

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer mr. K.G. de Vries
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

| | | | |
|--|-------------------|-----------------|------------------|
| Bijlagen | Uw kenmerk | Ons kenmerk | Datum |
| -- | -- | Rob2001/U102268 | 19 december 2001 |
| Inlichtingen bij | Dossier/volnummer | Doorkiesnummer | |
| drs. M.P.H. van Haeften | 53476-004 | 070 – 426 7544 | |
| Onderwerp | | | |
| Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges | | | |

Geachte heer De Vries,

In 1997 is de Kaderwet Adviescolleges in werking getreden. Die wet vormde het sluitstuk van een omvangrijke herziening van het adviesstelsel. Vanwege de wettelijke verplichting na vier jaar de wet te evalueren, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet in de praktijk. Dit onderzoek vindt zijn weerslag in het rapport 'De Staat van Advies', dat vrijdag 5 oktober jl. in de Ministerraad is behandeld en 12 oktober aan de Eerste en Tweede Kamer is aangeboden.

Het genoemde evaluatierapport is voor de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) aanleiding met een eigen (ongevraagd) advies over de resultaten van de evaluatie van het adviesstelsel te komen. De Raad heeft u over zijn voornemen terzake, conform de desbetreffende bepaling in de Kaderwet adviescolleges tijdig geïnformeerd.

De Raad heeft waardering voor het nauwkeurige onderzoek en ondersteunt de beleidsvoornemens over het minder rigide hanteren van de werkprogramma's. Eveneens onderschrijft hij de wenselijkheid van meer aandacht voor de Europese dimensie en van meer aandacht voor vergoedingen en rechtsposities van raadsleden. Aanvullend op de laatste aanbeveling wil de Raad een kanttekening maken bij de anticumulatieregeling die onderscheid maakt tussen raadsleden afkomstig van de overheid en daarbuiten. Naar het oordeel van Raad is het ter beoordeling van de werkgevers van de desbetreffende Raadsleden te beslissen of zij hun werkzaamheden ten behoeve van de Raad in dan wel buiten werktijd verrichten. Op basis daarvan kan in overleg tussen Raadslid en werkgever besloten worden de raadsvergoeding te anti-cumulieren met het eigen inkomen. Het is niet aan de minister hiervoor een algemeen geldende regel te maken die er feitelijk op neer komt dat Raadsleden uit de overheid of de semi-overheid anders worden behandeld dan Raadsleden die niet uit die sector komen. Afschaffing van de anticumulatieregeling ligt naar het oordeel van de Raad dan ook in de rede.

De Raad betreurt evenwel dat het evaluatierapport nauwelijks een aanzet biedt voor een fundamentele discussie over het functioneren van het stelsel in zijn geheel tot nu toe. Met dit advies wil de Raad een bijdrage leveren aan die discussie, zodat het gesprek over het evaluatierapport niet blijft steken in vragen over het al dan niet functioneren van de desbetreffende artikelen van de Kaderwet Adviescolleges. In dit advies komen daarom achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde: het primaat van de politiek, de vraag of het stelsel ertoe heeft gedaan, het verschijnsel politieke benoemingen en de tekst van de Kaderwet zelf.

Voor het advies zijn gesprekken gevoerd met secretarissen (en soms een medewerker) van negen strategische adviescolleges. In bijlage I is een volledige lijst met namen te vinden.

Politiek primaat

De filosofie achter het adviesstelsel van na 1997 is dat de politiek het primaat moet hebben. Na de oude situatie waar adviescolleges de agenda bepaalden en door vermenging van advies en overleg de politiek voor voldongen feiten stelden, wilde de politiek de touwtjes in handen hebben. Dat betekende een vergroting van de mogelijkheden van politieke afweging over voorgesteld beleid en betere politieke sturing van adviescolleges. Tegelijk met een herstel van het primaat van de gehele politiek, wilde het parlement zijn positie ten opzichte van de regering verstevigen. De Kaderwet biedt beide Kamers der Staten Generaal de mogelijkheid tot het rechtstreeks aanvragen van advies.

Allereerst constateert de Raad, met het evaluatierapport, dat de ministeries tot op heden onvoldoende in staat zijn gebleken vernieuwende strategische vragen te stellen. Het gevolg is dat adviesraden zich vaak zelf bemoeien met de totstandkoming van het werkprogramma, dat dan in een interactief proces tot stand komt. De van de ministeries afkomstige adviesvragen betreffen te vaak politiek onschadelijke onderwerpen die onvoldoende aansluiten bij de lopende beleidsprocessen. Bovendien komen de adviesvragen en werkprogramma's te laag in de hiërarchie van een departement tot stand. Verder is de rol van het parlement nauwelijks uit de verf gekomen. De vurig gewenste bevoegdheid zelfstandig advies te kunnen vragen is nauwelijks gebruikt. De Eerste Kamer heeft de afgelopen vier jaar geen advies aangevraagd en de Tweede Kamer nauwelijks. De Raad merkt op dat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer op dit punt achterhaald is.¹ Daar staat dat een kamercommissie *via de minister* advies kan aanvragen. De Kaderwet geeft de mogelijkheid voor het *rechtstreeks* aanvragen van advies aan een adviescollege. Op deze manier is ook bij twee recente adviesaanvragen vanuit de Tweede Kamer gehandeld.² De Raad constateert dat er nog geen heldere procedure voor adviesaanvragen door de Kamer is. De Raad vreest dat dit in combinatie met coalitiepolitiek belemmerend werkt voor het aanvragen van advies.

¹ Zie Reglement van Orde Tweede Kamer artikel 30

² Zie TK 27 691 nr. 1 en TK 27 779 nr. 1

Tot slot ontbreekt bij zowel regering als bij de Staten-Generaal de politieke afweging over een advies. De wens hiertoe - die voortkwam uit het oude stelsel waar adviezen de politiek voor voldongen feiten zetten - lijkt naar de achtergrond verdwenen.

De Raad constateert kortom dat het primaat van de politiek in het kader van strategische adviesvragen onvoldoende uit de verf is gekomen. Overigens houdt het primaat van de politiek ook in dat kan worden afgezien van het vragen van advies. Terecht is dan ook de verplichting advies te vragen vervallen.

De Raad pleit ervoor in het kader van het vragen van advies meer invulling te geven aan het primaat van de politiek en heeft hier de volgende aanbevelingen voor:

- 1. De Raden zelf dienen hun adviezen scherper te stellen door middel van het schetsen van dilemma's die de politiek tot keuzes dwingen.*
- 2. De Tweede Kamer moet meer gebruik maken van de mogelijkheid tot het vragen van advies. De Raad raadt de Tweede Kamer aan hiervoor een heldere procedure te ontwikkelen die het vragen van advies eenvoudiger maakt.*
- 3. De politiek - de ministers en de Tweede Kamer - moet zich meer bezighouden met het opstellen van het werkprogramma. Ook pleit de Raad voor meer politiek en/of maatschappelijk gevoelige adviesvragen. Angst voor adviezen die haaks staan op het beleid is niet nodig. Juist dergelijke adviezen kunnen leiden tot beleidsvernieuwing en activeren daarmee het politiek primaat.*

Heeft het adviesstelsel ertoe gedaan?

De belangrijkste vraag na vier jaar herziening is of het nieuwe adviesstelsel ertoe gedaan heeft. De vraag of het stelsel 'verschil heeft gemaakt' wordt in het evaluatierapport niet gesteld. De Raad voor het openbaar bestuur vindt het echter belangrijk een fundamentele discussie te voeren over (de rol van) het adviesstelsel. Hij verwacht ook van de politiek discussies en uitspraken over het adviesstelsel en zijn rol tussen andere actoren.

De Raad heeft zich op basis van gevoerde gesprekken, de bestudering van het evaluatierapport en de individuele evaluaties van de Raden een beeld gevormd over het functioneren van het stelsel. Er blijkt reden voor niet al te veel optimisme. Niet alle raden blijken zichzelf voldoende op de kaart te vinden staan. Tevens hebben adviezen te weinig invloed op parlementaire discussies. Naast dit tekort aan politiek gewicht spelen de adviezen een te kleine rol in het publieke debat. Er zijn verder andere actoren die zich op het terrein van de vaste adviescolleges begeven. Het evaluatierapport noemt een stijging van het aantal eenmalige adviescolleges. De Raad wijst daarnaast op de toegenomen overheidsuitgaven voor extern ingehuurd onderzoek,³ de rol van sectorraden en de complexe overlegstructuur. De Raad concludeert dat vaste adviescolleges niet die rol spelen in politieke besluitvorming en debat die men vier jaar geleden voor ogen had.

³ Zie TK 1999-2000 Aanhangsel van de Handelingen 1517, 691

Volgens de Raad zijn er enkele overwegingen die een rol spelen bij het op de kaart zetten van het stelsel. Van Raden die het goed doen zijn succesfactoren af te leiden, die voor de minder succesvolle raden betekenis kunnen hebben. Overigens, een Raad die succesvol wordt geacht door zijn omgeving, hoeft dit nog niet te zijn in het licht van de bedoeling van het adviesstelsel. Hoewel infrastructurele zaken tevens belangrijk zijn voor het succes van een adviescollege, beperkt de Raad zich tot inhoudelijke punten.

Ten eerste is, vanwege de herkenbaarheid van een adviesraad, de overweging tussen sectorale en intersectorale oriëntatie belangrijk. Raden met een sectorale focus lijken succesvol te zijn in de ogen van de directe omgeving. Een sectorale oriëntatie levert namelijk raden met een duidelijk gezicht op, die zowel voor het veld als de politiek goed in de kijker staan. Deze sectorale insteek is echter strijdig met de ideeën die aan de stelselherziening ten grondslag liggen.

Bij de herzieningsoperatie werd een adviesstelsel beoogd dat juist sectoroverschrijdend adviseert. Adviesraden kregen in hun instellingswet duidelijk sectoroverschrijdende adviestaken mee en de Kaderwet is zo opgesteld dat ze samenwerking tussen raden bevordert. Op deze manier moet (departementale) verkokering tegengegaan worden. Deze bovensectorale ambitie is echter niet van de grond gekomen, getuige de sectorale insteek van adviesraden die met name door hun omgeving worden gewaardeerd. Volgens de Raad is dit te wijten aan de verkokerde structuur van departementen, regering en parlement. Van het adviesstelsel kan geen ontkokering verwacht worden als vragen aan de raden en reacties op adviezen verkokerd tot stand komen.

De Raad ondersteunt de ideeën van ontkokering en intersectorale oriëntatie, maar stelt een sterk sectorale overheid vast. De Raad meent dan ook dat van het adviesstelsel geen ontkokering en bovensectorale oriëntatie verwacht kan worden, zolang er van een sectoraal georiënteerde omgeving sprake is.

Ten tweede acht de Raad het goed als het adviesstelsel zich niet enkel richt op de lange termijn en strategische vragen op hoofdlijnen. De Raad is ervan overtuigd dat het goed is als een Raad tevens aandacht heeft voor de korte termijn en actuele problemen. De opdrachtgever en adviesontvangers worden beter bekend met een Raad en zo worden de adviezen voor de lange termijn beter zichtbaar. Een tweede effect is dat een Raad dichter op het dagelijks beleid komt te staan. Hiermee kan een Raad zijn voordeel doen in lange termijn adviezen. De aanbevelingen kunnen concreter worden en beter aansluiten bij de dagelijkse praktijk. Beide effecten zorgen ervoor dat adviezen een grotere rol kunnen spelen in politieke discussies en ingepast kunnen worden in de lopende beleidscyclus. Deze denktankfunctie van het adviesstelsel strookt niet met de uitgangspunten van het stelsel. In ‘Raad op Maat’⁴ wordt betoogd dat de raden op hoofdlijnen moeten adviseren

⁴ ‘Raad op Maat’ (1993) is het rapport van de parlementaire commissie De Jong dat de grondslag vormde voor het nieuwe stelsel

over vraagstukken van de lange en de middellange termijn. Het formuleren van zulke vragen betekent niet dat de adviesaanvragen abstract moeten zijn: ook over concrete problemen kan strategisch geadviseerd worden.

Ondanks dat korte termijn advisering in strijd lijkt met de principes achter het adviesstelsel, is de Raad vanwege de genoemde voordelen hier wel een voorstander van.

De Raad adviseert het adviesstelsel niet enkel te gebruiken voor strategische lange termijn vraagstukken, maar de kennis en expertise van een Raad waar mogelijk en nuttig tevens in te zetten voor de korte termijn en actuele vraagstukken. De Raad wijst erop dat strategische lange termijn vraagstukken niet enkel abstracte vragen betekenen, maar ook over concrete zaken kunnen gaan.

Ten derde wijst de Raad op het toenemend aantal eenmalige adviescolleges die adviseren over strategische vraagstukken.⁵ Het evaluatierapport somt een aantal redenen op voor het instellen van deze ad hoc- raden. Genoemd worden het ontbreken van de benodigde kennis bij vaste Raden, een gewenste afspiegeling van een bepaalde maatschappelijke sector in de samenstelling van de eenmalige Raad, het ontbreken van de snelheid bij vaste Raden en politieke motieven. De eerste drie argumenten zijn volgens de Raad te verhelpen door een flexibele instelling van de vaste adviescolleges. Kennis kan vergaard worden door het inhuren van externe deskundigen. Door het instellen van een subcommissie met raadsleden en derden kan de gewenste samenstelling bereikt worden. Zo'n subcommissie kan sneller en intensiever aan een advies werken. Ook het ondersteunende secretariaat kan op projectbasis versterkt worden. Gezien de budgetten van de ingestelde eenmalige adviesraden is voor deze flexibiliteit ruimte. De politieke motieven - het aandacht schenken aan een bepaald onderwerp - geldt tevens voor advisering door vaste colleges.

De Raad is van mening dat de politiek meer gebruik moet maken van vaste adviescolleges in plaats van het instellen van eenmalige raden/commissies. Onder andere door het inhuren van externe deskundigen en het werken met subcommissies kunnen de vaste Raden snel en flexibel inspelen op deze adviesvragen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als bewaker van het adviesstelsel, moet bij voorstellen tot het instellen van éénmalige adviescolleges nadrukkelijker nagaan of de geformuleerde adviesaanvraag niet eveneens of zo niet beter door de vaste adviescolleges kunnen worden behandeld. Alleen als dit evident niet aan de orde is, is instelling van een éénmalig college geïndiceerd.

Ten vierde wil de Rob nadruk leggen op de mogelijkheid van eigen initiatief van adviescolleges. Door ongevraagde adviezen uit te brengen kunnen Raden beter een rol

⁵ Zie 'De Staat van Advies' (2001) pag. 35

spelen in politieke debatten buiten politiek gewenste kaders, aangezien dit door het formuleren van politiek ongevoelige adviesaanvragen onvoldoende van de grond komt. Om dit eigen initiatief meer te gebruiken is flexibiliteit in het werkprogramma van Raden nodig. De Raad ondersteunt derhalve de aanbeveling in het evaluatierapport hierover.

De Raad beklemtoont het eigen initiatief van adviesraden en pleit bijgevolg te kiezen voor minder strakke werkprogramma's.

Tot slot wijst de Raad erop dat adviezen vaak in het Haagse politiek circuit blijven hangen. Adviesraden zouden een grotere rol moeten spelen in publieke debatten en meer buiten het Haagse circuit moeten treden. Een manier hiervoor is het aanspreken van andere actoren in adviezen dan de centrale overheid. De Raad denkt hierbij aan bijvoorbeeld decentrale overheden.

Adviesraden moeten volgens de Raad een grotere rol spelen in het publieke debat en andere actoren dan de Rijksoverheid aanspreken in hun adviezen. Het hanteren van andere werkvormen dan enkel het uitbrengen van een advies, zoals nu al beproefd door enkele Raden, verdient meer navolging.

De politieke kleur van Raadsleden

In het licht van de afweging over het politieke primaat die gemaakt zijn bij de stelselherziening, wil men voorkomen dat regering en parlement van adviescolleges adviezen met 'ingebakken compromissen' krijgen. Een adviescollege mag kortom geen 'voorparlement' zijn. Dat betekent dat de leden niet vanuit een belang of politieke partij mogen praten en bij de benoeming van leden mag hier dan ook geen rekening mee gehouden worden. Leden moeten volgens de wet primair worden benoemd om hun onafhankelijke deskundigheid en maatschappelijk kennis en ervaring.

Adviesraden worden nu inderdaad bevolkt door onafhankelijke deskundigen, die geen expliciete banden meer hebben met belangengroepen. Maar uit zowel het evaluatierapport van BZK als de gevoerde gesprekken blijkt er echter een tendens te zijn naar het rekening houden met de politieke kleur van raadsleden. Dit zijn geen officiële overwegingen bij benoemingen, maar in de praktijk speelt het onmiskenbaar een rol.

De Raad keert zich tegen politieke benoemingen en het streven naar partijpolitieke afspiegelingen in adviesraden. Door rekening te houden met de politieke kleur ondermijnt de politiek haar eigen rol. De politiek is er namelijk voor de politieke afwegingen en keuzes, niet een adviesraad. De Raad roept zijn advies 'Tussen staat en electoraat' van oktober 1998 in herinnering waarin stelling tegen politieke verdeelsleutels wordt genomen. De Raad is van mening dat leden primair om hun

deskundigheid benoemd moeten worden. Bij de benoeming van leden moet rekening worden gehouden met spreiding over deze deskundigheid: de Raad denkt hierbij aan wetenschappelijke stromingen en ervaringsachtergrond. In lijn met deskundigheid als enig criterium kan de Raad zich derhalve niet vinden in geslacht en culturele en etnische achtergrond als wettelijk criterium. Om toch meer vrouwen en culturele en etnische minderheden in de adviesraden te krijgen pleit de Raad voor het vergroten van de ‘visvijver’ waaruit raadsleden gezocht worden. Juist door veel meer dan tot nu toe buiten de gevestigde partijpolitieke kaders te treden kan die visvijver worden vergroot. Er behoort actief gezocht te worden naar vrouwelijke leden en leden uit minderheidsgroeperingen, maar de deskundigheid behoort altijd het doorslaggevend criterium te zijn.

De Raad pleit voor deskundigheid als hét doorslaggevend criterium bij de benoeming van raadsleden. De Raad keurt een verdeling naar politieke stromingen bij benoemingen van raadsleden af, alsmede aanstellingen louter vanwege etniciteit en sekse. Om meer personen uit minderheidsgroeperingen en meer vrouwen te krijgen, is een vergroting van de visvijver (buiten de partijpolitieke kaders) en actiever zoeken noodzakelijk.

De Kaderwet

De stelselherziening is een enorme operatie geweest: veel rapporten en commissies hebben zich over de problematiek gebogen en een aantal wetten moesten de ideeën omzetten in de praktijk. Een van de belangrijkste wetten is de Kaderwet Adviescolleges, die algemene regels stelt voor de adviescolleges. De regels uit deze wet worden, zo wordt in de evaluatie duidelijk, echter niet even strikt nageleefd. Voorbeelden zijn de termijn van reageren op een advies van drie maanden en de totstandkoming van een werkprogramma. Reacties op adviezen hebben meestal meer tijd nodig dan drie maanden en werkprogramma's worden niet alleen door het ministerie gemaakt, maar de meeste strategische adviescolleges hebben invloed op de inhoud ervan. Deze discrepantie werd in 1995 al voorzien door de voorganger van de Rob, de Raad voor het binnenlands bestuur, die zich in ‘Advieswijzen’ uitsprak over de Kaderwet Adviescolleges. De Raad stelde dat meer rekening gehouden moet worden met de bestaande praktijk van beleidsadvisering.

Naast de discrepantie tussen wet en dagelijkse gang van zaken, is echter de invulling die de Kaderwet geeft aan belangrijke ideeën die eraan ten grondslag liggen van belang. De Raad acht met name de invulling van het idee van het primaat van de politiek niet goed. Het primaat wordt in de wet vormgegeven als een politieke controle op en aansturing van adviescolleges door de politiek. Dit strakke keurslijf dat de wet vormt biedt volgens de Raad niet de juiste manier het politiek primaat waar te maken. De politiek heeft haar eigen primaat juist beperkt door deze bepalingen in de wet. In plaats van aandacht voor de wezenlijke politiek terzake doende adviesaanvragen en verrijking van de parlementaire discussies door het adviesstelsel, focust de politiek zich op de wettelijke details omtrent aansturing van de raden.

De Raad pleit voor het aanpassen van de Kaderwet. De invulling van het politiek primaat in de Kaderwet in de vorm van strakke bepalingen omtrent werkprogramma, data en termijnen moet los gelaten worden. De politiek dient het adviesstelsel meer te gebruiken ter verrijking van het politiek debat en het politiek primaat.

Tot slot wil de Raad u, en gelet op de inhoud van de evaluatie is dit niet overbodig, wijzen op de wettelijke plicht binnen drie maanden uw reactie op dit advies aan de Staten-Generaal te doen toekomen. Tevens zou de Raad het op prijs stellen, alhoewel dit niet wettelijk is voorgeschreven, een afschrift van dit kabinetsstandpunt van u te mogen ontvangen.

Namens de Raad voor het openbaar bestuur,

prof. dr. J. A. van Kemenade, voorzitter.

drs. M.P.H. van Haeften, secretaris.

Bijlage 1: Lijst van gesprekspartners

Algemene Energieraad (AER)
dhr. B. Hanssen (secretaris)

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)
dhr. F. van Beuningen (secretaris)

Onderwijsraad
dhr. A. van der Rest (secretaris)

Raad voor het Landelijk Gebied (RLG)
dhr. T. Klumpers (secretaris) en dhr. B. van Leeuwen (plaatsvervangend secretaris)

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)
mw. V. Timmerhuis (secretaris)

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)
dhr. M. Rouw (medewerker secretariaat)

Raad voor Verkeer en Waterstaat
dhr. H. Verkooijen (secretaris)

Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ)
dhr. P. Vos (secretaris)

VROM-raad
dhr. A. de Vries (plaatsvervangend algemeen secretaris)