

Vergaderjaar 2007–2008

**24 503****Algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (Kaderwet adviescolleges)****31 201****Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008****Nr. 39****VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 28 februari 2008

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (ChristenUnie).

Plv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Atsma (CDA), Van Gent (GroenLinks), Knops (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Cramer (ChristenUnie) en Vermeij (PvdA).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Van Gent (GroenLinks), voorzitter, Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), Poppe (SP), Weekers (VVD), ondervoorzitter, Dijsselbloem (PvdA), Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Vietsch (CDA), Verdonk (Verdonk), Abel (SP), Jansen (SP), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Wolbert (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Bouchibti (PvdA), Jasper van Dijk (SP), Thieme (PvdD), Fritsma (PVV) en Van Toorenburg (CDA).

Plv. leden: Bilder (CDA), Dibi (GroenLinks), Nicolai (VVD), Timmer (PvdA), Kant (SP), Blok (VVD), Bouwmeester (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Willemse-van der Ploeg (CDA), Pechtold (D66), Blanksma-van der Heuvel (CDA), Neppéus (VVD), Karabulut (SP), De Wit (SP), Voordewind (ChristenUnie), Heijnen (PvdA), Zijlstra (VVD), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), Ulenbelt (SP) en Madlener (PVV).

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup> en de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie<sup>2</sup> hebben op 30 januari 2008 overleg gevoerd met minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **hoofdstuk 3.3. de adviesfunctie uit de Nota vernieuwing Rijksdienst (31 201, nrs. 2 en 3);**
- **de participatie van vrouwen en leden van minderheden in adviescolleges (24 503, nr. 38).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand samenvattend verslag uit.

**Vragen en opmerkingen uit de commissies**

De heer **Schinkelshoek** (CDA) meent dat de omvang van de adviesinfrastructuur kan worden verkleind en dat deze infrastructuur vooral sterk moet worden verbeterd.

- Het herontwerp van het adviesstelsel mist een grondige analyse van de maatschappelijke en politieke behoefte aan adviezen, beperkt zich tot uitdunning van adviesorganen en komt neer op politiek-bestuurlijke centralisatie.
- De benadering is te bureaucratisch, technocratisch en centralistisch: de advisering wordt ondergeschikt gemaakt aan wat op het departement is bedacht.
- Er is te weinig erkenning voor het meedenkend vermogen van deskundige burgers en organisaties, die vaak minder verkokerd denken dan de overheid, voor de in een parlementaire democratie belangrijke rol van de advisering voor de georganiseerde tegenspraak en voor het signaleren van verwachte maatschappelijke problemen.
- Is de minister bereid om op basis van een fundamentele herbezinning nieuwe voorstellen te formuleren die tegemoetkomen aan de genoemde bezwaren?
- De minister moet heldere en stevige werkafspraken met de adviesraden maken om overbodige ongevroegde adviezen te voorkomen.
- De ondersteunende secretariaten moeten kritisch worden doorgelicht ten behoeve van een fikse afslanking of een bundeling bij de WRR of de Algemene Bestuursdienst.

- Ter beperking van de bureaucratie moet de verplichte, vaak obligate kabinetsreactie op adviezen worden afgeschaft.
- Kan er ter vergroting van de toegankelijkheid van adviezen een internetportal worden opgezet met links naar de websites van de adviesorganen en met een goede zoekmachine?

Mevrouw **Van der Burg** (VVD) benadrukt het primaat van de politiek. Momenteel komen er zoveel adviezen dat zij, mede door hun vaak grote omvang, niet allemaal gelezen worden. Er moeten gerichtere adviezen worden gevraagd en de adviescolleges moeten onbevooroordeelde en onafhankelijke adviezen geven.

- Kennelijk heeft de met het in 1993 verschenen rapport Raad op maat beoogde ontkokering nog steeds niet plaatsgevonden. Zal dat nu dan wel gebeuren?
- Het is twijfelachtig of de gekozen oplossing, adviescolleges met een vaste kern en een schil eromheen, zal leiden tot minder adviezen en betere samenwerking.
- Wat zijn de toegevoegde waarde en de synergetische rol van de WRR en waarom heeft de WRR zich tot nu toe niet waargemaakt?
- Zijn de vele kenniscentra van het Rijk en de vele ambtelijke commissies, die niet onder de Kaderwet vallen, allemaal echt nodig? Welke kosten zijn met al deze organen gemoeid?
- In hoeverre maken de adviesraden gebruik van moderne communicatiemiddelen om de burgers te bereiken en om de adviezen korter en leesbaarder te maken?
- Met uitzondering van de technische en uitvoerende adviesraden moeten alle adviesraden worden afgeschaft. Alle secretariaten en staven van de adviesraden moeten in afgeslankte vorm worden ondergebracht in één gebouw. Daar moet een professionele instantie worden gevestigd die in staat is om goede advies- of onderzoeksopdrachten te formuleren en om in samenspraak met de minister of het parlement te bepalen welke deskundigen voor een bepaald advies nodig zijn.
- Ook de Kamer zou een concrete adviesvraag moeten kunnen indienen bij adviesraden, zoals al bij de «quick service»-organisaties mogelijk is.

De heer **Van Raak** (SP) onderschrijft dat de adviesraden flexibeler en minder verkokerd moeten werken. De Kamer en de regering worden overgesteld met adviezen die soms overbodig, versnipperd en politiek georiënteerd zijn en afkomstig zijn van instellingen die vooral bezig zijn met het bewijzen van hun eigen bestaansrecht. Een individuele benadering van experts is vaak zinvoller dan de adviezen van de adviesraden.

- De indruk bestaat dat de bezuiniging van 20% leidend is bij de voorstellen. Een analyse van en een visie op het adviesstelsel en de adviesbehoefte zouden leidend moeten zijn en zouden ook zeker bezuinigingen opleveren. Die analyse en die visie mogen niet op de lange baan worden geschoven.
- De meerwaarde van individuele adviesraden mag niet verloren gaan. Bij de samenvoeging moet de nadruk daarom liggen op inkrimping van de managementlaag, secretariaten en faciliteiten.
- De Onderwijsraad geeft te veel adviezen over te veel verschillende onderwerpen. Er is meer behoefte aan algemene analyses van het onderwijs na gerichte adviesaanvragen.
- Adviesraden moeten terughoudend zijn met ongevraagde adviezen.
- In verband met de kosten en de behoefte aan een duurzame kennisopbouw is een toenemende inhuur van externe adviseurs zeer ongewenst.
- De nieuwe adviesraden moeten flexibel gebruikmaken van «kaartenbakken» van experts en van de in de opgebouwde netwerken aanwezige kennis.

- Is de minister bereid om de Gezondheidsraad, die wél bruikbare adviezen uitbrengt, zijn huidige positie te laten behouden?
- Waarom weigert de minister de door de KNAW voorgestelde gedragscode te ondertekenen die de onafhankelijkheid van adviezen moet waarborgen?

De heer **Pechtold** (D66) vraagt om een inventarisatie van alle adviesorganen, inclusief tijdelijke en meer politieke commissies. Op basis van die inventarisatie kan een volgende stap worden gezet, bijvoorbeeld een duidelijke legitimatie van de adviesorganen: zijn zij van het kabinet, van de Tweede Kamer of van allebei?

- Is het «old boys' network» bepalend voor de samenstelling van de adviesorganen?
- In de kenniscentra en in secretariaten van adviesorganen en politieke commissies is sprake van ongewenste verwevenheid van externe deskundigen en ambtenaren. Brengt dit de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de adviesorganen niet in gevaar?
- Er is behoefte aan ongeorganiseerde tegenspraak in de vorm van denktanks.
- De premier moet op dit punt een grotere rol spelen om te onderstrepen dat de regering dit onderwerp serieus neemt en om samen met de minister veranderingen tot stand te brengen.
- Op nieuwe terreinen zoals integratie ontbreekt een visie achter de beoogde samenvoeging van adviesorganen.
- Niet een rigide kaasschaafmethode maar inhoudelijke argumenten moeten bepalend zijn. Dat kan leiden tot grotere bezuinigingen maar ook juist tot een duurder adviesstelsel. Hetzelfde geldt voor de verhouding 80:20 tussen gevraagde en ongevraagde adviezen.
- Hoe en onder welke voorwaarden zal samenvoeging van secretariaten plaatsvinden?
- Er moet rekening mee worden gehouden dat de adviesorganen, net als in eerdere gevallen, met een goed georganiseerde lobby bezuinigingen zullen proberen te voorkomen.
- Hoe wordt ervoor gezorgd dat er daadwerkelijk iets wordt gedaan met de adviezen?
- Er moeten nu eerst een analyse, een visie en een duidelijk geformuleerde ambitie komen. Daarbij moet onder andere aandacht worden besteed aan de legitimatie, samenstelling en verschillende niveaus van de adviesraden, de verantwoordelijkheid en de procedure.

De heer **Heijnen** (PvdA) constateert dat de antwoorden op de schriftelijke vragen genuanceerder zijn dan het hoofdstuk in de nota Vernieuwing Rijksdienst en een goede aanzet zijn voor het herontwerp van het adviesstelsel. Het adviesstelsel functioneert redelijk, maar op onderdelen zijn verbeteringen, flexibilisering en afslankingen nodig in het kader van het streven naar een efficiëntere overheid, dat is vertaald in een taakstelling van 20%.

- Moet de Kaderwet uiteindelijk worden aangepast? Zo ja, dan moet dat wetgevingstraject worden ingezet met een aparte nota waarin in samenspraak met de adviesraden de uitgangspunten worden uitgewerkt.
- Als het nieuwe adviesstelsel met het oog op de duurzaamheid en de onafhankelijkheid van de politieke conjunctuur wordt ondergebracht in een apart hoog college van staat, hoeft wellicht niet zo'n vergaande clustering van de adviesraden plaats te vinden. In dat aparte college zou de ondersteuning moeten worden gecentraliseerd, terwijl de advisering afhankelijker zou moeten worden van de adviesvraag van de regering en de Kamer.
- Is de minister bereid om de inspanningsverplichting voor evenredige

vertegenwoordiging van vrouwen in adviesraden aan te scherpen tot een resultaatsverplichting?

De heer **Brinkman** (PVV) meent dat een grondige analyse van de adviesraden zou leiden tot een veel forsere taakstelling. Zo'n analyse wordt echter belemmerd door de politieke verkokering van de adviesraden, die leidt tot een georganiseerde lobby en die hun onafhankelijkheid ondermijnt, vooral bij ongevraagde adviezen. Adviesorganen zouden daarom geen ongevraagde adviezen meer mogen geven.

- Aanscherping van de inspanningsverplichting voor de vertegenwoordiging van vrouwen in adviesraden is ongewenst, want een rigide verplichting kan ten koste gaan van de kwaliteit.

### **Antwoord van de minister**

De **minister** is bereid om een fundamentele analyse van het adviesstelsel te maken, maar betwijfelt of die zal leiden tot een visie die door de meerderheid van de Kamer wordt onderschreven. Over de aan adviesraden toegekende functies wordt immers heel verschillend gedacht. Een nieuwe analyse mag overigens niet leiden tot uitstel van de noodzakelijke verbeteringen van het adviesstelsel. In de analyse zal aandacht worden besteed aan onafhankelijkheid, de samenstelling en de verschillende niveaus van de adviesorganen, de verantwoordelijkheid en de procedure.

- De minister benadrukt het primaat van de politiek: als de politiek advies wil, wordt dat gevraagd. Ongevraagde adviezen moeten mogelijk blijven. De verhouding van 80:20 tussen gevraagde en ongevraagde adviezen is daarbij geen rigide beginsel. Het probleem zit niet in de kwaliteit van de huidige adviezen, maar in het feit dat veel adviezen te omvangrijk of niet bruikbaar zijn voor het politieke bestuur en dat er te veel adviezen zijn.
- In de behoefte aan tegenmacht moet niet worden voorzien via de adviesraden.
- De gemiddelde taakstelling van 20% voor de adviesraden is geen leidend beginsel. Afhankelijk van de uiteindelijke keuzes, die goed onderbouwd moeten worden, kunnen de bezuinigingen groter zijn of kan het adviesstelsel juist meer geld gaan kosten.
- Sinds het advies Raad op maat zijn diverse evaluaties van het adviesstelsel uitgevoerd. Twee evaluaties van de Kaderwet adviescolleges, het rapport Het adviesstelsel doorgelicht en het advies Spelen met doorwerking hebben aangetoond dat het adviesstelsel verkokerd werkt, dat adviezen en adviesaanvragen onvoldoende op elkaar aansluiten en dat de adviezen soms voorspelbaar zijn omdat te weinig nieuwe leden worden aangezocht. Uit De overheid in de kennissamenleving, het eindverslag van het SG-beraad uit 2004, bleek dat er te weinig aandacht is voor strategische advisering op de middellange termijn.
- De voorliggende voorstellen zijn geformuleerd in samenspraak met de adviesraden en zijn de pragmatische uitwerking van de motie-Nijs/Spies, die de regering ertoe oproep om het adviesstelsel af te slanken en het stelsel efficiënter, meer multidisciplinair en flexibeler te maken. Bij de keuze voor zes domeinen is uitgegaan van de beleidsvelden waarop de politiek zich beweegt, de bestaande adviesraden en de mogelijkheden voor clustering.
- De minister zou op zich liever een fundamentele herziening van het adviesstelsel en een toekomstbestendige clustering op basis van maatschappelijke problematiek willen. Zij zal de Kamer een inventarisatie zenden van de bestaande adviesraden, adviescommissies, planbureaus en kennisinstituten, die in samenhang moeten worden bekeken. Afhankelijk van het overleg met de adviesraden en het parlement en het kabinetsberaad zijn verschillende scenario's denkbaar, maar de minister verwacht dat de uiteindelijke keuzes niet veel zullen afwijken

- van de voorliggende voorstellen. Een breder standpunt over de advisering aan de politiek valt overigens buiten haar huidige mandaat.
- De Kamer zal worden geïnformeerd over de kosten die zijn gemoeid met kenniscentra.
  - In het Nederlandse systeem zijn de planbureaus en de kenniscentra beschikbaar voor strategische adviezen voor de middellange termijn.
  - Voorafgaand aan de keuze van de domeinen is erover nagedacht om de WRR als een soort kapstok boven de andere adviesraden te plaatsen, maar dat wilde de WRR niet.
  - De adviesraden hebben hun gezamenlijke standpunt over het adviesstelsel schriftelijk duidelijk gemaakt. De fundamentele analyse die door de Kamer wordt verlangd, zal sterker afwijken van dat standpunt van de gezamenlijke adviesraden dan de huidige voorstellen.
  - Er is niet gekozen voor afschaffing van de standaardreactie van de regering op adviezen, omdat de regering de nadruk wil leggen op gevraagde adviezen en omdat het redelijk is om op dergelijke adviezen te reageren. De minister zal echter overwegen of afgesproken kan worden dat de regering niet op alle adviezen hoeft te reageren.
  - In een dualistisch stelsel ligt het voor de hand om af te spreken welke adviesraad aan de regering en welke adviesraad aan de Kamer adviseert. Het zou overigens zuiver zijn als de Kamer een eigen onderzoeksbudget zou hebben om advies te vragen aan adviesraden.
  - Er zal worden uitgezocht of de toegankelijkheid van de adviezen kan worden vergroot middels een internetportal.
  - In het «kaartenbakmodel» is sprake van een kleine vaste bezetting en wordt op ad-hocbasis de hulp van experts ingeroepen. Omdat dit model bij de Gezondheidsraad goed werkt, wordt het ook bij de andere domeinen ingevoerd.
  - Technische adviescolleges zoals de Gezondheidsraad vallen buiten de voorliggende voorstellen, maar komen wel aan de orde bij het door de Kamer gevraagde totaaloverzicht. Wat de regering betreft, behoudt de Gezondheidsraad zijn huidige positie. De minister van VWS is verantwoordelijk voor de omvang ervan.
  - De minister zal de opmerking van de heer Van Raak over de Onderwijsraad doorgeven aan de minister van OCW.
  - Afslanking van het adviesstelsel mag niet leiden tot extra inhuur van externen.
  - Op de door de KNAW voorgestelde gedragscode zal schriftelijk worden ingegaan.
  - De minister-president speelt een rol bij de vaststelling van het jaarlijkse Onderzoeksplan.
  - Ambtenaren zijn nooit stemhebbend lid van adviesraden. Wel vinden sommige adviesraden het ten behoeve van de acceptatie van hun advies prettig als ambtenaren hun vergaderingen bijwonen om het proces van adviesontwikkeling mee te maken.
  - Elk voorstel voor invulling van adviesraden moet bijdragen aan gelijke vertegenwoordiging van vrouwen en aan een deelname van 10% van mensen met een andere culturele achtergrond; als daarvan wordt afgeweken, moet dat worden beargumenteerd. Dat gaat dus verder dan het hanteren van streefcijfers, maar een resultaatverplichting gaat te ver.
  - De minister vraagt de Kamerleden om er na het verschijnen van de nieuwe analyse bij hun fractiegenoten op aan te dringen dat zij op hun beleidsterrein niet vasthouden aan de instandhouding van adviesraden die op basis van die analyse zouden moeten verdwijnen.

## **Toezeggingen**

- De minister zal de Kamer een brief sturen over de gedragscode voor onderzoek van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW).
- De minister zal de Kamer een overzicht sturen van kenniscentra, planbureaus en adviescommissies.
- De minister zal de Kamer voor medio mei 2008 een brief zenden met een analyse van het kennis- en adviesstelsel en haar visie op en een plan voor een goed functionerend adviesstelsel. Ook elementen als samenstelling van de adviesorganen, hun onafhankelijkheid, procedure en overleg zullen hierbij aan de orde komen.

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

De voorzitter van de algemene commissie voor Wonen, Werken en Integratie,  
Van Gent

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