



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Binnenhof 22
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070-312 92 45
fax 070-312 92 33

e-mail griffier@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
T.a.v. mevrouw dr. G Ter Horst
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

datum 4 november 2008
betreft *Reactie Notitie de kwaliteit van de verbinding (31201, D)*
kenmerk 142426.02U

Geachte mevrouw ter Horst,

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin van de Eerste Kamer heeft met belangstelling kennis genomen van de herziene notitie over de toekomst van het adviesstelsel "Kwaliteit van de verbinding" (31201, D). De commissie is van mening dat er een verbeterde analyse van de problematiek rondom het adviesstelsel is gemaakt. Desalniettemin is zij van mening dat deze analyse en oplossingsrichtingen op onderdelen tekortschiet. De notitie roept bij de commissie nog een aantal vragen op. Alvorens daarop in te gaan wil de commissie echter een aantal algemene opmerkingen maken over de nakoming van de toezegging aan de Eerste Kamer geen onomkeerbare stappen te zetten ten aanzien van het adviesstelsel voordat met beide Kamers der Staten-Generaal over de nu voorliggende notitie is gesproken.

1. Algemene opmerkingen over de procedure

De commissie merkt op dat de regering de besluitvorming en uitvoering blijkbaar al ter hand genomen heeft zonder dat over de plannen met het parlement van gedachten is gewisseld. De commissie meent dat met de minister van BZK was afgesproken dat eerst over de nadere analyse gesproken zou worden alvorens tot besluiten over zou worden gegaan. De commissie constateert nu dat de ministerraad haar besluit omtrent de adviesstructuur opnieuw al genomen heeft, zonder overleg met het parlement.¹ Welke dwingende reden zag de regering om afspraken met de Eerste Kamer naast zich neer te leggen?

Voorts constateert de commissie dat in de notitie wordt gesproken over de aanstelling van een kwartiermaker die de plannen verder moet gaan vormgeven en uitvoeren. De commissie merkt op dat deze kwartiermaker blijkbaar de nodige ruimte krijgt om een nadere bezinning te maken ten aanzien van de inrichting van de verschillende clusters. Daarin wordt de uitwerking sterk afhankelijk van de opvattingen van deze kwartiermaker over het adviesstelsel, zo stelt de commissie vast. Daarmee wordt de betrokkenheid van het parlement opnieuw gereduceerd.

¹ Zie het persbericht van het ministerie van BZK "Clustering adviesraden" van 3 oktober 2008.



datum 4 november 2008
kenmerk 142426.02U
blad 2

Zoals nog eens uitdrukkelijk gestipuleerd in de motie Putters c.s. zijn de adviesorganen er tevens voor het parlement. De Tweede en Eerste kamer worden nu geconfronteerd met substantiële bezuinigingsvoorstellen. In het verlengde van de discussie over de zelfstandige begrotingsautoriteit van het parlement vragen de leden van de commissie aan de regering hoe deze zich nu en in de toekomst van een inbreng vanuit het parlement voorafgaand aan nadere ministeriële besluitvorming wenst te verzekeren.

2. Vragen over de analyse rond de advies- en kennisinfrastructuur

Motie Putters c.s.

De motie Putters c.s. (31201, C), aangenomen in het debat over de toekomstige kennis- en adviesstructuur in de Eerste Kamer d.d. 4 maart 2008, benadrukt dat voor de beoordeling van ingrepen in het adviesstelsel een samenhangend beeld nodig is van de variëteit in functies die adviescolleges, planbureaus, kenniscentra, kenniskamers en andere instituten op dit moment vervullen. De commissie heeft dit samenhangende beeld nog niet aangetroffen in de nieuwe notitie. Juist als de regering spreekt over de 'kwaliteit van de verbinding' is het echter cruciaal de verschillende functies van kennis- en adviesleveranciers te onderscheiden. Is de regering het hiermee eens? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering ons dit inzicht alsnog verschaffen en daarbij aangeven hoe daarbij de verhouding is tussen de advisering richting het ambtelijk apparaat en richting de politiek (het parlement)?

De commissie vraagt zich af in hoeverre de problemen die geschetst worden in de notitie zoals (onder andere) onder het kopje *De overheid in beweging* (p.11) tevens een probleem zijn bij/van de huidige adviesorganen? De commissie doelt met name op de waarnemingen van het kabinet dat "Juist de veelheid, variëteit en betwistbaarheid van kennis (doet) bij de overheid de behoefte aan betrouwbare en gedeelde informatie en kennis (doet groeien)" en dat er "sterk behoefte (is) aan inzicht in haalbaarheid en resultaatgerichtheid van bestaand beleid" en dat "de wetten van medialogica en dramademocratie inwerken op overheid en politiek bedrijf en dat korte termijn afwegingen prevaleren boven een onbevangen reflectie en een open oriëntatie op de lange termijn, waarbij kennis en advies juist tegenwicht kunnen bieden". In de motie Putters c.s. wordt de wenselijkheid van variëteit en continue en consistente analyse onderstreept. Vervullen de adviesraden niet een nuttige functie in de omgang met de bovengenoemde door het kabinet waargenomen ontwikkelingen?

Het valt de leden van de commissie op dat de nieuwe notitie in hoge mate redeneert vanuit het nut dat de advisering heeft voor departementen en regering. In de motie Putters c.s. heeft de Eerste Kamer juist gevraagd om de versterking van de brede en onafhankelijke informatievoorziening aan het parlement. Kan de regering aangeven op welke wijze zij dit denkt te borgen als de adviescolleges steeds onderdeel van bezuinigingen op de begrotingen van individuele departementen zijn? Zou in dat opzicht de ophanging van het adviesstelsel als geheel bij het ministerie van Algemene Zaken niet beter en meer voor de hand liggend zijn? Zo ja, waarom is dit niet voorgesteld? Zo nee, waarom niet?



datum 4 november 2008

kenmerk 142426.02U

blad 3

In de motie Putters c.s wordt ook het belang van ongevraagde advisering benadrukt. In de notitie gaat het kabinet daar nauwelijks op in. Wel gaat het kabinet in sterke mate uit van een beperking van het aantal adviezen, ongeacht de relevantie van de inhoud van de huidige advisering. Dat roept bij de commissie de vraag op hoeveel ruimte enerzijds de adviescolleges behouden om jaarlijks ongevraagde adviezen uit te brengen, en anderzijds de ruimte die het parlement heeft om adviezen aan de adviescolleges te vragen? Graag ontvangen zij van de regering hier een met percentages onderbouwde argumentatie. De commissie meent in het verlengde hiervan dat het wenselijk is wanneer adviescolleges naast reguliere adviezen ook andere adviesproducten uitbrengen, zoals (korte) analyses van actuele vraagstukken waarover zij in het verleden al eens geadviseerd heeft. Op die wijze kan bestaande kennis snel en effectief worden (her)gebruikt. Deelt de regering die opvatting? Zo ja, hoe groot is dan de ruimte hiervoor, vooral wanneer de actualiteit in eerste aanleg niet op het werkprogramma van dat jaar van het betreffende adviesorgaan staat? Zo nee, waarom vindt de regering dit niet van belang?

Commerciële en ad hoc advisering

In de notitie wordt het een en ander gezegd over de functies van (intern-departementale) kenniskamers waar het gaat om de aansluiting met externe adviesorganen. Dit roept de vraag op hoe de aansluiting is voorzien met de externe adviesverlening door de grote omvang aan ad hoc en commerciële advisering. Voorts leven bij de commissie zorgen over de toename van het aantal commerciële adviesbureaus en ad hoc advies commissies dat de departementen en de regering voorziet van beleidsadviezen. Kan de regering aangeven hoe op dit moment de verhouding tussen commercieel en niet commercieel c.q. ad hoc advies ligt, alsmede welke verhouding in het nieuwe stelsel aan de orde zal zijn? Wat zijn hier de doelstellingen van het kabinet en wat is de onderbouwing van deze doelstellingen? Hoe groot schat de regering het risico in dat met de afschaffing en vermindering van het onafhankelijke beleidsadvies door wettelijke geregelde adviescolleges een toename plaats zal vinden van het niet onafhankelijk commercieel advies? Hoe voorkomt de regering dit? Gezien de voorgenomen (feitelijke) opheffing van bepaalde adviesfuncties op bepaalde terreinen vraagt de commissie hoe te voorzien in relevante expertise? In hoeverre wordt in de toekomst in die expertise voorzien op ad hoc of commerciële basis?

'Frisse advisering'

Uit de notitie komt voorts het beeld naar voren dat de regering erg veel behoefte heeft aan 'frisse' advisering. Waarom wordt dat niet aanwezig geacht bij de huidige adviesorganen? Waarop is die aanname gestoeld? Kan de regering uitleggen wat onder 'frisse advisering' wordt verstaan en wat garandeert dat dit met de nu voorgestelde ingrepen wordt gerealiseerd? Overigens kan de regering via de bespreking van werkprogramma's en het benoemingenbeleid in de adviescolleges ook zelf bijdragen aan de agendering van onderwerpen en de inbreng van nieuwe (frisse?) perspectieven. Waarom kiest het kabinet niet voor verbeteringen via die weg?

Zwakke plekken en onderbenutting van strategisch potentieel in het adviesstelsel

De notitie benadrukt dat 'zwakke plekken in het adviesstelsel hebben geleid tot onderbenutting van het strategisch potentieel van de overheid' (pagina 8 bovenaan). De commissie verneemt graag van de regering wat ze daarmee bedoelt. Zij meent dat de onderbenutting van strategisch potentieel van de overheid niet aan de adviescolleges alleen toegeschreven kan worden, maar op zijn minst ook iets te maken heeft de (on)mogelijkheden van departementen om goede ad-



datum 4 november 2008
kenmerk 142426.02U
blad 4

viesvragen te stellen. Deelt de regering de opvatting dat het benutten en onderbenutten van strategisch potentieel te maken heeft met het samenspel tussen adviescolleges, departementen en parlement? Op welke wijze zullen de huidige voorstellen dat samenspel verbeteren volgens de regering? Is er bijvoorbeeld aan de kant van de departementen niet sprake van een zo mogelijk nog sterkere verkokering, waardoor de verwachtingen van clustering van adviescolleges over sectorale kokers heen nogal hooggespannen en deels onterecht zijn?

Bruikbaarheid van adviezen

Met de regering is de commissie van mening dat er gewerkt kan en moet worden aan de bruikbaarheid en het gebruik van de uitgebrachte adviezen. Het valt hen daarbij op dat de notitie nauwelijks ingaat op de vraag wat dit betekent voor de vragende partijen, te weten de departementen en het parlement. Een van de grote knelpunten ten aanzien van bruikbaarheid en gebruik is dat de departementen onvoldoende adequaat adviesvragen formuleren, en werkprogramma's mee helpen onderbouwen. Wat gaat er aan de zijde van de departementen veranderen? De motie Putters c.s. spreekt zich in dat opzicht ervoor uit om de mogelijkheden van de Kaderwet Adviescolleges beter te benutten. Kan de regering aangeven op welke onderdelen dat zal gebeuren om het gebruik van de advisering te optimaliseren? Bijvoorbeeld ten aanzien van het benoemingenbeleid, de totstandkoming van werkprogramma's en de wijze waarop kabinetsreacties (al dan niet interdepartementaal) tot stand komen? Overigens menen de leden van de commissie dat ook het parlement zelf zich die vragen zal moeten stellen, en met de adviescolleges over de onderlinge werkwijze moet spreken. Het initiatief daartoe nemen wij graag.

Gebruikte cijfers

De leden van de commissie vragen de regering toe te lichten waarom zij cijfers tot het jaar 2000 gebruikt om duidelijk te maken dat de adviescolleges onderling te weinig samenwerken. Waarom is geen gebruik gemaakt van feiten en cijfers na 2000? Is het de regering bekend dat juist in die periode vanaf 2000 veel adviezen tot stand zijn gebracht door samenwerking tussen adviescolleges en over sectorale kokers heen? In hoeverre heeft de regering daarmee rekening gehouden in de thans voorliggende voorstellen? Wat is het oordeel van de regering over de kwaliteit van die adviezen?

3. Vragen over de voorgestelde oplossingen

Variëteit in oplossingsrichtingen

Ten aanzien van de voorstellen voor verandering van de structuur van het adviesstelsel heeft de commissie ook enkele vragen en een opmerking. Het is opvallend dat de voorstellen vooral structuurwijzigingen tot gevolg hebben. In de oplossingsrichtingen wordt niet meer gesproken over de werkwijze, de relatie tussen adviescolleges, departementen en parlement en de wijze waarop aan complexe maatschappelijke vraagstukken tegemoet gekomen moet worden. De leden wijzen erop dat geen enkele structuur het gewenste resultaat zal opleveren zonder voldoende aandacht daarvoor. Dat is de reden dat de voorgaande vragen zijn gesteld. De commissie vraagt de regering om bij de uitwerking van de verschillende clusters toe te zeggen dat er ruimte bestaat om binnen het cluster variëteit in vormgeving mogelijk te maken, zodat ingespeeld kan worden op de aard van de vraagstukken en van het netwerk van cruciale stakeholders dat betrokken is. Kan de regering toezeggen dat die variëteit mogelijk is (bijvoorbeeld door



datum 4 november 2008
kenmerk 142426.02U
blad 5

te kiezen voor het werken met kamers, commissies, meer en minder specialistische commissies e.d.)? Zo nee, waarom niet?

Voorgestelde adviesstructuur voor de verschillende domeinen

Ten aanzien van het cluster van de Fysieke Omgeving valt op dat de Algemene Energieraad in de nieuwe plannen blijft bestaan. Kan de regering toelichten op welke wijze dat binnen het cluster van de Fysieke Omgeving vorm zal krijgen? Daarnaast wordt de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen niet alleen opgeheven, ook de functies zijn verwijderd uit de plannen. Uit brieven van de Minister van VROM maken wij op dat de regering meent dat het beleid rond gevaarlijke stoffen af is en dat geen behoefte meer bestaat aan advisering rond gevaarlijke stoffen. Hoe verhoudt dit zich tot de uiterst complexe dynamiek die zich rond de gevaarlijke stoffen en de leefomgeving voordoet en de opvatting van deskundigen dat de vragen over de omgang daarmee alleen maar in complexiteit toe zullen nemen? Op basis waarvan meent de regering dat zij deze kennis al in huis heeft? Het lijkt de commissie verstandig als de regering de advisering over gevaarlijke stoffen blijvend een plaats geeft. Kan de regering dit toezeggen?

Ten aanzien van het sociaal-culturele domein kiest de regering ervoor de RVZ en de RMO samen te voegen. Gaarne ontvangt de commissie een nadere onderbouwing van samenvoeging van de RVZ en RMO, gegeven de verschillende beleidsterreinen. Hoe wordt erin voorzien dat de daarmee verbonden variëteit in problemen en probleemstellingen (zie motie Putters) een evenwichtige plaats krijgen in werkprogramma's en adviesaanvragen? Deelt de regering de opvatting dat de advisering over volksgezondheid en zorg ten principale een ander terrein beslaat dan de advisering over sociale stabiliteit en participatie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze borgt de regering dat die onderwerpen voldoende tot hun recht zullen komen in zowel werkprogramma's als het benoemingenbeleid?

Voorts constateren de leden van de commissie dat de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur beide zelfstandig blijven bestaan. Wat maakt de positie van deze raden anders dan die van de RVZ en de RMO? De regering bepleit wel samenwerking tussen alle raden op het sociaal-culturele domein, maar hoe moet dat eruit zien? Kan de regering dat met enkele voorbeelden toelichten en daarbij aangeven wat de nieuwe situatie anders maakt dan de huidige?

Vanwege de rol van de SER en het CPB heeft de regering geen behoefte meer aan advisering op het economisch terrein. De commissie neemt daar kennis van. Vanuit het parlement geredeneerd kan daar anders tegenaan worden gekeken. Graag ontvangt de commissie een nadere argumentatie voor dit standpunt, waarbij wordt ingegaan op de verschillende functies die SER, CPB en onafhankelijke adviescolleges hebben. Voorts geeft de regering aan dat het in de rede ligt om de Algemene Energieraad en de Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid samen te voegen. Waarom ligt dit in de rede? Welke informatiebehoeften worden hierdoor meer optimaal bediend?

Op bestuurlijk en juridisch terrein heeft de commissie moeite de alinea uit de notitie te begrijpen: 'Voor de twee domeinen bestuurlijk-juridisch en internationaal bestaan thans twee adviesraden. Deze zijn echter geënt op de nu bestaande praktijk ten aanzien van de adviesraden en



datum 4 november 2008
kenmerk 142426.02U
blad 6

niet op datgene wat het kabinet voorstaat ten aanzien van de toekomstige adviesstructuur in algemene zin. Om die reden zal voor (en in overleg met) die twee raden een nadere bezinning plaatsvinden over taakopvatting, werkgebied, samenstelling e.d. waarbij het streven is de adviesstructuur op die twee domeinen in lijn te brengen met de algemene benadering c.q. datgene wat voor de overige domeinen wordt voorgesteld.' Kan de regering aangeven wat in deze alinea wordt verstaan onder 'de nu reeds bestaande praktijk', de adviesstructuur 'in algemene zin', de 'algemene benadering' van de adviesstructuur en de 'nadere bezinning' waar het gaat om de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Adviesraad Internationale Vraagstukken? Hoe gaat die nadere bezinning plaatsvinden? In het licht van welke specifieke overwegingen acht de minister een dergelijke nadere bezinning gewenst? Men verwijst weliswaar naar een 'algemene benadering' waaraan taakopvatting, werkgebied, samenstelling e.d. moeten voldoen, maar die algemene benadering vraagt om uitwerking voor deze organen, die op hun terrein de specialisten zijn en geen mede-adviesraden kennen waarmee gefuseerd/geclusterd zou kunnen worden. Hier is het synergieargument dus niet of minder van toepassing.

Zeer recent heeft minister Cramer, mede namens u, nog tegenover de Tweede Kamer bevestigd dat men de uitspraak van Tweede en Eerste Kamer over het al dan niet opheffen van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS) zal honoreren. Wat is de motivering voor de voorgenomen opheffing van de AGS in het licht van de criteria in motie Putters c.s.? In de kabinetsreactie op evaluatie AGS (29 383, nr. 111) wordt als hoofdargument voor afschaffing gehanteerd: 'afnemende omvang van de adviesbehoefte'. Tegelijk wordt aangegeven dat waar die behoefte nog bestaat, daarin op het operationele niveau kan worden voorzien door een door provincies geïnitieerd netwerk, terwijl op strategisch niveau de RMNO en op tactisch niveau een specialistenforum (DORA) in de nog bestaande behoefte kan voorzien. Waarom zou er op dit terrein geen behoefte zijn aan coördinatie/afstemming ten behoeve van consistente en continue analyse als bedoeld in de motie Putters c.s.?

De commissie ziet uw antwoord met meer dan gemiddelde belangstelling tegemoet. Het moge duidelijk zijn dat de Eerste Kamer haar eigen standpunt nog zal bepalen mede in het licht van de antwoorden van de regering.

Hoogachtend,

Drs. L.M.L.H.A. Hermans

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat /
Algemene Zaken en Huis der Koningin