

Vergaderjaar 2001–2002

28 101

Doeltreffendheid en effecten van de Kaderwet adviescolleges

Nr. 2²

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 13 februari 2002

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 30 januari 2002 overleg gevoerd met minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over **de brief van de minister d.d. 12 oktober 2001 met het evaluatieverslag De staat van advies (28 101, nr. 1)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Rehwinkel** (PvdA) constateert dat de doelstellingen van de Kaderwet adviescolleges slechts ten dele zijn gerealiseerd. Het aantal vaste externe adviescolleges is sterk afgenomen, maar er worden steeds meer tijdelijke en vooral eenmalige adviescolleges ingesteld; veel tijdelijke commissies hebben bovendien de neiging om permanent te worden, bijvoorbeeld de Waddenadviesraad. Er is dus een nog actiever beleid nodig om de voorgestane versobering en transparantie ook na het ambitieuze begin te realiseren. Is er overigens een relatie tussen de afname van het aantal vaste adviescolleges en het inhuren van andere instanties, zoals particuliere adviesbureaus en worden de desbetreffende gegevens structureel geregistreerd?

Het feit dat de politieke kleur van kandidaten een toenemende rol speelt bij de benoeming van de leden van adviescolleges, is strijdig met het streven om zoveel mogelijk op basis van deskundigheid te benoemen en met de doelstelling van een evenwichtige politieke samenstelling, waarmee moet worden voorkomen dat de adviescolleges als een soort schaduwparlementen de rol van de Tweede Kamer in de politieke besluitvorming ondergraven.

De vertegenwoordiging van vrouwen in adviescolleges blijft ondermaats, met name in tijdelijke adviescolleges. Zal de minister daarom de tijdelijke expertisecommissie Emancipatie in het nieuwe adviesstelsel (TECENA) opnieuw opstarten en zal hij ook andere maatregelen nemen om hier iets aan te doen? Etnische en culturele minderheden zijn nog sterker ondervertegenwoordigd. Wordt er wel hard genoeg naar vertegenwoordigers van die minderheden gezocht? Deskundigheid staat voorop, maar er moet wel bewust worden gezocht naar deskundige vrouwen en vertegenwoordigers van minderheden.

¹ Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Slob (ChristenUnie), Pitstra (GroenLinks), Horn (PvdA).
Plv. leden: Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Van Splunter (VVD), Nicolai (VVD), Wijn (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Rabbae (GroenLinks), Kuijper (PvdA).

² Eerder abusievelijk gedrukt onder 28 000-VII, nr. 52, dat hiermee komt te vervallen.

Hoewel de kaderwet ook een eind moest maken aan inkomensverschillen, loopt de hoogte van de vergoedingen voor de leden van adviescolleges nogal uiteen. Een aantal adviescolleges, met name de Gezondheidsraad, overschrijdt het in de kaderwet gestelde maximale aantal van vijftien leden.

De leden van een adviescollege moeten zich echt willen en kunnen inzetten voor dat adviescollege. Op dit moment zijn leden echter regelmatig absent bij vergaderingen, wellicht mede als gevolg van het feit dat de leden en met name de voorzitters van adviescolleges te vaak uit een kleine kring van bekende hoogleraren, bestuurders en voormalige politici worden gerekruteerd.

De voor de advisering gestelde termijnen worden regelmatig overschreden, waardoor de doelstelling van versnelling van het adviesbeleidsproces in verdrinking komt. Op zich laat men kwaliteit terecht vaak zwaarder wegen dan tijd, maar de minister zou de andere ministers en de adviescolleges ertoe moeten aansporen om de streeftermijnen zoveel mogelijk in acht te nemen, zonder dat dit ten koste gaat van de vereiste zorgvuldigheid.

De scheiding van advies en overleg blijkt minder strikt te kunnen worden aangebracht dan aanvankelijk gedacht. Komt de beoogde onafhankelijkheid daardoor niet in het geding?

De periode tussen 1 september, wanneer de adviescolleges hun werkplan moeten inleveren, en prinsjesdag is kort; bovendien wordt de inleverdatum soms niet gehaald. Dit gaat ten koste van de praktische werking van de adviezen. Bovendien beschikken ministeries vaak niet over procedures voor de omgang met adviescolleges, waardoor adviezen te weinig worden ingebed in de beleidscyclus. Die onduidelijkheid heeft vaak gevolgen voor de kwaliteit van het advies of voor de aansluiting van het advies op de adviesaanvraag. Hoe kan op dit punt verbetering worden aangebracht?

De adviescolleges produceren slechts weinig ongevraagde, omdat ministers niet op ongevraagde adviezen zouden zitten te wachten. Hoe verhoudt die houding zich tot de onafhankelijkheid van adviescolleges? Ook intersectorale en interdepartementale adviezen worden weinig verstrekt. Op dit punt ligt een taak voor het coördinerende ministerie van BZK, maar als blijkt dat de Eerste en Tweede Kamer nauwelijks gebruikmaken van de nieuwe mogelijkheid om rechtstreeks advies te vragen, moeten zij de hand ook in eigen boezem steken.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) constateert dat het over het algemeen is gelukt om advisering en overleg te scheiden, maar vraagt waarom die scheiding voortaan minder star zal worden gehanteerd.

Ook de beoogde versobering leek gerealiseerd te zijn, maar uit de toename van het aantal tijdelijke en eenmalige adviescolleges blijkt dat de versobering alweer afneemt. Waarom maken de ministeries zoveel gebruik van dergelijke adviescolleges? De vrees bestaat dat het ministerie van BZK onvoldoende zicht heeft op de inschakeling van dit soort adviescolleges. Hoe kan de oorspronkelijke doelstelling van transparantie en versobering weer tot gelding komen? Moeten de vaste adviescolleges bijvoorbeeld niet meer mogelijkheden krijgen om in te spelen op vraagstukken voor de kortere termijn, omdat de politiek zich daar vaak mee bezighoudt? Ook het vaker uitbrengen van ongevraagde adviezen kan nuttig zijn.

De Raad voor het openbaar bestuur (ROB) heeft de indruk dat de ministeries soms nauwelijks aandacht besteden aan de adviezen van adviescolleges. Wat is de mening van de minister daarover?

Intersectorale advisering vindt helaas slechts zelden plaats. Op zich wordt een intersectorale aanpak bevorderd als de desbetreffende kwestie in de ministerraad aan de orde komt, maar zijn departementen en ministers wel

erg geneigd om te erkennen dat een bepaalde kwestie intersectoraal is en dus in de ministerraad aan de orde moet komen?

Bij benoemingen in adviescolleges staat de deskundigheid terecht voorop, maar die eis maakt een min of meer gelijke vertegenwoordiging van vrouwen en allochtonen niet onmogelijk. Er moet dus beter gezocht worden naar deskundige vrouwen en allochtonen. De eis van deskundigheid betekent ook dat benoemingen niet louter op grond van politieke kleur dienen plaats te vinden.

Het is onduidelijk of het feit dat de anticumulatieregeling alleen geldt voor overheidsfunctionarissen, problemen oplevert. Zo ja, is het dan niet mogelijk om in overleg met de werkgever te bepalen of de werkzaamheden voor het adviescollege tot de functie van de betrokkene moeten worden gerekend en dus geen aparte honorering rechtvaardigen?

Mede ten behoeve van de werking van de adviezen, moeten de termijnen voor de advisering zoveel mogelijk in acht worden genomen. Wat vindt de minister overigens van de constatering van de ROB dat de politieke relevantie van adviesaanvragen soms beperkt is omdat zij vaak afkomstig zijn uit een te laag niveau van het desbetreffende departement?

De heer **Pitstra** (GroenLinks) spreekt zich uit tegen de toenemende tendens naar politieke afspiegeling en benadrukt dat deskundigheid de doorslag moet geven. Hoe wil de minister voorkomen dat adviescolleges verworden tot een «voorparlement»?

De indruk bestaat dat veel waardevolle adviezen geen belangrijke rol spelen in parlementaire debatten en in een la verdwijnen. Kunnen de secretariaten van de adviescolleges niet worden opgetuigd, zodat zij de adviezen aan de hand van communicatieplannen beter onder de aandacht kunnen brengen?

De adviescolleges adviseren te weinig uit eigen beweging en zouden ongevraagde adviezen moeten zien als advisering van het parlement, opdat het parlement zijn controlefunctie beter kan waarmaken. De werkprogramma's van de adviescolleges moeten dus flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op belangrijke vragen van het parlement, ook indien die vragen betrekking hebben op de korte termijn. Het parlement vraagt zelf overigens te weinig adviezen aan; wellicht moeten de andere Kamercommissies erop worden gewezen dat die mogelijkheid bestaat.

Het is betreuenswaardig dat leden van de Eerste Kamer onder druk van die Kamer nog steeds lid mogen zijn van adviescolleges. Wat is de opvatting van de minister hierover? Mede gelet op de veelvuldige absentie van sommige leden van adviescolleges en ten behoeve van de diversiteit moet overigens sowieso voorkomen worden dat steeds een beroep wordt gedaan op dezelfde mensen.

Alleen een inspanningsverplichting met concrete streefcijfers zal daadwerkelijk leiden tot een groter aantal vrouwen en allochtonen in adviescolleges. Welke concrete aanpak staat de minister op dit punt voor ogen?

De heer **Luchtenveld** (VVD) betreurt dat de kaderwet niet heeft geleid tot een versnelling van het advies-, beleids- en besluitvormingsproces. Als de Kamer aandringt op het vragen van een advies, wordt dat daardoor vaak gezien als een methode om de besluitvorming te vertragen. Het moet makkelijker worden om snel een advies te krijgen en de termijn waarbinnen een gedegen advies kan worden uitgebracht, moet zo reëel mogelijk worden vastgesteld.

De doorwerking van de adviezen van met name de strategische adviescolleges is slechts in beperkte mate zichtbaar geweest. Zowel de regering als het parlement moet daarom bij het voorbereiden van nieuw beleid meer aandacht geven aan strategische adviezen voor de middellange termijn.

Het is te betreuren dat vaste adviescolleges vaak worden gepasseerd ten gunste van eenmalige adviescommissies. Had bijvoorbeeld in plaats van

een staatscommissie niet net zo goed de ROB kunnen adviseren over de dualisering van het gemeentebestuur? Ook zijn er doublures, bijvoorbeeld op het punt van de WAO-problematiek, waarover zowel de commissie-Donner als de SER een advies heeft uitgebracht. Dergelijke doublures werken vertraging van de besluitvorming in de hand. Zijn er criteria voor het instellen van eenmalige adviescolleges, bijvoorbeeld de noodzaak van een specifieke deskundigheid?

Bij de samenstelling van de adviescolleges dient ten behoeve van het draagvlak voor de adviezen en de doorwerking van de adviezen rekening te worden gehouden met de politieke afspiegeling. Deskundigheid is belangrijk, maar in alle politieke stromingen is over het algemeen voldoende deskundigheid aanwezig om een evenredige verdeling mogelijk te maken.

Het is goed dat het ministerie van BZK het voortouw neemt bij het realiseren van de geformuleerde beleidsvoornemens, maar vooral de betrokken vakministers, de regering als geheel en de Kamer moeten de oorspronkelijke doelstellingen van de kaderwet in acht blijven nemen. Verdere bureaucratisering of toenemende vertraging bij de advisering moet worden voorkomen. Waarom blijft bijvoorbeeld de Wadden-adviesraad, zij het onder een andere naam, toch bestaan?

De adviescolleges zouden vaker ongevraagd advies moeten uitbrengen aan de Kamer en de Kamer zou de adviescolleges vaker moeten inschakelen.

Positieve discriminatie ten gunste van vrouwen en allochtonen is ongewenst. Bij werkelijk gelijke geschiktheid kan voorrang worden gegeven aan kandidaten uit deze doelgroepen, maar bij iedere benoeming moet deskundigheid belangrijker zijn dan volledige evenredigheid. Zowel bij de vrouwen als bij de minderheidsgroeperingen zijn er overigens heel veel deskundigen.

Het antwoord van de minister

De **minister** constateert dat er aandachtspunten zijn, maar dat de oorspronkelijke doelstellingen in belangrijke mate zijn gerealiseerd. Wijziging van de kaderwet is dus niet nodig. Er wordt algemeen erkend dat het nuttig is dat advies kan worden gevraagd aan deskundigen van buiten de regering en over het algemeen functioneren de adviescolleges behoorlijk. Vanuit zijn coördinerende rol houdt de minister in samenwerking met de betrokken ministers en de adviescolleges de doelstellingen van de kaderwet zoveel mogelijk in acht. Als een advies nodig is, moet dat kunnen worden aangevraagd, maar de minister ziet er kritisch op toe dat er geen onnodige adviesorganen worden ingesteld en dat tijdelijke colleges niet onnodig permanente colleges worden. Ook de Kamer kan daarbij een nuttige rol spelen door de adviezen apart te agenderen en de betrokken minister bij de instelling van een tijdelijk of eenmalig adviescollege of bij wijziging van het adviesstelsel kritisch te ondervragen over het nut en de noodzaak daarvan. Ook omwille van het politieke primaat en het aanzien van de adviescolleges is het wenselijk dat de adviezen en eventuele wijzigingen van het adviesstelsel zowel door de regering als door de Kamer kritisch worden bekeken.

Alleen als de regering meent dat een noodzakelijk geacht advies niet kan worden verkregen van een vast adviescollege, wordt gebruikgemaakt van eenmalige adviescolleges. De vaste adviesorganen beschikken niet altijd over de specifieke deskundigheid die nodig is om te adviseren over een bepaald probleem. De ROB zou bijvoorbeeld niet in staat zijn geweest om over de staatkundige ontwikkeling een even breed, diepgaand en gezaghebbend advies uit te brengen als de staatscommissie-Elzinga, waarin de belangrijkste deskundigen zitting hadden en die ten behoeve van het draagvlak een goede afspiegeling vormde van de pluriformiteit van de Nederlandse samenleving. In overleg met de minister van VROM is

geconcludeerd dat de behoefte aan integrale afweging en politiek-inhoudelijke advisering over de duurzame ontwikkeling van het Waddengebied de instelling van de permanente, gebiedsgerichte Waddenadviesraad rechtvaardigt; daarover kan de Kamer aan de hand van het desbetreffende wetsvoorstel zelf een oordeel vormen.

Een toename van het aantal eigen adviesaanvragen van de Kamer is niet raadzaam als het toch al afgenomen vermogen van politieke partijen tot eigen oordeelsvorming daarmee verder wordt ondergraven. Het zou ten behoeve van het politieke debat beter zijn als de politieke partijen, mede met behulp van de recente verhoging van hun subsidies, hun capaciteit en menskracht vergroten, zodat zij weer over meer onderwerpen zelf tot meningsvorming kunnen komen. Ook departementen moeten in staat zijn om zelf een oordeel te vormen over essentiële onderwerpen. Voorkomen moet worden dat de op afstand staande adviesorganen die wezenlijke functie van politieke partijen en ministeries overnemen.

Dankzij de kaderwet spelen de adviescolleges nu een minder prominente rol in het politieke debat, mede omdat er minder ambtenaren en belangenbehartigers in de adviesorganen zitting hebben. De beoogde scheiding tussen advies en overleg is dus gerealiseerd. Gelet op het politieke primaat en de grote behoefte die de overheid juist heeft aan beleidsadviezen voor de langere termijn, is een toename van het aantal adviezen voor de korte termijn ten nadele van langeretermijnadviezen niet wenselijk. De problemen die niet zonder advisering kunnen worden opgelost, zijn vaak ingewikkeld, bijvoorbeeld de WAO-problematiek, maar de inbedding van de programmering van de adviescolleges in het beleidsproces kan toch worden verbeterd via een verzakelijking van de relaties tussen de ministeries en de adviescolleges. Politieke belangstelling voor een advies betekent overigens niet per se dat ermee wordt ingestemd.

De adviescolleges mogen ongevraagd adviseren, maar gelet op het politieke primaat is het verstandig dat zij op dat punt terughoudend zijn. Bovendien zullen ongevraagde adviezen vaak minder aandacht krijgen dan gevraagde adviezen. In maart zal de reactie verschijnen op het ongevraagde ROB-advies over het adviesstelsel; dat advies is op veel minder materiaal gebaseerd dan de voorliggende evaluatie.

De adviescolleges richten zich op het werkkterrein van één departement, maar bepaalde zaken moeten in een breder perspectief worden gezien. Intersectorale adviezen worden interdepartementaal afgestemd; bovendien let de ministerraad bij de instelling van adviescolleges op het aspect van intersectoraliteit. De ministerraad besteedt relatief veel tijd aan de adviezen, alleen al omdat zij grote invloed kunnen hebben op de financiële mogelijkheden van andere departementen.

Bij benoemingen gaat het altijd om de vraag wat iemand op basis van zijn deskundigheid aan het adviescollege toevoegt. Om oververtegenwoordiging van een bepaalde politieke opvatting te voorkomen, is soms echter ook enige politieke spreiding gewenst. Volledige politieke afspiegeling is vaak onhaalbaar, is ongewenst en is dus ook geen doelstelling; er is dan ook geen sprake van een toename van het aantal benoemingen op basis van de politieke achtergrond. Mensen die geen lid zijn van een politieke partij, zijn overigens lang niet altijd onafhankelijk; iedereen heeft immers politieke denkbeelden.

Het is moeilijk om een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en vooral van allochtonen te realiseren, mede omdat zij niet evenredig vertegenwoordigd zijn in het aantal hoogopgeleiden in Nederland; bovendien bestaat ook elders, bijvoorbeeld bij politieke partijen, veel belangstelling voor kandidaten uit deze doelgroepen, omdat zij ook daar vaak nog steeds ondervertegenwoordigd zijn. Er moet daarom in de doelgroepen gericht worden gezocht naar hooggekwalificeerde kandidaten, omdat hun deelname aan adviescolleges iets toevoegt aan de waarde van de adviezen; bij deskundigheid gaat het immers niet alleen om kennis, maar ook om inzichten en ervaringen. Bij de instelling van een adviescollege let de

ministerraad er overigens op dat de samenstelling niet te eenzijdig is. Omdat de overheid inmiddels zeer doordrongen is van het belang van de emancipatie van vrouwen, is er geen reden om de TECENA opnieuw op te starten.

Het is het beleid dat leden van de Eerste Kamer geen lid kunnen worden van vaste adviescolleges, maar tegen hun lidmaatschap van eenmalige adviescommissies bestaat geen principieel bezwaar: het lidmaatschap van de Eerste Kamer is voor de meeste leden een partiële betrekking.

Adviescolleges mogen alleen bij een zeer goede motivering afwijken van het maximumaantal van vijftien leden. Aan het ledental van de Gezondheidsraad is geen bovengrens gesteld, omdat die raad adequaat en op korte termijn moet kunnen adviseren over specifieke ontwikkelingen op het grote terrein van de volksgezondheid.

De minister zal de adviescolleges nader aanspreken over het zorgwekkende feit dat sommige leden vaak absent zijn bij de vergaderingen. Op dat punt zouden in de reglementen van orde eigenlijk regels moeten worden gesteld. Dit probleem hangt deels samen met het gegeven dat deskundige mensen het vaak druk hebben.

Overschrijding van de in de kaderwet gestelde termijnen hangt vaak samen met de door het betrokken adviescollege nagestreefde kwaliteit van het advies. Het is vaak moeilijk om de adviestermijn vooraf goed in te schatten, omdat dan nog niet duidelijk is hoe moeilijk het is om de in de adviesaanvraag gestelde vragen te beantwoorden.

De anticumulatieregeling voor overheidsfunctionarissen is gerechtvaardigd: alleen al met het oog op het juiste gebruik van belastinggeld is het ongewenst dat iemand met een volledige baan bij de overheid een deel van zijn werktijd besteedt aan nevenfuncties die ook door de overheid worden bezoldigd. Dat neemt niet weg dat het nuttig is dat mensen met een overheidsbezoldiging elders nevenfuncties hebben.

Optuiging van de secretariaten van de adviescolleges is niet gewenst, evenmin als omvorming van de adviescolleges tot zelfstandige units van meningvorming. De adviescolleges moeten het in beginsel doen met de eigen capaciteit voor advisering, mede omdat zij geen exclusief adviesdomein vormen; de overheid heeft immers ook andere advisering nodig.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De Cloe

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De Gier