

Vergaderjaar 2013–2014

33 817

Wijziging van de Kaderwet adviescolleges houdende vermindering van het maximum aantal leden en het laten vervallen van de verplichte kabinetsreactie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De Kaderwet adviescolleges biedt een algemeen wettelijk kader waarbinnen adviescolleges tot stand kunnen worden gebracht en waarbinnen zij hun adviestaak kunnen uitoefenen. De regeling geldt zowel voor de vaste colleges van advies in de zin van artikel 79 van de Grondwet als voor colleges met een tijdelijke of eenmalige adviestaak ten aanzien van wetgeving of beleid.

De Kaderwet adviescolleges beoogt de instelling van adviescolleges met waarborgen te omkleden en geeft voorts voor de in te stellen adviescolleges een eenvormige regeling van de inrichting en werkwijze. De Kaderwet adviescolleges beoogt de versobering en transparantie van het adviesstelsel te bevorderen, de scheiding van advies en overleg en daarmee het herstel van het politieke primaat en verheldering van de politieke besluitvorming te bewerkstelligen, en de politieke aansturing van adviescolleges te verbeteren.

De voorgestelde wijziging beoogt enerzijds het maximale aantal leden van adviescolleges te beperken en anderzijds de verplichte kabinetsreactie op adviezen te laten vervallen en in plaats daarvan te zorgen voor een betere koppeling van adviezen aan de politieke agenda.

2. Vermindering maximum aantal leden

Het ontwikkelperspectief van de adviescolleges wordt vanaf 2005 bepaald door de nota Vernieuwing Rijksdienst¹ en de notitie Kwaliteit van de verbinding.² In de verdere uitwerking van het programma Vernieuwing Rijksdienst werd reeds voorgenomen om het maximale aantal leden van adviescolleges te beperken.

De regering geeft met dit wetsvoorstel uitvoering aan dit voornemen.

Thans is in de Kaderwet adviescolleges bepaald dat een adviescollege bestaat uit een voorzitter en ten hoogste 14 leden. In 2011 heeft het

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 3.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 490, nr. 3.

kabinet te kennen gegeven het maximum aantal leden te willen beperken tot 10, met inbegrip van de voorzitter.³ Kleinere adviesraden dragen bij aan de versoering van het adviesstelsel. Het beperken van het maximum aantal leden tot 10 past binnen de bredere ontwikkeling naar een compacte, slagvaardige en efficiënte rijksdienst, waarbij kosten voor personeel en materieel verminderd moeten worden. Ook de adviescolleges worden in deze beweging betrokken.

In het verslag van de derde evaluatie van de Kaderwet adviescolleges wordt geconstateerd dat bij vrijwel alle adviescolleges in het kader van ontstane vacatures al enige tijd rekening wordt gehouden met de voorgenomen vermindering van het maximum aantal leden. Een enkel adviescollege bestaat momenteel uit meer dan 10 leden. Met dit wetsvoorstel wordt de beweging naar een kleinere omvang van de adviesraden wettelijk geborgd.

Aanvankelijk bestond het voornemen om met het oog op de flexibiliteit in de Kaderwet adviescolleges eveneens de mogelijkheid te creëren om maximaal

5 tijdelijk geassocieerde leden voor de duur van een adviesproject te kunnen benoemen om in de behoefte van kennis voor specifieke adviesonderwerpen te kunnen voorzien. De regering ziet hier echter bij nader inzien van af. De rol en status van een tijdelijk lid van een adviescollege in relatie tot die van de vaste leden is onduidelijk en daarmee naar het oordeel van de regering ongewenst. De benoeming van de leden van de adviescolleges is een zorgvuldig proces waarbij de leden op de nodige kennis en expertise worden geselecteerd, zoals bepaald in artikel 12 van de Kaderwet. De Kaderwet adviescolleges voorziet in artikel 19 reeds over voldoende mogelijkheden voor een adviescollege om zich te doen bijstaan door andere personen, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak nodig is.

3. Laten vervallen van de verplichte kabinetsreactie

Het huidige artikel 24, eerste lid, van de Kaderwet bepaalt dat de verantwoordelijke minister de beide kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst in kennis stelt van zijn standpunt over een door hem gevraagd en tijdig uitgebracht advies over een vast te stellen ministeriële regeling of over te voeren beleid en over een uit eigen beweging uitgebracht advies over hoofdlijnen van beleid. In het huidige tweede lid van dit artikel is bepaald dat indien de vaststelling van het standpunt niet binnen deze termijn plaatsvindt, de beide kamers der Staten-Generaal hiervan gemotiveerd in kennis worden gesteld.

De kabinetsreactie op een advies vormt een van de bouwstenen in het politieke debat. Naar aanleiding van de derde evaluatie van de Kaderwet adviescolleges heeft het kabinet zich op het standpunt gesteld dat de kabinetsreactie in de huidige situatie te weinig bijdraagt aan het debat. Verbetering daarvan zit niet zozeer in het naleven van de termijn, maar in een betere koppeling van het advies aan de politieke agenda. Op die manier wordt een advies meegenomen op het moment dat het advies tot maatregelen leidt of op het moment dat het advies in de Tweede Kamer wordt behandeld.⁴

In het verslag van de derde evaluatie van de Kaderwet adviescolleges wordt net als bij de voorgaande twee evaluaties geconstateerd dat de gestelde termijn voor de minister om binnen drie maanden na ontvangst te reageren op een advies bij veel adviezen niet wordt gehaald. Kabinets-

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 III, nr. 11, blz. 2 en Kamerstukken II 2011/12, 28 101, nr. 11, blz. 3.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 28 101, nr. 11, blz. 3 en Kamerstukken II 2011/12, 28 101, nr. 12.

reacties binnen de termijn van drie maanden zijn meestal procesmatig en geven een eerste indicatie voor wat er verder met het advies gaat gebeuren. Geconcludeerd wordt dat de uitdaging vooral ligt in de aansluiting op de politieke agenda.⁵

De regering komt, gezien de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in de drie evaluaties van de Kaderwet, tot de conclusie dat onafhankelijke advisering aan het kabinet van wezenlijke betekenis is voor de kwaliteit van overheidsbeleid en de kwaliteit van het openbaar bestuur. Uit de evaluaties komt naar voren dat er in zijn algemeenheid waardering is voor de inhoudelijke kwaliteit van de adviezen van adviescolleges, maar dat aspecten als bruikbaarheid, effectiviteit, timing en doorwerking van adviezen onderwerp van een voortgaande discussie zijn. In de evaluaties wordt de verbetering van deze aspecten vooral gezocht in het verbeteren van de relatie en de interactie tussen adviesvrager en adviseur. Deze interactie zou gedurende het gehele adviestraject versterkt moeten worden. In de tweede en derde evaluatie wordt daarnaast een positieve ontwikkeling gesignaleerd in de productdifferentiatie door de adviescolleges en andere communicatiestrategieën rondom het uitbrengen van een advies (bijvoorbeeld het organiseren van publieke debatten en congressen, adviezen presenteren aan stakeholders en/of het departement, adviesgesprekken en briefadviezen). Deze goede initiatieven dienen een betere effectiviteit en doorwerking van de adviezen.

Op grond van de evaluaties concludeert de regering dat het adviesstelsel effectiever en efficiënter kan functioneren en dat de advisering beter kan worden benut met een betere aansluiting van het advies aan het politieke debat. Gebleken is dat de verplichte kabinetsreactie binnen drie maanden hieraan onvoldoende bijdraagt.

Ten aanzien van adviezen die worden uitgebracht over algemeen verbindende voorschriften wordt in dit wetsvoorstel aangesloten bij de wijze waarop nu reeds wordt omgegaan met adviezen over formele wetgeving of algemene maatregelen van bestuur. De reactie daarop wordt (als regel) in de memorie van toelichting of nota van toelichting neergelegd. Ten aanzien van adviezen over het te voeren beleid van het Rijk wordt voorgesteld die te betrekken bij de vaststelling van dat beleid. Aldus wordt een advies meegenomen op het moment dat het advies tot maatregelen leidt of op het moment dat het advies in de Tweede Kamer wordt behandeld. Daar waar in het huidige artikel sprake is van een procedurele verplichting, is er in het voorstel sprake van een verplichting tot het betrekken van het advies bij de totstandkoming van beleid of regelgeving. Op deze wijze kan meer nadruk gelegd worden op een langer bestaande wens van betrokkenen: meer aandacht voor de inhoudelijke kwaliteit in plaats van aandacht voor het halen van termijnen. Het afschaffen van de procedurele verplichting creëert een ruimere mogelijkheid om adviezen mee te nemen op het moment dat een vraagstuk (politiek) actueel is. Reacties op adviezen kunnen zo worden gegeven in de reguliere correspondentie met de Staten-Generaal waarin de beleidscontext aan de orde is.

Dit wetsvoorstel dient verder te worden gezien in relatie tot andere maatregelen om te komen tot een effectiever adviesstelsel. Zo zijn er tal van initiatieven die gericht zijn op het vergroten van de interactie tussen adviescolleges en de ministeries en op het vergroten van de effectiviteit van de adviezen. Genoemd kunnen worden de oprichting van kennis-kamers, de ontwikkeling van de rijksbrede kennisagenda, initiatieven van de Griffie van de Tweede Kamer, het verbinden van de werkprogramma's van de adviescolleges door integrale thema's aan te geven en meer

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 28 101, nr. 11.

afstemming met de werkprogramma's van de planbureaus. Deze ontwikkelingen zijn nog niet uitgekristalliseerd, maar geven wel de huidige dynamiek aan rondom de sturing op de programmering van de adviescolleges. In de brief «Toekomst adviesstelsel»⁶ is daarnaast de koppeling gelegd tussen het regeerakkoord en de rijksbrede kennisagenda als basis voor de inhoudelijke afstemming van de werkprogramma's over het jaar 2012 en verder. Op deze wijze komen vraag en aanbod, politieke sturing en middellange termijn beter in zicht en kunnen adviescolleges beter een meerjarig werkprogramma vormgeven.

Het huidige kabinet heeft deze ontwikkelingen verder vormgegeven door een tweejaarlijks overleg te organiseren tussen de voorzitters van de strategische adviescolleges en een afvaardiging van het kabinet. Dit overleg heeft in juni 2013 voor het eerst plaatsgevonden. Door deze initiatieven neemt de interactie tussen adviesvrager en adviseur toe, wat de doorwerking van adviezen ten goede komt.

Zo kunnen adviezen aan politieke relevantie en bruikbaarheid winnen.

Het is van groot belang om deze positieve ontwikkeling in de interactie tussen adviesvrager en adviseur krachtig door te zetten. Daartoe wordt de rijksbrede programmering anders vormgegeven en worden de adviescolleges gevraagd om verder te differentiëren in hun producten (bijvoorbeeld het maken van briefadviezen), hun werkwijze en manieren om het advies onder de aandacht te brengen en op de politieke agenda te plaatsen. De regering heeft er dan ook alle vertrouwen in dat de voorgestelde bepaling geen afbreuk doet aan de omgang met en het belang van de advisering door de adviescolleges.

Voorts is het ook noodzakelijk het stelsel te herzien in verband met het verminderen van bestuurlijke en ambtelijke drukte. Het heeft ook in dat kader de voorkeur om reacties op adviezen zoveel mogelijk mee te nemen in de reguliere correspondentie met de Staten-Generaal. Dit biedt de mogelijkheid om zo efficiënt mogelijk te werken.

De voorgestelde bepaling staat er uiteraard niet aan in de weg dat de Staten-Generaal de betrokken minister(s) op grond van artikel 68 van de Grondwet kunnen verzoeken een (afzonderlijk) standpunt vast te stellen ten aanzien van een uitgebracht advies. Adviescolleges vervullen bovendien hun functie evenzeer jegens de beide Kamers. Dat is in de Kaderwet vertaald in de mogelijkheid om de beide Kamers gevraagd en ongevraagd van advies te voorzien. De voorgestelde wijziging brengt hierin geen verandering aan.

Het huidige artikel 28, vierde lid, van de Kaderwet adviescolleges verklaart voor wat betreft het bepalen van een standpunt over evaluatieverslagen van adviescolleges artikel 24 van overeenkomstige toepassing. Voorgesteld wordt de thans geldende termijnen voor deze standpuntbepaling te handhaven. Uit de derde evaluatie van de Kaderwet adviescolleges is gebleken dat een enkel strategisch adviescollege en meerdere technisch-specialistische adviescolleges geen evaluatie hebben uitgevoerd in de periode 2005 – 2010. Met de onvoldoende uitvoering van interne evaluaties blijft een sturingsmogelijkheid onbenut. De interne evaluatie biedt het adviescollege en de eerstverantwoordelijke minister de mogelijkheid om de effectiviteit, efficiëntie en de bruikbaarheid (die wordt bepaald door onder meer de koppeling aan de politieke agenda) van de advisering verder te verbeteren. Het belang van de interne evaluatie als sturingsinstrument neemt verder toe gezien het streven naar een betere koppeling van adviezen aan de politieke agenda. Aan de ministeries is reeds gevraagd toe te zien op een betere naleving van onder andere de

⁶ . Kamerstukken II 2010/11, 32 500 III, nr. 11.

uitvoering van de interne evaluaties en het tijdig vaststellen van een reactie daarop.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel B, en de artikelen II en III

De wijziging in artikel 10 van de Kaderwet adviescolleges is toegelicht in het algemene deel van de memorie van toelichting. De artikelen II en III houden verband met deze voorgestelde wijziging. In de in deze artikelen genoemde wetten is nu nog voorzien in een hoger maximum aantal leden dan tien.⁷

Artikel I, onderdelen A, C en D

De wijziging van artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges is toegelicht in het algemeen deel van de memorie van toelichting.

De wijziging in artikel 6 van de Kaderwet adviescolleges houdt verband met de wijziging van artikel 24. Nu in artikel 24 in algemene zin wordt bepaald dat alle aan een minister uitgebrachte adviezen worden betrokken bij de voorbereiding van algemeen verbindende voorschriften of de vaststelling van beleid, is het niet langer nodig dit artikel ten aanzien van eenmalige adviescolleges van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Artikel 28, vierde lid, van de Kaderwet adviescolleges verklaart voor wat betreft het bepalen van een standpunt over evaluatieverslagen van adviescolleges artikel 24 van overeenkomstige toepassing. Voorgesteld wordt de thans geldende termijnen voor deze standpuntbepaling te handhaven. Dit betekent dat de beide kamers der Staten-Generaal in beginsel binnen drie maanden na ontvangst van het evaluatieverslag in kennis moeten worden gesteld van het standpunt daarover. Indien dat niet lukt, worden de beide kamers der Staten-Generaal hiervan gemotiveerd in kennis gesteld.

Artikel IV

Artikel IV regelt het overgangsrecht. Leden van vaste adviescolleges die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bestaan uit meer leden dan na dat tijdstip is toegestaan, blijven ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel lid van dat adviescollege. Zij mogen echter niet worden herbenoemd, tenzij het aantal leden van het betrokken adviescollege inmiddels is gedaald tot onder het nieuwe maximum aantal leden.

Tijdelijke en eenmalige adviescolleges worden voor bepaalde tijd ingesteld. Het voert naar het oordeel van de regering te ver het nieuwe maximum aantal leden te laten gelden voor deze adviescolleges, voor zover zij zijn ingesteld voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Artikel IV, derde lid, bepaalt daarom dat het thans geldende maximum aantal leden voor deze adviescolleges blijft gelden.

Adviescolleges waarvoor nu reeds in de instellingswet een maximum aantal leden geldt dat afwijkt van de norm die in artikel 10 van de Kaderwet adviescolleges is opgenomen – zoals de Gezondheidsraad – worden niet geraakt door de wijziging in dit wetsvoorstel. Bij de instelling van deze adviescolleges is op goede gronden afgeweken van het

⁷ In andere instellingswetten is voorzien in een lager maximum of wordt geen maximum aantal leden genoemd. In die laatste gevallen geldt nu nog een maximum van 15 leden en na de inwerkingtreding van deze wet een maximum van 10 leden.

maximum aantal leden zoals bepaald in de Kaderwet adviescolleges. Dit wetsvoorstel biedt geen aanleiding om deze besluiten te heroverwegen. Voor adviescolleges waarvan de adviestaak niet de hoofdtaak is, geldt eveneens dat zij niet worden geraakt door de wijziging van dit wetsvoorstel; ingevolge artikel 3 van de Kaderwet adviescolleges is artikel 10 van die wet immers niet van toepassing op deze adviescolleges. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de leden van deze adviescolleges.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok