsten van de evaluaties van de vaste adviescolleges relevante (geaggregeerde) informatie opleveren voor de evaluatie van de doeltreffendheid en effecten van de Kaderwet in de praktijk. Deze uitkomsten zijn, voor zover beschikbaar, meegenomen bij de evaluatie van de Kaderwet. Specifieke gegevens per adviescollege worden echter hoofdzakelijk door de adviescolleges in de zelfevaluaties gegeven en de standpunten van de minister(s) daarop.

Begeleidingscommissie

De evaluatie is begeleid door een commissie van deskundigen. Deze heeft een bijdrage geleverd aan het begeleiden van de met de evaluatie belaste medewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gericht op de methodologische en inhoudelijke kwaliteit van de evaluatie. De begeleidingscommissie bestond uit de volgende personen:

- mr. drs. G. J. Wolffensperger, voorzitter Raad van bestuur van de NOS (voorzitter van de begeleidingscommissie);
- mevrouw prof. dr. J. V. Outshoorn, hoogleraar vrouwenstudies Universiteit Leiden en hoofd van het Joke Smit Instituut;
- mr. J. P. H. Donner, Staatsraad;
- prof. dr. P. 't Hart, hoogleraar bestuurskunde, Universiteit Leiden;
- prof. dr. A. C. Zijdeveld, hoogleraar sociologie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Methoden en technieken van onderzoek en gegevensverzameling

Het evaluatieonderzoek is te onderscheiden in een deelonderzoek naar de normconformiteit en een deelonderzoek naar de effecten van de Kaderwet en de mate waarin de doelstellingen van de Kaderwet zijn gerealiseerd. Conform de opdracht is het accent gelegd op empirisch onderzoek. In het deel betreffende de normconformiteit staat de beschrijving van de toepassing en naleving van de wettelijk vastgelegde normen centraal:

- zijn de (organisatorische en procedurele) bepalingen van de Kaderwet in de praktijk nageleefd?
- welke factoren speelden hierbij een rol?

In het deel van het onderzoek naar de effecten en neveneffecten en naar relaties tussen doelstellingen van de herziening van het adviesstelsel en het instrument «Kaderwet adviescolleges» staan de volgende vragen centraal:

- zijn de effecten en politiek-bestuurlijke doelstellingen die de Kaderwet beoogt gerealiseerd?
- welke neveneffecten hebben zich voorgedaan?
- welke factoren speelden hierbij een rol?

De volgende methoden en technieken van onderzoek en gegevensverzameling zijn gebruikt:

- analyse van documenten: met name relevante wetgeving, stukken van de Tweede en Eerste Kamer, rapporten en andere stukken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, rapport «Raad op Maat», rapportage van de Tijdelijke Expertise Commissie Emancipatie in het Nieuwe Adviesstelsel (TECENA);
- analyse «zelf»-evaluaties van de adviescolleges en de reacties van ministers daarop;
- vragenlijsten aan alle ministeries en vaste adviescolleges;
- gesprekken met vertegenwoordigers van ministeries en vaste adviescolleges;

- vragenlijsten aan en gesprekken met enkele leden van de Staten-Generaal;
- literatuuronderzoek;
- verschillende (discussie)bijeenkomsten.

Er is van bovengenoemde methoden en technieken van onderzoek en gegevensverzameling gebruik gemaakt om een zo compleet en evenwichtig mogelijk beeld van de werking van de Kaderwet in de praktijk te krijgen. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat bepaalde gegevens afkomstig zijn van subjectieve waarnemingen. Deze subjectieve waarnemingen konden echter veelal weer worden getoetst aan objectievere gegevens die door middel van een andere gehanteerde methode of techniek waren verkregen.

Het verslag geeft vooral in kwalitatieve termen (zoals «vaak», «soms», «weinig», «meestal», «in belangrijke mate», «onvoldoende», etc.) de bevindingen weer. Hiervoor is gekozen omdat de vergelijking tussen bijvoorbeeld adviescolleges met behulp van cijfers door de vele variabelen een vertekend beeld kan geven. Waar mogelijk zijn de bevindingen wel kwantitatief weergegeven.

Informatie uit de gesprekken, beantwoording van vragenlijsten en afzonderlijke evaluaties is, zo veel mogelijk, geanonimiseerd verwerkt. Dit is gebeurd om te voorkomen dat het onderzoek te veel ingaat op afzonderlijke adviescolleges en ministeries. Daarvoor zijn de evaluaties over de taakvervulling bedoeld die adviescolleges op hun terrein zelf moeten (laten) verrichten. Ter toelichting en verduidelijking zijn in enkele gevallen wel voorbeelden genoemd. Deze zijn ontleend aan openbare bronnen.

HOOFDSTUK 4 ORGANISATORISCHE EN PROCEDURELE ASPECTEN VAN DE KADERWET

In dit hoofdstuk worden per paragraaf allereerst de relevante bepalingen van de Kaderwet weergegeven. Daarna worden deze toegelicht, met gebruikmaking van de memorie van toelichting en andere Kamerstukken bij de behandeling van het voorstel voor de Kaderwet. Vervolgens wordt gezien in hoeverre gedurende de periode 1997–2000 de bepalingen van de Kaderwet in de praktijk doeltreffend zijn geweest en welke effecten zich hebben voorgedaan. Tot slot wordt per paragraaf hierover een conclusie getrokken.

4.1 De benoeming van voorzitters en leden van het adviescollege

Artikel 10:

Een adviescollege bestaat uit een voorzitter en ten hoogste veertien ander leden. Het adviescollege kan uit de leden ondervoorzitters aanwijzen.

Artikel 11:

- 1. De leden van een adviescollege worden bij koninklijk besluit benoemd.*
- 2. De leden worden benoemd voor ten hoogste vier jaar. Herbenoeming kan twee maal en telkens voor ten hoogste vier jaar plaatsvinden.*
- 3. Onze minister draagt zorg voor openbaarmaking van een vacature in een adviescollege, niet zijnde een adviescollege als bedoeld in artikel 6 van de Kaderwet.*

Artikel 12, eerste lid:

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 13:

Leden van adviescolleges worden op eigen aanvraag door Onze minister ontslagen. Zij kunnen voorts bij koninklijk besluit worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden.

Artikel 14:

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur [...] en kunnen nadere regels over hun rechtspositie worden vastgesteld.

Artikel 31:

De Ambtenarenwet wordt als volgt gewijzigd: In artikel 2 [...] wordt een nieuw onderdeel toegevoegd, luidende: «z. de leden van een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, niet zijnde een adviescollege als bedoeld in artikel 3 van die wet.»

Toelichting

Ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdelen e en l, van het reglement van orde voor de ministerraad, wordt de voordracht voor voorzitter en andere leden van een adviescollege 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.¹ De benoeming geldt voor ten hoogste vier jaar en herbenoeming kan twee maal. Het stellen van een termijn aan de benoeming beoogt het «verversen» van adviescolleges te bevorderen. De zittingsduur van vier jaar sloot aan bij de zittingsduur van andere publiekrechtelijke colleges op rijksniveau.²

Aan de voorzitters worden in vergelijking met een gewoon lid zwaardere geschiktheidseisen gesteld, waaronder hun bestuurlijke capaciteiten. De minister wie het aangaat, draagt zorg voor openbaarmaking van een vacature voor lidmaatschap van een vast of tijdelijk adviescollege. Aan een bepaling over de wijze waarop de voordracht voor de benoeming van de voorzitter en andere leden tot stand komt, bestond bij de totstandkoming van de Kaderwet geen behoefte, aangezien de figuur van een voordracht vooral is toegesneden op organen waarin sprake is van belangenvertegenwoordiging.³ De leden van een adviescollege worden bij koninklijk besluit benoemd.

Het adviescollege bestaat uit ten hoogste 15 leden, met inbegrip van de voorzitter. Een argument voor de beperking van het aantal leden van een adviescollege die in «Raad op Maat» werd bepleit, was dat een kleiner adviescollege bevordert dat de adviezen op hoofdlijnen zijn. Hoe meer leden, des te kleiner de kans op hoofdlijnen, zo luidde de veronderstelling. Dit gold ook ten aanzien van de beperking van het aantal secretariaat-medewerkers van een adviescollege.⁴

Artikel 13 betreft het ontslag op eigen verzoek en het ontslag, anders dan op eigen verzoek. 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. Een zwaarwegende grond voor ontslag kan zijn indien een lid een betrekking aanvaardt die ernstig afbreuk doet aan zijn onafhankelijke positie.⁵

Artikel 14 biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels over de rechtspositie van leden van adviescolleges vast te stellen. Daarbij dient de onafhankelijke positie van de leden van adviescolleges gewaarborgd te blijven.⁶

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 12–13.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 5, blz. 16.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 12.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1993, 21 427, nr. 30, blz. 30, aanbevelingen 5 en 6.

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 15.

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 15.

Artikel 31 van de Kaderwet wijzigt de Ambtenarenwet (art. 2, onderdeel z) als volgt, dat de leden van adviescolleges ambtenaren zijn in de zin van de Ambtenarenwet maar waarbij zij van de toepasselijkheid van titel III inzake de bepalingen van materieel recht van de Ambtenarenwet zoals inzake arbeidsvoorwaarden, gedragsregels, e.d. (artikelen 125 en 126) zijn uitgesloten. Zonder die voorziening zou het Algemeen Ambtenarenreglement op de leden van adviescolleges van toepassing zijn, en zouden de leden aldus ondergeschikt worden aan het gezag van de betrokken minister, hetgeen met het oog op hun onafhankelijke positie niet wenselijk zou zijn.¹

Doeltreffendheid en effecten in de praktijk

Voor de werving van leden van de vaste en tijdelijke adviescolleges plaatsen de ministeries oproepen in (landelijke) dagbladen en/of in de Staatscourant. Hoe de aanstelling van de voorzitters plaatsvindt is minder transparant dan in geval van de gewone leden. De (kandidaat-)voorzitters worden vooral aangezocht door de ministeries. De keuze van voorzitter wordt door ministeries bepaald aan de hand van criteria zoals inhoudelijke kennis en bestuurlijke ervaring, landelijke bekendheid, beschikbaarheid, toegang tot politici en bestuurders en vaardigheid om een team bij elkaar te houden.² De vaak gehoorde kritiek hierbij is, dat ministeries bij de benoeming van voorzitters vissen in een te kleine vijver.

De overige leden van adviescolleges worden gezocht op basis van deskundigheid, maatschappelijke kennis en ervaring. Het gaat daarbij om wetenschappelijke, vakinhoudelijke, bestuurlijke en/of velddeskundigheid en praktijkervaring. Bij sommige adviescolleges spelen daarnaast nog andere criteria voor de benoeming een rol zoals een pluriforme samenstelling van het college qua verschillende godsdienstige, levensbeschouwelijke en politieke stromingen en een zekere mate van geografische spreiding. In toenemende mate speelt vooral de politieke afspiegeling van leden van adviescolleges een rol, maar deze is niet bepalend. Over het algemeen zijn ministeries en adviescolleges tevreden over de samenstelling, ofschoon op onderdelen nog verbetering kan worden aangebracht. Door de brede context van het werkkterrein van met name de strategische adviescolleges worden er soms wel tekortkomingen aan kennis in de colleges geconstateerd.

De technisch-specialistische adviescolleges bestaan uit technisch-inhoudelijke of juridische specialisten op het specifieke terrein dat een adviescollege bestrijkt. Hierbij is er minder sprake van een pluriforme mix van leden zoals bij de strategische colleges het geval is. Een pluriforme mix van leden wordt door de ministeries niet zo noodzakelijk geacht, aangezien het terrein waarover deze colleges adviseren minder breed is.

Artikel 10 van de Kaderwet bepaalt dat het aantal leden van een adviescolleges maximaal 15 (inclusief voorzitter) mag zijn. Dit artikel geldt niet voor adviescolleges waarvan de adviestaak niet de hoofdtaak is zoals de SER. De meeste adviescolleges conformeren zich naar het in de Kaderwet gestelde aantal. De Gezondheidsraad (circa 170 leden), de Raad voor Cultuur (maximaal 25 leden), Onderwijsraad (maximaal 19 leden) en de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht (maximaal 20 leden) wijken van dit aantal af. Deze afwijkingen zijn derhalve in de wetten ter instelling van deze colleges geregeld. De VROM-raad had in de onderzochte periode 17 leden terwijl de Wet op de VROM-raad (Stbl. 1996, 551) zich conformeert naar de Kaderwet en een maximum-aantal van 15 leden vastlegt.³ De benoemingen en samenstelling van adviescolleges is veelal door de ministeries bekend gemaakt in de Staatscourant.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 5, blz. 36.

² O.m. J. Terlouw tijdens discussie Radio 1 Journaal over adviescommissies d.d. 24-6-2001.

³ Het ledenaantal van de VROM-raad is inmiddels wel binnen de Kaderwetmarge gebracht.

Ofschoon artikel 14 de grondslag voor een nadere rechtspositieregeling biedt, is er geen algemene maatregel van bestuur vastgesteld betreffende nadere regels over de rechtspositie van leden van de adviescolleges.

De evenwichtige samenstelling wat betreft mannen en vrouwen en personen uit minderheidsgroepen speelt in de Kaderwet een dermate belangrijke rol, dat hieraan in de volgende paragraaf apart aandacht is besteed. In paragraaf 2 van Hoofdstuk 5 zal nader worden ingegaan op de scheiding van advies en overleg door middel van de onafhankelijkheid van de leden van de adviescolleges.

Conclusie

Ministeries en adviescolleges evaren weinig problemen met de Kaderwet-bepalingen betreffende de benoeming en ontslag van leden van de adviescolleges. De meeste leden van de strategische adviescolleges worden hoofdzakelijk benoemd op grond van wetenschappelijke, bestuurlijke en/of maatschappelijke deskundigheid, ervaring en achtergrond. In toenemende mate speelt ook de politieke afspiegeling van leden van strategische adviescolleges een rol. Bij de technisch-specialistische adviescolleges is minder sprake van een pluriforme mix van leden. Dat is ook niet zo noodzakelijk, aangezien het terrein waarover deze colleges adviseren minder breed is.

De keuze van voorzitter wordt door ministeries bepaald aan de hand van criteria zoals of zij inhoudelijke kennis en bestuurlijke ervaring hebben, landelijke bekendheid genieten, beschikbaar zijn, toegang hebben tot politici en bestuurders en in staat zijn een team bij elkaar te houden.

Wat betreft het ledenaantal blijven de meeste adviescolleges binnen de marges van de Kaderwet. In dat opzicht heeft de Kaderwet versoberend gewerkt.

4.2 Evenredige deelneming aan adviescolleges

Artikel 12, derde lid:

Bij de benoeming van de voorzitters en bij de benoeming van de andere leden van adviescolleges wordt gestreefd naar evenredige deelneming aan adviescolleges van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen.

Toelichting

Vrouwen en minderheden waren ten tijde van de herziening van het adviesstelsel in de adviescolleges ondervertegenwoordigd. Het aandeel vrouwen in tijdelijke en vaste adviesorganen was in 1995 16%. Het percentage leden afkomstig uit minderheidsgroepen in adviesorganen bedroeg in 1995 minder dan 1%.¹ Artikel 12, derde lid, van de Kaderwet 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.² Bij de werving van kandidaten door middel van een openbare procedure kunnen vrouwen en personen uit minderheidsgroepen met nadruk worden uitgenodigd te solliciteren.

In de memorie van toelichting bij de Kaderwet staat, dat zodra aan de hand van cijfermateriaal kan worden vastgesteld dat de ondervertegenwoordiging van vrouwen dan wel minderheden in adviescolleges is opgeheven, het derde lid van artikel 12 overbodig zal zijn en kan vervallen. Omdat niet tevoren kan worden voorzien wanneer dat het geval is, is de voorgestelde bepaling niet aan een bepaalde termijn gebonden. Zodra de

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 23 725, nr. 14, blz. 9–10.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 14.

ondervertegenwoordiging is opgeheven, zal een voorstel worden ingediend dat ertoe strekt het derde lid van dit artikel te schrappen.¹

Met de inwerkingtreding van het nieuwe adviesstelsel kwam een eind aan de specifieke emancipatieadvisering zoals door de Emancipatieraad was uitgevoerd. In plaats van specifieke advisering door een apart adviescollege, kregen alle adviescolleges tot taak integraal de emancipatieaspecten in hun adviezen mee te nemen. Met ingang van 1 januari 1998 stelde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, voor de duur van drie jaar de Tijdelijke Expertise Commissie Emancipatie in het Nieuwe Adviesstelsel in (Stct. 1997, nr. 249). TECENA had ook tot taak te stimuleren dat de nieuwe adviescolleges deze aspecten in hun adviezen zouden betrekken.²

Doeltreffendheid en effecten in de praktijk

TECENA had ten doel om de emancipatoire aspecten als integraal onderdeel in het nieuwe adviesstelsel te implementeren en te stimuleren dat bij benoemingen in adviesorganen gericht werd gezocht naar geschikte vrouwelijke kandidaten. TECENA heeft zich gedurende de drie jaar vooral gericht op de strategische adviescolleges. In haar eindrapportage constateert TECENA, «dat zowel in de naleving van de wettelijke verplichting tot sekse-evenredige samenstelling van adviescolleges als bij de voortgang van duurzame integratie reden is voor optimisme. [...] Maar wel heel voorzichtig optimisme. Waar voortgang wordt geboekt, is dat vaak het resultaat van doelgerichte inspanningen van enkelen. Waar aandacht ontbreekt – en dat is nog te vaak het geval – is het vooral een kwestie van tekortschieten van structurele verankering. [...] Een effectieve organisatie van duurzame integratie op departementen en in adviesorganen is op dit moment nog vooral streven en geen realiteit. Bovendien is tussen de actoren op verschillende beleidsterreinen sprake van nogal wat verschil in gevoeld belang, noodzaak en urgentie om emancipatieaspecten duurzaam in het beleidsproces te integreren».³

Wat betreft de naleving van de wettelijke verplichting tot sekse-evenredige samenstelling van adviescolleges bedroeg in 1995 het percentage vrouwen in tijdelijke en vaste adviescollege 16%. Het percentage vrouwen in de vaste, strategische adviescolleges bedroeg in de periode 1997–2000 37–40% (zie tabel 1). Ten aanzien van de overige adviescolleges liggen de percentages veelal lager. Bij de benoemingsvoorstellen van de vaste colleges wordt in de praktijk merendeels rekening gehouden met de wens om te streven naar een representatief aandeel vrouwen. Desondanks is het nog niet gelukt om de doelstelling van een gelijk aantal mannen en vrouwen te realiseren. Positieve uitschieters wat betreft het aantal vrouwelijke leden zijn de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Raad voor Cultuur.

Tabel 1: Deelneming⁴ aan strategische adviescolleges van vrouwen

Adviescollege	medio 1997		oktober 2000	
	man	vrouw	man	vrouw
Raad voor het openbaar bestuur	5	5	8	4
Adviesraad voor internationale vraagstukken	7	2	7	4
Algemene Energieraad	9	1	6	4
Raad voor het Landelijk Gebied	9	6	9	6
Onderwijsraad	10	9	9	7
Raad voor Cultuur	15	10	12	12
Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid	9	3	7	5
Sociaal-Economische Raad (<i>kroonleden</i>)	8	3	8	3

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 14.

² TECENA, Een wereld te winnen (TECENA's eindrapportage over het adviesstelsel met conclusies en aanbevelingen), december 2000, blz. 4 en bijlage 1.

³ TECENA, Een wereld te winnen, december 2000, blz. 27.

⁴ Terminologie is overeenkomstig artikel 12, derde lid, van de Kaderwet.

Adviescollege	medio 1997		oktober 2000	
	man	vrouw	man	vrouw
<i>(voltallig)</i>	<i>(28)</i>	<i>(5)</i>	<i>(27)</i>	<i>(6)</i>
Raad voor Verkeer en Waterstaat	8	4	9	4
Raad voor Volksgezondheid en Zorg	5	4	5	4
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling	4	5	4	4
VROM-raad	10	7	10	6
Totaal	99	59 (37%)	94	63 (40%)

Deelname van personen behorende tot etnische of culturele minderheids-groepen speelt – enkele positieve uitzonderingen daargelaten – in de praktijk nauwelijks een rol in de benoemingsprocedure en de samenstel-ling van de adviescolleges. Dit werd al geconstateerd in de brief van de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid van 30 november 1998 aan de Tweede Kamer: «Ondanks het in de Kaderwet gestelde dat bij de samenstelling van adviescolleges wordt gestreefd naar een evenredige deelneming van personen behorende tot etnische of culturele minderheids-groepen, zijn in 1998 in verreweg de meeste adviesorganen geen leden van minderheden benoemd».¹ Ook na 1998 is daarin geen significante wijziging opgetreden. De doelstelling van de Kaderwet is in dit opzicht dus niet gerealiseerd. De geringe participatie van minderheden aan adviescolleges lijkt vooral te worden veroorzaakt doordat deskundige leden uit deze groep niet behoren tot het circuit van bekende deskundigen.²

Conclusie

Aangezien er in de adviescolleges nog steeds sprake is van een onder-vertegenwoordiging van vrouwen en vooral van personen behorende tot etnische of culturele minderheids-groepen kan het derde lid van artikel 12 van de Kaderwet nog niet worden geschrapt. Daarbij zij wel opgemerkt, dat de deelname van vrouwen aan met name de vaste, strategische adviescolleges in de periode 1997–2000 is verbeterd ten opzichte van de periode voor de Kaderwet. Bij de benoeming van de voorzitters en andere leden van adviescolleges wordt onvoldoende aandacht geschonken aan de deelneming van vrouwen en vooral van personen uit minderheids-groepen. Voorts zijn emancipatieaspecten nog niet duurzaam in het beleidsproces geïntegreerd, omdat deze aspecten onvoldoende structu-reel verankerd zijn binnen de (werkzaamheden van) ministeries en advies-colleges, zo concludeerde de TECENA.

4.3 Secretariaat

Artikel 15:

1. Een adviescollege heeft een secretaris.
2. De secretaris is voor zijn werkzaamheden voor het adviescollege uitsluitend verantwoording schuldig aan het adviescollege.
3. Aan de secretaris kunnen andere medewerkers worden toegevoegd.
4. De secretaris en andere medewerkers zijn geen lid van het adviescollege.
5. Onze minister benoemt, bevordert, schorst en ontslaat, na overleg met de voorzitter van het adviescollege, de secretaris en andere medewerkers.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 26 333 (Integratiebeleid 1999–2002), nr. 1 Herdruk en nr. 2, blz. 47.

² Wat dat betreft is de situatie nog zo als beschreven in onderzoek van J. D. Meloen, «Het moet wel een hele goeie zijn» (De participatie van allochtonen deskundigen in algemene adviesorganen van de rijksoverheid), LISWO, 1995, blz. 43.

Toelichting

Het secretariaat dient te zorgen voor de facilitaire en inhoudelijke ondersteuning van de adviescolleges. Het Algemeen Rijksambtenarenreglement is van toepassing op de secretaris en de overige medewerkers van het secretariaat. Het tweede lid van artikel 15 van de Kaderwet maakt duidelijk

dat de secretaris voor zijn werkzaamheden verantwoording schuldig is aan het adviescollege en niet aan de minister.

Een argument voor de beperking van het secretariaat van een adviescollege die in «Raad op Maat» werd bepleit, was dat een kleiner secretariaat bevordert dat de adviezen op hoofdlijnen zijn.¹ Hoe meer secretariaat-medewerkers, des te groter de kans op details, zo was het idee. Dit gold ook ten aanzien van de beperking van het aantal leden van een adviescollege. In de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 9 maart 1995 aan de Tweede Kamer stond hierover het volgende: «Concreet dienen maatregelen te worden uitgewerkt, waarmee de politieke doelstelling kan worden bewaakt dat de omvang van de adviescapaciteit en van de ondersteunende secretariaten, én de intensiteit waarmee deze worden aangewend, in de toekomst niet opnieuw toenemen.»²

Doeltreffendheid en effecten in de praktijk

De secretariaten van adviescolleges moeten vaak veel voorbereidend werk verrichten zoals het uitzetten van onderzoek, het schrijven van notities, het regelen en voeren van gesprekken, etc. Zij geven de adviesprojecten dikwijls gestalte. In het evaluatieverslag over de Algemene Energieraad over de periode 1997–2000 wordt dit bijvoorbeeld als volgt omschreven: «In het adviesproces vervult het secretariaat een sleutelrol. Het secretariaat doet een belangrijk deel van het (eventueel noodzakelijke) dossieronderzoek, bereidt de discussies in de voorbereidingsgroepjes voor en opereert als penvoerder van de adviezen. Het secretariaat verzorgt ook alle bijeenkomsten in het kader van een adviestraject.»³

De capaciteit van het secretariaat krijgt in de meeste zelfevaluaties van de adviescolleges ex artikel 28 van de Kaderwet veel aandacht. Daarin wordt gesteld dat de formatieve behoefte van het secretariaat niet overeenkomt met de reële behoefte. De secretariaten van nieuwe adviescolleges zijn (vaak) ontstaan uit hun voorgangers, maar hebben qua formatie niet de optelsom van de vroegere secretariaten. De adviezen zijn nu echter complexer, zwaarder en substantiëler dan voorheen, hetgeen veel werk vraagt van de secretariaten. Veel adviescolleges vinden voorts dat door de onderbezetting van het secretariaat (te) weinig is geïnvesteerd in bijvoorbeeld nazorg, doorwerking, relaties en public relations.

Conclusie

De secretariaten verrichten over het algemeen veel werk voor de leden van de adviescolleges, aangezien de leden veelal slechts beperkte tijd beschikbaar hebben voor het advieswerk. In belangrijke mate bereiden de secretariaten daardoor de adviezen voor, hetgeen leidt tot de klacht dat verschillende secretariaten onderbezet zijn. Formatieve uitbreiding van de secretariaten, zoals in verschillende zelf-evaluaties wordt bepleit, past echter niet bij de bewaking van de politieke doelstelling ten tijde van de totstandkoming van de Kaderwet dat de omvang van de adviescapaciteit en van de ondersteunende secretariaten, én de intensiteit waarmee deze worden aangewend, in de toekomst niet opnieuw zouden toenemen. Een oordeel over de benodigde bezetting van secretariaten in het licht van actuele opvattingen kan, gelet op de verscheidenheid van de adviescolleges, niet in dit rapport worden gegeven. Een dergelijk oordeel wordt overgelaten aan de afzonderlijke ministers, mede in het kader van hun standpunten op de evaluaties van de afzonderlijke adviescolleges conform artikel 28, vierde lid, van de Kaderwet.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1993, 21 427, nr. 30, blz. 30, aanbevelingen 5 en 6.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 23 725, nr. 6, blz. 6.

³ Deloitte & Touche Bakkenist, Raad met daad (Evaluatie van het functioneren van de Algemene Energieraad in de periode 1997–2000), juli 2000, blz. 19.

4.4 Regeling vergoedingen

Artikel 14:

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de vergoedingen van reis- en verblijfkosten en verdere vergoedingen aan leden van adviescolleges vastgesteld en [...]

Toelichting

Artikel 14 biedt de grondslag voor een algemene regeling van de vergoedingen aan leden van adviescolleges voor hun werkzaamheden en voor de door hen gemaakte kosten. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Kaderwet werd gesteld, dat zolang niet van deze mogelijkheid om een specifieke regeling te treffen, gebruik zal zijn gemaakt, het Vacatiegeldenbesluit 1988 en het Reisbesluit binnenland op de leden van adviescolleges van toepassing zullen zijn. De belangrijkste reden om een specifieke vergoedingsregeling te treffen, zal zijn gelegen in de omstandigheid dat de genoemde regelingen in bepaalde gevallen niet zonder meer geschikt werden geacht voor het aantrekken van hoog gekwalificeerde personen als lid van een adviescollege.¹

Gelet op artikel 14 van de Kaderwet is het Besluit van 27 november 1996, houdende regels inzake de vergoedingen aan leden van adviescolleges (Vergoedingenbesluit adviescolleges; Stbl. 1996, 583) tot stand gekomen. Dit besluit geeft uitvoering aan artikel 14 van de Kaderwet en beoogt – aldus de Nota van toelichting bij het besluit – de grote verschillen in de aan leden van adviescolleges toegekende vergoedingen te beëindigen. Het besluit laat weliswaar enige ruimte voor een zekere differentiatie naar de mate van gewicht van de adviestaak, maar in beginsel worden alle leden van de adviescolleges naar één maatstaf voor hun werkzaamheden beloond. Een ander uitgangspunt van deze regeling is voorts dat het lidmaatschap van een adviescollege primair dienstbaar is aan de publieke zaak, en dat daar een passende vergoeding tegenover behoort te staan die aantrekkelijk genoeg is voor het verwerven en het behouden van hoog gekwalificeerde personen als lid van een adviescollege.

Artikel 3 van het Vergoedingenbesluit adviescolleges stelt, dat bij ministeriële regeling de vergoeding voor elk lid van een adviescollege wordt vastgesteld. Voor een voorzitter bedraagt deze vergoeding ten hoogste f 560,- per vergadering en voor een lid is dat ten hoogste f 420,- per vergadering. Met deze bedragen werd aangesloten bij overheidsfuncties van een vergelijkbaar niveau. Daarnaast bepaalt artikel 5 van dat besluit dat in afwijking van genoemde vergoeding bij ministeriële regeling ook bepaald kan worden, dat de voorzitter, ondervoorzitter dan wel tevens de overige leden een bepaalde vaste vergoeding ontvangen. De vaste vergoeding wordt in dat geval gebaseerd op de toepasselijke deeltijdfactor (de uren die gemiddeld per week zijn gemoeid met het advieswerk) en de toepasselijke salarisschaal (maximaal schaal 18) van Bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren. Het Vergoedingenbesluit kent voorts in artikel 6 een anti-cumulatieregeling. Dat betekent dat het bedrag dat voorzitters en leden van adviescolleges voor hun advieswerk ontvangen wordt afgeroomd als ze boven een bepaalde drempel komen met hun totale inkomsten. De reden van deze regeling is het uitgangspunt dat binnen de sfeer van de overheid aan personen geen hogere bezoldiging wordt toegekend dan de bezoldiging die geldt in de topstructuur bij een volledige betrekking.²

Doeltreffendheid en effecten in de praktijk

Tussen het type en de hoogte van de vergoedingen aan leden van de vaste adviescolleges bestaan verschillen. Vooral bij de technisch-specialistische colleges krijgen de leden en hun voorzitter standaard-

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 15.

² Nota van toelichting bij Vergoedingenbesluit adviescolleges (Stbl. 1996, 583).

vergoedingen zoals bepaald in artikel 3 van het Vergoedingenbesluit. Bij de strategische colleges wordt daarvan afgeweken en krijgen de collegeleden en -voorzitters meestal vaste vergoedingen per week, maand of jaar zoals bedoeld in artikel 5 van het Vergoedingenbesluit. In sommige gevallen is er ook sprake van een combinatie: de voorzitter krijgt een vaste vergoeding en de overige leden krijgen een vergoeding per vergadering. De vaste vergoedingen kunnen oplopen. Hierbij past wel de nuancering dat de tijdsbesteding en taakin-vulling per voorzitter, per lid en per adviescollege nogal verschillend is waardoor onderlinge vergelijking wordt bemoeilijkt.

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van enkele vaste adviescolleges is gebleken dat de vergoedingen als een knelpunt worden ervaren en dat de Kaderwet niet voldoende ruimte zou bieden om eigen invulling te geven aan het vergoedingensysteem. Sommigen ervaren de zogenaamde anti-cumulatieregeling (artikel 6 van het Vergoedingenbesluit) als een probleem om het voor hoog gekwalificeerde personen aantrekkelijk te maken om voorzitter of lid van een adviescollege te blijven of te worden.

In een aantal gevallen zijn de vergoedingen voor leden van eenmalige en tijdelijke adviescolleges niet overeenkomstig artikel 3 van het Vergoedingenbesluit per ministeriële regeling vastgesteld en niet bekendgemaakt in de Staatscourant. De vergoedingen voor de eenmalige en tijdelijke adviescolleges die wel bij ministeriële regeling zijn vastgesteld, zijn over het algemeen conform de in artikel 3 van het Vergoedingenbesluit vermelde bedragen. De vergoedingen bedragen veelal f 560,- per vergadering voor de voorzitter en f 420,- voor de andere leden. In een aantal gevallen is conform artikel 5 van het vergoedingenbesluit ook gebruik gemaakt van vaste vergoedingen. De voorzitter en vice-voorzitter ontvangen met toepassing van een deeltijdfactor een vergoeding overeenkomstig salarisschaal 18 van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren en de andere leden ontvangen met toepassing van een deeltijdfactor een vergoeding overeenkomstig salarisschaal 17 van dit Bezoldigingsbesluit.

Ook tussen de overige onkostenvergoedingen zoals reis-, verblijfs- en representatiekosten van verscheidene adviescolleges zijn verschillen geconstateerd.

Conclusie

Gelet op het feit dat er verschillen zijn tussen de adviescolleges wat betreft het type en de hoogte van de vergoedingen, dat de vergoedingen ten aanzien van een aantal adviescolleges niet per ministeriële regeling zijn vastgelegd en dat de anti-cumulatieregeling bij enkele colleges als een probleem wordt ervaren en dat bovendien de aard en omvang van functies zeer verschillend wordt ingevuld, kan worden geconcludeerd dat geen eenduidige conclusies kunnen worden getrokken.

4.5 Werkwijze en besluitvorming door het adviescollege

Artikel 19:

- 1. Een adviescollege kan zich voor het inwinnen van inlichtingen wenden tot daartoe door Onze minister aangewezen ambtenaren.*
- 2. Een adviescollege kan zich doen bijstaan door andere personen, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak nodig is.*

Artikel 20:

1. Een adviescollege beraadslaagt en besluit in vergadering over de uit te brengen adviezen.
2. Over de uit te brengen adviezen wordt niet besloten dan in aanwezigheid van ten minste de helft van de leden.
3. De adviezen worden uitgebracht overeenkomstig het gevoelen van de meerderheid van de ter vergadering aanwezige leden, waarbij elk lid één stem heeft.
4. Indien het nodig is over het besluit tot vaststelling van het advies bij wijze van stemming te beslissen, wordt dat besluit bij meerderheid van stemmen opgemaakt.
5. Indien de stemmen staken, wordt de besluitvorming aangehouden tot de volgende vergadering, tenzij de advisering niet uitgesteld kan worden of de vergadering voltallig is. In deze gevallen beslist de stem van de voorzitter. Van die omstandigheden wordt in het advies melding gemaakt.
6. Een lid dat ter vergadering een standpunt heeft ingebracht dat afwijkt van het gevoelen van de meerderheid, kan over dat standpunt een afzonderlijke nota bij het advies voegen.

Artikel 21:

Een adviescollege kan zijn werkwijze nader vastleggen in een reglement van orde.

toelichting

Artikel 19 geeft het adviescollege de bevoegdheid zich ten behoeve van de advisering te laten voorlichten door ambtenaren of door andere, externe deskundigen voor zover dat voor de taakvervulling nodig is.

Artikel 20 van de Kaderwet geeft een regeling van de besluitvorming door het adviescollege. Dit is gemodelleerd naar reglement van orde voor de ministerraad en de Wet op de Raad van State. Artikel 21 laat aan het adviescollege over of zij haar werkwijze nog nader wil vastleggen in een reglement van orde.¹

De doeltreffendheid en effecten in de praktijk

De meeste adviescolleges streven op grond van collegiaal overleg naar consensus over een advies. In de praktijk komt het slechts zelden voor dat over de vaststelling van een advies bij wijze van stemming moet worden beslist.² De Kaderwet-mogelijkheid om een minderheidsstandpunt toe te voegen aan een advies is daarom niet of nauwelijks gebruikt. Een voorbeeld van een uitzondering hierop was het advies van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie waarin ten aanzien van bepaalde onderdelen minderheidsstandpunten zijn opgenomen.³

Binnen verschillende nieuwe adviescolleges is vooral in de beginfase tijd nodig gebleken om elkaar te leren kennen en te begrijpen. Een citaat uit het evaluatieverslag van de VROM-raad is daarvoor tekenend: «De mix van wetenschappelijke, bestuurlijke, maatschappelijke en uitvoerende deskundigheid leverde – zeker in de beginfase – soms enige spraakverwarring op, maar is wel een belangrijke randvoorwaarde voor het maken van adviezen die zowel conceptueel zijn als ook voldoende aandacht voor operationaliteit bevatten».⁴ Verschillende adviescolleges zijn van mening, dat de bereidheid tot discussie op basis van inhoudelijke argumenten en tot het leren van elkaars expertise veelal aanwezig is. Zij menen hierin de afgelopen periode een bepaalde groei te hebben doorgemaakt. De voorzitter wordt in de praktijk als aanjager van de discussies over een (ontwerp-)advies van groot belang geacht. Tevens moet hij ervoor zorgen dat het adviescollege als team goed samenwerkt.

Een voortdurend aandachtspunt blijft de tijd die het advieswerk vraagt. Het werk in de adviescolleges wordt als arbeidsintensief bestempeld. Van de leden wordt daarom een actieve opstelling verwacht. De presentie van

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 18.

² Zie bijvoorbeeld Evaluatie Onderwijsraad «Raad in beweging» (1997–2000), maart 2001, blz. 19.

³ Advies Dualisme en lokale democratie, dat op 17 januari 2001 door genoemde staatscommissie is uitgebracht.

⁴ VROM-raad, Evaluatieverslag Eerste Raadsperiode VROM-raad 1997–2000, juni 2000, blz. 14.

raadsleden wordt – zo blijkt uit verschillende zelfevaluaties – echter vaak als onvoldoende ervaren, hetgeen een hechte teamgeest in de weg kan staan.¹ De tijdsbesteding van de leden wisselt overigens van college tot college: van een dag in de maand tot een dag in de week. Daarover is geen algemene uitspraak te doen.

De leden van adviescolleges hebben zelf vaak de nodige kennis en informatie in huis. Daarnaast hebben in de meeste gevallen de adviescolleges bij de voorbereiding van hun adviezen informatieve contacten met een breed scala aan externe deskundigen, bestuurders, ambtenaren en belangenbehartigers. Hiermee wordt niet beoogd om tot compromissen te komen of de meningsvorming aan te passen maar wel om zich breed te informeren en opvattingen te toetsen aan wetenschappelijke inzichten en de bestuurlijke praktijk. In de eerste, oriënterende fase van adviesonderwerpen worden veelal in kleine ad hoc groepjes van leden van het adviescollege, secretariaat en eventuele externe deskundigen breed gerichte voorbesprekingen gevoerd. Daarmee worden de plenaire vergaderingen ontlast en de expertise van leden optimaal te benut. Verschillende adviescolleges zien mogelijkheden tot verbetering in de organisatie van hun vergaderingen, zodat binnen de gegeven tijdsgrenzen – de expertise en ervaringen van de leden beter zijn te benutten.

Conclusie

Wat betreft het interne functioneren van de adviescolleges kan voorts worden geconcludeerd, dat vooral in de beginfase tijd nodig was om elkaar te leren kennen en elkaars deskundigheid te begrijpen. Tevens was in bepaalde gevallen de aanwezigheid van leden bij vergaderingen onvoldoende. Hierover kunnen nadere afspraken worden gemaakt in een reglement van orde. De Kaderwetbepalingen over besluitvorming, stemming en minderheidsstandpunten zijn weinig noodzakelijk gebleken, aangezien de meeste adviescolleges streven naar consensus. Niettemin bieden deze bepalingen een houvast voor de adviescolleges en hun voorzitters over de interne wijze van handelen.

Ofschoon adviescolleges en hun secretariaten vaak zelf de nodige kennis in huis hebben, blijkt informatie van externe deskundigen en ambtenaren veelal nodig voor het advieswerk. De mogelijkheid daartoe, zoals vervat in artikel 19 van de Kaderwet, is daarom nuttig gebleken.

4.6 Verslaglegging en evaluatie

Artikel 28:

- 1. Een adviescollege brengt jaarlijks voor 1 april verslag uit van zijn werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar.*
- 2. Op verzoek van Onze minister, maar ten minste elk vierde jaar, stelt het adviescollege een evaluatieverslag op waarin het aandacht besteedt aan zijn taakvervulling.*
- 3. Het jaarverslag en het evaluatieverslag worden gezonden aan Onze minister. Het evaluatieverslag wordt tevens gezonden aan Onze minister van Binnenlandse Zaken en aan de beide kamers der Staten-Generaal.*
- 4. Onze minister stelt de beide kamers der Staten-Generaal in kennis van zijn standpunt over het evaluatieverslag. Artikel 24 is daarbij van overeenkomstige toepassing.*

Toelichting

Vaste en tijdelijke adviescolleges dienen elk jaar voor 1 april verslag uit te brengen van hun werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar. De plicht tot jaarverslagen geldt niet voor eenmalige adviescolleges.

Op verzoek van de minister wie het aangaat, maar ten minste elk vierde jaar, dient elk vast en tijdelijk adviescollege op basis van artikel 28, tweede

¹ Zie o.m. Evaluatie van de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving, april 2000, blz. 22; Evaluatie Rfv 1997–2000, blz. 28; Rapport van de Tijdelijke Evaluatiecommissie AWT, april 2001, par. 5.1.

lid, van de Kaderwet een evaluatieverslag op te stellen waarin het aandacht besteedt aan zijn taakvervulling. De door adviescolleges op te stellen evaluaties vallen geheel onder de verantwoordelijkheid van de adviescolleges zelf. De Kaderwet geeft geen voorschriften over de inhoud van de evaluaties. Met de verwijzing in het vierde lid naar artikel 24 wordt bedoeld, dat de minister binnen drie maanden na ontvangst van het evaluatieverslag de beide Kamers der Staten-Generaal in kennis moet stellen van zijn standpunt over dat verslag. Bij afwijking van deze termijn dienen de beide Kamers hiervan gemotiveerd in kennis te worden gesteld.

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. Dit staat in de memorie van toelichting bij het Kaderwetsvoorstel. 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.¹

De meeste vaste adviescolleges zijn per 1 januari 1997 in werking getreden, hetgeen betekent dat zij conform de Kaderwet voor 2001 hun evaluatieverslag zouden moeten opstellen. De Adviesraad Internationale Vraagstukken, de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken en de Staatscommissie voor Internationaal Privaatrecht zijn per 1 januari 1998 in werking getreden en dienen daarom voor 2002 hun evaluatieverslag op te stellen.

Doeltreffendheid en effecten in de praktijk

In de beantwoording van de vragenlijst aan de adviescolleges geven de meeste vaste adviescolleges aan dat zij jaarverslagen uitbrengen. Dit gebeurt echter niet altijd voor de termijn van 1 april. Het merendeel van de tijdelijke adviescolleges heeft geen jaarverslagen gemaakt.

De wijze van evaluatie ex artikel 28 Kaderwet verschilt per college. Er is geen wettelijke verplichting om op een bepaalde wijze te evalueren. Ook zijn er geen afspraken ter zake gemaakt. De volgende methodes worden in de praktijk gehanteerd:

- het adviescollege evalueert zelf;
- het adviescollege heeft externe deskundigen gevraagd te evalueren;
- het adviescollege heeft een commercieel bureau ingehuurd voor de evaluatie;
- het adviescollege evalueert zelf met daaraan toegevoegd een evaluatie vanuit de optiek van één of meer externe deskundigen.

De wijze waarop de adviescolleges hun evaluaties, zoals bedoeld in artikel 28, (laten) uitvoeren is nogal verschillend. In enkele evaluaties wordt bovendien niet alleen het eigen functioneren in enge zin beoordeeld, maar worden ook onderwerpen als samenwerking met andere adviescolleges en de betekenis van het maatschappelijk veld betrokken bij de evaluatie. Dit betekent dat in een enkel geval een kleine overlap met de Kaderwet-evaluatie ontstaat. De ministeries doen geen verzoeken tot evaluatie. Uit tabel 2 blijkt dat de strategische adviescolleges de Kaderwettelijke plicht tot evaluatie serieus hebben genomen en in de meeste gevallen tijdig een evaluatieverslag hebben opgesteld. De meeste technisch-specialistische adviescolleges hebben hun plicht tot evaluatie niet tijdig vervuld. Zij hebben pas recentelijk voldaan aan de eis van een vierjaarlijks evaluatieverslag. Wat betreft de tijdelijke adviescommissies hebben, voor zover bekend, alleen de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving en de Commissie Auteursrecht, een evaluatieverslag opgesteld.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 21.

De reacties van de ministers op de evaluaties van de adviescolleges hebben in slechts enkele gevallen binnen de termijn van drie maanden plaatsgevonden. In een enkel geval zoals bij de Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid heeft een ministerie een evaluatie over het functioneren van een adviescollege laten uitvoeren.¹

Tabel 2: overzicht van evaluaties ex artikel 28

Adviescollege	Tijdstip van evaluatie	Tijdstip standpunt minister
Raad voor het openbaar bestuur	november 2000	februari 2001
Adviesraad Internationale Vraagstukken	nog geen evaluatieverslag	–
Algemene Energieraad	oktober 2000	februari 2001
Raad voor het landelijk gebied	juli 2000	nog geen standpunt
Onderwijsraad	maart 2001	april 2001
Raad voor Cultuur	mei 2001	mei 2001
Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid	november 2000 (intern evaluatieverslag)	najaar 2001
Sociaal-Economische Raad	<i>(Ondanks dat evaluatie niet is vereist, heeft de SER wel een evaluatieverslag opgesteld)</i>	n.v.t.
Raad voor Verkeer en Waterstaat	juli 2001	nog geen standpunt
Raad voor Volksgezondheid en Zorg	september 2000	nog geen standpunt
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling	mei 2000	nog geen standpunt
VROM-raad	juni 2000	november 2000
Raad voor financiële verhoudingen	november 2000	mei 2001
Kiesraad	februari 2001	nog geen standpunt
Commissie van advies inzake volrechtelijke vraagstukken	nog geen evaluatieverslag (planning: najaar 2001)	–
Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht	april 2001	juni 2001
Raad van deskundigen voor de nationale standaarden	nog geen evaluatieverslag (summier intern verslag dec. 2000)	–
Registratiekamer (per 1/9/01 College Bescherming Persoonsgegevens)	<i>(aangezien advies niet de hoofdtaak is, is een evaluatieverslag niet vereist)</i>	n.v.t.
Commissie vennootschapsrecht	augustus 2001	nog geen standpunt
Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht	augustus 2001	nog geen standpunt
Commissie bedreigde uitheemse dieren plantensoorten	nog geen evaluatieverslag	–
Gezondheidsraad	nog geen evaluatieverslag (planning: 2002)	–

Een punt van aandacht is dat bepaalde essentiële vragen in de evaluaties ex artikel 28 Kaderwet nauwelijks aan de orde zijn gekomen. Dit was blijkens de memorie van toelichting bij het Kaderwetsvoorstel wel de bedoeling. Het gaat hierbij om vragen over handhaven van het college als zodanig, de omvang van het college en de omschrijving van de advies-taak.

Conclusie

De wettelijke plicht conform artikel 28 van de Kaderwet tot het opstellen van jaarverslagen en het uitvoeren van een zelf-evaluatie wordt vooral door de strategische, vaste adviescolleges serieus genomen. De tijdelijke adviescolleges en de vaste, technisch-specialistische adviescolleges leven deze bepalingen van de Kaderwet minder na.

¹ Instellingsbesluit tijdelijke evaluatiecommissie (Stct. 2000, nr. 241).

De evaluaties van de adviescolleges en de reacties van de ministers daarop kunnen een belangrijke rol spelen bij eventuele functioneringspro-

blemen bij de advisering. Zij zijn in beginsel een goede aanleiding voor adviescollege en ministerie(s) om bepaalde problemen in samenspraak op te lossen. Een punt van aandacht is tevens dat vragen over handhaven van het college als zodanig, de omvang van het college en de omschrijving van de adviestaak onvoldoende in de evaluaties ex artikel 28 van de Kaderwet aan de orde komen terwijl dit wel de bedoeling van deze Kaderwetbepaling was.

HOOFDSTUK 5 POLITIEK-BESTUURLIJKE ASPECTEN VAN DE KADERWET

Naast harmonisatie van bepaalde organisatorische en procedurele aspecten beoogt de Kaderwet uit politiek-bestuurlijke overwegingen tot een transparanter adviesstelsel te komen alsmede het politiek primaat en de politieke sturing te herstellen. Zoals in bijlage 1 is aangegeven waren deze aspecten een belangrijk onderdeel van het proces van staatkundige en politiek-bestuurlijke vernieuwing in de jaren '90.

Toekomstige uitdijing van het adviesstelsel of «wildgroei» wordt met de Kaderwet tegengegaan door voorschriften over het instellen van adviescolleges en de daaruit voortvloeiende motiveringsplicht, alsmede door de in de Kaderwet neergelegde verplichtingen tot verslaglegging en evaluatie.¹ De instelling van adviescolleges kan alleen bij wet, koninklijk besluit of ministeriële regeling geschieden. Door de beperking van het aantal adviescolleges en de Kaderwetvoorschriften zal het adviesstelsel soberder en daarmee ook transparanter worden. Dit komt aan de orde in paragraaf 5.1. De op 26 juli 1995 in werking getreden Wet afschaffing adviesverplichtingen heeft aan de versoering bijgedragen door de verplichte raadpleging van adviescolleges over beleidsvoornemens, waaronder regelgeving, van de rijksoverheid in wetgeving te schrappen.

Het herstel van het primaat van de politiek staat, wanneer het om de Kaderwet adviescolleges gaat, voor de versterking van de aansturing van de adviescolleges door de regering en voor de verbetering van de politieke besluitvorming door regering en parlement en de controle op het adviesstelsel. De Kaderwet beoogt het primaat van de politiek en verheldering van de politieke besluitvorming te effectueren door de scheiding van advies en overleg (paragraaf 5.2). De Kaderwet beoogt voorts de politieke aansturing van adviescolleges te verbeteren door middel van:

- een jaarlijkse programmering van werkzaamheden door het opstellen van een werkprogramma en daarbij passende begroting en de beoordeling daarvan door ministerraad en Staten-Generaal (paragraaf 5.3);
- de versnelling van advisering ten behoeve van wetgevings- en beleidsprocessen (paragraaf 5.4);
- de advisering op hoofdlijnen op verzoek van de minister, uit eigen beweging door het adviescollege of op verzoek van één van beide Kamers van de Staten-Generaal (paragraaf 5.5);
- de verbetering van de kwaliteit en bruikbaarheid van de adviezen (paragraaf 5.6);
- de ontkokering door middel van gezamenlijke en intersectorale advisering (paragraaf 5.7).

In dit hoofdstuk worden per paragraaf allereerst de relevante bepalingen van de Kaderwet weergegeven. Daarna worden deze toegelicht, met gebruikmaking van de memorie van toelichting en andere Kamerstukken bij de behandeling van het voorstel voor de Kaderwet. Vervolgens wordt bezien in hoeverre gedurende de periode 1997–2000 de bepalingen van de Kaderwet in de praktijk doeltreffend zijn geweest en welke effecten zich

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 2.

hebben voorgedaan. Tot slot wordt per paragraaf hierover een conclusie getrokken.

5.1 Versobering van het adviesstelsel

5.1.1 De instelling van adviescolleges

Artikel 4:

Een adviescollege wordt 00-00-2001, bij wet ingesteld.

Artikel 5:

- 1. In afwijking van artikel 4 kan een adviescollege voor de advisering over een in de tijd beperkt vraagstuk bij koninklijk besluit worden ingesteld voor de duur van ten hoogste vier jaar. Deze termijn kan bij koninklijk besluit eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd.*
- 2. Een besluit op grond van het eerste lid wordt niet eerder genomen dan vier weken nadat het voornemen daartoe in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, aan de beide kamers der Staten-Generaal is meegedeeld.*

Artikel 6:

- 1. In afwijking van artikel 4 kan een adviescollege voor de eenmalige advisering over een bepaald vraagstuk bij koninklijk besluit of bij ministeriële regeling, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, worden ingesteld voor de duur van de advisering.*
- 2. Een besluit op grond van het eerste lid wordt onverwijld aan de beide kamers der Staten-Generaal meegedeeld.*

Toelichting

De instellingswetten voor de nieuwe vaste colleges zijn vrijwel alle geschreven op een in beginsel schone lei. Op het moment dat regering en parlement de instelling van een nieuw college wenselijk vinden, bepaalt artikel 4 van de Kaderwet dat dit adviescollege bij wet moet worden ingesteld. Daarmee dwingt de Kaderwet een politiek debat af waarbij de vraag aan de orde komt of dit nieuwe adviescollege überhaupt wel nodig is. Ook vaste colleges die krachtens publiekrecht een andere taak hebben maar waaraan ook een adviestaak in de zin van de Kaderwet wordt toegekend, vallen onder deze regel (artikel 9 Kaderwet). In de periode 1997-2000 zijn negentien wetten in werking getreden die als oogmerk hebben de instelling van een vast adviescollege. Zie bijlage 2 voor een overzicht hiervan.

De Kaderwet maakt de instelling van tijdelijke colleges mogelijk. In dat opzicht is de Kaderwet flexibel. Om uitdijning en wildgroei van het adviesstelsel door de instelling van tijdelijke adviescolleges te voorkomen, is de instelling van een tijdelijk adviescollege gebonden aan een maximale duur van vier jaar, welke termijn (in bijzondere gevallen) eenmaal kan worden verlengd voor ten hoogste 2 jaar. Instelling kan alleen bij wet of koninklijk besluit. In geval van een koninklijk besluit moet het voornemen tot instelling van een tijdelijk college na overeenstemming in de ministerraad aan de Staten-Generaal worden meegedeeld (zie hoofdstuk 2).

Regeling van eenmalige adviescolleges is wenselijk met het oog op het risico dat de advisering door dergelijke ad hoc ingestelde commissies het functioneren van het (vaste) adviesstelsel zal kunnen doorkruisen. In de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 9 maart 1995 aan de Tweede Kamer werd dit als volgt geformuleerd: «Onder die aansturing ware overigens ook te verstaan [...] het bewaken, dat naast de vaste adviesorganen niet steeds onnodig incidentele vragen aan ad hoc-commissies worden voorgelegd».¹

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1994-1995, 23 725, nr. 6, blz. 6.

De adviescolleges die in 1996 voor bepaalde tijd waren ingesteld, waren tot en met 31 december 1997 van de herziening van het adviesstelsel (artikel 3 Herzieningswet adviesstelsel) en van de toepassing van de Kaderwet (artikel 34 Kaderwet) uitgezonderd.

De doeltreffendheid en effecten in de praktijk

Is nu met de Kaderwet gedurende de afgelopen jaren de doelstelling van het beperkt houden (oftewel de versobering) van het aantal adviescolleges inderdaad gerealiseerd? Om deze vraag te beantwoorden is het nodig het aantal adviescolleges vóór inwerkingtreding per 1 januari 1997 van de Kaderwet te vergelijken met het aantal adviescolleges dat in de periode 1997–2000 is ingesteld.

In 1995 waren er nog 119 externe (vaste) adviesorganen. Een overzicht hiervan is weergegeven in de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 8 november 1995 aan de Tweede Kamer.¹ Door de herziening van het adviesstelsel daalde in de periode 1997–2000 het aantal vaste adviescolleges naar 23 (inclusief WRR en SER). Wat dat betreft is de doelstelling van versobering in belangrijke mate bereikt. Tevens zijn er sinds de inwerkingtreding van de Kaderwet 38 eenmalige en 9 tijdelijke adviescolleges ingesteld. Daarbij past de nuancering dat de eenmalige adviescolleges bij elkaar zijn opgeteld terwijl deze slechts ten dele tegelijkertijd hebben bestaan. Tabel 3 geeft een overzicht van de instelling van adviescolleges in de zin van de Kaderwet in de periode 1997–2000.

Tabel 3: Kwantitatief overzicht: instelling van adviescolleges in de zin van de Kaderwet

minister, 1e ondertekenaar	1995 (pre-Kaderwet)	1997			1998			1999			2000			
	A/B/C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	
AZ	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1
BuiZa	5	–	–	–	3	–	1	–	–	–	–	–	–	–
BZK (en GSI)	10	3	–	–	–	–	2	–	–	1	–	–	–	2
Kabna/Aruba	0	–	–	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Defensie	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
EZ	8	2	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	1	–
Financiën	3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Justitie	9	3	2	1	–	–	–	–	–	–	–	–	1	3
LNV	16	2	–	–	–	–	–	–	–	2	–	–	–	2
OCW	10	3	1	4	–	–	1	–	–	2	–	–	–	2
SZW	8	–	–	–	–	1	–	–	–	1	–	–	–	1
V&W	5	1	1	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
VWS	34	3	–	–	–	1	–	–	–	3	–	–	–	2
VROM	9	1	1	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2
Totaal	119	18	5	9	3	2	5	0	0	9	0	2	15	

Kolom A Vaste adviescolleges.

Kolom B Tijdelijke adviescolleges.

Kolom C Eenmalige adviescolleges.

In dit overzicht zijn alleen adviescolleges opgenomen die:

- gelet op de Kaderwet adviescolleges in de periode 1997–2000 zijn ingesteld;
- adviseren aan de regering op hoofdlijnen van beleid en algemeen verbindende voorschriften.

Gelet op het feit dat in de periode 1997–2000 minder externe adviescolleges zijn ingesteld dan aan de periode daarvoor, kan worden geconcludeerd dat de versobering van het adviesstelsel in belangrijke mate is gelukt. Aan de andere kant is te constateren dat vooral de instelling van het aantal eenmalige colleges in de onderzochte periode jaarlijks is toegenomen. Het lijkt erop dat het effect van de versoberende werking van de Kaderwet na vier jaar begint af te nemen. Een tendens is tevens dat tijdelijke adviescolleges de neiging tot permanentie hebben. Voorbeelden

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 23 725, nr. 14, bijlage 1.

daarvan zijn de Waddenadviesraad, de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving en de Adviescommissie Vreemdelingenzaken.

Een ander aandachtspunt is, dat ministeries niet altijd bekend zijn met het verschil tussen tijdelijke en eenmalige adviescolleges. Dat blijkt uit verschillende instellingsregelingen waarbij eenmalige adviescolleges als tijdelijke adviescolleges worden betiteld. Voor zover het onderscheid wel bekend is, vinden de ministeries het onderscheid tussen tijdelijke en eenmalige adviescolleges niet helder en ook niet noodzakelijk. Dit blijkt uit de beantwoording van de vragenlijsten.

De vraag kan vervolgens worden gesteld waarom er tijdelijke of eenmalige adviescolleges worden opgericht terwijl er vaste adviescolleges bestaan die geraadpleegd kunnen worden. Uit antwoorden op de vragenlijst blijkt dat verscheidene vaste adviescolleges van mening zijn, dat zij – in plaats van de tijdelijke of eenmalige adviescolleges – zelf ook in staat waren geweest bepaalde adviezen uit te brengen. Tijdens een discussiebijeenkomst over het adviesstelsel op 29 juni 2001 bleek bij vaste adviescolleges een ergernis te bestaan dat eenmalige adviescolleges van ministeries voor hun taak vaak veel hogere budgetten krijgen.

In de toelichtingen bij instellingsbesluiten, die in de Staatscourant of het Staatsblad zijn gepubliceerd, hebben de ministeries meestal aangegeven waarom zij hebben besloten tot instelling van tijdelijke of eenmalige adviescolleges. De volgende redenen worden vaak – in combinatie – genoemd:

- Ten eerste, een tijdelijk of eenmalig adviescollege beschikt over meer specialistische, technische dan wel meer praktische, concrete kennis over een bepaald terrein dan een vast college. Het komt ook voor dat een ministerie van mening is dat er überhaupt geen permanent college met de nodige kennis aanwezig is, hetgeen instelling van een tijdelijk of eenmalig college vereist.
- Ten tweede, een tijdelijk of eenmalig adviescollege wordt opgericht uit politieke motieven, bijvoorbeeld moties van Tweede Kamerleden die daartoe verzoeken, toezeggingen van een minister tijdens een Algemeen Overleg, of dat het gaat om een onderwerp uit het regeerakkoord.
- Ten derde, een advies van een tijdelijk of eenmalig adviescollege vormt een betere afspiegeling van (de denkbeelden van) een bepaalde maatschappelijke sector doordat de benoemde leden van dit college een bepaalde maatschappelijke achtergrond, deskundigheid en/of ervaring hebben.
- Ten vierde, een tijdelijk of eenmalig adviescollege kan sneller adviseren dan een vast adviescollege, hetgeen dit college flexibeler maakt binnen het beleidsproces.
- Ten vijfde, in geval een vast adviescollege ook andere publiekrechtelijke taken heeft dan alleen een adviestaak, kan het daarmee bepaalde eigen belangen hebben indien een adviesaanvraag op die andere publiekrechtelijke taken betrekking heeft. Een eenmalig adviescollege wordt dan geacht onafhankelijker te zijn dan het betreffende vaste adviescollege. Deze reden komt wel minder voor dan de andere vier genoemde redenen.

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van adviescolleges en ministeries bleek dat de Kaderwet en de overwegingen die tot deze wet hebben geleid in de loop der tijd naar de achtergrond zijn verdwenen en onvoldoende bekendheid genieten.¹ Een gevolg hiervan is dat de versoering van het adviesstelsel bij de ministeries en Staten-Generaal in het proces betreffende de instelling van adviescolleges een minder prominente rol is gaan spelen.

¹ De onbekendheid blijkt ook uit de overzichten van eenmalige en tijdelijke Kaderwet-adviescolleges van ministeries (TK, 2000/2001, 24 503, nr. 31). In bepaalde gevallen wordt geen onderscheid gemaakt tussen uitvoeringscolleges en Kaderwetadviescolleges.

5.1.2 De rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Artikel 7:

Alle wetten, koninklijke besluiten en ministeriële regelingen tot instelling van adviescolleges worden mede door Onze minister van Binnenlandse Zaken ondertekend.

Toelichting

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voor de Staten-Generaal het algemene aanspreekpunt inzake de ontwikkeling van het adviesstelsel en de samenhang tussen de adviestaken van de afzonderlijke adviescolleges.¹ In de brief van 1 mei 1997 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer stond het volgende: «De mede-ondertekening van instellingswetten en -besluiten door de Minister van Binnenlandse Zaken geeft in eerste instantie eveneens de mogelijkheid de omvang van het stelsel te beheersen. In tweede instantie is de afstemming met de Kaderwet adviescolleges aan de orde. De mede-ondertekening biedt daarmee eveneens een belangrijk instrument ten behoeve van de beheersbaarheid van het stelsel als zodanig».² De taak daarbij is onder meer om onnodige uitdijing van het adviesstelsel te voorkomen door de volgende vragen te stellen:

- is instelling van een nieuw vast, tijdelijk of eenmalig adviescollege nodig?
- welke motivering is daarvoor aan te geven?
- zijn er binnen het bestaande adviesstelsel geen oplossingen te vinden (bijv. door een adviesaanvraag neer te leggen bij een bestaand vast adviescollege of gezamenlijke advisering)?

De mede-ondertekening door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties fungeert als toets om het adviesstel sober te houden. Bij amendement van de Tweede Kamerleden Scheltema-De Nie en Rehwinkel is deze mede-ondertekening in de Kaderwet vastgelegd.³ De ondertekening van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter uitvoering van artikel 7 van de Kaderwet is een contraseign in de zin van artikel 47 van de Grondwet.⁴

Doeltreffendheid en effecten in de praktijk

Hoe verloopt in de praktijk het proces, waarin de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alle wetten, koninklijke besluiten en ministeriële regelingen tot instelling van adviescolleges mede moet ondertekenen? Van de plicht tot mede-ondertekening gaat een preventieve werking uit richting de verschillende ministeries wat betreft de naleving van de Kaderwet. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt de instelling van een nieuw adviescollege tegen het licht van de Kaderwet en de achterliggende motieven zoals versobering en transparantie. Daarbij worden meestal kritische opmerkingen gemaakt over vooral de noodzaak tot instelling. In de meeste gevallen leidt dat tot aanpassing van de instellingsregels en daarbij behorende toelichtingen. Een complicerende factor is echter dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties meestal pas in een laat stadium wordt ingeschakeld in geval een ministerie een nieuw adviescollege wil instellen. Dat gebeurt vaak kort voor de behandeling in de ministerraad. De politiek-bestuurlijke behoefte die een minister heeft voor de instelling van een nieuw adviescollege alsmede de aanpassingen naar aanleiding van de kritische opmerkingen vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft veelal de doorslag waardoor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besluit tot mede-ondertekening over te gaan. De aanpak van concrete vraagstukken heeft vanuit politiek oogpunt voorrang boven een te rigide naleving van de

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 21.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1996–1997, 23 725, nr. 22, blz. 2.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 7 (amendement).

⁴ Kamerstukken I, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 253b, blz. 10.

eisen van versoering en transparantie die dan voor een beperking van deze aanpak kan zorgen.

5.1.3 Advisering door instituties die niet onder de Kaderwet vallen

Toelichting

Een vraag is voorts of de terugval in het aantal adviescolleges ten gevolge van de Kaderwet en andere maatregelen van de herziening van het adviesstelsel door de ministeries is gecompenseerd in een toename van het inhuren van particuliere adviesbureaus of dat andere publieke instellingen zoals sectorraden voor onderzoek en ontwikkeling, planbureaus, wetenschappelijke instellingen e.d. (zie bijlage 5) meer worden ingeschakeld. De Herzieningswet adviesstelsel (Stbl. 1996, 377), de Aanpassingswet adviesstelsel (Stbl. 1997, 63) en het Aanpassingsbesluit van 15 januari 1997 (Stbl. 1997, 20) hebben er voor gezorgd dat instanties die niet onder de Kaderwet vallen, van hun wettelijke adviestaak werden ontheven. Dit betrof onder meer sectorraden voor onderzoek en ontwikkeling en overlegorganen.

Doeltreffendheid en effecten in de praktijk

Onduidelijk is of er een relatie is tussen de afschaffing van allerlei adviescolleges enerzijds en het inhuren van particuliere adviesbureaus anderzijds óf dat de mate van inhuren van externe particuliere advisering los staat van de herziening van het adviesstelsel. Een overzicht van de bestedingen voor inhuur van extern personeel (inclusief uitgaven voor juridisch advies en beleidsonderzoek) en uitbesteding over de jaren 1996, 1997 en 1998 is door de minister van Financiën, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan de Tweede Kamer gezonden.¹

Tijdens onderhavig onderzoek is ook enkele malen naar voren gekomen, dat bepaalde andere publieke instituties – niet zijnde de adviescolleges – adviseren over beleid en wetgeving. Voorbeelden daarvan zijn sectorraden voor onderzoek en ontwikkeling, planbureaus, onderzoekscommissies, overlegorganen en wetenschappelijke instituties. Dat komt omdat zij door een ministerie om advies worden gevraagd dan wel ongevraagd advies aan een ministerie geven over beleid en wetgeving. Aangezien dit buiten de reikwijdte van de evaluatie valt, is dit niet verder onderzocht. Wel is ter illustratie van de typen advisering buiten de Kaderwet in bijlage 5 een overzicht opgenomen.

5.1.4 Instelling van commissies van adviescolleges

Artikel 16:

Een adviescollege kan ter voorbereiding van een of meer adviezen uit zijn midden commissies instellen.

Toelichting

Artikel 16 brengt in de eerste plaats met zich mee dat een adviescollege geen commissies kan belasten met het zelfstandig uitbrengen van adviezen. In de tweede plaats brengt het artikel ingevolge de zinsnede «uit zijn midden» mee dat in de commissies tevens geen personen zitting hebben die niet tevens lid zijn van het adviescollege. De Kaderwet verbiedt aldus dat een adviescollege door het aantrekken van externe commissieleden zijn omvang kan vergroten.² Artikel 16 snijdt de mogelijkheid af dat een commissie uit een adviescollege zich als een zelfstandig adviescollege gaat ontwikkelen. De Kaderwet beoogt met deze bepaling te breken met de zogenaamde «advieskathedralen», zoals die bestonden

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, Aanhangsel van de Handelingen, 691 en 1210 (Antwoord van Minister Zalm van Financiën, mede namens de Minister van BZK op vragen van Kamerleden Hermann en Vendrik), blz. 1517–1518 resp. 2713; Zie ook Bijvoegsel Handelingen 2000–2001, TK 93, blz. 5867.

² Kamerstukken I, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 235b, blz. 10.

voor de herziening van het adviesstelsel, en waaraan talrijke vaste commissies met niet-raadsleden waren verbonden.

Doeltreffendheid en effecten in de praktijk

In het algemeen blijkt dat de vaste en tijdelijke adviescolleges zich houden aan de versoering door niet allerlei commissies in te stellen. De Gezondheidsraad, de Raad voor Cultuur, de Onderwijsraad en de Adviesraad Internationale Vraagstukken hebben wel verschillende (permanente) commissies. In afwijking van de Kaderwet hebben in deze commissies ook personen van buiten het adviescollege zitting. Dit is – behalve voor de Onderwijsraad in de wetten ter instelling van genoemde adviescolleges vastgelegd.

Adviescollege	aantal commissies (participanten)
Gezondheidsraad	8 permanente commissies en ca. 30 ad hoc commissies (samenstelling: zowel raadsleden als niet-raadsleden)
Raad voor Cultuur	15 algemene commissies (samenstelling: voorzitters zijn raadsleden, de overige participanten zijn niet-raadsleden)
Onderwijsraad	4 permanente commissies (samenstelling: 2 raadsleden en 3-5 niet-raadsleden)
Adviesraad Internationale Vraagstukken	4 permanente commissies (samenstelling: maximaal 17 participanten waarvan de voorzitters en vice-voorzitters raadsleden zijn; de overige participanten zijn niet-raadsleden)

Conclusie paragraaf 5.1

Gelet op het totale aantal adviescolleges dat in de periode 1997–2000 is ingesteld in vergelijking met de periode daarvoor, kan worden geconcludeerd dat de versoering van het adviesstelsel in belangrijke mate is gelukt. Dat blijkt ook uit het feit dat de vaste en tijdelijke adviescolleges merendeels niet allerlei (permanente) commissies instellen en uit het feit dat de adviescolleges, enkele uitzonderingen daargelaten, qua ledenaantal binnen de marge van de Kaderwet van maximaal 15 leden blijven. Anderzijds neemt vooral de instelling van het aantal eenmalige colleges jaarlijks toe en hebben de tijdelijke adviescolleges de neiging permanente adviescolleges te worden. Het lijkt erop dat het effect van de versoerende werking van de Kaderwet na vier jaar dus begint af te nemen. De onbekendheid met de (achterliggende) bedoelingen van de Kaderwet en de overwegingen die tot deze wet hebben geleid, hebben enigszins afbreuk gedaan aan het realiseren van de versoering. Belangrijk is bovendien dat de meeste ministers vanuit politiek-bestuurlijk perspectief een toenevende behoefte hebben aan adviezen van door henzelf ingestelde eenmalige adviescolleges. De praktische behoefte hieraan om bepaalde actuele vraagstukken aan te pakken is sterker gebleken dan het beginsel van terughoudendheid bij de instelling van eenmalige colleges in het licht van een sober adviesstelsel.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervult – formeel gezien – een controlerende en toetsende taak bij de instelling van adviescolleges. Dit leidt tot betere naleving van de Kaderwet. De plicht tot mede-ondertekening van de minister maakt deze taak duidelijk zichtbaar. Het voordeel is tevens dat daarmee helder wordt gemaakt welke adviescolleges onder de Kaderwet vallen. Een probleem is echter dat andere ministeries het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties pas in een laat stadium bij de besluitvorming rondom de instelling betrekken waardoor de toetsing aan de criteria van de Kaderwet en de achterliggende motieven zoals van versoering en transparantie wordt bemoeilijkt. De politiek-bestuurlijke behoefte die een minister heeft voor de instelling van een nieuw adviescollege geeft veelal de doorslag waardoor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besluit tot mede-ondertekening over te gaan.

Tijdens onderhavig onderzoek is ook enkele malen naar voren gekomen, dat bepaalde publieke instituties (bijvoorbeeld sectorraden voor onderzoek en ontwikkeling, planbureaus, onderzoekscommissies, overlegorganen en wetenschappelijke instellingen) – niet zijnde de adviescolleges – alsmede particuliere bureaus adviseren over aspecten die verband houden met beleid en regelgeving. Dat komt omdat zij door een ministerie om advies worden gevraagd dan wel ongevraagd advies aan een ministerie geven over beleid en wetgeving. De mate waarin dit gebeurt is evenwel niet nader onderzocht, aangezien dat buiten de reikwijdte van het onderzoek valt.

5.2 Scheiding van advies en overleg

Artikel 12:

- 1. 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.*
- 2. Ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf, worden niet benoemd tot lid van een adviescollege dat tot taak heeft te adviseren over onderwerpen waarbij zij in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn.*
- 3. [...]*

Toelichting

Inzicht in het onderscheid tussen advies en overleg bevordert de openheid en helderheid van het politieke debat en draagt daarmee uiteindelijk ook weer bij aan het functioneren van de democratie.¹ Dat was een belangrijke doelstelling van de scheiding van advies en overleg, die mede door de Kaderwet wordt nagestreefd. De Aanpassingswet herziening adviesstelsel is indertijd een ander belangrijk instrument geweest om de overlegfunctie uit het adviesstelsel te schrappen.

De memorie van toelichting bij het voorstel van de Kaderwet stelt het volgende: «De door de regering wenselijk geachte scheiding tussen advies en overleg zal worden gerealiseerd door middel van de regel dat leden op grond van hun deskundigheid worden benoemd».² De Kaderwet beoogt een scheiding tussen advies enerzijds en overleg met belangenbehartigers anderzijds door middel van de bepaling in het eerste lid van artikel 12 van de Kaderwet, dat de leden van adviescolleges op grond van hun deskundigheid worden benoemd.

Het rapport «Raad op Maat» definieerde onafhankelijke deskundigen als volgt: «Personen die op grond van hun expertise benoemd zijn tot lid van een adviesorgaan. Voorzover zij verbonden zijn met, of deel uit maken van koepels, belangenorganisaties of politieke partijen, treden zij niet op in opdracht van of namens deze organisaties».³ Bij de benoeming van leden van adviescolleges zal 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.⁴

¹ J. Kohnstamm, in: Met raad voor de toekomst, ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997, blz. 13.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 2.

³ Zie verklarende woordenlijst bij «Raad op Maat», Kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1993, 21 427, nr. 30.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 13.

geconfronteerd waar zij de facto weinig meer aan konden veranderen. De herziening van het adviesstelsel beoogde daarom een scheiding van advies en overleg door (1) de vele adviesorganen die ook een overlegfunctie hadden van hun taak te ontheffen en (2) leden van adviescolleges op grond van hun deskundigheid te benoemen. Daarmee zou het politieke primaat kunnen worden hersteld. Advies heeft betrekking op een zo objectief mogelijk oordeel over beleidsvoornemens, nieuwe suggesties voor beleid en ontwikkelingen die worden voorzien op basis van deskundigheid en kennis van het maatschappelijk veld. Het gaat niet om een ex ante oordeel over een maatschappelijk mogelijk compromis. Daar zijn andere instrumenten voor zoals het politieke debat tussen regering en parlement. In concreto was een doelstelling van «Raad op Maat» om allerhande overleg met zich als voorparlementen gedragende belangengroepen te scheiden van de adviesfunctie. De rol van belanghebbenden of hun organisaties wordt door de scheiding van advies en overleg niet minder belangrijk maar duidelijker. Vormen van overleg met of beïnvloeding door (organisaties van) belanghebbenden zijn na 1 januari 1997 veelal niet wettelijk geregeld. Alleen in bijzondere gevallen is een wettelijke regeling van het overlegstelsel op een bepaald terrein getroffen.¹ Dit is het geval op het terrein van verkeer en waterstaat.

Het is niet zo dat de leden geen enkele betrokkenheid mogen hebben bij de onderwerpen waarover wordt geadviseerd, aangezien belang, betrokkenheid, kennis en deskundigheid in elkaars verlengde kunnen liggen. Artikel 12 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.² Adviezen aan de Kamer moeten komen van onafhankelijke deskundigen. Daarbij is niet alleen expertise in de betrokken materie maar ook maatschappelijke deskundigheid van belang. De politieke kleur van betrokkenen kan deel uitmaken van hun opvattingen, maar behoort niet mee te tellen als het om de samenstelling van een adviescollege gaat.

In de nota naar aanleiding van het verslag (op 12 maart 1996 door de Tweede Kamer ontvangen) staat dat er geen constitutionele, verdragsrechtelijke of wettelijke belemmeringen zijn om rekening te houden met de politieke overtuiging, mits dat uiteraard niet leidt tot discriminatie op grond van politieke overtuiging. Het enkele feit van de politieke gezindte mocht geen rol spelen voor het lidmaatschap van een adviescollege.³ In de nota naar aanleiding van het verslag staat hierover het volgende: «Het in politiek opzicht «evenwichtig samenstellen» van adviescolleges zou die colleges tot politieke organen maken en aldus vooral afdoen aan de rol van de Tweede Kamer in de politieke besluitvorming. De regering wil, met andere woorden, van de adviescolleges geen miniparlementen of pseudo-Kamercommissies maken. Het vorenstaande betekent dus dat bij het benoemingenbeleid een «evenwichtige politieke samenstelling» niet bepalend is. Slechts een beperkt deel van de bevolking is overigens lid van een politieke partij, zodat ook om die reden, mede in het licht van het gelijkheidsbeginsel, het benoemingenbeleid zich niet daartoe zou dienen te beperken. Politieke gezindheid is aldus niet meer dan één van de gegevens. Op de voorgrond staat de geschiktheid voor het lidmaatschap. Naast de selectie op deskundigheid die nodig is voor de advisering op het desbetreffende beleidsterrein, zullen altijd algemene eisen van bekwaamheid en geschiktheid worden gesteld».⁴

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Met raad voor de toekomst, 1997, blz. 25.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 13.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 5, blz. 17.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 5, blz. 17–18.

De Kaderwet beoogt voorts een scheiding van advies en overleg door middel van de bepaling in het tweede lid van artikel 12, dat ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf, niet tot lid worden benoemd van een adviescollege dat tot taak heeft te adviseren over onderwerpen waarbij zij in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn. Het overleg met ambtenaren wordt daarmee uit het adviesstelsel gehaald. De benoeming van dergelijke ambtenaren tot lid van een adviescollege zou 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.

De doeltreffendheid en effecten in de praktijk

Uit de gevoerde gesprekken en enquêtes bleek dat de meeste adviescolleges en ministeries van mening zijn, dat de scheiding van advies en overleg voldoende merkbaar is bij het functioneren van de adviescolleges en de uitgebrachte adviezen. De scheiding tussen advies en overleg komt in de praktijk vooral tot uiting in de toegenomen onafhankelijkheid van de adviescolleges. Met deze scheiding is het voor adviescolleges mogelijk onafhankelijker dan voor de herziening – van belangengroepen of regering hun adviezen te geven. Belangrijk is verder ook dat ambtenaren die in hun werk betrokkenheid hebben met het terrein van een adviescollege geen deel meer kunnen uitmaken van kaderwet-adviescolleges. Ook dit heeft tot een meer onafhankelijke advisering geleid.

De leden van adviescolleges zijn primair benoemd op basis van materie-deskundigheid. Zij zijn in de eerste plaats lid van een adviescollege zonder last of ruggespraak met instellingen, ondernemingen, belangengroeperingen of welke achterban in het veld dan ook. Dit betekent echter niet dat zij geen banden hebben met het veld. Veel leden van het adviescollege hebben zelf kennis, ervaring en een achtergrond door hun (vroegere) werkzaamheden in een bepaalde sector en hebben geregeld contact met het veld. Veel adviescolleges vinden het van belang om voeling met de dagelijkse praktijk te houden teneinde oplossingen voor bepaalde problemen te toetsen of goede suggesties op te doen. Mede daarom worden externe deskundigen bij adviesprojecten betrokken, vinden er discussiebijeenkomsten en hoorzittingen met betrokkenen uit de samenleving en het desbetreffende beleidsveld plaats, enzovoorts.

Volledige onafhankelijkheid is in de praktijk niet mogelijk. Leden van een adviescollege hebben een inbreng die veelal niet alleen gestoeld is op de inhoudelijke deskundigheid maar ook op bepaalde levensbeschouwelijke, godsdienstige of politieke opvattingen. In bepaalde gevallen is ook de politieke afspiegeling een aandachtspunt geweest bij de samenstelling.¹ In de Evaluatie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) wordt dit als volgt omschreven: «Als punt van zorg wordt – van de kant van enkele externe relaties van de Rfv beschouwd de toenemende politieke bemoeienis met de personele samenstelling van de Raad».² Door de meeste adviescolleges en ministeries wordt een zekere mate van afspiegeling van het partijpolitieke spectrum niet als een probleem ervaren.³

¹ Bij de Kiesraad gebeurt dit ook, maar dat houdt verband met de taak van de Kiesraad als centraal stembureau waarbij de schijn van politieke partijdigheid moet worden vermeden (Evaluatie 1997–2000, Kiesraad, februari 2001, blz. 3).

² Raad voor de financiële verhoudingen, Evaluatie Rfv 1997–2000, november 2000, blz. 28.

³ Discussiebijeenkomst over adviesstelsel op ministerie van BZK d.d. 29 juni 2001.

De huidige praktijk van scheiding tussen advies en overleg kan met behulp van een citaat uit de evaluatie van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling als volgt worden omschreven: «Bij de herziening van het adviesstelsel is de deskundigheidsfunctie centraal gesteld en heeft de wetgever de representatie als formeel bepaalde adviesfunctie ter zijde gesteld. Dat betekent niet dat de representatiefunctie de facto geheel uit het advieswerk is verdwenen; zij heeft minder expliciete betekenis. In het overheidsadvieswerk zijn inhoudelijke kwaliteit en representatie keerzijden

van dezelfde medaille. Beide zijn en blijven, in meer of minder mate, nodig om adviezen te legitimeren».¹

Conclusie

De meeste adviescolleges en ministeries zijn van mening, dat de scheiding van advies en overleg voldoende merkbaar is bij het functioneren van de adviescolleges en de uitgebrachte adviezen. Met deze scheiding is het voor adviescolleges ook mogelijk onafhankelijker – dan voor de herziening – van belangengroepen of regering hun adviezen te geven. Dat komt ook doordat ambtenaren die in hun werk betrokkenheid hebben met het terrein van een adviescollege geen deel meer uitmaken van deze adviescolleges. Dat betekent echter niet dat de overlegfunctie de facto geheel uit het advieswerk is verdwenen; zij heeft minder expliciete betekenis gekregen. Voor een deel blijven inhoudelijke kwaliteit en deskundigheid enerzijds en de consultatie van belangengroepen anderzijds in het werk van adviescolleges aanwezig teneinde adviezen een bepaalde legitimiteitsbasis te geven. Een punt van aandacht daarbij is de tendens om tot een politieke afspiegeling in de samenstelling van vooral de strategische adviescolleges te komen. In de lijn van de doelstellingen van de herziening van het adviesstelsel zou dit ertoe leiden dat de adviescolleges niet onafhankelijk adviseren. Ofschoon dat niet volledig overeenkomstig de bedoelingen van de Kaderwet is, wordt deze tendens door ministeries en adviescolleges voor de advisering in de praktijk niet als een probleem ervaren. Het laten meewegen van de politieke kleur bij de samenstelling van deze adviescolleges heeft de colleges (nog) niet tot politieke organen gemaakt, maar zorgt voor een evenwichtige inbreng in de adviezen en versterkt daarmee hun legitimiteitsbasis. Bepalender voor de samenstelling zijn evenwel de inhoudelijke, bestuurlijke en maatschappelijke deskundigheid en ervaring geweest zoals bleek uit hoofdstuk 4.

5.3 Werkprogramma en begroting

Artikel 25:

Een adviescollege zendt jaarlijks voor 1 april aan Onze minister een ontwerp voor de begroting voor het daaropvolgende kalenderjaar van de aan de taakvervulling door het adviescollege verbonden uitgaven.

Artikel 32 voegt een artikel 6a aan de Comptabiliteitswet toe:

(6a) De begroting van het meest betrokken ministerie bevat in een afzonderlijk begrotingsartikel de uitgaven, verbonden aan de taakvervulling door een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet, niet zijnde een adviescollege als bedoeld in artikel 3 van die wet.

Artikel 26:

- 1. Een adviescollege zendt Onze minister jaarlijks voor 1 september een ontwerp voor een werkprogramma voor het volgende kalenderjaar. Onze minister verstrekt daartoe tijdig een overzicht van de voornemens om advies te vragen.*
- 2. In het werkprogramma wordt rekening gehouden met onvoorziene adviesverzoeken en met de bevoegdheid tot advisering uit eigen beweging.*
- 3. Onze minister stelt het werkprogramma vast en zendt dit jaarlijks op de derde dinsdag van september aan beide kamers der Staten-Generaal.*
- 4. Onze minister kan het werkprogramma wijzigen.*

Artikel 27:

Een adviescollege houdt bij het vervullen van zijn taak zoveel mogelijk rekening met het werkprogramma. Onverminderd de Comptabiliteitswet vervult het zijn taak met de middelen die ingevolge de desbetreffende begrotingswet ter beschikking zijn gesteld.

Toelichting

De Kaderwet beoogt aan te sluiten bij bestaande procedures zoals de begrotings- en beleidscyclus. Door geen nieuwe procedures te creëren is

¹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Raad in ontwikkeling (Een evaluatie van de RMO 1997–2001), mei 2000, blz. 47.

beoogd een bureaucrativering van het stelsel te voorkomen. Dit principe is toegepast op de artikelen 25, 26, 27 en 32 van de Kaderwet.

Artikel 25 bepaalt dat een adviescollege ieder jaar voor 1 april de betrokken minister een voorstel doet voor het begrotingsartikel dat betrekking heeft op het adviescollege voor het daaropvolgende kalenderjaar. De minister heeft dit voorstel nodig bij verdere begrotingsvoorbereiding. Dit biedt voor de regering en Staten-Generaal duidelijkheid over de aan de advisering verbonden uitgaven. Bij de begrotingsvoorbereiding wordt ook rekening gehouden met het inhuren van externe deskundigen ten behoeve van het adviescollege.

Artikel 26 bepaalt dat het adviescollege jaarlijks een werkprogramma opstelt. Dit werkprogramma bevat een beschrijving van de in het programmajaar te verwachten werkzaamheden van het adviescollege. De minister verstrekt daartoe tijdig (zie art. 3:6, tweede lid, Awb) een overzicht van voornemens om advies te vragen. De mate van detaillering van dit overzicht is aan de minister overgelaten. Zo ook is de mate van detaillering van het ontwerp-werkprogramma, dat aan de minister wordt gezonden, aan het adviescollege overgelaten.

Artikel 27 bepaalt dat het adviescollege rekening houdt met het werkprogramma en dat het bij zijn taakuitoefening de grenzen van de toegekende middelen in acht neemt. Ontwikkelingen die zich in de loop van het jaar voordoen, kunnen noodzaken tot bijstelling van het programma. De bepaling van artikel 27 doet geen afbreuk 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 het adviescollege (of de secretaris) de vrijheid kan laten over het toegestane bedrag te beschikken, blijft het adviescollege in financieel opzicht ondergeschikt aan de beherende minister.¹

Het werkprogramma dient als bijlage bij de begroting van de eerst betrokken minister te worden gevoegd. Daarmee vormt het mede onderwerp van de besluitvorming over de begroting. De betrokken minister kan het werkprogramma wijzigen ingevolge het derde lid van artikel 26. Dit kan bijvoorbeeld op grond van een wijziging van de beschikbare middelen ingevolge de desbetreffende begrotingswet. Voorts kunnen naar aanleiding van de begrotingsbehandeling andere (politieke) wensen ten aanzien van het werkprogramma naar voren komen. Hiermee wordt enerzijds tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer om bij de vaststelling van het werkprogramma betrokken te zijn.² Anderzijds laat de voorgestelde regeling de normale verhouding tussen regering en Staten-Generaal onverlet. Kortom, de koppeling tussen het werkprogramma en de begrotingsbehandeling komt tot stand doordat de betrokken minister over het werkprogramma aan de Staten-Generaal verantwoording aflegt op een zodanig tijdstip dat het werkprogramma en eventueel de begroting zo nodig kunnen worden bijgesteld.

Het adviescollege kan binnen de grenzen van het desbetreffende begrotingsartikel voor het adviescollege, zo nodig door tussenkomst van de betrokken minister, externe deskundigen inhuren, onverminderd de verantwoordelijkheid van de beherende minister ten aanzien van de begroting en dus altijd met machtiging van de minister.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 20–21.

² Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, blz. 3585–3586.

De doeltreffendheid en effecten in de praktijk

Over het algemeen kan gesteld worden dat de jaarlijkse ontwerp-budgetten en ontwerp-werkprogramma's door de adviescolleges zijn opgesteld en aan de minister zijn voorgelegd. De gestelde termijnen worden hierbij echter vaak niet in acht genomen.

Het ministerie stelt ten behoeve van het werkprogramma een lijst op met onderwerpen waarover het volgende jaar advies zal worden aangevraagd. In de praktijk wordt dit veelal het adviesprogramma genoemd. Het werkprogramma komt vervolgens op een interactieve wijze tot stand doordat het adviescollege en zijn secretariaat met het ministerie gesprekken voeren over voorstellen voor adviesthema's. Op basis van de gesprekken stelt het adviescollege een ontwerp-werkprogramma op en dient dit in bij het ministerie.

De voorziene periode tussen de datum van indiening van het ontwerp-werkprogramma (1 september) en de derde dinsdag van september, is voor het ministerie een uitermate korte, gelet ook op het vele departementale (begrotings)werk dat in deze tijdsperiode verder nog verricht moet worden. De minister is vooral in de laatste fase betrokken bij de totstandkoming van de werkprogramma's wanneer het gaat om de formele vaststelling van het werkprogramma en toezending aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Uit de beantwoording van de vragenlijsten door ministeries en adviescolleges blijkt dat het werkprogramma in verscheidene gevallen niet tijdig wordt aangeboden aan de minister. Het werkprogramma wordt ook in verscheidene gevallen niet tijdig meegezonden met de stukken voor de derde dinsdag in september. Het maakt in slechts beperkte mate deel uit van de begrotingsbehandeling van een ministerie in het parlement. Indien dit wel het geval is, dan gaan de werkprogramma's tezamen met het begrotingsartikel over adviescolleges ten onder in het grote geweld van cijfers en voornemens in de rijksbegroting.

Een andere constatering is, dat er grote verschillen tussen de inhoud van de werkprogramma's van de verschillende adviescolleges zijn. Het ene adviescollege beperkt zich tot een summiere opsomming van thema's die het komende jaar aan de orde komen terwijl het andere adviescollege uitvoerig probleemstelling, adviesdomein, beleidsvragen en tijdsplanning weergeeft in het werkprogramma.

De meeste adviescolleges zijn van mening dat de totstandkoming van het werkprogramma moet worden verbeterd. De problemen die adviescolleges in de periode 1997-2000 hebben ervaren zijn vooral de volgende:

- het ministerie moest worden aangezet om tot een lijst met mogelijke adviesonderwerpen te komen;
- de door de ministeries aangedragen onderwerpen zijn onvoldoende vernieuwend;
- de ministeries beschikken niet over een duidelijk vastgelegde interne procedure met betrekking tot het advies- en werkprogramma;
- er is geen bespreking van het concept-werkprogramma tussen de bewindslieden en het voltallige adviescollege;
- er is geen vaste interdepartementale afstemmingsprocedure voor de advies- en werkprogramma's;
- een éénjarig werkprogramma lijkt tegenstrijdig aan de strategische functie (op langere termijn van een adviescollege);
- voor technisch-specialistische colleges bleek het niet goed mogelijk om in verschillende gevallen een werkprogramma tot stand te brengen dat een reëel beeld geeft van de advisering voor het volgende jaar. De jaarplanning heeft dus slechts een beperkte sturende functie gehad en

- werd daarmee meer een overzicht van mogelijke onderwerpen voor het komende jaar;
- indien er tussentijdse adviesaanvragen van het ministerie komen, die niet in het werkprogramma staan, leidt dit in de praktijk regelmatig tot overbelasting van het secretariaat;
- de (werk)programmering van adviezen is onvoldoende ingebed in de beleidscyclus.

Het op zichzelf al tijdrovende en ingewikkelde proces van programmering staat onder druk van de dynamiek van het dagelijkse beleid. Ministeries hebben moeite met het formuleren van strategische vragen (op de langere termijn) terwijl zij zelf op korte termijn opereren. Dit kan botsen met de taakstelling van de adviescolleges.

Wat betreft de begroting is een algemene constatering, dat (verdere) afkalving van het budget onwenselijk wordt geacht door de adviescolleges. Uit verschillende zelf-evaluaties van adviescolleges is gebleken dat vooral het budget voor onderzoek en – in mindere mate – verschillende vormen van public relations en communicatie zoals drukwerk en benadering van de media problemen opleveren.

Conclusie

De Kaderwet sluit vanuit theoretisch oogpunt weliswaar aan bij bestaande procedures zoals de begrotings- en beleidscyclus, maar in de praktijk blijkt de programmering door middel van werkprogramma en begroting toch moeizaam. Door geen nieuwe procedures te creëren is een bureaucratisering van het stelsel voorkomen, maar de doelstelling van meer politieke sturing is niet volledig gerealiseerd. De programmering van adviezen is onvoldoende (intra- en interdepartementaal) in het werk van de ministeries ingebed. Bovendien valt het werkprogramma en het begrotingsartikel voor een adviescollege in het niet bij het grote geweld aan cijfers van de verschillende begrotingen van de ministeries.

5.4 Versnelling van het advies- en beleidsproces

Artikel 24:

1. Onze minister stelt de beide kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst in kennis van zijn standpunt over:
 - a. een door hem gevraagd en tijdig uitgebracht advies over een vast te stellen ministeriële regeling of over te voeren beleid;
 - b. een uit eigen beweging uitgebracht advies over hoofdlijnen van beleid.
2. Indien de vaststelling van het standpunt niet binnen de termijn, bedoeld in het eerste lid, plaatsvindt, stelt Onze minister de beide kamers der Staten-Generaal hiervan gemotiveerd in kennis.

Toelichting

De traagheid van het vroegere stelsel – ook wel stroperigheid genoemd – is eveneens door de herziening aangepakt. Veel wetgeving verplichtte ministers tot adviesaanvragen waardoor de politieke besluitvorming over wetgeving en beleid vaak onnodige vertraging opliep. Om het tempo van het wetgevings- en beleidsproces te versnellen is de plicht van de minister om over vrijwel elk beleidsvoornemen advies aan te vragen komen te vervallen. De Wet afschaffing adviesverplichtingen van 10 juli 1995 (Stbl. 1995, 355) diende daartoe. Deze wet schafte in circa 160 wetten de verplichting af tot het vragen van advies aan adviescolleges over voorname tot beleid en wet- en regelgeving. In plaats daarvan is de minister nu bevoegd adviezen te vragen. Op deze manier wordt bevorderd dat adviezen alleen gevraagd worden als dit echt nodig is en de eigen kennis onvoldoende wordt gevonden.

De Kaderwet stelt termijnen om de advisering te bespoedigen. Zo beoogt artikel 24 van de Kaderwet te bevorderen dat de vaststelling van een regeringsstandpunt ten aanzien van een advies over *een vast te stellen ministeriële regeling* of over *te voeren beleid* spoedig gebeurt. De termijn die daarvoor wordt gegeven is maximaal drie maanden. Indien het vaststellen van een standpunt lang op zich laat wachten, kan de indruk worden gewekt dat het bestuur niet slagvaardig is. Indien de termijn niet wordt gehaald, dient de betrokken minister de beide Kamers daarvan gemotiveerd in kennis te stellen. Daarbij kan de betrokken minister aangeven op welke termijn het standpunt zal worden uitgebracht. Het doel van de termijnen is er voor te zorgen dat de adviezen van de nieuwe adviescolleges de politieke besluitvorming dienen en niet vertragen. Een dergelijke verplichting een standpunt vast te stellen geldt niet ten aanzien van adviezen over formele wetgeving of algemene maatregelen van bestuur, of aan de Staten-Generaal uitgebrachte adviezen. Wat de advisering over de wetgeving betreft, vindt de standpuntbepaling plaats in het kader van het wetsvoorstel of het ontwerp-besluit. Het standpunt zal als regel in de memorie van toelichting of nota van toelichting worden neergelegd. Het wetgevingsproces heeft een eigen orde en dynamiek. Een voorschrift dat het standpunt over een advies betreffende een wetsvoorstel binnen een bepaalde termijn aan de Tweede Kamer wordt gezonden zou het wetgevingsproces verstoren.¹

De doeltreffendheid en effecten in de praktijk

De Wet afschaffing adviesverplichtingen is van belang, omdat wettelijke adviesverplichtingen voorheen het proces van wet- en regelgeving vertraagden.² Het nieuwe adviesstelsel kent nu een bevoegdheid voor ministers en de Staten-Generaal om advies te vragen. In een enkel geval zoals in artikel 51, tweede lid, van de Wet van 6 juli 2000, houdende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Stbl. 2000, 302) is inmiddels weer een adviesverplichting opgenomen: «Het College wordt om advies gevraagd over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens». Deze adviesverplichting is voorgeschreven door Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende persoonsgegevens (Publicatieblad van de EG nr. L 281 van 1995).

In het geval ministeries in de adviesaanvraag een termijn stellen, wordt deze door de meerderheid van de strategische en technisch-specialistische adviescolleges in de praktijk niet gehaald. De termijnen zijn vaak te krap gesteld door de ministeries. Dit geven de adviescolleges aan in antwoord op de vragenlijst. Bovendien zijn de thema's waarover advies is aangevraagd dermate complex dat tijdig het advies uitbrengen moeilijk blijkt. Naar schatting doen de strategische adviescolleges gemiddeld circa acht maanden over het uitbrengen van een advies.

Ook de gestelde termijn voor de minister om binnen drie maanden na ontvangst te reageren op een advies wordt bij de meeste adviezen niet gehaald. Noch de adviescolleges noch de ministeries blijken veel waarde te hechten aan de termijnen, die in de adviesaanvragen respectievelijk artikel 24 van de Kaderwet worden gesteld. De kwaliteit van adviezen en van de reacties daarop worden belangrijker gevonden dan het tempo van advisering.

Conclusie

De Kaderwetbepalingen om het advies- en beleidsproces te versnellen hebben weinig effect gehad. De procedurele bepalingen rondom termijnen in de Kaderwet wekken bij de adviescolleges en de ministeries de indruk dat advisering en standpuntbepaling meer gericht zijn op het

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 19.

² Zie o.m. M. N. Prinsen, De herziening van het adviesstelsel en de nieuwe wetgeving inzake adviescolleges van het Rijk, in: *Ars Aequi*, 1997, blz. 36.

halen van termijnen dan op de inhoud van de advisering. De kwaliteit en niet de tijd staat bij hen voorop.

Voorts zij opgemerkt dat in een enkel geval, in casu in de Wet van 6 juli 2000, houdende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens, inmiddels weer een adviesverplichting is opgenomen terwijl dit juist door de herziening van het adviesstelsel met het oog op versnelling van advisering en beleidsprocessen was afgeschaft. Deze adviesverplichting is aan elke lidstaat opgelegd door een EG-richtlijn.

5.5 De relatie tussen de adviesaanvrager en de adviseur

5.5.1 Advies op verzoek van de minister en de relatie met het ministerie

Artikel 17:

Een adviescollege adviseert op schriftelijk verzoek van Onze minister of [...].

Toelichting

De ministeries kunnen (afgezien van de in de Kaderwet gestelde termijnen) zelf hun interne werkprocessen bepalen. Bij het adviesverzoek kan een termijn worden gesteld (vgl. Art. 3:6 van de Awb). Indien aan de adviseur niet reeds bij wettelijk voorschrift een termijn is gesteld, kan het bestuursorgaan aangeven binnen welke termijn een advies wordt verwacht. Deze termijn mag niet zodanig kort zijn, dat de adviseur zijn taak niet naar behoren kan vervullen. Indien het advies niet tijdig wordt uitgebracht staat het enkele ontbreken daarvan niet in de weg aan het nemen van het besluit.

Gezien de taakopdracht ligt het voor de hand dat de adviescolleges met de ministeries op welk terrein zij primair adviseren een goede relatie willen onderhouden.

In artikel 4 van het Reglement van orde van de ministerraad, tweede lid, sub c, staat dat de ministerraad beraadslaagt en besluit over adviesaanvragen aan externe adviesorganen die kunnen leiden tot belangrijke politieke en financiële consequenties.

Doeltreffendheid en effecten in de praktijk

In de praktijk dient de minister die het meest bij het onderwerp van het advies betrokken is, na eventuele beraadslaging daarover in de ministerraad, het adviesverzoek in bij een adviescollege.

Het zwaartepunt van de advisering door de strategische adviescolleges ligt in de fase van de beleidsontwikkeling. De strategische adviescolleges hebben de voorkeur voor een zo vroegtijdig mogelijke rol in het proces, maar ook op andere momenten in het beleidsproces achten zij een rol voor zichzelf denkbaar. Het zwaartepunt van de advisering door de technisch-specialistische adviescolleges hangt af van de taak van die afzonderlijke colleges. Zo geeft de Kiesraad conform de Wet op de Raad voor het openbaar bestuur advies over uitvoeringstechnische aangelegenheden.

Er is brede overeenstemming onder ministeries en adviescolleges over het feit dat de adviescolleges zich onafhankelijk ten opzichte van de minister opstellen en manifesteren, ook al heeft de minister via het werkprogramma een nadrukkelijke invloed. Over het algemeen kunnen adviesonderwerpen naar eigen inzicht van de juiste accenten worden voorzien en kunnen de adviezen zonder ongewenste inmenging tot stand komen.

Ondanks de genoemde overeenstemming is gedurende de periode 1997–2000 een veel voorkomend probleem geweest, dat het besef bij verschillende ministeries onvoldoende aanwezig bleek te zijn dat zij met de colleges over strategische adviseurs beschikken, die benut hadden kunnen worden bij de (strategische) beleidsontwikkeling in verschillende fasen van de beleidscyclus. Met name strategische adviescolleges hebben zich gedurende deze periode in de meeste gevallen onvoldoende serieus genomen gevoeld door de ministeries. Dit gevoel werd bij de adviescolleges versterkt wanneer de relatie en het advieswerk (bijv. bij het opstellen van een adviesaanvraag) op een laag hiërarchisch niveau van de zijde van het betrokken ministerie werd behandeld en dus de politieke en ambtelijke leiding van het ministerie nauwelijks hierbij betrokken was.¹

In sommige gevallen sluiten de adviezen slecht aan bij de adviesaanvraag. Dit wordt toegeschreven aan een onduidelijke communicatie tussen het ministerie en de adviescolleges maar ook aan de verschillende opvattingen over de vraagstelling en onduidelijke formulering van de adviesaanvraag. Het is van belang gebleken dat de minister die om een advies verzoekt de adviesvraag duidelijk formuleert, zodat daarover geen interpretatieverschillen ontstaan. Een ander probleem is dat afspraken over het tijdstip van indiening van adviesaanvragen bij de colleges nog onvoldoende door ministeries worden nagekomen.

De afstemming en communicatie tussen adviescolleges en ministeries blijken voor verbetering vatbaar. Het ontbreken van een intensieve gedachtewisseling met de bewindslieden persoonlijk en met de ambtelijke top van het departement wordt in verschillende gevallen door de adviescolleges als een gemis ervaren. Anderzijds stellen ook de vaste adviescolleges zich soms te academisch en afstandelijk op.²

Verschiedende adviescolleges zoals de VROM-Raad, de Raad voor het Landelijk Gebied, de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid hebben inmiddels het initiatief genomen om tot een mondeling overleg te komen met de ambtelijke en/of politieke leiding van een ministerie over het werkprogramma, het voorbereiden van adviezen en het omgaan met uitgebrachte adviezen om zodoende beter zicht te krijgen op politieke ontvangst van het advies. Genoemde adviescolleges hebben daartoe al concrete werkafspraken met de ministeries gemaakt waarvoor zij primair adviseren.

Conclusie

Het besef bij verschillende ministeries dat zij met de colleges strategische adviseurs tot hun beschikking hebben, die zij kunnen benutten bij de (strategische) beleidsontwikkeling in verschillende fasen van de beleidscyclus, kan worden verbeterd. De adviesaanvragen moeten dan wel op het juiste moment worden ingediend. In de praktijk blijkt echter dat de ministeries de adviezen c.q. adviesaanvragen niet altijd in beleidscycli inbrengen waar het rijksbeleid gestalte krijgt. In meerderheid van de gevallen zijn afstemming en communicatie bij adviesaanvragen en het verdere adviesproces tussen ministeries en de strategische adviescolleges moeizaam verlopen. Strategische adviescolleges en ministeries maken in toenemende mate werkafspraken met elkaar om de advisering en het proces dienaangaande te verbeteren.

Aangezien de technisch-specialistische adviescolleges meer worden gezien als een verlengstuk van het ministerie, zij het onafhankelijk, is deze relatie over het algemeen minder moeizaam.

¹ Zie o.m. Raad voor het Landelijk Gebied, Evaluatie 1997–2000 (rapport van een externe evaluatiecommissie o.l.v. mr. F.J.M. Houben), Publicatie RLG 00/4, juli 2000, blz. 16.

² Zie bijvoorbeeld Evaluatie Raad voor Verkeer en Waterstaat, Berenschot, 14 juni, blz. 17.

5.5.2 Advies uit eigen beweging

Artikel 18:

Een adviescollege kan Onze minister uit eigen beweging adviseren. Van een voornemen daartoe stelt het adviescollege Onze minister en beide kamers der Staten-Generaal onverwijld in kennis.

Toelichting

Aangezien er in het verleden een overmaat aan ongevraagde adviezen was, kende het voorontwerp van de Kaderwet geen mogelijkheid tot ongevraagd advies. Naar aanleiding van de op het voorontwerp ingekomen adviezen is evenwel toch een artikel hierover aan de Kaderwet toegevoegd. Dit artikel 18 regelt de bevoegdheid van het adviescollege om uit eigen beweging een advies aan de regering of een minister uit te brengen. De opname van dit artikel werd door de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de Kaderwet bepleit, omdat voorkomen moest worden dat ministers alleen adviezen vragen over zaken die zij al onderkennen en publiekelijk willen erkennen. Er kunnen zich in de samenleving immers ontwikkelingen voordoen die de ministeries en Staten-Generaal onvoldoende erkennen, maar waarover adviescolleges wel ongevraagd signalen kunnen afgeven.

Indien er sprake is van ongevraagde advisering, dan moet het adviescollege de minister en de beide Kamers der Staten-Generaal wel onverwijld in kennis stellen van dit voornemen (artikel 18, tweede zin).

Artikel 26, tweede lid, Kaderwet bepaalt dat in het werkprogramma rekening wordt gehouden met de bevoegdheid tot advisering uit eigen beweging. 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 van het voornemen voor een ongevraagd advies beoordelen of het wenselijk is ter zake met het adviescollege in overleg te treden. Dat kan bijvoorbeeld 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.¹

Doeltreffendheid en effecten in de praktijk

Adviescolleges brengen slechts incidenteel uit eigen beweging dat wil zeggen ongevraagd – adviezen uit. Buiten het werkprogramma om blijkt weinig tot geen eigen initiatief tot advisering uit eigen beweging van de adviescolleges aanwezig te zijn. De adviescolleges opereren vanuit de gedachte dat zij in beginsel hun werkzaamheden moeten inrichten op basis van de adviesbehoefte van de regering en de volksvertegenwoordiging. Een andere reden voor het geringe aantal ongevraagde adviezen is, dat er over het advies- en werkprogramma overleg plaatsvindt tussen ministerie en adviescollege. Daardoor is aan de behoefte van zowel het ministerie als het adviescollege voldaan. Te meer, daar het uitvoeren van het werkprogramma al arbeidsintensief is. Tenslotte zijn de adviescolleges zeer terughoudend geweest in het uitbrengen van ongevraagd advies, omdat dergelijke adviezen mogelijk niet serieus worden genomen door het betrokken ministerie of «in de la verdwijnen».² De gedachte is dat de minister niet op een ongevraagd advies zit te wachten.

Sommige adviescolleges zien daarentegen het advies uit eigen beweging bij uitstek als een middel om de onafhankelijkheid van adviescolleges te

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 17.

² Deloitte & Touche Bakkenist, Evaluatieverslag Algemene Energieraad, Raad met daad, juli 2000, blz. 14.

benadrukken.¹ Zij menen daarmee ook wat los te komen van de beleidsmatige prioriteiten van de betrokken ministeries.

Conclusie

Artikel 18 van de Kaderwet heeft niet tot een overmaat aan ongevraagde adviezen geleid zoals de regering tijdens de totstandkoming van de wet vreesde. De adviescolleges zijn om verschillende redenen zeer terughoudend met de bevoegdheid tot advisering uit eigen beweging aan de minister omgegaan. Deze bevoegdheid blijft van belang om de onafhankelijkheid van de adviescolleges te bewaren en hen de mogelijkheid te bieden te adviseren over (maatschappelijke) zaken die de ministeries en het parlement niet onderkennen en daarmee los te komen van bestaande beleidsmatige en politieke prioriteiten.

5.5.3 Advies op verzoek van het parlement en de relatie met het parlement

Artikel 17:

Een adviescollege adviseert op schriftelijk verzoek [...] of van een van beide kamers der Staten-Generaal.

Artikel 22:

Indien een advies wordt uitgebracht aan één van de kamers der Staten-Generaal zendt het adviescollege een afschrift van het advies aan Onze minister.

Toelichting

Een ander instrument voor meer politieke sturing en daarmee herstel van het politieke primaat is de mogelijkheid, die de Kaderwet biedt, dat adviescolleges niet alleen gevraagd en ongevraagd advies aan ministers geven maar dat zij ook advies kunnen geven aan de Eerste en Tweede Kamer. Dat kan alleen indien één van beide Kamers daarom vraagt. De bevoegdheid van beide Kamers om rechtstreeks advies te vragen aan een adviescollege betekende een belangrijke vernieuwing van de inrichting van het adviesstelsel. Het mogelijk maken van rechtstreekse advisering aan de Staten-Generaal versterkt de positie van het parlement. Het parlement wordt hierdoor minder afhankelijk van het kennismonopolie van de regering doordat zij eveneens goed onderbouwde adviezen ter beschikking heeft.² In de instellingswetten van de nieuwe, vaste adviescolleges wordt ook vastgelegd dat zij tot taak hebben zowel de regering als de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren.

Het rapport «Raad op Maat» stelde in aanbeveling 14 de Bijzondere Commissie Vraagpunten Adviesorganen de volgende toevoeging aan het Reglement van Orde van de Staten-Generaal voor: «De Kamer kan, op voorstel of na ingewonnen advies van de commissie als uitkomst van de beraadslaging zoals bedoeld in het voorgaande lid, besluiten één of meer adviesorganen van de regering advies te vragen».³ De regering heeft bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel opgemerkt, dat hoe het adviesverzoek tot stand komt voor de regering en de beide Kamers een zaak is die wordt beheerst door hun interne orde. Voor beide Kamers ligt het in de rede dat hun reglementen van orde aangeven hoe een adviesverzoek tot stand komt.⁴

Doeltreffendheid en effecten in de praktijk

De Eerste Kamer heeft in de periode 1997–2000 geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid om rechtstreeks advies te vragen aan een adviescollege. De Tweede Kamer heeft in deze periode hiervan nauwelijks gebruik gemaakt. «Kamerleden blijken zich niet of nauwelijks bewust van de mogelijkheden die de Kaderwet hen biedt», aldus het evaluatieverslag van

¹ Raad voor Volksgezondheid en Zorg, Evaluatie en actie (de eerste vier jaar RVZ), september 2000, blz. 45.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1993, 21 427, nr. 30, blz. 27.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1993, 21 427, nr. 30, blz. 31.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 16.

de Raad van het openbaar bestuur.¹ De Tweede Kamer heeft tweemaal rechtstreeks advies aan de SER gevraagd. Per brief van 16 december 1999 heeft de Tweede Kamer voor het eerst gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op grond van artikel 17 van de Kaderwet rechtstreeks advies te vragen van de SER. Het betrof in dit geval een adviesaanvraag over de AOW-gat problematiek.² Eveneens aan de SER werd per brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer op 27 juni 2000 een tweede adviesaanvraag door de Tweede Kamer ingediend. Deze betrof verschillende vraagstukken die samenhangen met de juridische vormgeving en besturing van ondernemingen.³

Het reglement van orde van de Tweede Kamer verwijst in de artikelen 27 en 30 expliciet naar de adviescolleges. Artikel 27 van dit reglement van orde: «Voor een goede vervulling van haar taken is een commissie in ieder geval bevoegd: ... (e) zich te laten voorlichten door een college van advies». Hierbij wordt met commissie een commissie van de Eerste of Tweede Kamer bedoeld. Artikel 30 van het reglement van orde: «Wil een commissie zich door het Centraal Planbureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Rijks Planologische Dienst, het Sociaal en Cultureel Planbureau of regeringsadviescolleges mondeling of schriftelijk doen voorlichten dan richt zij een verzoek hiertoe tot de desbetreffende minister». De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft de Tweede Kamer per brief van 11 september 1996 al gewezen op de afstemming van het reglement van orde van de Tweede Kamer op de Kaderwet.⁴

Ofschoon de Kamers nauwelijks zelf om advies vragen, blijken adviezen van de adviescolleges in diverse gevallen wel een rol te spelen in de parlementaire beraadslagingen. Tweede Kamerleden gebruiken adviezen dan voor de toetsing van het door de regering voorgestelde beleid, ter ondersteuning van hun betoog of zien adviezen als een aanleiding voor politieke agendering en debat. Daarnaast is er ook mondeling overleg. Vaste Kamercommissies en enkele fracties hebben verscheidene malen een gesprek gehad met delegaties van adviescolleges. Dat gesprek vond dikwijls plaats naar aanleiding van publicatie van afzonderlijke adviezen. Bepaalde adviescolleges hebben een nog intensievere relatie en hebben periodiek overleg met een Vaste Kamercommissie.

In een aanbeveling in de studie «Management van beleidsadvisering (een onderzoek naar de effectiviteit van de strategische beleidsadvisering van de RVZ)» staat: «Het stimuleren van de vraag naar adviezen van de RVZ door leden van de Tweede Kamer kan de reputatie en de gezaghebbendheid van de Raad vergroten. Daarmee versterkt de RVZ haar positie tussen andere informatieleveranciers en adviseurs».⁵

Conclusie

Het mogelijk maken van rechtstreekse advisering aan de Staten-Generaal beoogt de positie van het parlement te verstevigen doordat het parlement eveneens goed onderbouwde adviezen ter beschikking zou hebben en daardoor minder afhankelijk van het kennismonopolie van de regering zou zijn. Aangezien de Eerste Kamer in de periode 1997–2000 van bevoegdheid tot rechtstreekse adviesaanvraag geen gebruik heeft gemaakt en de Tweede Kamer in deze periode hiervan nauwelijks gebruik heeft gemaakt, kan worden geconcludeerd dat dit aspect van meer politieke sturing niet uit de verf is gekomen. Kamerleden blijken zich niet of nauwelijks bewust van de mogelijkheden die de Kaderwet hen biedt.⁶ Het reglement van orde van de Tweede Kamer stelt – anders dan in de Kaderwet staat – dat een adviesverzoek via de betrokken minister aan het adviescollege moet worden gericht.

¹ Raad voor het openbaar bestuur, Evaluatie van de Rob 1997–2000, november 2000, blz. 32.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 XV, nrs. 32, 60, 61 en 62 herdruk.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 25 732, nrs. 13 en 14.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 888, nr. 1.

⁵ K. Putters, Management van beleidsadvisering (Een onderzoek naar de effectiviteit van de strategische beleidsadvisering van de RVZ), februari 2001, blz. 38.

⁶ Inmiddels zijn er meer rechtstreekse adviesaanvragen van de Tweede Kamer aan adviescolleges gericht, onder meer aan de VROM-raad (TK, 2000–2001, 27 691, nr. 1 van 6 april 2001) en de AIV (TK, 2000–2001, 27 779, nr. 1).

Kamerleden en adviescolleges hebben op verschillende manieren contact met elkaar. Ofschoon de Kamers niet zelf om advies vragen, blijken adviezen van de adviescolleges in bepaalde gevallen wel een rol te spelen in de parlementaire beraadslagingen, in het bijzonder voor de toetsing van het door de regering voorgestelde beleid, ter ondersteuning van hun betoog of zien adviezen als een aanleiding voor politieke agendering en debat.

5.6 De kwaliteit en doorwerking van de adviezen

Artikel 1, onderdeel a:

Adviescollege: college dat krachtens publiekrecht tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk.

Artikel 8:

Bij de instelling van een adviescollege wordt de adviestaak omschreven.

Artikel 24:

1. Onze minister stelt de beide kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst in kennis van zijn standpunt over:

- a. een door hem gevraagd en tijdig uitgebracht advies over een vast te stellen ministeriële regeling of over te voeren beleid;*
- b. een uit eigen beweging uitgebracht advies over hoofdlijnen van beleid.*

2. [...]

Toelichting

De regering en het parlement hebben bij de herziening van het adviesstelsel vastgesteld dat behoefte bestaat aan een beperkt aantal strategische adviescolleges dat in staat is te adviseren over de hoofdlijnen van het rijksbeleid. Volgens de Kaderwet adviseren adviescolleges over algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid van het Rijk. Daarmee wordt bedoeld dat zij adviseren over wet- en regelgeving en de hoofdlijnen van het beleid van de rijksoverheid. In artikel 24, eerste lid, van de Kaderwet wordt expliciet advisering over een vast te stellen ministeriële regeling genoemd.

Idealiter moeten adviezen onafhankelijk tot stand gekomen zijn. De adviezen moeten een strategisch en integraal karakter hebben, vernieuwend zijn en bijdragen aan oplossingen voor de middellange en lange termijn. Het aggregatieniveau van advisering diende na de herziening van het adviesstelsel te worden verhoogd (strategische vraagstukken, hoofdlijnen van beleid, beleidsclusters). Ook de beperking van de omvang van zowel de adviescolleges als van hun secretariaten werd ten tijde van de herziening van het adviesstelsel als een geëigende maatregel gezien om tot advisering op hoofdlijnen te komen (zie hoofdstuk 4).

Advisering aan de regering is van wezenlijke betekenis voor de kwaliteit van overheidsbeleid. De herziening van het adviesstelsel is dan ook niet te beschouwen als een teken van geringschatting van de adviesfunctie of zelfs een aanzet tot afschaffing ervan, maar een poging tot aanscherping en articulatie.¹ Advisering dient primair ten goede te komen aan de politieke besluitvorming: «Hoe belangrijk het op zichzelf ook is dat het stelsel van adviesorganen op hoofdlijnen helder geregeld is, de beoogde meerwaarde zal afhankelijk zijn van de feitelijke gang van zaken bij de concrete advisering door de onderscheiden organen».² Met andere woorden, de herziening van het adviesstelsel beoogde ook betere adviezen.

Doeltreffendheid en effecten in de praktijk

De specifieke adviestaken van adviescolleges worden omschreven in de

¹ J. Kohnstamm, De proef op de som, in: Met raad voor de toekomst, ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997, blz. 8–9.

² D. O. R. Mulock Houwer, in: Met raad voor de toekomst., 1997, blz. 48.

afzonderlijke instellingswetten, -besluiten en -regelingen (zie bijlagen 2, 3 en 4). De aard van de adviezen van de strategische adviescolleges is in de praktijk over het algemeen strategisch en gericht op middellange en lange termijn. De aard van de adviezen van de technisch-specialistische adviescolleges is hoofdzakelijk praktisch vanwege hun taakformulering en betreft in geringe mate de hoofdlijnen van beleid. Opvallend is voorts dat ministeries nauwelijks om advies vragen over een vast te stellen ministeriële regeling zoals expliciet in artikel 24 van de Kaderwet wordt genoemd.

Uit de gevoerde gesprekken en de beantwoording op de vragenlijst blijkt dat er brede overeenstemming bestaat bij de ministeries en de strategische adviescolleges over het feit dat de huidige nadruk op strategische advisering gericht op de middellange termijn gehandhaafd moet blijven. Anderzijds blijkt in de praktijk dat het strategische advies zich meer dan het technische en specialistische advies een plek moet verwerven in het proces van beleidsvorming en -ontwikkeling. Verschillende strategische adviescolleges zijn – zoals uit de zelfevaluaties blijkt – van mening dat vanwege de louter strategische advisering op (middel)lange termijn het lastiger is om zich te kunnen profileren. Hun adviezen krijgen daardoor weinig actuele belangstelling van politiek en samenleving. Zij vragen zich af of het niet mogelijk is om óók op de korte termijn en actualiteit gerichte of beleidstoetsende adviezen uit te brengen dan wel meer aandacht te schenken aan de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van adviezen om de strategische adviezen een gezicht te geven.

Inhoudelijk worden de adviezen van het merendeel der adviescolleges in belangrijke mate relevant en bruikbaar gevonden door de ministeries, zo blijkt onder meer uit de antwoorden op de vragenlijsten. De ministeries zijn over het algemeen positiever over de adviezen van de technisch-specialistische colleges dan over de adviezen van de strategische colleges. Bij bepaalde vaste adviescolleges is de beoordeling over het algemeen duidelijk positief; bij andere over het algemeen duidelijk negatief. Dat blijkt uit de zelfevaluaties van de adviescolleges en antwoorden van ministeries op de vragenlijst. In de gevallen waar er sprake is van een negatief oordeel over de adviezen, valt op dat ook de relatie tussen adviescollege en ministerie als moeizaam wordt ervaren.

Een belangrijk aspect is het tijdstip van adviesaanvraag door een ministerie en het tijdstip van het uitbrengen van een advies. Hoe eerder een advies wordt aangevraagd en vervolgens wordt uitgebracht, des te meer dat advies een rol van betekenis kan spelen in de beleidscyclus. Ofschoon de advisering van de adviescolleges in principe in alle stadia van de beleidscyclus kan plaatsvinden, ligt het zwaartepunt van de strategische advisering in de praktijk in de fase van de voorbereiding en ontwikkeling van beleid en wetgeving (zie paragraaf 5.5.1).

Een andere algemene constatering is, dat de kabinetsstandpunten over adviezen vaak geen duidelijkheid geven over de doorwerking in het beleid. Zelfs indien vrij uitvoerig in het standpunt wordt ingegaan op het thema waarover het advies is gevraagd en het advies goed, relevant en bruikbaar wordt gevonden, dan nog wordt meestal geen duidelijkheid gegeven over de doorwerking van het advies en de aanbevelingen. Hoewel de adviezen veelal de langere termijn betreffen en volledige doorwerking in rijksbeleid op de korte termijn dus niet mogelijk is, zijn de meeste adviescolleges nog te weinig zichtbaar wat betreft de doeltreffendheid en effecten van hun adviezen. Waar het verband met de adviezen van de colleges gelegd kan worden, gebeurt dat weinig door de ministeries. Ministeries zetten waarderende woorden voor adviezen niet altijd in daden om. Wanneer een advies door het kabinet wordt geaccepteerd maar er geen directe gevolgen aan worden verbonden, dan slaat het

advies niet aan bij de pers en publiek. De adviezen blijven aldus vooral bekend bij de direct betrokkenen.

Ondanks de in de meeste gevallen positieve houding met betrekking tot de inhoud van adviezen valt dus tegelijkertijd te constateren dat de doorwerking van de adviezen van strategische adviescolleges in beperkte mate zichtbaar is. Dat wordt door verschillende factoren veroorzaakt.

Ten eerste, het is moeilijk om de doorwerking van adviezen in het overheidsbeleid te meten. Hoe wordt gemeten of een advies effect heeft gehad op het beleid van de overheid? Is dat bijvoorbeeld het aantal keren dat een advies wordt vermeld in een beleidsnota of moet het gaan om de concrete ontwikkeling van bepaalde regels en andere instrumenten? In de beantwoording van deze vragen wordt een onderscheid gemaakt tussen de «harde» en «zachte» doorwerking.¹ De doorwerking van adviezen wordt onder meer gemeten aan de hand van de reactie van het adviesaanvragende ministerie en het kabinet. Op vrijwel alle adviezen hebben de bewindslieden vroeger of later per brief gereageerd. Soms door te verwijzen naar uitgebrachte nota's waarin gebruik is gemaakt van en gereageerd op adviezen van het adviescollege, maar vaak ook door uitvoerig schriftelijk te reageren. Verschillende adviescolleges zijn van mening dat na het uitbrengen van een advies het ministerie nog onvoldoende terugkoppelt naar het adviescollege over het vervolgtraject, met inbegrip van de mogelijke doorwerking in beleid en regelgeving. Dat is ook niet altijd eenvoudig in geval van strategische advisering voor beleid op de lange termijn. Ofschoon de mate van doorwerking moeilijk is te meten, is deze «harde» doorwerking in beleidsnota's, regelgeving en ander overheidshandelen het belangrijkste criterium voor het succes van een advies. Maximale effectiviteit van een advies wordt bereikt als er sprake is van doorwerking in de besluitvorming en het beleid.

De «zachte» doorwerking betreft organisaties buiten de overheid en burgers. De «zachte» doorwerking kan worden gemeten door de vraag naar publicaties (van adviezen), het aantal bezoekers op de website van een adviescolleges, interviews en artikelen in de pers, vervolgvactiteiten zoals uitnodigingen voor bijeenkomsten van onderwijsinstellingen, brancheorganisaties, lagere overheden, etc. Naar het oordeel van de adviescolleges is een advies eveneens tot op zekere hoogte effectief als het bijdraagt aan het op gang brengen van een maatschappelijke discussie. De meeste (strategische) adviescolleges beschouwen dit als onderdeel van hun publieke functie. De ministeries hechten hier veel minder belang aan. Vanuit de ministeries is er geen sterke stimulans (lees: budgetten/capaciteit) voor het organiseren van symposia en debatten e.d. als middel voor de verspreiding en bekendmaking van adviezen. In geval van capaciteits- en financiële problemen zien adviescolleges zich genoodzaakt het eerst hierop te snoeien.

Een tweede factor is dat ministeries dikwijls moeite hebben om met kritiek in adviezen op hun beleid om te gaan. De bereidheid van de overheid om adviezen die haaks staan op het gehanteerde beleid over te nemen is niet erg groot. Ook al zijn de adviezen dan van goede kwaliteit, ze hebben geen effect omdat ze niet worden gebruikt of procedureel worden afgedaan.

Een derde factor is dat het beleidsmatige en politieke momentum ook heel bepalend kan zijn. In de praktijk blijkt dat de ministeries de adviesaanvragen c.q. adviezen niet altijd in beleidscycli, situaties, groepen en overlegverbanden inbrengen waar het rijksbeleid gestalte krijgt. Indien een advies over een bepaald onderwerp wordt uitgebracht op een moment dat minister, Staten-Generaal of samenleving daaraan behoefte

¹ Het onderscheid van «harde» en «zachte» doorwerking is ontleend aan de Evaluatie 1997–2000 RLG, Publicatie RLG 00/4, 2000.

heeft, is de kans op doorwerking groter. De tijd is dan rijp. Zo niet dan kan een advies kwalitatief goed zijn, maar kan de doorwerking door het uitbrengen van dat advies op een minder gelukkig tijdstip toch gering zijn. Als er bijvoorbeeld al een politiek compromis tussen de betrokken partijen is gesloten, is de speelruimte voor onafhankelijke advisering beperkt.

Een vierde factor die de mate van doorwerking in de praktijk beïnvloedt is het sociale en sociaal-psychologische aspect. Bij de totstandkoming van de Kaderwet werd er al op gewezen dat de effectuering van de adviezen grotendeels afhankelijk is van de wijze waarop sleutelfiguren daarmee om weten te gaan. Ook in de praktijk is dat gebleken. Goede persoonlijke verhoudingen tussen bijvoorbeeld voorzitters van adviescolleges en bewindslieden spelen een rol in de mate waarop adviezen doorwerken in beleid. Daarnaast kan de reputatie van een voorzitter bepalend zijn voor het al dan niet doorwerken van een advies. Ook personele veranderingen in ministeries kunnen negatieve gevolgen hebben voor de doorwerking van een advies.

Conclusie

Het begrip «strategische advisering» is bij de stelselherziening en in de Kaderwet niet ingevuld en kreeg aldus geen uniformerende werking voor de instellingswetten van de nieuwe adviescolleges. Desondanks blijkt de aard van de adviezen van de strategische adviescolleges in de praktijk over het algemeen strategisch en gericht op middellange en lange termijn. Dit sluit aan bij de Kaderwet en de uitgangspunten van het herziene adviesstelsel. Verschillende strategische adviescolleges maken zich door dit type advisering zorgen over het gebrek aan actuele politieke en maatschappelijke belangstelling. Zij bepleiten om óók op de korte termijn en actualiteit gerichte of beleidstoetsende adviezen uit te brengen om de strategische advisering een gezicht te geven.

De aard van de adviezen van de technisch-specialistische adviescolleges is hoofdzakelijk praktisch vanwege hun taakformulering. Deze colleges worden ook wel als «onafhankelijke deskundigenraden» bestempeld en fungeren eigenlijk voornamelijk als verlengstuk van het ministerie. Ze houden zich slechts in geringe mate met de hoofdlijnen van beleid, zoals bedoeld in de Kaderwet, bezig.

Ofschoon de ministeries zich in de meeste gevallen positief over de inhoud van adviezen uiten, is tegelijkertijd te constateren dat de doorwerking van de adviezen van strategische adviescolleges in beperkte mate zichtbaar is. Dat wordt door verschillende factoren veroorzaakt. Belangrijk hierbij is dat ministeries het adviescollege op het juiste beleidsmatige en politieke moment inschakelen. Er moet voorts binnen de ministeries een duidelijk aanspreekpunt en «ontvangststation» zijn voor de adviezen. Ministeries zouden niet bevreesd moeten zijn voor adviezen die haaks staan op het bestaande beleid. Voor de middellange en lange termijn is strategische advisering immers van belang voor het bijstellen en vernieuwen van overheidsbeleid.

5.7 Ontkokering

Artikel 23:

- 1. Adviescolleges kunnen gezamenlijk advies uitbrengen en zijn daartoe verplicht, indien dat bij het adviesverzoek is verzocht.*
- 2. De betrokken colleges regelen in onderling overleg hun werkwijze bij gezamenlijke advisering.*
- 3. De betrokken colleges zijn gezamenlijk bevoegd voor het voorbereiden van een gezamenlijk advies een gemengde commissie uit hun midden in te stellen.*

Toelichting

In navolging van de Commissie De Jong ging het kabinet tijdens de herzieningsoperatie in eerste instantie uit van één adviescollege per ministerie (zie bijlage 1). De beleidsterreinen van de ministeries waren immers al dermate breed, dat dit al een belangrijke stap naar intersectorale advisering zou zijn. Ook de Tweede Kamer steunde dit. Zo werd indertijd bepleit dat de herstructurering van de adviesorganen dient plaats te vinden op basis van grote beleidsvelden en clusters van beleidsvelden. Het uitgangspunt van één adviescollege per ministerie bleek echter niet haalbaar. Ministeries hadden ook behoefte aan advisering over departementale kerntaken en specialistische onderwerpen.¹ Een ander uitgangspunt ten tijde van de operatie ter herziening van het adviesstelsel was dat er geen adviescolleges voor doelgroepen zoals voor vrouwen, jongeren, ouderen, minderheden, etc. zouden komen. Hieraan is wel vastgehouden.

Kabinet en parlement zagen de strategische adviesorganen bij de herziening van het adviesstelsel mede als tegenwicht tegen een te verkokerde benadering en departementale verdeeldheid (zie bijlage 1). Dat is vooral het geval bij beleidsclusters inzake brede maatschappelijke vraagstukken en thema's waarbij meer ministeries zijn betrokken. Intersectorale advisering en gezamenlijke advisering dienen als instrumenten om de verkokering van de beleidsterreinen tegen te gaan. Intersectorale advisering betekent niet per se dat er verscheidene adviescolleges gezamenlijk advies opstellen, maar dat het advies samenhang vertoont tussen sectoren. Integraal wordt gebruikt als zijnde een beoordelingsuitgangspunt voor beleid in meerdere sectoren. De Kaderwet biedt aan de regering en de Staten-Generaal in artikel 23 de mogelijkheid om over een bepaald onderwerp aan meer dan één adviescollege advies te vragen. Bovendien kunnen verschillende adviescolleges uit eigen beweging gezamenlijk een advies uitbrengen aan de regering.

Doeltreffendheid en effecten in de praktijk

In het algemeen kan gesteld worden dat van de mogelijkheid tot gezamenlijke advisering door de ministeries weinig gebruik is gemaakt. Hiervan is geen gebruik gemaakt door de Kamers van de Staten-Generaal en ook niet door de adviescolleges uit eigen beweging.

De ministeries hebben gemengde gevoelens bij de gezamenlijke advisering. Aan de ene kant zien zij de moeizame processen die een gezamenlijke adviesaanvraag teweeg brengen. Het wordt als een organisatorische complicatie beschouwd. Dat weerhoudt de ministeries ervan om een gezamenlijke adviesaanvraag in te dienen. Aan de andere kant wordt het als positief ervaren dat de Kaderwet de mogelijkheid tot gezamenlijke advisering biedt. Een enkel ministerie onderstreept dat een advies dat door meerdere colleges wordt uitgebracht het draagvlak voor het beleid vergroot. Op het terrein van de gezamenlijke advisering blijkt de wil van de adviescolleges in het algemeen evenwel de doorslag te geven. In geval van een gezamenlijke adviesaanvraag blijken de adviescolleges heel creatief om te kunnen gaan met de bepalingen uit de Kaderwet. Een illustratief voorbeeld hiervan is het «onderhands» oplossen van een gezamenlijke adviesaanvraag met als eindresultaat een (integraal) advies van één adviescollege of dat twee adviescolleges – in goed overleg – ieder afzonderlijk wat betreft hun deel adviseren. Gevolg is dat een zogenaamd gezamenlijk advies eigenlijk bestaat uit twee deeladviezen. Een andere manier van intersectorale advisering is dat een minister advies vraagt aan één adviescollege met daarbij het verzoek om het advies af te stemmen met bepaalde andere adviescolleges.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 23 725, nr. 5.

De samenwerking tussen de adviescolleges wordt belemmerd door verschillen in werkwijze, traditie en cultuur. De onbekendheid met andere

terreinen speelt daarbij een rol. Ook de variatie in de planning van de werkprogramma's van de verschillende adviescolleges en capaciteitsproblemen van adviescolleges en hun secretariaten worden door adviescolleges genoemd als oorzaken voor een gebrekkige afstemming van de adviestrajecten. De werkprogramma's van de andere adviescolleges worden beschouwd als een vast staand feit. Door de wettelijke termijnen is het vanaf het moment dat de werkprogramma's tot stand gekomen zijn niet meer mogelijk om aanpassingen te verrichten. Verschillende adviescolleges achten het daarom wenselijk om betere werkafspraken te maken om bijvoorbeeld doublures te voorkomen. De meeste adviescolleges geven te kennen, dat zij – behalve betere werkafspraken – weinig behoefte hebben aan een intensievere samenwerking. De meeste adviescolleges werken niet graag formeel samen aan een advies. Met name verschillende technisch-specialistische adviescolleges verkeren in «een eigen wereld» en hebben weinig raakvlakken met de overige adviescolleges. De technische adviescolleges hebben nauwelijks contact met de andere adviescolleges. Dit wordt overigens door deze adviescolleges en de betrokken ministeries niet als een probleem ervaren.

De samenwerking tussen strategische adviescolleges die inhoudelijk raakvlakken met elkaar hebben vindt plaats in een vrij lichte vorm van overleg en consultatie op onderwerpbasis. Indien het gaat om adviescolleges die aan dezelfde minister adviseren, dan is de weerstand tegen gezamenlijke advisering overigens minder groot. Om de afstemming in algemene zin te bevorderen en overlappingsen te voorkomen tussen de werkzaamheden van de adviescolleges heeft de WRR, in samenwerking met de SER, een jaarlijks contact geïnitieerd met en tussen de strategische adviescolleges en de grote planbureaus. De beoogde meerwaarde van meer samenwerking vinden adviescolleges vooral in de vroegtijdige uitwisseling van informatie en visie, niet in gezamenlijke standpuntbepaling. In voorkomende gevallen vindt in bilaterale vorm tussen de secretarissen een lichte vorm van consultatie plaats.

Conclusie

In «Raad op Maat» werd een tussenbalans van de Commissies Van der Ploeg en Van Zon gemaakt waarbij werd geconstateerd, dat de sectorale advisering op hoofdlijnen weliswaar is versterkt ten opzichte van de sectorale advisering op specifieke punten maar niet opzichte van de (gewenste) intersectorale advisering op hoofdlijnen.¹ Dat is nog steeds het geval. Het beperkte gebruik van de Kaderwetmogelijkheid tot gezamenlijke advisering en de weerstand in het adviesstelsel tegen deze mogelijkheid tonen dit aan. Het nieuwe adviesstelsel dat ontkokering beoogde en beoogt, is zelf ten dele verkokerd geworden.

HOOFDSTUK 6 DE BESTENDIGHEID VAN HET ADVIESSTELSEL

Uitgangspunt voor de herziening van het adviesstelsel was de effectiviteit en de efficiëntie van externe adviescolleges te vergroten vanuit het perspectief van de politiek. De Kaderwet en daarmee samenhangende wetten beogen vanuit dat uitgangspunt de volgende doelstellingen te bereiken:

- versobering en transparantie van het adviesstelsel;
- de scheiding van advies en overleg en daarmee het herstel van het politieke primaat en verheldering van de politieke besluitvorming;
- de verbetering van de politieke (aan)sturing van adviescolleges.

In de voorgaande hoofdstukken is getoetst of deze doelstellingen gedurende de periode 1997–2000 in de praktijk zijn gerealiseerd en welke effecten zich hebben voorgedaan. De vraag is echter of deze doelstel-

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1003, 21 427, nr. 30, blz. 21.

lingen en het daarbij behorende instrumentarium anno 2001 nog steeds worden onderschreven. Vandaar dat de doelstellingen, instrumenten en (neven)effecten van de wet in dit hoofdstuk worden gezien in het perspectief van actuele politiek-bestuurlijke opvattingen. Deze opvattingen vloeien voort uit datgene wat in de politiek-bestuurlijke praktijk, de maatschappij en de internationale omgeving gebeurt. Zij hebben betrekking op onder meer de volgende aspecten:

- de samenleving verwacht dat het publieke bestel slagvaardig is, snel publieke diensten levert en adequaat problemen oplost, hetgeen van het adviesstelsel meer flexibiliteit, verzakelijking, draagvlak en differentiatie vereist;
- de ontkokering van beleidsterreinen waaraan een integrale en intersectorale aanpak van advisering kan bijdragen;
- het Europese integratieproces en de effecten daarvan op het Nederlandse adviesstelsel.

Flexibiliteit van het adviesstelsel

Het adviesstelsel moet flexibel kunnen inspelen op adviesverzoeken van ministers en van de Kamers der Staten-Generaal, die hun basis vinden in maatschappelijke problemen en de gewenste borging van het publieke belang. De wensen van de minister vloeien vaak voort uit de dynamiek van het dagelijkse beleid. De toenemende complexiteit van de samenleving en de korte termijn-problemen waarmee beleidsmakers worden geconfronteerd, vragen om snelle en deskundige antwoorden. Bovendien wordt vaak verwacht dat deze antwoorden al een zeker maatschappelijk draagvlak hebben, zodat ze – na een politiek debat hierover – kunnen worden vertaald in beleid en wetgeving en vervolgens worden uitgevoerd. Ministeries vinden vaak dat eenmalige adviescolleges sneller en doeltreffender dan de bestaande adviescolleges een advies kunnen afleveren. Ook gaat hiermee dikwijls de nodige publiciteit gepaard. De instelling van eenmalige colleges wordt dan ook vanuit politiek-bestuurlijk perspectief vaak als wenselijk en niet als een probleem, dat haaks staat op een sober adviesstelsel, gezien door de ministers. De ministeries zouden evenwel meer gebruik kunnen maken van de vaste colleges voor korte termijn-vraagstukken.

Het ad hoc inschakelen van vaste adviescolleges kan worden georganiseerd door de (werk-)programmering als minder rigide en meer als een richtsnoer te beschouwen alsmede door kennis en informatie binnen bestaande colleges snel te kunnen mobiliseren. Het Kaderwetinstrumentarium van werkprogramma's staat nu te veel een flexibel inspelen op de wensen van een minister in de weg. Op basis van een ontwerp van het adviescollege moet een minister conform de Kaderwet al in september het werkprogramma voor het adviescollege voor het volgende kalenderjaar vaststellen. Ofschoon de Kaderwet tevens stelt dat in het werkprogramma rekening moet worden gehouden met onvoorziene adviesverzoeken, bieden de meeste werkprogramma's in de praktijk onvoldoende ruimte voor de vaste adviescolleges om in te kunnen spelen op actuele politieke en bestuurlijke vraagstukken waarvoor externe advisering nodig wordt geacht. Indien een advies over een strategisch vraagstuk op korte termijn nodig is, dan zou allereerst moeten worden gezien of een vast adviescollege in staat is hierover te adviseren. Het vaste adviescollege zou idealiter hierover ruimte in het werkprogramma moeten hebben. Blijkt dit niet het geval te zijn, dan is de instelling van een eenmalig adviescollege een oplossing om relatief snel met behulp van de vereiste deskundigheid en zonder last van dichtgetimmerde programmering met een advies voor de minister(s) over een actueel onderwerp te kunnen afkomen. De eenmalige adviescolleges kunnen in dat opzicht worden beschouwd als de «smeerolie» van het adviesstelsel. Dit betekent dat de inschakeling van

vaste adviescolleges, de flexibiliteit van werkprogramma's en de instellingseisen van eenmalige adviescolleges meer moeten worden ingebed in de politiek-bestuurlijke afweging zodat optimaler van het adviesstelsel gebruik kan worden gemaakt.

Verzakelijking van de relatie

Externe adviezen moeten dienstbaar zijn aan de beleidsontwikkeling en politieke besluitvorming. Zoals de Kaderwet beoogt moeten ze op het ontwerp van algemeen verbindende voorschriften dan wel de grote lijnen van het beleid betrekking hebben. De overheid kan door het invoeren van externe advisering adequaat reageren op signalen en belangrijke ontwikkelingen in haar omgeving. Dat past ook in de gedachte van een zichzelf moderniserende en zakelijke rijksoverheid – flexibeler en gericht op kerntaken – en de wens om doelmatiger en effectiever over deze kerntaken geadviseerd te worden. In het huidige politieke klimaat komt de nadruk steeds meer te liggen op prestatie en doelmatigheid. Een methode om overheidsdiensten te prikkelen tot een zo doelmatig mogelijke productie te komen is de toepassing van een meer zakelijke houding. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat verzakelijking geen doel op zich is maar een mechanisme om innovatieve diensten zoals adviezen op een doelmatige en doeltreffende wijze te leveren. Bij de invulling van deze verzakelijking kan gedacht worden aan praktische werkafspraken tussen de ministeries en de adviescolleges.

Een advies(college) kan een voortrekkersrol vervullen en de beleidsagenda niet alleen voor de verder weg liggende toekomst maar ook op de korte termijn mede bepalen. Bovendien kunnen adviezen door de beleidsmakers als klankbord of signaal worden gebruikt om zicht te krijgen op (mogelijke) ontwikkelingen en trends op een bepaald terrein, als bron van inspiratie, voor interne gedachte- en meningsvorming en om ideeën te toetsen dan wel over te nemen. Het adviesproces, met inbegrip van de programmering, is nu nog onvoldoende ingebed in de werkprocessen en beleidscyclus van de meeste ministeries. Het is daarom van belang dat de adviesaanvrager (ministerie of één van beide Kamers) op het juiste moment het adviespotentieel inschakelt voor advies over een bepaald onderwerp. Dat vraagt voortdurende alertheid van de adviesaanvrager. Nadat het college het advies heeft ingediend, is het vervolgens een politieke zaak van de minister(s) en de Staten-Generaal om te bepalen wat er met dat advies gebeurt.

Draagvlak van de adviezen

Mede vanwege de in Nederland traditioneel sterk op consensus gerichte beleidsvorming en een sterke oriëntatie op de voortzetting van reeds ingezet beleid, biedt een groep externe deskundigen – in de vorm van een adviescollege – de mogelijkheid om (strategische) onderwerpen te agenderen, mogelijkheden voor nieuwe beleidsrichtingen aan te geven en bij te dragen aan de vorming van draagvlak daarvoor. De kracht en legitimiteit van advies moeten worden gevonden in de deskundigheid en het vernieuwende, maar ook in het draagvlak van het advies. De consultatie van belangengroepen tijdens het adviesproces kan hieraan bijdragen. Dat betekent niet dat de leden van deze adviescolleges de belangen behartigen van deze groepen maar dat zij gebruik maken van hun kennis, informatie over trends en ideeën ten behoeve van het op te stellen advies. De scheiding van advies en overleg blijft daarmee gewaarborgd maar wordt minder star dan ten tijde van de herziening van het adviesstelsel gehanteerd.

Differentiatie in het adviesstelsel

De Kaderwet heeft een kader geboden voor uiteenlopende typen van adviescolleges (zie hoofdstuk 2). Deze differentiatie hangt samen met de verschillende taken en posities van adviescolleges alsmede met beleids-terreinen van de ministeries waarover zij adviseren. Het is van belang dat de ruimte voor beredeneerde differentiatie ook als maatstaf voor de beoordeling van de werking van de Kaderwet wordt genomen en niet alleen de mate van uniformering van adviescolleges en advisering. Het adviesstelsel moet zijn differentiatie behouden om adequaat op de onderscheidenlijke beleidsterreinen te kunnen adviseren. De Kaderwet heeft tot op zekere hoogte een uniformerend effect gehad op het adviesstelsel wat betreft instellingseisen e.d. maar heeft tegelijkertijd binnen dat kader ruimte gelaten voor de vereiste differentiatie van adviescolleges om ook sector-specifiek te kunnen adviseren. Daarnaast is het van belang dat de adviescolleges met het oog op ontkokering samenwerken wanneer het gaat om sectoroverstijgende vraagstukken.

Ontkokering van het adviesstelsel

Zoals in hoofdstuk 5 geconstateerd, wordt er weinig gebruik gemaakt van een adviesaanvraag aan verschillende adviescolleges en adviseren de adviescolleges weinig gezamenlijk. Terwijl ontkokering en integrale advisering door middel van het herziene adviesstelsel worden nagestreefd, bevat het adviesstelsel dus nog steeds een sterke mate van verkokering. De verkokering van beleid, uitvoering en toezicht heeft door verschillende incidenten van de laatste jaren veel maatschappelijke en politieke aandacht. Om versplintering van het overheidsbeleid tegen te gaan dient een integraal en intersectoraal beleid op verschillende terreinen te worden gevoerd. De rijksoverheid heeft daarbij behoefte aan adviezen die verder reiken dan afzonderlijke sectoren en beleidsterreinen. In het huidige adviesstelsel zijn de afzonderlijke adviescolleges evenwel sterk georiënteerd op één bepaald ministerie. Strategische beleidsvragen laten zich echter veelal niet voegen binnen de grenzen van één ministerie. De verkokering moet daarom ook in het adviesstelsel worden doorbroken. Dat kan door tussen de ministeries en adviescolleges afspraken te maken over gezamenlijke en intersectorale advisering en de daaraan voorafgaande programmering.

De EU-bestendigheid van het Nederlandse adviesstelsel

Gezien het feit dat de hoofdlijnen van beleid en wetgeving zich steeds meer verplaatsen naar het niveau van de Europese Unie en steeds minder alleen een zaak van de Nederlandse overheid zijn geworden, rijst de vraag of het Nederlandse adviesstelsel voldoende is aangepast aan de Europese ontwikkelingen. Binnen de EU bestaan verschillende adviescomités. De meeste adviescomités bestaan uit ambtelijke vertegenwoordigers van de lidstaten. Daarnaast zijn er wetenschappelijke adviescomités op met name de terreinen van gezondheids- en consumentenbescherming, bestaande uit onafhankelijke wetenschappelijke deskundigen. Deze advisering heeft nu nog vooral een technisch-specialistisch karakter (zie bijlage 5). Niet uit te sluiten is dat de behoefte aan een adviesfunctie op Europees niveau ter onderbouwing van het communautaire beleid in de toekomst zal toenemen. Een ander aandachtspunt is dat Nederlandse adviescolleges in toenemende mate te maken hebben met beleidsterreinen die voor een belangrijk deel op EU-niveau worden bepaald zoals milieu, gezondheids- en consumentenbescherming, energie, landbouw, transport, e.d. Op Europees niveau bestaan hiervoor in de meeste gevallen geen onafhankelijke adviescolleges. Indien een advies van een Nederlands adviescollege over een onderwerp met EU-dimensie op het juiste moment een rol wil spelen,

is het van belang dat in de werkprogramma's van de adviescolleges ook rekening wordt gehouden met de geplande activiteiten van de Europese Commissie en de respectievelijke voorzitterschappen van de Raad van de Europese Unie. Dan kan een advies aan het kabinet ook invloed hebben op de Nederlandse inbreng in het Europese besluitvormingsproces.

HOOFDSTUK 7 SLOTCONCLUSIES EN BELEIDSVOORNEMENS

Slotconclusies

Wanneer de bevindingen van de toetsing van de Kaderwet aan de werking in de praktijk op een rij worden gezet, dan kan worden geconcludeerd dat de Kaderwet (en daarmee samenhangende wet- en regelgeving) ten dele tot goede resultaten heeft geleid. Zo is gelet op de afname van het aantal adviescolleges dat in de periode 1997–2000 is ingesteld, in vergelijking met de periode daarvoor, de versobering van het adviesstelsel in belangrijke mate gelukt. De versobering blijkt ook uit het feit dat de vaste en tijdelijke adviescolleges merendeels niet allerlei (permanente) commissies instellen. Wat betreft het ledenaantal blijven de meeste adviescolleges binnen de marges van de Kaderwet. Ook in dat opzicht heeft de Kaderwet versoberend gewerkt. Anderzijds neemt vooral de instelling van het aantal eenmalige colleges jaarlijks toe en hebben de tijdelijke adviescolleges de neiging permanente adviescolleges te worden. Het lijkt erop dat het effect van de versoberende werking van de Kaderwet na vier jaar dus begint af te nemen. Belangrijk is bovendien dat de meeste ministers vanuit politiek-bestuurlijk perspectief een toenemende behoefte hebben aan adviezen van door henzelf ingestelde eenmalige adviescolleges. De praktische behoefte hieraan om bepaalde actuele vraagstukken aan te pakken is sterker gebleken dan het beginsel van terughoudendheid bij de instelling van eenmalige colleges in het licht van een sober adviesstelsel. Een punt van aandacht is tevens dat vragen over het handhaven van het college als zodanig, de omvang van het college en de omschrijving van de adviestaak in de evaluaties ex artikel 28 van de Kaderwet onvoldoende aan de orde komen.

Ten dele neemt de effectiviteit ten aanzien van de versobering sinds 1999 weer af. De gedeeltelijke onbekendheid bij de actoren in het adviesstelsel met de bedoelingen en achterliggende motieven van de Kaderwet, heeft enigszins afbreuk gedaan aan het realiseren van deze doelstelling. Aan deze onbekendheid moet het nodige worden gedaan. De vraag is voorts of de toename van adviescolleges voor het huidige stelsel bezwaarlijk is. Het past bij de actuele politiek-bestuurlijke opvattingen om niet te dogmatisch vast te houden aan de eis van versobering. Nu een aanzienlijke verkleining heeft plaatsgevonden moet flexibel met het adviesstelsel worden omgegaan. Ook het instrumentarium van het werkprogramma dient minder rigide te worden gehanteerd maar meer ruimte te bieden voor onvoorziene adviesaanvragen van de minister of van één van beide Kamers der Staten-Generaal over actuele vraagstukken. Zodoende kunnen adviescolleges worden gebruikt en ingesteld wanneer dat vanuit politiek oogpunt wenselijk wordt geacht. Deze flexibilisering moet het product zijn van een permanente weging van het belang van een sober adviesstelsel versus dat van een actuele politiek-inhoudelijke wens om een vraagstuk aan te pakken.

De meeste adviescolleges en ministeries zijn van mening dat de scheiding van advies en overleg voldoende merkbaar is bij het functioneren van de adviescolleges en de uitgebrachte adviezen. Dat betekent echter niet dat de overlegfunctie geheel uit het advieswerk is verdwenen; zij heeft minder expliciete betekenis gekregen. Voor een deel blijven inhoudelijke kwaliteit

en deskundigheid enerzijds en de consultatie van belangengroepen anderzijds in het werk van adviescolleges aanwezig teneinde adviezen een bepaalde legitimiteitsbasis te geven. Een punt van aandacht daarbij is de tendens om tot een politieke afspiegeling in de samenstelling van vooral de strategische adviescolleges te komen. Het laten meewegen van de politieke kleur bij de samenstelling van deze adviescolleges heeft de colleges evenwel (nog) niet tot politieke organen gemaakt, maar zorgt voor een evenwichtige inbreng in de adviezen en versterkt daarmee hun legitimiteitsbasis. Bepalender voor de samenstelling zijn de inhoudelijke, bestuurlijke en maatschappelijke deskundigheid en ervaring geweest.

Een vaak gehoorde kritiek is dat ministeries bij benoemingen «in een te kleine vijver vissen». Veelal wordt geput uit een netwerk van bekende hoogleraren, bestuurders en voormalige politici. Dit heeft tot gevolg dat voor de benoeming van de voorzitters en andere leden van adviescolleges nog onvoldoende aandacht wordt geschonken aan de deelneming van vrouwen en vooral van personen uit minderheidsgroepen. Aangezien er in de adviescolleges nog steeds sprake is van een ondervertegenwoordiging van vrouwen en vooral van personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen dient de Kaderwetbepaling die evenredige deelname bevordert nog te worden gehandhaafd. Bij het aantrekken en behouden van hoog-gekwalficeerde voorzitters en leden kunnen overigens ook de vergoedingen tot op zekere hoogte een rol spelen.

De Kaderwet beoogt naast versobering en scheiding van advies en overleg, de politieke aansturing van adviescolleges te verbeteren door middel van een jaarlijkse programmering van werkzaamheden en begroting, verbetering van de kwaliteit (advisering op hoofdlijnen) en bruikbaarheid van adviezen, versnelling van advies- en beleidsproces, advisering uit eigen beweging en op verzoek van de Staten-Generaal, en intersectorale advisering. In de praktijk blijkt dat de programmering van adviezen onvoldoende intraen interdepartementaal in het werk van ministeries is ingebed. Bovendien valt het werkprogramma en het begrotingsartikel voor een adviescollege in het niet bij het grote geweld aan cijfers bij de begrotingsbehandeling. De Kaderwettermijnen om het adviesbeleidsproces te versnellen hebben weinig effect gehad, omdat niet het tempo van advisering maar de kwaliteit van het advies bij de adviescolleges en het standpunt daarop bij de ministeries voorop staat.

De aard van de adviezen van de strategische adviescolleges is in de praktijk over het algemeen strategisch en gericht op middellange en lange termijn. Dit sluit aan bij de Kaderwet en de uitgangspunten van het herziene adviesstelsel. Verschillende strategische adviescolleges maken zich door dit type advisering wel zorgen over het gebrek aan actuele politieke en maatschappelijke belangstelling. De aard van de adviezen van de technisch-specialistische adviescolleges is hoofdzakelijk praktisch vanwege hun taakformulering. Deze colleges worden ook wel als «onafhankelijke deskundigenraden» bestempeld en fungeren eigenlijk voornamelijk als verlengstuk van het ministerie. Ze houden zich geringe mate met de hoofdlijnen van beleid, zoals bedoeld in artikel 1 van de Kaderwet, bezig.

De beide Kamers der Staten-Generaal hebben nauwelijks gebruik gemaakt van de Kaderwetmogelijkheid tot rechtstreekse adviesaanvraag bij een adviescollege. Kamerleden blijken zich niet of nauwelijks bewust van de mogelijkheden die de Kaderwet hen biedt, zo bleek onder meer uit de zelf-evaluatie van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Het reglement van orde van de Tweede Kamer stelt – anders dan in de Kaderwet staat – dat een adviesverzoek via de betrokken minister aan het adviescollege moet worden gericht. De Kaderwet heeft ook niet tot een overmaat aan onge-

vraagde adviezen geleid zoals de regering tijdens de totstandkoming van de wet vreesde. De adviescolleges zijn om verschillende redenen zeer terughoudend met de bevoegdheid tot advisering uit eigen beweging aan de minister omgegaan. Deze bevoegdheid blijft van belang om de onafhankelijkheid van de adviescolleges te bewaren en hen de mogelijkheid te bieden te adviseren over (maatschappelijke) zaken die de ministeries en het parlement niet onderkennen en daarmee los te komen van bestaande beleidsmatige en politieke prioriteiten.

Om optimaler gebruik te maken van het bestaande adviesstelsel is een zakelijke relatie tussen de actoren (ministeries, Staten-Generaal en adviescolleges) in het adviesstelsel van belang. In de meerderheid van de gevallen is de afstemming en communicatie bij adviesaanvragen en het verdere adviesproces tussen ministeries en de strategische adviescolleges moeizaam verlopen. Het besef bij verschillende ministeries dat zij met de colleges strategische adviseurs tot hun beschikking hebben, die zij beter dan nu het geval is, kunnen benutten bij de (strategische) beleidsontwikkeling in verschillende fasen van de beleidscyclus kan worden vergroot. De adviesaanvragen moet dan voortaan wel op het juiste moment worden ingediend. In de praktijk blijkt immers dat de ministeries de adviesaanvragen en adviezen niet altijd in beleidscycli inbrengen waar het rijksbeleid gestalte krijgt. Daarbij zal ook meer rekening moeten worden gehouden met de geplande activiteiten op het niveau van de Europese Unie. De hoofdlijnen van beleid worden immers steeds meer op dat niveau vastgelegd.

De intersectorale advisering en de Kaderwetmogelijkheid tot gezamenlijke advisering worden eveneens nog steeds onderschreven in het licht van actueel politiek-bestuurlijke opvattingen, aangezien strategische beleidsvragen steeds meer sectoroverstijgend zijn. Het adviesstelsel is wat dat betreft echter nog steeds te verkokerd. Dat blijkt ook uit het beperkte gebruik van de mogelijkheid die artikel 23 van de Kaderwet biedt om een gezamenlijk advies – d.w.z. één advies van twee of meer adviescolleges – aan de regering of Kamers der Staten-Generaal uit te brengen. Tegelijkertijd moet het adviesstelsel zijn differentiatie blijven behouden om adequaat op de onderscheidenlijke beleidsterreinen te kunnen (blijven) adviseren. De Kaderwet moet in dat opzicht niet doorschieten in de eisen van uniformering van adviescolleges.

Ofschoon de doelstelling van politieke aansturing in beperkte mate is gerealiseerd, worden de Kaderwetbepalingen hierover nog steeds in belangrijke mate onderschreven. Bovendien laat de Kaderwet ruimte open voor een betere praktijk in de komende jaren. Aanpassing van de wet is daarom niet nodig. Dat geldt ook ten aanzien van de doelstellingen van versobering en herstel van het politieke primaat. Het is wel van belang verbeteringen aan te brengen in de organisatie en kwaliteit van het adviesstelsel. Daartoe zijn enkele beleidsvoornemens opgesteld.

Beleidsvoornemens

1. Ten behoeve van het efficiënter en effectiever functioneren van het adviesstelsel moeten de relaties tussen de ministeries en de strategische adviescolleges worden verbeterd. Daartoe dienen de betrokken ministers met deze adviescolleges praktische werkafspraken te maken over het advies- en werkprogramma, de formulering en «timing» van adviesaanvragen, de informatierelatie en bijeenkomsten van de voorzitter en leden van een adviescollege met de betrokken bewindspersoon of -personen
2. 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. De emancipatie- en integratieaspecten zullen voortdurend door middel van activiteiten in het kader van het emancipatiebeleid («Meerjarennota emancipatiebeleid») en het integratiebeleid (Nota «Kansen krijgen, kansen pakken») van het kabinet verder worden bevorderd. Te denken valt 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.

3. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal in samenwerking met de adviescolleges en de overige ministeries een nadere analyse uitvoeren van de werking van het Vergoedingenbesluit adviescolleges en van de financiële en rechtspositionele consequenties van het voorzitterschap en lidmaatschap van een adviescollege. Daarbij zal ook worden bezien of het besluit voldoet aan de eis van passende vergoedingen voor het aantrekken van hoog gekwalificeerde voorzitters en andere leden van adviescolleges.
4. Ministeries dienen in hun standpunten op vooral de strategische adviezen, die aan de beide Kamers der Staten-Generaal worden gezonden, alsook in reactie op het werk van de adviescolleges zowel in inhoudelijk als organisatorisch opzicht meer aandacht te schenken aan de ontvangst en nazorg van uitgebrachte adviezen (bijvoorbeeld adviescolleges beter informeren over de effecten van hun advisering in beleid). Tevens moeten zij een duidelijk aanspreekpunt aanwijzen voor de adviescolleges.
5. De ministeries dienen de adviesaanvragen beter onderling af te stemmen. Een instrument daartoe is dat ministers adviesaanvragen met een sectoroverstijgend karakter ter besluitvorming aan de ministerraad voorleggen. Hiermee wordt beoogd adviezen die elkaar overlappen te voorkomen en meer intersectorale of gezamenlijke advisering zoals bedoeld in artikel 23 van de Kaderwet te bevorderen.
6. De ministeries en vaste adviescolleges dienen er voor te zorgen dat zowel het werkprogramma als de capaciteit van een adviescollege voldoende ruimte openlaat om flexibel op onvoorziene adviesverzoeken van een minister of van de Staten-Generaal te kunnen reageren. De ministers en de Staten-Generaal kunnen de adviescolleges aansturen door strategische adviesaanvragen over belangrijke beleidsvraagstukken alvast een plek te geven in het werkprogramma, maar daarnaast is het van belang dat het werkprogramma en de capaciteit van adviescolleges voldoende ruimte openlaten om flexibel op onvoorziene adviesverzoeken van een minister of van één van beide Kamers der Staten-Generaal te kunnen reageren. De werkprogramma's van vaste adviescolleges moeten daarbij minder rigide worden gehanteerd. Een minister of Kamer kan dan (meer) een beroep op het vaste adviescollege doen wanneer dat – politiek gezien nodig is.
7. De ministeries en vaste adviescolleges dienen bij het opstellen van de werkprogramma's rekening te houden met de planning van voorstellen van de Europese Commissie en de agenda's van het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie zodat op het juiste moment de regering van advies kan worden voorzien over vraagstukken met een EU-dimensie. Dit sluit ook aan bij het feit dat de hoofdlijnen van beleid

in toenemende mate op het niveau van de Europese Unie worden ontwikkeld.

8. Door de Kaderwet voorgeschreven evaluatie per adviescollege dient voortaan ook in te gaan op de noodzaak tot handhaving van het college als zodanig, de omvang van het college en de omschrijving van de adviestaak in relatie tot de adviesbehoefte van de regering. Het standpunt van de minister(s) over deze evaluatie (conform artikel 28, vierde lid, van de Kaderwet) dient in beginsel een oordeel te bevatten van een daartoe door deze minister(s) ingestelde onafhankelijke visitatiecommissie.
9. Gezien het feit dat de Kaderwet en de achterliggende motieven ten dele niet bekend zijn, zal op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de andere ministeries en de adviescolleges een activiteitenprogramma worden uitgevoerd. Dit programma heeft ten doel de actoren in het adviesstelsel (in het bijzonder de ambtenaren van de ministeries, politici, adviescolleges en hun secretariaten) beter over deze wet te informeren. Onderdelen van dit programma zullen bijeenkomsten op de diverse ministeries zijn alsmede het opstellen van een handleiding door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de doelstellingen van de wet, de instellingseisen voor adviescolleges, de programmering en de kwaliteit van de advisering.

In deze bijlage wordt een beknopt overzicht gegeven van de geschiedenis sinds 1922 van het adviesstelsel, in het bijzonder van de verschillende onderzoeken die er zijn geweest naar het functioneren van het adviesstelsel.

Uit 1922 dateert een wijziging van de Grondwet waarbij in het toenmalige artikel 78 werd voorgeschreven dat vaste colleges van advies en bijstand krachtens de wet worden ingesteld. De Grondwetsherziening van 1983 heeft verduidelijkt dat het in het huidige artikel 79 gaat om vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk. De Grondwet van 1922 schreef al voor dat er een organieke wet moest komen, die algemeen geldende regels zou inhouden voor instelling, benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheden van de adviescolleges. Het duurde tot 3 juli 1996 totdat een dergelijke wet er met de Kaderwet adviescolleges kwam.

WRR-rapporten over adviesorganen

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) bracht in 1976 en 1977 verschillende rapporten uit over de interne en externe adviesorganen van de centrale overheid.¹ De WRR adviseerde, op basis van onderzoek, de regering terughoudend te zijn bij het instellen van nieuwe, vaste adviescolleges en slapende adviescolleges op te heffen teneinde de toen al geconstateerde wildgroei aan adviesorganen tegen te gaan. Dit advies van de WRR heeft indertijd een beperkt effect gehad. Weliswaar werden enkele colleges door de rijksoverheid afgeschaft, maar tegelijkertijd werden weer nieuwe adviescolleges ingesteld.

De externe commissie Vonhoff

In 1981 bracht de commissie Vonhoff het Eindrapport Hoofdstructuur Rijksdienst uit. Deze commissie was één van de eerste pogingen in de politiek om de wijdverbreide gevoelens van onvrede ten aanzien van de tekortkomingen en problemen van de centrale overheid en haar externe adviesorganen in kaart te brengen en te benoemen, en, waar mogelijk, oplossingen aan te dragen.² De commissie Vonhoff constateerde dat de problemen in het functioneren van de rijksdienst hoofdzakelijk veroorzaakt werden door het ontbreken van een goede beleidsafweging tussen de sectoren onderling en tussen de beleidswensen vanuit deze sectoren en de meer algemene beleidslijnen. Volgens de commissie kwam dit doordat de beleidssectoren veelal opereren als gesloten circuits van ambtenaren, adviesorganen, maatschappelijke organisaties en sector-specialisten uit de Tweede Kamer.

De externe commissie Van der Ploeg

Deze commissie bouwde voort op de aanbevelingen van de commissie Vonhoff over de problemen in het functioneren van de rijksdienst. Uitgangspunt voor de commissie was de effectiviteit en de efficiëntie van externe adviesorganen te vergroten vanuit het perspectief van de politiek.³ De aanbevelingen die de commissie Van der Ploeg heeft gedaan, hebben veel overeenstemming met die van de latere commissie De Jong en de uiteindelijke resultaten van het project herziening adviesstelsel. Voorbeelden hiervan zijn:

- terugbrengen van het aantal adviesorganen;
- periodieke evaluatie van bestaande adviesorganen;
- politieke toetsing bij het instellen van adviesorganen.

¹ WRR, Rapporten aan de Regering, nrs. 11, 12 en 14, 1976 en 1977.

² Rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen (commissie De Jong), «Raad op Maat», 13 februari 1993, blz. 4.

³ Eindrapport van de Projectgroep Externe Advisering (commissie Van der Ploeg), Nr. OA 84-2766/4666, 29 augustus 1984, blz. 3.

De meeste aanbevelingen van de commissie Van der Ploeg ten aanzien van politieke toetsing bij de instelling van nieuwe externe adviesorganen werden door de regering overgenomen in de herziene «Aanwijzingen inzake externe adviesorganen» van 11 maart 1987.¹ De scheiding van advies en overleg werd ook in de aanwijzingen opgenomen, zij het met de kanttekening dat met name commissies, die vooral een beleidsuitvoerende taak hebben, ook een adviesfunctie mogen behouden.

De ambtelijke commissie Van Zon

De commissie Van Zon had als opdracht uitgangspunten te formuleren en voorstellen te ontwikkelen om te komen tot een verdergaande sanering van het stelsel van adviesorganen in het kader van de operatie «Grote Efficiency». Naast een taakstelling van f 10 miljoen, dienden mogelijkheden te worden onderzocht voor het clusteren van adviesorganen en/of het samenvoegen van secretariaten. Ook moest aandacht besteed worden aan het terugdringen van de zogenaamde «indirecte kosten» van adviesorganen (kosten gemaakt ter voorbereiding van adviesaanvragen, ter behandeling van gemaakte adviezen e.d.).² De commissie Van Zon heeft in zijn «Rapportage van de ambtelijke commissie Externe Adviesorganen» een aantal onderwerpen behandeld, dat vervolgens door de commissie De Jong is besproken: adviesaanvragen, advies en overleg en advisering op hoofdlijnen. De commissie Van Zon heeft vooral de volgende belangrijke algemene gezichtspunten ter zake van externe advisering geformuleerd³:

- versobering van de externe advisering onder meer door afschaffing van de adviesverplichting;
- een striktere scheiding van advies door onafhankelijke deskundigen en overleg met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties in verschillende organen;
- beperking van de ambtelijke inbreng door kleinere secretariaten;
- versterking van intersectorale of integrale advisering door bundeling van overlappende of verwante externe adviesorganen;
- bevordering van advisering op hoofdlijnen door beperking van het aantal adviesraadleden per extern adviesorgaan en het (weer) onderbrengen van de advisering over specifieke doelgroep- of deelbelangen bij bestaande (inter)sectorale externe adviesorganen.

De parlementaire commissie De Jong

In januari 1990 werd door de toenmalige voorzitter van de Tweede Kamer, Deetman, het startsein gegeven voor een proces van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. Deze operatie had betrekking op onder meer het referendum, decentralisatie, de relatie kiezersgekozenen en ook op het adviesstelsel (TK 21 427). Nadat de commissie Deetman op 16 november 1990 haar rapport over bestuurlijke en politieke vernieuwing presenteerde, werden zes adviescommissies ingesteld om een aantal vraagpunten nader te beschouwen. Eén van deze commissies was de Bijzondere Commissie Vraagpunten Adviesorganen (de commissie De Jong). Het werk van de commissie De Jong stond in het teken van een streven naar revitalisering van de parlementaire democratie en verbetering van het functioneren van de politieke organen die daarvan primaire dragers zijn: regering en parlement. De commissie heeft getracht criteria te formuleren waarop externe adviesorganen beoordeeld zouden kunnen worden. Deze criteria moesten in ieder geval een waardering inhouden voor het corporatieve element, de eventuele mengeling van functies van adviesorganen, de aard van de advisering en de breedte of reikwijdte van advisering. De commissie heeft de wensen van het parlement, de aanbevelingen van de commissie Van der Ploeg en de voorstellen van de commissie Van Zon als aanknopingspunten gehanteerd. De commissie De

¹ Besluit van de Minister-President van 11 maart 1987, tot vaststelling van de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen en inzake interdepartementale commissie, Stct. 1987, nr. 67.

² Rapportage van de ambtelijke commissie externe adviesorganen, mei 1992, bijlage 1.

³ «Raad op Maat», 13 februari 1993, blz. 12–13.

Jong heeft op 17 februari 1993 het rapport «Raad op Maat» vastgesteld. Belangrijke onderwerpen uit het rapport zijn:

- De scheiding van advies en overleg. Advisering dient in principe te geschieden door onafhankelijke deskundigen, op ad hoc basis en heeft betrekking op globale, (middel)lange termijnvraagstukken en beleidsontwikkeling. Overleg met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties is met name van groot belang waar het gaat om beleidsvoornemens en implementatievraagstukken.
- De advisering op hoofdlijnen moet bevorderd worden. Dit kan vooral worden bereikt door het onderbrengen van advisering over doelgroep- en deelbelangen bij algemene (inter)sectorale adviesorganen, een aanzienlijke beperking van het aantal adviesorganen en het aantal leden daarvan en een beperkte omvang van de secretariaten. Er moet gestreefd worden naar één adviesorgaan per ministerie.
- De termijnstelling en afschaffing van de wettelijke verplichting advies te vragen. Adviezen moeten slechts worden ingewonnen als er werkelijk behoefte bestaat aan deskundig advies, dat wil zeggen dat de eigen expertise niet (geheel) toereikend wordt geacht. Adviesplicht moet daarom worden afgeschaft. Dit vermindert het aantal adviezen en heeft bovendien een gunstig effect op het tempo van wetgevings- en beleidsprocessen. Het stellen van termijnen zal een soortgelijk effect hebben.
- Rechtstreekse advisering aan het parlement. Het parlement heeft al geruime tijd behoefte om de regering beter tegenspel te (kunnen) bieden in het gemeen overleg en wat dat betreft niet meer afhankelijk te zijn van het kabinet. Voorgesteld wordt het parlement de gelegenheid te bieden rechtstreeks advies te vragen aan adviesorganen.
- De intersectorale advisering wordt de verantwoordelijkheid van een intersectoraal adviesorgaan onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Algemene Zaken. In samenspraak met de minister-president stelt het intersectorale adviesorgaan een werkprogramma op en brengt dit ter kennis aan de Kamer. Het intersectorale adviesorgaan adviseert, de planbureaus leveren daarvoor de (cijfermatige en empirische) onderbouwing.

In het project herziening adviesstelsel stond beschreven dat met de herziening van het adviesstelsel werd beoogd het conglomeraat van bestaande adviesorganen uiterlijk per 1 januari 1997 te vervangen door een overzichtelijke, uitgedunde en toegankelijke structuur van adviesorganen.¹ Uniformering en versobering van het adviesstelsel was nodig omdat het aantal adviescolleges in Nederland sinds de jaren zestig en zeventig een enorme groei had doorgemaakt. De grotere complexiteit van maatschappelijke problemen, toenemende overheidsbemoedienissen en de behoefte om beleid tot stand te brengen in overleg met belangengroepen hadden hiertoe bijgedragen. In de jaren tachtig kende het gegroeide systeem van adviescolleges, als gevolg hiervan, nauwelijks samenhang en dreigde er een wildgroei te ontstaan. Het doel van de herziening van het adviesstelsel was dan ook het herstel van het primaat van de politiek en verheldering van de politieke besluitvorming.

De externe commissie Wiegel

In het rapport «Naar kerndepartementen» van de vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing doet de commissie Wiegel een aantal voorstellen voor een betere organisatie en werkwijze van de rijksdienst. Het rapport gaat onder meer in op de koppeling tussen de beleidsuitvoering en relevante maatschappelijke actoren. De commissie wijst erop dat adviesorganen voor een deel in deze koppeling voorzien, omdat daarin veelal de relevante maatschappelijke actoren op een bepaald beleidsterrein vertegenwoordigd zijn. De

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1993–1994, 21 427, nr. 72.

commissie noemt verder het inschakelen van planbureaus om in deze koppeling te voorzien. Tenslotte wijst de commissie erop dat ook meer flexibele en variabele instrumenten gebruikt kunnen worden voor een goede koppeling tussen overheid en samenleving en denkt daarbij aan meer wisselende en losse overlegsituaties, waarbij toegespitst op een bepaald vraagstuk maatschappelijke groeperingen worden betrokken bij beleidsontwikkeling (bijvoorbeeld in ad hoc adviescommissies).

In een notitie van 14 mei 1997 (TK 1996–1997, 25 226 nr. 3) heeft het kabinet aangegeven dat sinds het verschijnen van het rapport van de commissie Wiegel de nodige stappen in de richting van de vorming van bestuurskernen zijn gezet. Als één van de taken van een bestuurskern wordt genoemd het zorgdragen voor goede verbindingen en aansturing-relaties met adviesorganen.

Wetgeving in het kader van de herziening van het adviesstelsel

De herzieningsoperatie moest leiden tot een stelsel van adviescolleges dat aanzienlijk soberder en overzichtelijker was én meer gericht op de hoofdtaak van advisering over wetgeving en beleid van de rijksoverheid zoals ook was bedoeld in artikel 79 van de Grondwet. De uiteindelijke doelen van de herziening van het adviesstelsel waren een transparant en sober adviesstelsel, het herstel van het primaat van de politiek en verheldering van de politieke besluitvorming, en verbetering van de politieke (aan)sturing van adviescolleges.

Verschillende wetten waren nodig om de herzieningsoperatie vorm te geven. Een eerste wettelijke maatregel om tot versobering van het adviesstelsel te komen was de Wet van 10 juli 1995 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en andere wetten in verband met de afschaffing van de verplichtingen om advies te vragen over algemene beleidsvoornemens van de rijksoverheid, waaronder regelgeving, en het stellen van een dwingende termijn aan advisering (Stbl. 1995, 355). Deze *Wet afschaffing adviesverplichtingen* trad op 26 juli 1995 in werking. Een bevoegdheid advies te vragen bleef wel bestaan.

Een andere belangrijke wettelijke maatregel met betrekking tot het nieuwe stelsel is de Wet van 3 juli 1996, houdende opheffing van het adviesstelsel inzake van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk (*Herzieningswet adviesstelsel*; Stbl. 1996, 377), die ook wel «*Woestijnwet*» werd genoemd. Deze wet bepaalde dat vaste adviescolleges als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet en voor bepaalde tijd ingestelde adviescolleges met een adviestaak als bedoeld in artikel 79, eerste lid, per 1 januari 1997 ophouden te bestaan. De in artikel 73 van de Grondwet genoemde Raad van State bleef buiten de gehele herzieningsoperatie. De SER en de WRR waren vanwege hun meer dan bijzondere posities van de Herzieningswet en daarmee van de opheffing van adviescolleges uitgezonderd. Ook de adviescolleges die in 1996 voor bepaalde tijd waren ingesteld, waren tot en met 31 december 1997 hiervan uitgezonderd. Tevens zijn de colleges die ook waren belast met andere taken zoals overleg en die niet werden opgeheven, ingevolge de Herzieningswet en de *Aanpassingswet ontheven van hun adviestaak*. De *Aanpassingswet herziening adviescolleges* van 6 februari 1997 (Stbl. 1997, 63) diende ter aanpassing en intrekking van een aantal wetten in verband met de opheffing van het adviesstelsel in zaken van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk alsmede om enkele overwegend technische aanpassingen van een aantal wetten te realiseren. Hiermee waren 112 wetten gemoeid. Het Besluit van 15 januari 1997, houdende aanpassing en intrekking van een aantal koninklijke besluiten in verband met de opheffing van het adviesstelsel in zaken van algemeen verbindende voor-

schriften en beleid van het rijk (Stbl. 1997, 20) had eveneens tot doel verschillende bepalingen in algemene maatregelen van bestuur en in koninklijke besluiten te herzien met het oog op het nieuwe adviesstelsel.

Voor de nieuwe of vernieuwde vaste adviescolleges zijn vervolgens *instellingswetten* voorbereid. Deze zijn in de meeste gevallen ook op 1 januari 1997 en in enkele gevallen in het jaar daarna in werking getreden. Op 1 januari 1997 is ook de *Kaderwet adviescolleges* (Stbl. 1996, 378) in werking getreden. De Kaderwet was het sluitstuk van de herziingsoperatie. Daarmee was een twintigtal jaren staatkundige, bestuurlijke en politieke discussie over vernieuwing van het adviesstelsel tot een einde gebracht.

*Strategische adviescolleges***Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)**

- Taak: ten behoeve van het Regeringsbeleid wetenschappelijke gefundeerde informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden en daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, probleemstellingen te formuleren ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, en beleidsalternatieven aan te geven; een wetenschappelijk gefundeerd kader te ontwikkelen dat de regering ten dienste staat voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid; ten aanzien van werkzaamheden op het gebied van toekomstonderzoek en planning op lange termijn, zowel binnen als buiten de overheid, voorstellen te doen inzake het opheffen van structurele tekortkomingen, het bevorderen van bepaalde onderzoeken en het verbeteren van communicatie en coördinatie.
- Instellingsdatum: 5 augustus 1976 (laatste wijziging instellingswet 11 december 1997).
- Wet van 11 december 1997 tot wijziging van de Instellingswet W.R.R. in verband met de inwerkingtreding van de Kaderwet adviescolleges (Stbl. 1998, 27); AZ.
- Wel een adviescollege van het adviesstelsel maar valt niet onder de Kaderwet adviescolleges.

Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

- Adviestaak: De Rob heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.
- Wet op de Raad voor het openbaar bestuur (Stbl. 1996, 623); BiZa¹.

Adviesraad Internationale vraagstukken (AIV)

- De Adviesraad Internationale vraagstukken heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over internationale vraagstukken, in het bijzonder met betrekking tot de rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelings-samenwerking en Europese integratie.
- Wet op de Adviesraad internationale vraagstukken (Stbl. 1998, 209); BuiZa, DEF, OS, BiZa.
- Opmerkelijk: De AIV is een nieuw college dat op 1 januari 1998 van start is gegaan. In het kader van de herijking van de buitenlands beleid is gekozen voor ontschotting van de advisering in de buitenlanddriehoek. De AIV beschikt over 4 permanente commissies op de gebieden mensenrechten, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie. Drie van deze commissies hadden in een vorig leven een zelfstandige status. Deze commissies kunnen niet zelfstandig adviseren; zij zijn geen adviescollege. De regering kan verzoeken een rapport of notitie van de commissie bij het advies van de AIV te voegen.

Algemene Energieraad (AER)

- De Algemene Energieraad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal van advies te dienen omtrent het te voeren energiebeleid, waarbij ondermeer aandacht wordt besteed aan de wisselwerking tussen het te voeren energiebeleid enerzijds en maatschappelijke ontwikkelingen en het te voeren beleid op andere gebieden anderzijds.
- Wet op de Algemene Energieraad 1997 (Stbl. 1996, 542); EZ, BiZa.

¹ T.a.v. de ondertekening wordt de afkorting «BiZa» gebruikt, aangezien er toen nog sprake was van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Raad voor het landelijk gebied (RLG)

- Adviestaak: De RLG heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over strategische beleidsvraagstukken ten aanzien van de functies landbouw, natuur, bos en landschap, openluchtrecreatie en visserij van het landelijk gebied alsmede strategische beleidsvraagstukken die verband houden met dan wel van invloed zijn op die functies, al dan niet in onderlinge samenhang.
- Wet op de raad voor het landelijk gebied (Stbl. 1996, 539); LNV.

Onderwijsraad

- De Onderwijsraad heeft tot taak:
 - de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het terrein van het onderwijs;
 - de minister van OCW en de minister van LNV desgevraagd te adviseren over de toepassing van wetten, algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële regelingen op het terrein van het onderwijs;
 - gemeentebesturen in de bij de wet genoemde gevallen te adviseren over aangelegenheden die het gemeentelijk onderwijsbeleid betreffen.
- Wet op de Onderwijsraad (Stbl. 1997, 220); OCW, LNV, BiZa.

Raad voor Cultuur

- Adviestaak: De Raad voor Cultuur heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk op het terrein van cultuur. In de taakopdracht is een driedelige adviesfunctie besloten, die tot uiting komt in de onderscheiden typen adviezen die hij uitbrengt: beleidsadviezen, instellingsadviezen en uitvoeringsadviezen.
- Wet van 14 november 1996 tot wijziging op de Wet op het specifiek cultuurbeleid (1996, 574); OCW.

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

- Adviestaak: De AWT heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over het te voeren wetenschaps- en technologiebeleid in nationaal en internationaal verband, daaronder begrepen de wetenschappelijke en technologische informatievoorziening.
- Andere publiekrechtelijke taak: De AWT heeft de taak om op verzoek van de minister van OCW verkenningen op het gebied van wetenschap en technologie uit te voeren, dan wel deze te doen uitvoeren. De AWT stelt de resultaten van deze verkenningen in de vorm van rapporten algemeen verkrijgbaar en brengt deze ter kennis van de daarvoor in aanmerking komende instellingen op het gebied van wetenschap en technologie.
- Wet Adviesraad voor het wetenschaps- en technologiebeleid (Stbl. 1997, 72); OCW, EZ, BiZa.

Sociaal-Economische Raad (SER)

- Adviestaak: De SER heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de uitvoering van de Wet op de bedrijfsorganisatie en andere aangelegenheden van sociale of economische aard.
- Beleidsadvisering is niet de hoofdtaak: ex art. 3 van de Kaderwet adviescolleges zijn daarom hoofdstuk 3 Samenstelling en inrichting van adviescolleges en hoofdstuk 5 Begroting en programmering en art. 28 verslaglegging en evaluatie niet van toepassing.
- Andere publiekrechtelijke taken: De SER heeft tot taak een het algemeen belang dienende werkzaamheid van het bedrijfsleven te bevorderen, alsmede het belang van het bedrijfsleven en de daartoe behorende personen te behartigen (art. 2 Wet op de bedrijfsorganisatie). De SER houdt toezicht op de productschappen en bedrijfsschappen. Daarnaast werkt de SER tevens mee aan de uitvoering van een aantal wetten die voor het bedrijfsleven van belang zijn.
- Wet op de bedrijfsorganisatie, zoals deze luidt met ingang van 1 juli 1999 (Stbl. 1999, 358); SZW, LNV, EZ.

Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW)

- Adviestaak: De Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de hoofdlijnen en onderdelen van het beleid inzake verkeer en waterstaat.
- Wet advies en overleg verkeer en waterstaat (Stbl. 1996, 621); V&W.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ)

- Adviestaak: De RVZ heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het te voeren beleid op het gebied van de volksgezondheid en zorggerelateerde dienstverlening alsmede op de andere gebieden, voor zover deze raakvlakken hebben met de volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening.
- Wet op de Raad voor de volksgezondheid en zorg (Stbl. 1997, 102); VWS, BiZa.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

- Adviestaak: De Raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de hoofdlijnen van het beleid inzake de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor zover deze van invloed zijn op de participatie van burgers in en de stabiliteit van de samenleving.
- Wet op de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (Stbl. 1997, 103); VWS, BiZa.

VROM-raad

- Adviestaak: De VROM-raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.
- Wet op de VROM-raad (Stbl. 1996, 551); VROM.

*Technisch-specialistische adviescolleges***Kiesraad**

- Adviestaak: De Kiesraad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal van advies te dienen in uitvoeringstechnische aangelegenheden die het kiesrecht of de verkiezingen betreffen.
- Andere publiekrechtelijke taak: De Kiesraad treedt op als centraal stembureau in de gevallen waarin de wet dat voorschrijft.
- Wet op de Raad voor het openbaar bestuur (Stbl. 1996, 623); BiZa.

Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

- Adviestaak: De Raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de wetgeving inzake financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met de gemeenten en met de provincies alsmede over de uitvoering van die wetgeving.
- Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen (Stbl. 1997, 106); BiZa, FIN.

Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken

- Adviestaak: De Commissie heeft tot taak de regering en beide kamers der Staten-Generaal te adviseren inzake vraagstukken van internationaal recht.
- Wet op de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (Stbl. 1998, 219); BuiZa, BiZa.

Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht

- Adviestaak: De Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de wetgeving inzake onderwerpen van internationaal privaatrecht.
- Andere publiekrechtelijke taak: De Staatscommissie verricht de werkzaamheden die haar zijn opgedragen in het Statuut voor de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (Trb. 1953, 80).
- Wet op de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht (Stbl. 1998, 208); BuiZa, JUS, BiZa.

Raad van deskundigen voor de nationale standaarden

- Adviestaak: De Raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal van advies te dienen over aangelegenheden die verband houden met standaarden van meeteenheden.
- Andere publiekrechtelijke taak: De Raad tot taak toezicht uit te oefenen op het beheer of de verwezenlijking van nationale meeteenheden door een krachtens de IJkwet aangevozen instelling en omtrent dat toezicht jaarlijks aan de minister van Economische Zaken een schriftelijk verslag uit te brengen.
- IJkwet (Stbl. 1997, 693); EZ.

Registratiekamer/per 1-9-2001: College Bescherming Persoonsgegevens

- Adviestaak: Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.
- Andere publiekrechtelijke taak: Het College heeft tot taak toe te zien op de werking van persoonsgegevens overeenkomstig en krachtens de Wet bescherming persoonsgegevens bepaalde alsmede op de verwerking van persoonsgegevens in Nederland, wanneer de verwerking plaatsvindt overeenkomstig het recht van een ander land van de Europese Unie. Het College vervult overigens de taken, hem bij wet en ingevolge verdrag opgedragen.
- Beleidsadvisering is niet de hoofdtaak: ex art. 3 van de Kaderwet adviescolleges zijn daarom hoofdstuk 3 Samenstelling en inrichting van adviescolleges en hoofdstuk 5 Begroting en programmering en art. 28 verslaglegging en evaluatie niet van toepassing.
- artikel 4 van de Wet adviesstelsel Justitie (Stbl. 1997, 323); JUS, BiZa; per 1 september 2001 is de Wet bescherming persoonsgegevens (Stbl. 2000, 302) in werking getreden.

Commissie vennootschapsrecht

- Adviestaak: De Commissie heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving op het terrein van het vennootschapsrecht en het rechtspersonenrecht in het algemeen.
- artikel 1 van de Wet adviesstelsel Justitie (Stbl. 1997, 323); JUS, BiZa.

Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht

- Adviestaak: De Commissie heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving op het terrein van burgerlijk procesrecht.
- artikel 2 van de Wet adviesstelsel Justitie (Stbl. 1997, 323); JUS, BiZa.

Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten

- Adviestaak: De Commissie heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over het beleid inzake de uitvoering van de Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten en de afstemming met de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en uitvoering van besluiten van organen van de Europese Gemeenschappen verband houdende met in het wild levende dier- en plantensoorten.
- Andere publiekrechtelijke taak: De Commissie fungeert ook als wetenschappelijke autoriteit als bedoeld in artikel IX van de op 3 maart 1979 te Washington tot stand gekomen Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dieren plantensoorten (Trb. 1975, 23).
- Wet van 11 september 1997 tot wijziging van de Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten in verband met de instelling van een vast college van advies van het Rijk op het terrein van de bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten (Stbl. 1997, 521); LNV, BiZa.

Gezondheidsraad

- Het is de taak van de Gezondheidsraad de regering en het Parlement «voor te lichten over de stand der wetenschap ten aanzien van de vraagstukken op het gebied van de volksgezondheid». De Raad doet dit door adviezen uit te brengen op verzoek van de minister van VWS of andere bewindslieden zoals VROM, SZW en LNV.
- Wet van 30 januari 1997, houdende wijziging van de Gezondheidswet in verband met de continuering van de Gezondheidsraad (Stbl. 1997, 104); VWS, BiZa.

In dit overzicht zijn alleen tijdelijke adviescolleges opgenomen die:

1. gelet op artikel 5 van de Kaderwet adviescolleges in de periode 1997–2000 zijn ingesteld;
2. adviseren aan de regering over hoofdlijnen van beleid en algemeen verbindende voorschriften.

Dit overzicht heeft betrekking op het volledige jaar 2000, in tegenstelling tot de overzichten in Kamerstuk 24 503 nr. 51 dat de stand per 1 september 2000 weergeeft. Adviescolleges aangemerkt met een * waren niet opgenomen in deze overzichten.

1997

Tijdelijke commissie informatiebeleid

- Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- Adviestaak: De Commissie heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over vraagstukken op het terrein van het informatiebeleid, voor zover die vraagstukken het adviesterrein van de Raad voor cultuur, de Adviesraad voor wetenschaps- en technologiebeleid en de Raad voor verkeer en waterstaat overstijgen.
- Artikel III van de Wet van 14 november 1996 tot wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Stbl. 1996, 574); OCW [zie voorts Besluit Tijdelijke commissie informatiebeleid (Stbl. 1996, 336)].
- Met ingang van 1/1/1997 tijdelijk tot 1/1/1998.

Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving

- Minister van Verkeer en Waterstaat
- Adviestaak: De Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de inhoud en structuur van de wetgeving op het gebied van de waterstaatszorg.
- Wet van 11 december 1996, houdende wijziging van de Waterstaatswet 1900 in verband met de instelling van de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving (Stbl. 1996, 632); V&W.
- Tijdelijk van 1/1/1997 tot 1/1/2001 (Inmiddels is per wet van 16 maart 2001, Stbl. 167, wederom een Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving ingesteld tot 1/1/2005).

Waddenadviesraad

- Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Adviestaak: De WAR adviseert over zaken die van algemeen belang zijn voor het waddengebied. Het uitgangspunt bij alle adviezen is het behoud en de duurzame ontwikkeling van het waddengebied als natuurgebied, zoals neergelegd in de Nota Waddenzee.
- Wet van 19 december 1996 tot instelling van de Waddenadviesraad (Wet op de Waddenadviesraad);

VROM

- Tijdelijk van 1/1/1997 tot 1/1/2002.

(Tijdelijke) Adviescommissie Vreemdelingenzaken

- Minister en Staatssecretaris van Justitie, medeondertekening Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken.
- Adviestaak: de regering en beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over het beleid en de wetgeving op het terrein van het vreemdelingenrecht.
- Andere publiekrechtelijke taak: Onze minister van advies te dienen omtrent het bezwaar onderscheidenlijk het administratief beroep, indien de beschikking strekt tot weigering van toelating (art. 31, tweede lid, Vreemdelingenwet). De Adviescommissie brengt desgevraagd advies uit ten behoeve van de beslissing op het bezwaar of het administratief beroep (art. 31, derde lid, Vreemdelingenwet).
- artikel 6 van de Wet van 5 juli 1997 tot instelling van vaste colleges van advies van het Rijk op het terrein van Justitie (Wet adviesstelsel Justitie) (Stbl. 1997, 323); JUS, BiZa.
- Tijdelijk van 1/1/1997 tot 1/1/2001. Met Vreemdelingenwet 2000 (Stbl. 2001, 495) is de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken een vast college van advies geworden waarbij de nadruk komt te liggen op algemene beleidsadvisering (Kamerstukken II, 1998/1999, 26 732, nr. 2, blz. 16).

Commissie Auteursrecht

- Minister en Staatssecretaris van Justitie, mede-ondertekening Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken.
- Adviestaak: De commissie heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving op het terrein van het auteursrecht en naburige rechten.
- artikel 3 van de Wet adviesstelsel Justitie (Stbl. 1997, 323); JUS, BiZa.
- Tijdelijk van 1/1/1997 tot 1/4/1999

1998

Tijdelijke Expertise Commissie Emancipatie in het Nieuwe Adviesstelsel (TECENA)*

- Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Adviestaak: Het helpen bevorderen dat de adviesraden in het nieuwe adviesstelsel zelf op adequate wijze de emancipatie-aspecten van voorgenomen beleid in hun advisering betrekken.
- Regeling van 19 december 1997 Instelling Tijdelijke Expertise Commissie Emancipatie in het Nieuwe Adviesstelsel; SZW.
- Tijdelijk van 1/1/1998 t/m 31/12/2000.

Tijdelijke Adviescollege Sport, Tolerantie en Fair Play

- Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport, mede-ondertekening Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken.
- Adviestaak: te adviseren ter zake van de voorbereiding van een Europees en nationaal actieplan «Sport, Tolerance and Fair Play» (1997–2000), en te adviseren ter zake van mogelijke bijstellingen van de genoemde actieplannen voor de jaren 1998, 1999 en 2000. Te adviseren ter zake van het uitdragen van (de verschillende acties uit) de bovengenoemde actieplannen alsmede het publiekelijk onder de aandacht brengen daarvan.
- Besluit van 13 januari 1998, houdende instelling van een tijdelijke Adviescollege Sport, Tolerantie en Fair Play (Stbl. 1998, 49); VWS, BiZa.
- Tijdelijk (tot 1/6/2000).

Adviescollege toetsing administratieve lasten

- Minister van Economische Zaken, mede-ondertekening Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Adviestaak: De regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van voorgenomen wetten, algemene maatregelen van openbaar bestuur en ministeriele regelingen en door ministeries vastgestelde departementale actieprogramma's inzake de reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van bestaande regelgeving.
- Besluit van 30 maart 2000, houdende instelling van een Adviescollege toetsing administratieve lasten (Stbl. 2000, 162); EZ, BZK.
- Tijdelijk (tot 30/3/2004).

Commissie auteursrecht

- Minister van Justitie, mede-ondertekening Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Adviestaak: De commissie heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving op het terrein van het auteursrecht en naburige rechten.
- Besluit van 8 juli 2000 tot instelling van een Commissie auteursrecht als adviescollege van het Ministerie van Justitie ter advisering over het auteursrecht en naburige rechten (Stbl. 2000, 309); JUS, BZK.
- Tijdelijk voor 4 jaar na datum van publicatie in Stbl.

Eenmalige adviescolleges (1997–2000)

In dit overzicht zijn alleen eenmalige adviescolleges opgenomen die:

- gelet op artikel 6 van de Kaderwet adviescolleges in de periode 1997–2000 zijn ingesteld;
- adviseren aan de regering over hoofdlijnen van beleid en algemeen verbindende voorschriften.
- Dit overzicht heeft betrekking op het volledige jaar 2000, in tegenstelling tot de overzichten in Kamerstuk 24 503 nr. 51 dat de stand per 1 september 2000 weergeeft. Adviescolleges aangemerkt met een * waren niet opgenomen in deze overzichten.

1997

V&W

Adviescommissie brede heroverweging loodswezen

- De adviescommissie heeft tot taak op basis van verkenningen in de scheepvaartsector en een evaluatie van het tot nu toe gevoerde beleid te komen tot een aanbeveling aan de Minister van verkeer en Waterstaat ter verbetering van de totale structuur van het loodsen van zeeschepen in Nederland, tegen de achtergrond van:
 - a. Het gewenste niveau van veiligheid en vlotheid van het scheepvaartverkeer;
 - b. de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens;
 - c. de Europese en nationale mededingingsregels.
- Besluit adviescommissie brede heroverweging loodswezen (Stbl. 1997, 119); V&W, BiZa
- Eenmalig (tot 1/6/97)

JUS

Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur

- De adviescommissie heeft tot taak, uitgaande van de eisen die in de (nabije) toekomst aan de beheersmatige toerusting en de kwaliteit van de organisatie van de rechtspleging worden gesteld en uitgaande van een eigen beheersverantwoordelijkheid voor de zittende magistratuur, aan onze Minister van Justitie een advies uit te brengen over: a. noodzaak en kwaliteit van bestaande beleidsinitiatieven en overige concreet te nemen maatregelen; b. taken, bevoegdheden en samenstelling van een eventueel in het leven te roepen landelijk orgaan ten behoeve van de zittende magistratuur; c. het vormgeven aan een bestuurlijke bundeling van de rechtbanken en de kantongerechten, mede met het oog op een stelsel van geschillenbeslechting op maat.
- Besluit van 16 juni 1997 tot instelling van de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (Stbl. 1997, 248) *JUS*, BiZa.
- Eenmalig (tot 1/1/98).

VROM

Commissie Ruimtelijk-Economisch Perspectief Noord-Nederland

- De Commissie heeft tot taak een analyse te maken van een sterke en zwakke punten van Noord-Nederland in relatie tot zijn omgeving, op de terreinen van regionale economie, ruimtelijke structuur, verkeer en vervoer, land- en tuinbouw, alsmede natuur, recreatie en landschap.
- Besluit van 4 juni 1997, houdende instelling van de Commissie Ruimtelijk-Economisch Perspectief Noord-Nederland (Stbl. 1997, 251 en 373); *VROM* in overeenstemming met *LNV*, *V&W*, *EZ*, mede-ondertekening *BiZa* (eerst abusievelijk i.o.m. *BiZa*).
- Eenmalig (tot 1/1/1998).

Adviescollege Programma-eenheid rendementsvraagstukken educatie (PROVE)

- Het adviescolleges PROVE heeft tot taak de regering een advies te geven over;
 - a. maatregelen ter invoering van het samenhangende geheel van eindtermen en de landelijke kwalificatiestructuur voor de educatie;
 - b. maatregelen gericht op rendementsverbetering van het leerproces en het kwalificatieproces binnen educatie;
 - c. ontwikkelingen, initiatieven en maatregelen die een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van het rendement in de educatie.
- Besluit van 12 december 1996 tot instelling van het adviescollege Programma-eenheid rendementsvraagstukken educatie (Besluit adviescollege PROVE) (Stbl. 1996, 681); OCW, BiZa.
- Eenmalig (van 1/1/1997 tot 1/8/1998).

Adviescommissie geschiedenisonderwijs

- De commissie heeft tot taak om advies uit te brengen op hoofdlijnen over doel, functie en inhoud van het vak geschiedenis.
- Besluit van 14 oktober 1997 houdende instelling adviescommissie geschiedenisonderwijs (Stbl. 1997, 483); OCW, BiZa.
- Eenmalig (tot 31/3/1998).

Adviescommissie Wet tot behoud van cultuurbezit*

- De Adviescommissie heeft tot taak op basis van een evaluatie van de werking van de Wet tot behoud van cultuurbezit als mede op basis van verkenningen binnen de sector van het roerende cultureel erfgoed te komen tot een aanbeveling over mogelijke bijstellingen van de wet tot behoud van cultuurbezit.
- Besluit van 30 oktober 1997 houdende instelling van Adviescommissie Wet tot behoud van cultuurbezit (Stbl. 1997, 519; 1998, 524); OCW, BiZa.
- Eenmalig (tot 1/3/1999).

Adviescommissie uitwerking aanbevelingen kennisdebat

- De Commissie heeft tot taak de ministeriële commissie uitwerking aanbevelingen kennisdebat te adviseren.
- Besluit van 14 november 1997, houdend de instelling van de Adviescommissie uitwerking aanbevelingen kennisdebat
- (Stbl. 1997, 586); OCW, BiZa.
- Eenmalig (t/m 31/12/1997).

KABNA en Aruba

Commissie Financieringsmodaliteiten

- De Commissie heeft tot taak:
 - a. de huidige wijze van financiële ondersteuning van de Nederlandse Antillen door Nederland te analyseren en te evalueren en daarover te adviseren.
 - b. het beschrijven en op hun mogelijkheden en wenselijkheid onderzoeken van financieringsmodaliteiten voor gebruik op middellange en lange termijn.
- Instelling Commissie Financieringsmodaliteiten van 13-3-1997 (Stct. 1997, 60); KABNA, BiZa.
- Eenmalig (tot 1/7/1997).

Adviescommissie Samenwerking Aruba-Nederland

- De commissie heeft tot taak advies uit te brengen aan de minister-president van Aruba en de minister voor Nederlandse-Antilaaanse en Arubaanse Zaken van Nederland over het te voeren beleid ten aanzien van de samenwerkingsrelatie tussen Aruba en Nederland over het te voeren beleid ten aanzien van de samenwerkingsrelatie tussen Aruba en Nederland, in het bijzonder de financiële.
- Instelling Adviescommissie Samenwerking Aruba-Nederland van 13-3-1997 (Stct. 1997, 60); Aruba, KABNA en BiZa.
- Eenmalig (tot 1/7/1997).

1998

BUIZA

Tijdelijk adviescollege algemene ambtsberichten

- De Commissie heeft tot taak de Minister van Buitenlandse zaken te adviseren over de inhoud en kwaliteit van algemene ambtsberichten in verband met de rol die ambtsberichten spelen in bestuurlijke en gerechtelijke asielprocedures.
- Besluit van 17 juni 1998, houdende de instelling van een Tijdelijk adviescollege algemene ambtsberichten (Stbl. 1998, 443); BZ, BZK.
- Eenmalig (tot 1/9/1998).

OCW

Adviescommissie cross-ownershipregels in de mediasector*

- De adviescommissie heeft tot taak advies uit te brengen over de noodzaak van aanvullende regels met betrekking tot concentraties in de Nederlandse mediasector in brede zin, zowel horizontaal, verticaal als diagonaal, en de wijze waarop deze regels effectief kunnen worden vormgegeven, zowel nationaal als ook in grensoverschrijdende context.
- Besluit van 7 juli 1998 houdende instelling van de Adviescommissie cross-ownershipregels in de mediasector (Stbl. 1998, 469); OCW, in overeenstemming met V&W en EZ, mede-ondertekening BZK.
- Eenmalig (tot 1/1/1999).

BZK

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie

- De Staatscommissie heeft tot taak advies uit te brengen over de wijze waarop dualisering van het lokale bestuurmodel vormgegeven kan worden, inclusief de juridische aspecten en overige consequenties.
- Besluit van 30 september 1998 tot instelling van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (Stbl. 1998, 588);
- Eenmalig (tot 1/1/2000)

BZK

Adviescommissie KIR (Kostenverrekening en Informatierelaties)

- De adviescommissie heeft tot taak de regering een eenmalig advies te geven over de vraag of en, zo ja, op welke wijze de financiële gevolgen van verplichte informatieverstrekking door gemeenten en provincies aan departementen en zelfstandig bestuursorganen kunnen worden gecompenseerd.
- Besluit adviescommissie KIR van 23/1/1998 (Stct. 1998, 227); BiZa.
- Eenmalig (tot 1/8/1998).

EZ

Commissie administratieve lasten

- Adviestaak: De Commissie heeft tot taak aan de minister een advies uit te brengen over de in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit te realiseren substantiële vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Het beter betrekken van het bedrijfsleven bij het ontwerpen en uitvoeren van nieuwe wet- en regelgeving, voor zover die wet en regelgeving het bedrijfsleven aangaat.
- Instellingsregeling Commissie administratieve lasten (Stct. 1998, 232); EZ, BZK.
- Eenmalig (tot 31/12/1999).

1999

BZK

Commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk»

- De commissie heeft tot taak de regering met het oog op de ontwikkelingen op het terrein van de informatie- en communicatietechnologie te adviseren over de aanpassing van de grondrechten en de wenselijkheid van de vaststelling van nieuwe grondrechten.
- Besluit van 23 februari 1999, houdende instelling van de Commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk» (Stbl. 1999, 101); BZK in overeenstemming met AZ, JUS, OCW, V&W, GSI en EZ
- Eenmalig (tot 1/7/2000).

VWS

Besluit Adviescommissie Wet op de jeugdzorg

- De commissie heeft tot taak op basis van een door haar op te stellen visie op de rol en de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van de overheid ten aanzien van opvoeding en zorg, alsmede op basis van een door haar te formuleren heldere probleemanalyse van de huidige situatie verschillende alternatieven van een bestuurlijk kader te verkennen en te komen tot een aantal modellen.
- Besluit van 6 augustus 1999 tot wijziging Besluit Adviescommissie Wet op de jeugdzorg (Stbl. 1999, 154/369); VWS, JUS, BZK.
- Eenmalig (tot 1/1/2000).

Adviescommissie Schippersinternaten

- De commissie heeft tot taak te adviseren over een structurele wijze van financiering en de organisatie van de huisvesting, verzorging en opvoeding van kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten in internaten of pleeggezinnen en over de hoogte van het daartoe benodigde bedrag per kind.
- Besluit van 17 juli 1999, houdende instelling van de Adviescommissie Schippersinternaten (Stbl. 1999, 371); VWS, BZK.
- Eenmalig (tot 1/3/2000).

Commissie begeleiding uitvoering geneesmiddelenbeleid

- De commissie heeft tot taak de minister te adviseren over de uitvoering en effectiviteit van het uit het regeerakkoord voortvloeiende en in gang gezette lange termijn beleid op het gebied van de geneesmiddelen.
- Instellingsbesluit Commissie begeleiding uitvoering geneesmiddelenbeleid (Stct. 1999, 95); VWS.
- Eenmalig (tot 1/3/2000).

SZW

Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel

- De Commissie heeft tot taak een toekomstverkenning uit te voeren naar de inrichting van een duaal ontslagstelsel.
- Instelling Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel van 25-2-1999 (Stct. 1999, 43); SZW, BZK.
- Eenmalig (tot 25/8/2000).

LNV

Commissie pachtbeleid

- De commissie heeft tot taak te adviseren over de toekomst van het pachtbeleid.
- Besluit instelling commissie pachtbeleid (Stct. 1999, 55); LNV, BZK.
- Eenmalig (tot 1/6/1999).

Tijdelijke Begeleidingscommissie herstructurering veehouderij

- De commissie heeft tot taak de minister te adviseren over vraagstukken op het terrein van het flankerend beleid.
- Regeling instelling tijdelijke Begeleidingscommissie herstructurering veehouderij (Stct. 1999, 235); LNV, BZK.
- Eenmalig (tot 1/12/2000).

OCW

Tijdelijke adviescommissie vermogenspositie universiteiten

- De commissie heeft o.a. tot taak advies uit te brengen over de gewenste omvang van reserves, voorzieningen en liquiditeiten van de Nederlandse universiteiten aan de minister van OCW.
- Instellingsbeschikking tijdelijke adviescommissie vermogenspositie universiteiten (Stct. 1999, 73); OCW, BZK.
- Eenmalig (tot 1/7/1999).

Tijdelijk adviescollege herkomst kunstvoorwerpen WO-II

- De commissie heeft tot taak het onderzoek naar de herkomst van kunstvoorwerpen die als gevolg van de Tweede Wereldoorlog onder beheer van het Rijk zijn gekomen te begeleiden en de minister van OCW te adviseren over het te voeren beleid.
- Besluit instelling tijdelijk adviescollege herkomst kunstvoorwerpen WO-II (Stct. 1999, 203); OCW, BZK.
- Eenmalig (tot 1/3/2002).

2000

AZ

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie

- De commissie heeft tot taak de regering te adviseren over huidige en toekomstige ontwikkelingen op het terrein van de beleidsontwikkeling, de informatie- en communicatietechnologie, het medialandschap en de journalistiek.
- Instellingsbesluit Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Stct. 2000, 90); AZ, BZK.
- Eenmalig (t/m 31/3/2001).

Adviescommissie Modernisering GBA

- De commissie heeft tot taak advies uit te brengen aan de minister GSI over de gewenste ontwikkeling, inrichting en positionering van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) binnen de toekomstige overheidsinformatievoorziening.
- Regeling Adviescommissie Modernisering GBA (Stct. 2000, 50); GSI, BZK.
- Eenmalig (tot 30/11/2000).

Tijdelijke Adviescommissie ICT en de Stad

- De commissie heeft tot taak de minister GSI te adviseren over de gevolgen van de ICT-ontwikkelingen voor de steden.
- Regeling Tijdelijke Adviescommissie ICT en de Stad (Stct. 2000, 90); GSI, BZK.
- Eenmalig (t/m 31/12/2000).

JUS

Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij

- De commissie heeft tot taak te komen tot een rapport met uitgangspunten voor de wetgeving terzake van de strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij.
- Instelling Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij (Stct. 2000, 55); JUS, BZK
- Eenmalig (tot 1/6/2001)

Adviescommissie Antilliaanse Medeburgerschap in Nederland*

- De commissie heeft tot taak te adviseren over de wijze waarop justitiële instellingen adequaat kunnen reageren op het urgente criminaliteitsprobleem onder Antillianen.
- Instellingsbesluit Adviescommissie Antilliaanse Medeburgerschap in Nederland (Stct. 2000, 180); JUS, GSI, BZK.
- Eenmalig (tot 1/11/2001).

Commissie tarieven gerechtsdeurwaarder

- De commissie heeft tot taak te adviseren over een goede afbakening van de ambtshandelingen van de gerechtsdeurwaarders en de kosten die aan deze handelingen dienen te worden verbonden. Het advies zal in de vorm van een concept algemene maatregel van bestuur worden uitgebracht.
- Instelling Commissie tarieven gerechtsdeurwaarder (Stct. 2000, 16); JUS.
- Eenmalig (tot 1/10/2000).

SZW

Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid

- De commissie heeft tot taak een analyse uit voeren met betrekking tot de aard, de omvang en de oorzaken van arbeidsuitval door ziekte of arbeidsongeschiktheid.
- Instelling Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (Stct. 2000, 125); SZW, BZK.
- Eenmalig (tot 28/6/2001).

OCW

Commissie publieksbereik hedendaagse kunst en musea

- De commissie heeft o.a. tot taak te onderzoeken op welke wijze en met welke middelen het publieksbereik van hedendaagse beeldende kunst kan worden vergroot.
- Besluit houdende instelling commissie publieksbereik hedendaagse kunst en musea (Stct. 2000, 166); OCW, BZK.
- Eenmalig (tot 1/3/2001).

Tijdelijke Adviescommissie Kennisinfrastructuur Genomics

- De commissie heeft tot taak de Minister van OCW te adviseren over de versterking van de kennisinfrastructuur op het gebied van genomics.
- Regeling Tijdelijke Adviescommissie Kennisinfrastructuur Genomics (Stct. 2000, 211); OCW, BZK.
- Eenmalig (tot 30/4/2001).

LNV

Commissie Herstructurering Melkveehouderij

- De commissie heeft tot taak de minister te adviseren over extensive- en bevordering van de grondgebondenheid van de intensieve melkveehouderij.
- Regeling instelling Commissie Herstructurering Melkveehouderij (Stct. 2000, 166); LNV, VROM, BZK.
- Eenmalig (tot 1/11/2000).

Commissie Structuurversterking Veenkoloniën*

- De commissie heeft tot taak het analyseren van de huidige sociaal-economische situatie van de Drents-Groningse Veenkoloniën.
- Besluit instelling Commissie Structuurversterking Veenkoloniën (Stct. 2000, 241); LNV, BZK.
- Eenmalig (tot 12/1/2001).

VROM

Adviescommissie plafonnering CO2-emissies

- De commissie heeft tot taak de minister te adviseren over de haalbaarheid van het instellen van CO2-emissieplafonds.
- Instellingsbesluit Adviescommissie plafonnering CO2-emissies (Stct. 7 september 2000, 173); VROM, BZK.
- Eenmalig (t/m 31-12-2001).

Evaluatiecommissie Stad en Milieu

- De commissie heeft tot taak advies uit te brengen over het evaluatierapport Experimentenwet Stad en Milieu.
- Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Stad en Milieu (Stct. 2000, 204); VROM, BZK.
- Eenmalig (tot 1/1/2005).

VWS

Commissie toekomstige financieringsstructuur huisartsenzorg*

- De commissie heeft tot taak een advies uit te brengen betreffende een adequate en transparante financieringsstructuur.
- Instelling commissie toekomstige financieringsstructuur huisartsenzorg (Stct. 2000, 251); VWS, BZK.
- Eenmalig (tot 1/5/2001).

Commissie terugdringing administratieve lasten zorgsector*

- De commissie heeft tot taak voorstellen te doen die leiden tot substantiële vermindering van de lasten voor de zorgsector als gevolg van het voldoen aan administratieve en procedurele verplichtingen als gevolg van wet- en regelgeving.
- Regeling instelling Commissie terugdringing administratieve lasten zorgsector (Stct. 2001, 15); VWS, BZK.
- (Eenmalig tot 1/1/2002).

De Kaderwet is niet van toepassing op:

- a. interne (ambtelijke) adviescolleges van de regering;
- b. de Raad van State;
- c. de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR);
- d. vaste colleges van advies over uitvoering in zaken van bestuur van het Rijk (zogenaamde Assen-colleges) en Algemene wet bestuursrecht-colleges;
- e. advisering aan dan wel van provincies, gemeenten, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen;
- f. sectorraden onderzoek en ontwikkeling;
- g. overlegorganen;
- h. planbureaus;
- i. particuliere adviesbureaus;
- j. onderzoekscommissies die door de rijksoverheid en/of mede-overheden worden ingesteld om bepaalde zaken te onderzoeken;
- k. adviescomités van de Europese Unie;
- l. wetenschappelijke instellingen e.d.

Ad a) De Kaderwet is beperkt tot externe adviescolleges van regering en Staten-Generaal en niet van toepassing op de **interne (ambtelijke) adviescolleges van de regering**. Dat zijn colleges die voor meer dan de helft bestaan uit ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf, en die in verband met hun werkzaamheden in dat college zitting hebben.

Ad b) De **Raad van State** wordt gehoord over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, alsmede over voorstellen tot goedkeuring van verdragen door de Staten-Generaal. In bij de wet te bepalen gevallen kan het horen achterwege blijven (artikel 73, eerste lid, Grondwet). De Wet op de Raad van State regelt de instelling, samenstelling en bevoegdheid van de Raad. Artikel 15 van de Wet op de Raad van State gaat over de adviserende taak van de Raad.

Ad c) De **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid** (WRR) is het enige adviescollege in de zin van artikel 79 Grondwet dat wel deel uitmaakt van het herziene adviesstelsel maar niet onder de Kaderwet valt: «Het niet-opheffen van de WRR werd door de regering gemotiveerd met verwijzing naar de bijzondere positie van de raad, alsmede de overweging dat het voortbestaan van de raad niet ter discussie stond en staat. Wat deze positie betreft, is steeds betoogd dat de WRR wel een adviescollege is in de zin van art. 79 Grondwet en ook deel uitmaakt van het nieuwe adviesstelsel, maar dat de raad niet onder de Kaderwet valt. Uit hoofde van zijn onderzoekstaken onderscheidt de raad zich namelijk van die adviesorganen die in opdracht van de regering advies uitbrengen over concrete beleidsvoornemens op een bepaald beleidsterrein. De WRR houdt zich bezig met onderzoek, vanuit meerdere disciplines, van maatschappelijke ontwikkelingen op langere termijn en op verschillende beleidsterreinen. Daarbij is tevens de vraag aan de orde of bepaalde ontwikkelingen aanleiding zijn om vooronderstellingen die aan het overheidsbeleid ten grondslag liggen, bij te stellen».¹

Ad d) **Vaste colleges van advies over uitvoering in zaken van bestuur van het Rijk** vallen niet onder de Kaderwet adviescolleges. De Kaderwet heeft alleen betrekking op adviescolleges die adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (conform artikel 79 Grondwet). In april 1996 nam de Tweede Kamer de motie-Assen aan waarin de regering werd verzocht een inventarisatie op te stellen van de vaste colleges van advies over uitvoering in zaken van

¹ WRR, Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode 1993–1997, V103, 1998, blz. 14.

bestuur van het Rijk.¹ Ter voldoening aan dit verzoek heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties per brief van 20 oktober 2000 een overzicht van deze colleges aan de Tweede Kamer gestuurd. In totaal betrof het circa 100 adviescolleges over uitvoering in zaken van bestuur.² Vaste colleges van advies over uitvoering in zaken van bestuur van het rijk kunnen op grond van diverse regelingen worden ingesteld. Op grond van de regelingen ter uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur, dient elk ministerie registers van externe adviescolleges (lees: niet-ambtelijke adviescolleges bij te houden.

De **Algemene wet bestuursrecht** (Awb) bevat algemene regels over advisering die gelden voor het gehele bestuursrecht en voor alle bestuurslagen. Dit in tegenstelling tot de Kaderwet adviescolleges die alleen geldt ten aanzien van beleidsadviescolleges van het Rijk en primair regels van institutionele en organisatorische aard geeft. De regeling in de Kaderwet is dus beperkter dan die in de Awb. Conform de memorie van toelichting bij de Kaderwet adviescolleges vallen colleges die uitsluitend over beleidsuitvoering of (voorgenomen) beschikkingen adviseren niet onder de Kaderwet adviescolleges. Adviescolleges die adviseren over (voorgenomen) beschikkingen vallen ook niet onder de Kaderwet adviescolleges, maar wel onder de Algemene wet bestuursrecht. Hierbij valt te denken aan advisering van commissies op bezwaar ex artikel 7:13 Awb en advisering in de klachtadviesprocedure ex afdeling 9.3.

Ad e) De Kaderwet is ook niet van toepassing op **de advisering aan provincies, gemeenten, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen alsmede op adviescolleges van functioneel of territoriaal gedecentraliseerde bestuursorganen**.³ De Provinciewet en de Gemeentewet geven regels over de instelling van commissies van advies aan respectievelijk het provinciebestuur en het gemeentebestuur. Voorts wordt in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Kaderwet opgemerkt, dat ingevolge bestaande wettelijke regelingen (de Provinciewet, de Gemeentewet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, en de Wet op de waterhuishouding) de betrokken ministers de verplichting hebben om met de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen 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.⁴

Ad f) **Sectorraden voor onderzoek en ontwikkeling** zijn onafhankelijke raden, bestaande uit vertegenwoordigers van onderzoekswereld, maatschappij en bedrijfsleven. De leden zitten in de raden op persoonlijke titel. Sinds de herziening van het adviesstelsel in 1997 zijn de sectorraden voor onderzoek en ontwikkeling duidelijk onderscheiden van de adviescolleges voor het beleid. De advisering door deze sectorraden is niet aan te merken als advisering in de zin van artikel 79, eerste lid, van de Grondwet of artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet adviescolleges. De Aanpassingswet herziening adviesstelsel (Stbl. 1997, 63) heeft de advies-taak uit de Raamwet sectorraden onderzoek en ontwikkeling geschrapt. Artikel 3, eerste lid, van de Raamwet sectorraden onderzoek en ontwikkeling (Stbl. 1987, 239, zoals gewijzigd door de Aanpassingswet): «Een sectorraad heeft tot taak desgevraagd of uit eigen beweging Onze aange-
wezen ministers op basis van het door hen vastgestelde beleid voorstellen te doen voor de programmering en coördinatie inzake onderzoek, ontwikkeling en kennisinfrastructuur voor een of meer jaren.» Momenteel zijn er de volgende sectorraden:

- Raad voor gezondheidsonderzoek (RGO);
- Raad voor ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek (RMNO);

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 30.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 31.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 4.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, nr. 3, blz. 6.

- Raad voor Wetenschappelijk onderzoek in het kader van ontwikkelings-samenwerking (RAWOO);
- Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO), die wordt omgevormd tot een nieuwe organisatie «Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster».

Deze sectorraden formuleren op grond van wetenschappelijke en maatschappelijke verkenningen opties c.q. prioriteiten voor middellange en lange termijn onderzoek in hun sector. In de praktijk wordt er ter zake ook gesproken van advisering aan de betrokken minister.

Ad g) De Kaderwet heeft geen betrekking op het voeren van overleg met (organisaties van) belanghebbenden, al dan niet in het verband van een daartoe ingesteld **overlegorgaan**. Een overleginstantie heeft een ander karakter dan een adviescollege. Overleg heeft naar zijn aard een structuur waarbij in beginsel alle betrokken belangen in het overleg worden betrokken. In geval van overlegorganen spreekt elke betrokken partij voor het eigen belang en gaat in de regel naar de eigen achterban terug om over het overleg te rapporteren. De functie van overleg(organen) is dat daarin een platform wordt geboden aan belanghebbende organisaties voor overleg over het voorgenomen beleid van de minister of de staatssecretaris. In de praktijk kan dit ook neerkomen op «een advies» van een overlegorgaan aan een bewindspersoon. In bepaalde gevallen is overleg geïnstitutionaliseerd in organen en wettelijk geregeld. Een voorbeeld hiervan is de Wet advies en overleg verkeer en waterstaat (Stbl. 1996, 621), die het mogelijk heeft gemaakt dat bij algemene maatregelen van bestuur overlegorganen op het terrein van verkeer en waterstaat zijn ingesteld. De Kaderwet bevat geen regels over overleg.¹

Ad h) **Planbureaus** zoals het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Rijksplanologische Dienst en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu verrichten wetenschappelijke verkenningen, analyses, prognoses, toekomstscenario's die relevant zijn voor strategisch beleid van de regering. Daarbij geven zij niet alleen onderzoeksresultaten weer, maar doen zij in bepaalde gevallen aanbevelingen aan de ministeries. De afstemming van de activiteiten van externe adviesorganen en de planbureaus was ook een element van de Grote Efficiencyoperatie in de begin jaren '90. Soms zijn planbureaus en instituten ook waarnemer bij vergaderingen van adviescolleges, hetgeen de afstemming ten goede kan komen.

Ad i) Het verschijnsel van het extern inhuren van **particuliere adviesbureaus** voor beleidsadviesering krijgt steeds meer aandacht in het politieke debat.² Vaak wordt verondersteld dat het gat van de informatie- en adviesbehoefte bij de rijksoverheid dat ontstond na het wegvallen van verscheidene adviesorganen ten gevolge van de herziening van het adviesstelsel, in toenemende mate is opgevuld door duurdere commerciële, particuliere adviseurs. In paragraaf 5.1 over de versoering van het adviesstelsel wordt op deze veronderstelling kort nader ingegaan.

Ad j) **Onderzoekscommissies** die door de rijksoverheid en/of mede-overheden worden ingesteld om bepaalde zaken zoals incidenten en rampen te onderzoeken, daarover verslag te doen en eventueel aanbevelingen op te stellen. Een voorbeeld van een dergelijke commissie die geen adviescollege in de zin van de Kaderwet is, is de Commissie onderzoek vuurwerkcramp geweest.

Ad k) Gezien de grote hoeveelheid regelgeving die de Europese Unie ontwikkelt en daarmee de Nederlandse ruimte voor eigen beleid en regelgeving inperkt, is het van belang kort weer te geven hoe de **adviesfunctie op Europees niveau** is georganiseerd. Te meer, daar de

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 503, blz. 5.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 24 503, nr. 32, blz. 4.

lidstaten van de EU sinds de Europese Akte van 1986 meer beleids-terreinen (deels) hebben overgeheveld van nationaal naar Europees niveau. De hoofdlijnen van beleid en wetgeving zijn daardoor steeds meer een zaak van de EU en steeds minder alleen een zaak van de Nederlandse overheid geworden. Daarenboven is ook in de uitvoering van Europees beleid en regels de vrijheid beperkt. EG-richtlijnen dienen immers in nationaal recht te worden omgezet en EG-verordeningen moeten worden toegepast. Externe advisering aan de Nederlandse rijksoverheid bij implementatie van EG-regelgeving heeft over het algemeen weinig zin. Vandaar ook dat hierbij de adviesverplichting al in een eerder stadium – voorafgaand aan de herziening van het adviesstelsel – is geschrapt (zie artikel 1:7 Awb). Volgens de toelichting bij Aanwijzing 336 voor de regelgeving is er slechts reden om wel advies te vragen over implementatieregelingen indien zorgvuldige voorbereiding vereist is in geval een EG-richtlijn bijvoorbeeld wezenlijke beleidskeuzen openlaat.

Binnen de Europese Unie bestaan verschillende adviescomités. De meeste adviescomités bestaan uit ambtelijke vertegenwoordigers van de lidstaten. Deze comités hebben tot taak de Europese Commissie te adviseren over voorgenomen regelgeving dan wel bij de uitvoering van Europese programma's. Voorts zijn er wetenschappelijke adviescomités ten behoeve van de Commissie ingesteld, die vooral adviseren op de terreinen van gezondheids- en consumentenbescherming.¹ De advisering heeft een technisch-specialistisch karakter. De leden van deze comités zijn onafhankelijke wetenschappelijke deskundigen. Zij worden benoemd door de Commissie. Deze wetenschappelijke comités zijn momenteel gevestigd bij een Directoraat-generaal van de Commissie.

Naast de genoemde ambtelijke en wetenschappelijke adviescomités ten dienste van de Europese Commissie, beschikt de EU ook over een Economische en Sociaal Comité (ESC) en een Comité van de Regio's. Het ESC is van raadgevende aard en bestaat uit vertegenwoordigers (uit alle lidstaten van de EU) van alle sectoren van het economische en sociale leven, met name van de producenten, landbouwers, vervoerders, werknemers, handelaren en ambachtslieden, van de vrije beroepen en van het algemeen belang (art. 257 EG-Verdrag). Het ESC adviseert daarmee vooral uit hoofde van de belangenbehartiging uit de economische en sociale sector. Het Comité van de Regio's bestaat uit vertegenwoordigers van de regionale en lokale lichamen van de lidstaten. Zij mogen niet gebonden zijn door enig imperatief mandaat en oefenen hun belang volkomen onafhankelijk uit in het algemeen belang van de Europese Unie (art. 263 EG-Verdrag). Genoemde comités moeten door de Raad van de EU en de Europese Commissie worden geraadpleegd wanneer het EG-Verdrag dit voorschrijft. Zij kunnen daarnaast rechtstreeks door het Europees Parlement worden geraadpleegd.

De EU heeft voor het overige geen geïnstitutionaliseerde externe adviesorganen op verschillende specifieke terreinen van beleid en wetgeving zoals Nederland die heeft.

Ad I) Er zijn voorts **allerlei andere instituties** zoals universiteiten, wetenschappelijke bureaus van politieke partijen, het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer, wetenschappelijke, stichtingen, private (nationale en internationale) onderzoeksinstituten, etc. die de ministeries en/of het parlement gevraagd dan wel ongevraagd adviseren.

¹ Commissie Besluiten Nr. 97/404/EG van 10 juni 1997 (PbEG L169 van 27.06.97) en Nr. 97/579/EG van 23 juli 1997 (PbEG L 237 van 28.08.97).