

Vergaderjaar 2007–2008 A

31 201

Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008

Nr. 26

VERSLAG VAN EEN OPENBARE BIJEENKOMST

Vastgesteld 12 februari 2008

1 Samenstelling:

Holdijk (SGP), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Videc (CDA), Dölle (CDA), Ten Hoeve (OSF), Kox (SP), Russell (CDA), Noten (PvdA), Putters (PvdA) (vice-voorzitter), Engels (D66), Thissen (GL), Hendriks (CDA), Van Kappen (VVD), De Boer (CU), Quik-Schuijt (SP), K.G. de Vries (PvdA), Schaap (VVD), Hermans (VVD) (voorzitter), Ten Horn (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD), Vac. (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

2 Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA) (voorzitter), De Krom (VVD), (onder-voorzitter), Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), 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 (CU).
Plv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Smilde (CDA), Van Gent (GL), Knops (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouweland (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), en Cramer (CU).

³ Kamerstukken II 2007–2008, 31 201, nr. 3 Herdruk.

⁴ Deze bijdragen zijn opgenomen bij de beschrijving van de Nota Vernieuwing Rijksdienst op www.eerstekamer.nl.

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin van de Eerste Kamer der Staten-Generaal¹ en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal² hebben op 30 november 2007 een openbare bijeenkomst gehouden in het gebouw van de Eerste Kamer der Staten-Generaal te Den Haag over de toekomst van de advies- en kennisinfrastructuur zoals verwoord in paragraaf 3.3 van de Nota Vernieuwing Rijksdienst³.

Van deze bijeenkomst brengen de commissies bijgaand stenografisch verslag uit.

Aanvang: 10.00 uur

Voorzitter: K. Putters

De **voorzitter**: Ik open de hoorzitting van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Wij zijn blij dat u in groten getale gehoor hebt gegeven aan onze uitnodiging. Ook zijn wij blij met uw schriftelijke bijdragen⁴. De Kamerleden kunnen met dit pakket goed uit de voeten. Vandaag kunnen wij een goede discussie voeren over de adviesfunctie binnen de kennisinfrastructuur van de overheid. Het kabinet kondigde op Prinsjesdag een aantal plannen aan voor reorganisatie van het adviesstelsel. De beide Kamers zijn hiermee aan de slag gegaan. De Tweede Kamer heeft in de afgelopen periode zaken behandeld rondom de RMO en de afschaffing van een aantal raden. De Eerste Kamer heeft schriftelijke Kamervragen hierover gesteld om meer inzicht te verkrijgen. Bij de algemene beschouwingen is hierover een discussie gevoerd. Dit alles leidt ertoe dat wij de behoefte hebben om met u, als vertegenwoordigers van de adviescolleges, over de adviesfuncties te spreken. Het programma is in twee delen gesplitst. Wij beginnen met een meer algemene visie op de adviesfunctie binnen het openbaar bestuur. De voorzitter van de WRR en de vice-voorzitter van de Raad van State zullen

hun bespreekpunten kort uiteenzetten. Daarna zullen wij met een aantal van u in discussie gaan.

Het adviescollege van regering en parlement met de oudste rechten is de Raad van State. Ik vraag de heer Tjeenk Willink daarom of hij de aftrap wil geven.

De heer **Tjeenk Willink**: Dat doe ik graag. De Raad van State is wel het oudste adviescollege, maar hoort niet tot de adviescolleges ex artikel 79. In die zin kunnen wij met enige afstand naar de discussie kijken. De tekst van mijn speech is uitgedeeld. Deze is te lang. Ik loop met u een aantal punten langs.

Ik begin met het programma Vernieuwing Rijksdienst. Adviescolleges staan niet los van de omgeving waarin zij functioneren, i.c. de Rijks-overheid. Om deze reden heb ik mij een aantal opmerkingen over de nota Vernieuwing Rijksdienst gepermitteerd. Ik beperk mij nu tot één. Het is opvallend dat de nota beoogt de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren, maar zich vervolgens uitsluitend richt op de nationale ambtelijke dienst, los van de staatkundige context. Het is voor mij de bevestiging van een oordeel, zo niet een vooroordeel. Degenen die mij de afgelopen 20 jaar gevolgd hebben, zullen weten dat dit verwaarlozen van de staatkundige context mijn permanente zorg is geweest, een zorg die alleen maar toeneemt. De beperking tot de ambtelijke dienst is problematisch als je tegelijkertijd vasthoudt aan het primaat van de politiek en de dienstbaarheid van de ambtelijke dienst aan de samenleving als uitgangspunt en waar het de context onjuist gebruikt.

Ik breng altijd graag een citaat afkomstig van Arthur Doctors van Leeuwen naar voren. Hij vroeg zich ooit tijdens een debat af waarin een ambtenaar onder Pinochet verschilde van een ambtenaar in een democratische rechtstaat. Vervolgens wees hij erop dat het verschil niet gezocht moet worden in bedrijfsmatig werken of effectiviteit en efficiency, maar in rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimiteit en publieke verantwoording. Tegen die achtergrond is het op zijn minst opmerkelijk dat de woorden «democratie» en «rechtsstaat» geen enkele keer in de nota voorkomen, maar «communicatie» en «efficiënt» respectievelijk 29 en 21 hits scoren.

Ik ga over naar het adviesstelsel in het programma Vernieuwing Rijksdienst. Het zal ook u zijn opgevallen dat de nota relatief weinig analyse bevat van de problemen waarvoor deze herstructurering van adviesstelsel een oplossing moet zijn en wier problemen dat zijn. Wat vooral had moeten opvallen, maar wat bijna niet gebeurt, is dat adviescolleges nog maar zelden gekoppeld worden aan het politieke niveau, bewindslieden of Kamers, maar eigenlijk altijd aan het ambtelijke niveau. Waarom zijn adviescolleges eigenlijk onderdeel van een nota Vernieuwing Rijksdienst? Ook in onderzoeken van de universiteit van Tilburg en Berenschot wordt die koppeling met de ambtelijke organisatie gelegd. Dit past weliswaar in de teruggang van de politiek en de zogenoemde bureaucratische-bedrijfsmatige logica, maar is wel een verandering in vergelijking met vroeger. Ik sprak onlangs de heer Deetman die zei dat hij als minister regelmatig contact had met een delegatie van adviescolleges zonder ambtenaren. Hoe vaak komt dit nu nog voor? Was niet het doel van de operatie Raad op maat, evenals nu, het primaat van de politiek? Terwijl aan de ene kant de adviescolleges worden ingezogen en gekoppeld aan de ambtelijke dienst, worden aan de andere kant adviescolleges meer dan vroeger partijpolitiek geduid. Daarop wordt hun werk vooraf al beoordeeld, zo niet veroordeeld. Volgens mij is dit ook een uiting van de preoccupatie waarin de overheid verwickeld is geraakt. Zijn adviescolleges nog wel een tegenwicht of zijn ze een onderdeel van het bestuur geworden?

Het kabinet wil door de voorgestelde reorganisatie van het adviesstelsel komen tot minder verkokering en een betere afstemming, maar kijkt

daarbij vooral naar de structuur en nauwelijks naar de functies. De opzet van het stelsel moet «evenwichtiger, ingedeeld in vijf clusters: fysieke omgeving, sociaal-culturele omgeving, economie, bestuur&veiligheid en internationale zaken». Daarmee wordt teruggerepen – en ik vraag mij af wie zich dat nog realiseert – op een idee van de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst in 1981 om het beleid te bundelen in vijf hoofdbeleidsgebieden. Onvoldoende werd toen, en dus ook nu, beseft dat (organisatorische) coördinatie aan de top in Den Haag niet automatisch samenhang in de uitvoering voor de burger betekent, dat de bundeling van beleidssectoren al snel een extra beleidslaag oplevert en dat de indeling zelf ook een politieke keuze vormt. De afweging van verschillende eisen, aspecten en belangen, die bij elke belangrijke beleidsbeslissing moet worden gemaakt, is uiteindelijk een politieke. Het is de vraag of die door adviescolleges moet worden gemaakt, respectievelijk op hen moet worden afgewenteld. Ik mag terzijde opmerken dat een van de problemen bij geïntegreerde adviesorganen die geïntegreerde adviezen proberen uit te brengen, het antwoord op die adviezen is. Omdat de ambtelijke organisatie samenhang ontbeert worden voor die beantwoording adviezen opgeknipt en krijgt ieder departement een passage toebedeeld om daarop te antwoorden. De condities zijn niet vervuld om dit soort operaties te doen slagen.

In algemene zin rijst de vraag of met deze voorstellen recht wordt gedaan aan de maatschappelijke diversiteit die niet kleiner maar groter wordt. Moeten adviescolleges juist niet ook die maatschappelijke diversiteit weerspiegelen in plaats van een evenbeeld van de overheid te vormen? Was dat oorspronkelijk niet hun kracht?

Ik kom hiermee op het onderdeel van mijn speech gewijd aan de vraag wat wij van het verleden kunnen leren. Een prachtig overzicht staat in het jubileumboek van de 35-jarige WRR. In 1922 werd een afzonderlijk artikel voor de vaste adviescolleges in de Grondwet opgenomen. Dit is het huidige artikel 79. Het daaraan ten grondslag liggende door de Tweede Kamer aangenomen amendement-Troelstra kwam voort uit parlementaire onrust over de vele adviesinstanties waarmee de regering zich omringde. Men vreesde een adviescircuit van door de regering aangezochte belanghebbenden die daardoor bovenmatig veel invloed op het beleid zouden uitoefenen en zo de positie van het parlement konden ondermijnen. Geen tegenwicht, maar extra legitimatie van het regeringsoverzicht, ook tegenover het parlement. Dát was de zorg. Door het bij of krachtens wet in stellen van adviesorganen kregen en hebben nog steeds de Staten-Generaal invloed op aantal, taken en samenstelling van de adviescolleges waarmee de regering zich omringt. Het parlement beslist op die manier ook over de vraag of men ook zelf rechtstreeks adviezen kan vragen. Veel van de vragen uit 1922 zijn vandaag nog steeds, of weer, actueel, maar dan ten aanzien van alle externe adviseurs, commerciële en andere die de regering ten dienste staan. Het is eigenlijk gek dat daarvoor zo weinig politieke aandacht is.

Misschien is het goed om op het recente verleden door te gaan. Het oude stelsel van adviescolleges was opgebouwd vanuit een bepaalde opvatting over de verhouding tussen Staat en maatschappij. In dat stelsel werd de koppeling zichtbaar tussen maatschappelijke organisaties – toen nog stevig verankerd in de samenleving – politiek, bestuur en ambtenaren. Tussen de colleges bestonden veel verschillen. Dat was ook de kracht. Op sommige beleidsterreinen was de inbreng van maatschappelijke organisaties, uitvoerders en belanghebbenden groot, op andere was de ambtelijke inbreng sterker. Naarmate de problemen complexer werden, nam het aantal deskundigen in de colleges toe. Bij hun aanwijzing bleven echter maatschappelijke achtergrond en politieke kleur informele benoemingsvereisten. De betekenis van die vereisten nam evenwel gaandeweg af met het losser worden van de sociale verbanden en het vervagen van politieke ideologieën. De bestuurlijke oriëntatie nam toe.

Naarmate de contacten tussen bestuur en adviescolleges meer geïnstitutionaliseerd werden, gingen beide meer op elkaar lijken. Professionalisering en bureaucratisering gingen hand in hand. De maatschappelijke problemen die moesten worden opgelost, werden daaraan aangepast. Dit is geen nieuwe constatering van mij nu, het is een letterlijke tekst uit het jaarbericht 1985 van de regeringscommissaris reorganisatie rijksdiensten. Bij de herziening van het adviesstelsel die in de jaren tachtig werd begonnen en in 1996 haar beslag kreeg, werd echter evenmin als nu de oriëntatie op het bestuur als probleem van het adviesstelsel gedefinieerd, maar wel het grote aantal adviescolleges – in de jaren tachtig – en het gemengde karakter (naast deskundigen ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties) in de jaren negentig. Vervolgens werd het stelsel fors versoerd. Veel adviescolleges werden ten behoeve van meer samenhang, ook toen al, samengevoegd en er werd een splitsing aangebracht tussen vertegenwoordiging en deskundigheid. Over het hoofd werd gezien dat met die samenvoeging ook verschillende functies in één college moesten worden samengebracht en dat deskundigheid vaak berust bij «belanghebbenden» en hun organisaties. Maar een misschien nog belangrijker effect van de splitsing tussen vertegenwoordiging en deskundigheid was dat de vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties niet meer gedwongen worden, met elkaar rekening te houden. Ze zijn niet meer gecommiteerd aan gemeenschappelijke conclusies die in een adviescollege worden bereikt. In de nota Vernieuwing Rijksdienst worden min of meer dezelfde problemen als die uit de jaren tachtig en negentig gepresenteerd. De destijds zeer ingrijpende structuuroperatie Raad op maat heeft de problemen blijkbaar niet verholpen. Misschien is het verstandig als wij ons thans wel realiseren dat het niet in de eerste plaats om structureren gaat maar om functies. Die functies kunnen door structuurwijziging worden veranderd of beperkt, of meer ruimte krijgen. Structuurdiscussies zijn nu eenmaal zelden onschuldig of alleen maar technisch. Het gaat uiteindelijk om macht en tegenmacht. Daarom is het waarschijnlijk zo moeilijk om het accent in de discussies te verleggen. Zie de discussie over de herstructurering van het binnenlands bestuur.

Ik meen dat het verstandig is om minder te spreken over de functies van het adviesstelsel, maar meer over functies van adviseurs en om thans ook goed te kijken naar de functies van degenen die naast de adviescolleges ex artikel 79 adviseurs zijn geworden maar in een heel andere relatie tot de overheid staan als de adviescolleges ex artikel 79, namelijk in de relatie opdrachtnemer – opdrachtgever. Volgens mij komt daaruit het misverstand voort dat ook adviescolleges opdrachten krijgen. Ze krijgen echter een adviesaanvraag die geen opdracht is. Opdrachtnemers conformeren zich aan een opdracht. Adviescolleges horen zich af te vragen of de adviesaanvraag wel de juiste vraag bevat. Dat is het verschil. Het valt op dat de bezwaren tegen adviescolleges blijkbaar ambtelijk niet bestaan tegenover die andere adviseurs/opdrachtnemers. Dat is begrijpelijk. Wij moeten ons realiseren dat de verbetering in de reorganisatie Raad op maat en de toename van de andere adviseurs/opdrachtnemers niet los staan van elkaar. Het één vloeit uit het andere voort.

De nota Vernieuwing Rijksdienst zet het adviesstelsel ook in de sleutel van het kennisbeleid van de overheid. Het gekke is dat daar verder niets mee wordt gedaan. Toch lijkt die verbinding met het kennisbeleid mij interessant voor de beoordeling van adviescolleges. Ik zeg hierover iets op pagina 11 van mijn speech. Die verbinding is met name van belang voor de creatieve kennis, omdat die altijd in dialoog tot stand komt en juist daarin een adviescollege een rol kan spelen.

Er is alle aanleiding periodiek kritisch te kijken naar de functies van adviescolleges en de andere adviseurs. Als binnen de overheid het evenwicht verandert, zo niet is verstoord, moet het tegenwicht anders worden georganiseerd. De wijze waarop die kritische blik moet worden

gericht, zou als volgt kunnen zijn:

1. Beginnen met een analyse van de resultaten van eerdere ingrepen in het adviesstelsel en een ontwikkeling min of meer gelijktijdig van andere vormen van advisering. Volg het spoor terug.
2. Preciezer aangeven wat de problemen zijn, bijvoorbeeld een gebrek aan strategische visies, wie deze problemen heeft en waarin de verschillen zitten met de problemen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw.
3. Nagaan waarom de beide Kamers der Staten-Generaal nauwelijks een beroep doen op adviescolleges of aan uitgebrachte adviezen weinig aandacht besteden, zelfs niet aan de REA. Gelden de argumenten voor het amendement-Troelstra niet meer?
4. Inventariseren welke functies (externe) adviseurs vervullen, voor welke functies de adviescolleges ex artikel 79 bedoeld waren en welke functies door anderen zijn overgenomen.
5. Nagaan wat de betekenis kan zijn van adviescolleges ex artikel 79 in het vergaren en bewerken van verschillende vormen van kennis, de kennisinfrastructuur, en het aanleveren van creatieve oplossingen en welke rol andere, bijvoorbeeld universiteiten, daarin kunnen spelen.
6. Bepalen welke samenhang in de zin van legitimatie de afzonderlijke colleges moeten hebben voor de functies die zij moeten vervullen: deskundigheid, representativiteit, diversiteit.

Maar misschien is het verstandig, prioriteit te geven aan de niet geringe problemen in het functioneren van de publieke dienst, van ProRail tot belastingdienst, en aan de bestrijding van wat ik ben gaan noemen de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica, alvorens veel energie te steken in de «structurele» oplossing van een slecht geanalyseerd probleem. Wellicht kunnen ook de bestaande adviescolleges daarbij helpen.

De **voorzitter**: Ik dank u voor uw bijdrage die veel stof tot discussie en vragen zal opleveren. Ik geef nu het woord aan de heer Van de Donk, voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De heer **Van de Donk**: Voorzitter. Ik heb de tekst van een speech laten ronddelen die ik vorige week in Nieuwe Kerk heb gehouden tijdens de viering van het 35-jarig jubileum van de WRR die op deze plek, 35 jaar geleden – en daarvan getuigt een foto in het genoemde boek, met dank voor de complimenten – werd ingesteld. Dat is een mooie speling van de geschiedenis. Ongeveer een 35 jaar na de instelling van de WRR spreken wij op deze bijzondere plaats weer over de fundamentele problemen van regeren, analyseren, democratie en vooruitzien. Ik voeg woorden van ondersteuning toe aan de analyse van mijn collega van de Raad van State. De kwaliteit van de analyse die in de nota ten toon is gespreid laat de nodige ruimte tot verbetering. Dat geldt overigens ook voor het huidige stelsel van de kennis- en adviesinfrastructuur. Laat het duidelijk zijn dat een stelsel nooit een stelsel mag worden, zeker als het om leren en democratie gaat. Hiermee raak ik het kernpunt dat in onze interventies gemeenschappelijk is. Het zou niet goed zijn om de toekomst van het stelsel, het functioneren van kennis en advies plus de informatiefunctie, vanuit de bureaucratie te beschouwen en niet vanuit de democratie. Natuurlijk hebben die twee alles met elkaar te maken, maar de inslag van mijn rondgedeelde speech was leren als dienst aan de democratie. Ik doe daarin suggesties voor verbetering van het denken en van de inrichting van het stelsel. Ik wil hierop meer de nadruk leggen omdat ik denk dat er alle reden is om bij zo'n analyse de ontwikkelingen in het politiek-bestuurlijke bestel, in de wetenschap, de samenleving en de maatschappelijke verhoudingen te betrekken. De diagnose moet inderdaad beter. De context van internationalisering en europeanisering is al genoemd. Ik wil het belang van deze ontwikkelingen voor het denken over de toekomst van het adviesstelsel onderstrepen. Wanneer wij een stelsel voor kennis

en advies voor onze democratie en regering inrichten kunnen wij niet voorbij gaan aan het feit dat kennisproductie en kennisontwikkeling in toenemende mate in internationale netwerken plaatsvinden. Daar groeit een ander soort paradigma over de wijze hoe kennis wordt gedeeld, opgebouwd en ontwikkeld, juist als het gaat om beleidsontwikkelingen. Ik meen dat elke toets voor een veranderingsbeweging in het stelsel ruimte moet geven aan de vraag in hoeverre voor de consequenties van deze ontwikkeling ruimte en aandacht bestaat.

De diagnose is ook gediend met het betrekken bij de analyse van al dat andere dat er is. In de nota worden de bijna 200 kenniscentra niet genoemd die in het domein van de bureaucratie, gefinancierd door de departementen, zijn ontwikkeld. Ze zijn van groot belang en ik wil daar niets aan af doen, maar het valt op dat ze in de analyse niet genoemd worden. En ook de universiteiten en andere kennisinstellingen op meer of mindere afstand van het regeringsbeleid ontbreken geheel. Ik spreek nu niet eens over de accenten die mijn collega daarnet aanbracht over al het andere dat er is. In termen van geld uitgedrukt, is het merkwaardig om te zien dat de analyse zich richt op ongeveer 20 mln. van een bedrag van in totaal 200, 300, 500 of 800 mln.; het is maar net hoe je telt. In verhoudingen gedacht, zit er in de analyse een zekere onbalans.

Fundamenteel vind ik het punt dat wordt gesproken in termen van structuren, systemen en organisatiedenken. Als je vanuit de democratie nadenkt over het belang van advies, kennis en informatie, ben ik eerder geneigd een soort ecologisch perspectief te hanteren waar macht en tegenmacht, checks and balances, meer domineren dan afstemming en coördinatie. Afstemming en coördinatie zijn belangrijk voor de uitvoering en de opstelling van het regeringsbeleid. Aan dat belang wil ik niets afdoen, maar de vraag is of het de goede woorden zijn als je over kennis, advies en wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van het nadenken over het regeringsbeleid je gedachten laat gaan. Latour heeft verleden week tijdens het symposium opgemerkt – die teksten komen beschikbaar – dat denken en doen niet los van elkaar mogen worden gezien. Je moet dit soort stelsels niet alleen van *highbrow analysis* voorzien. Ook wijsheid, diep beleefde ervaringen van sectoren en het geheugen van beleidsontwikkelingen op lange termijn horen daarbij. Ik heb de syllabi voor deze bijeenkomst doorgelezen. Ik ben mij ervan bewust dat dit land trots moet zijn op het feit dat mensen als Carlo Trojan, jarenlang hoge ambtenaar bij de Europese Commissie, aan het eind van zijn carrière in Nederland zich wil inzetten voor de Energieraad. Dat zijn cadeautjes voor de democratie die wij moeten koesteren en die wij niet moeten definiëren als een probleem van drukte en duur. Het gaat daar ook om meer dan namen in een kaartenbak, met alle respect. Ik heb dit in mijn speech de benadering van de accountant genoemd die niet een volledig zicht op de baten en kosten van denken heeft ontwikkeld. Ik waarschuw voor een dergelijke benadering. Als je de democratie vanuit een accountancyparadigma beziet, is democratie inderdaad erg duur.

De relatie tussen adviseurs en parlement is al genoemd. Ik hoef dit alleen te herhalen om het te onderstrepen. Het adviesstelsel mag niet alleen vanuit het belang en perspectief van de organisatie van de departementale rijksdiensten worden bedacht. Dan mis je een van de kernpunten. Adviseren dient de democratie, het beleid, de maatschappelijke en politieke discussie daarover. Het gaat dus om veel meer dan een soort van dienst aan de bureaucratie. Wat ik als verbeterpunten zie en waarvoor veel aandacht moet zijn, daarover heb ik in mijn verhaal veel genoemd. Ik wees op de internationalisering. De kritiek die ik deel kun je ook omdraaien in aanbevelingen hoe dit beter kan. Er bestaat de suggestie van een adviesstelsel als een partijadviseur die vragen krijgt voorgelegd. Dat is geen adequate manier om deze relatie te bekijken. Er zit een wederzijdse betrokkenheid in. Vorige week heb ik dat verbeeld in de vorm van een dans tussen adviseurs, politiek en bestuur waarbij verschillende

typen en choreografieën mogelijk zijn. Er zijn technische en strategische adviescolleges. Het is van intrinsiek belang als dat onderscheid een plek krijgt. Voor alle adviescolleges geldt dat het probleem van het functioneren, waarvan een betere analyse op tafel moet komen voordat je iets gaat doen, niet a priori bij een van de twee partijen moet worden gezocht. Zowel het politiek-bestuurlijke als het adviserende deel in die relatie moet een soort zelfstandige analyse krijgen. Ik denk dat er dan wel wat te verbeteren en te innoveren is in het repertoire om die twee werelden met elkaar te verbinden. Ik doe daar een aantal suggesties voor in mijn tekst, maar daarover moet nog veel verder worden nagedacht.

In dat verband hoeft enige clustering en verbinding niet a priori te worden afgewezen. Het stelsel hoeft geen stolsel te worden en er mag geïnnooveerd en vernieuwd worden. De vraag alleen is op grond van welke diagnose je dat doet. Nu stuurt de diagnose «te duur en te druk» al heel simpel de oplossing: het moet minder en goedkoper. Dat, dames en heren, is te simpel en te eenvoudig gedacht.

Specifiek valt op dat soms een innovatie uit een van de raden wordt omarmd, maar dat die zonder meer van toepassing wordt verklaard op het geheel. Ik ben een grote fan van de Gezondheidsraad en ik ken ook het kaartenbaksysteem daar. Als je een opvatting vraagt over een nieuw geneesmiddel tegen prostaatkanker kun je in de kaartenbak opzoeken welke drie urologen of oncologen het meest deskundig zijn. De vraag is echter, en ook hier geldt een zekere prudentie, of zo'n model wel zondermeer kan worden toegepast op de kennis en adviesfunctie op heel andere domeinen met langetermijninvesteringen, kennis, wijsheid en geschiedenis van een veld. Een algemenere oriëntatie is specifiekere dan zo'n kaartenmodel. Wel ondersteun ik het idee van meer mobiliteit en verbinding, doorstroming en variëteit. Dat lijkt mij een toetssteen voor een stelsel, hoe het dan ook vorm wordt gegeven. Dit vloeit voort uit wat ik eerder zei over dat ecologische karakter, checks and balances, variëteit. Daar moet een vitale democratie het van hebben. Een democratie is nu eenmaal drukker en duurder dan een staatsvorm waarin een centraal commando de zaken regelt. Voor democratie moet een prijs worden betaald, een democratie moet worden onderhouden. In dat opzicht is het zelfstandig nadenken over deze functie van belang en zou dit gediend zijn met uw betrokkenheid. Nogmaals, dank voor de uitnodiging. Het is erg goed dat het parlement het initiatief genomen heeft om niet in het voorbijgaan een belangrijke wijziging te laten passeren en alert te zijn op de vragen die ten diepste aan de orde zijn.

De **voorzitter**: Ik dank beide sprekers zeer voor hun input. Er zijn belangrijke aandachtspunten genoemd die aanleiding geven voor vragen en discussie. Er volgt nu een gedachtewisseling tussen de Kamerleden en de heren die naast mij zitten.

De heer **Schouw** (Eerste Kamerlid D66): Ik ben het met veel van wat de inleiders noemden eens. Ik vat het in drie punten samen: de analyse kan beter, de oplossing kan beter, maar het is verstandig om met de versterking door te gaan. Op twee punten heb ik behoefte aan reflectie. Het eerste punt betreft de functie van adviesorganen. De heer Tjeenk Willink zegt dat het goed is voor de democratie: tegenkrachten, een kritische massa organiseren. De heer Van de Donk vindt dat er behoefte aan kennis is. Hoe breng je deze twee in een goed evenwicht samen? Moet de kennisinvalshoek primair zijn? Mijn tweede punt is de vraag of gereflecteerd kan worden op de afnemende relevantie, de impact van de verschillende adviezen. De heer Tjeenk Willink wees op de inbedding in de ambtenarij. De REA is ingesteld door de politiek, maar niemand vraagt om advies. Wat doen wij met dat probleem?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik heb steeds meer moeite om te spreken over het adviesstelsel. Wij zijn zo aan dat woord gebakken dat wij vervolgens een stelsel willen maken. Volgens mij is er helemaal geen stelsel. Er moet ook geen stelsel zijn. Je moet een goede kennisinfrastructuur hebben en daarbij zullen sommige organen een rol kunnen spelen. Andere organen kunnen een rol als adviseur spelen. Goede adviseurs analyseren, informeren, corrigeren en moedigen aan. Zij geven een second opinion en leveren tegenwicht en tegenspraak aan regering, parlement en ambtenaren. Ik zie weinig in «het stelsel». Laten wij bezien wat de verschillende adviescolleges voor functies hebben, welke meerwaarde ze hebben en welke samenstelling en legitimatie daarbij horen. Daarbij kan het helpen om terug te kijken naar waar wij vandaan komen. Het is interessant om te onthouden dat de Raad voor de territoriale decentralisatie, later de Raad voor het binnenlands bestuur werd en weer later de Raad voor het Openbaar Bestuur. De functie is veranderd. Steeds cerebraler. Wat hebben wij daarmee gewonnen en verloren? Dit is de invalshoek die ik kies. Ik kan dus geen antwoord geven op de algemene vraag.

De heer **Van de Donk**: De politicoloog Sharkansky heeft ooit gezegd: in een democratie moet in ieder geval de politieke democratie ervoor zorgen dat ze routinevrij blijft. Hij bedoelde daarmee dat er geleerd kan worden. De democratie gaat over veel, maar onder meer ook over leren. Dat leren is ooit gedefinieerd als oppositie ten opzichte van pure macht die je kunt zien als het vermogen dat je hebt om niet te hoeven te leren. Kennis, wetenschappelijk onderzoek en informatie zijn de zuurstof voor een democratie die niet wil verstarren. Die ook een frisse oriëntatie op de problemen heeft. Naast de eigen belangrijke rol van de vertegenwoordigende politici is daar het feit van de onafhankelijke instituties. Als ik een ding over het stelsel moet zeggen, en ik ben het ermee eens dat daarin de belangrijke elementen van de functies misschien moeten domineren, noem ik het bewaken van de eigen onafhankelijke rol daarvan. Macht en tegenmacht.

De **voorzitter**: Het tweede punt was de afnemende impact van de adviezen. Wil een van de heren daarop reageren?

De heer **Tjeenk Willink**: De heer Schouw sprak over de afnemende relevantie van de adviezen en noemde de REA die door de Tweede Kamer werd ingesteld. De vraag is: aan wie ligt die afnemende relevantie? Je kunt de adviescolleges aanpassen aan de behoeften van de Kamer, maar dat levert geen tegenwicht op. Het gaat hier om de vraag naar het tegenwicht tegen het incidentele, de zenuwachtigheid, de hyperigheid. Hoe kun je dat tegengaan? Als je niet oppast ben je steeds bezig je aan te passen aan wat fout gaat. Dan wordt het meer van hetzelfde en meer in de foute richting. Dat gebeurt permanent. Wij bewandelen steeds dezelfde weg maar zien niet dat het dezelfde weg is.

De **voorzitter**: Bedoelde u dit in uw betoog met het samenspel tussen departementen en adviescolleges om de impact van de adviezen te vergroten?

De heer **Tjeenk Willink**: Natuurlijk. Adviescolleges moeten zich realiseren voor wie de adviezen bedoeld zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de tijdshorizon. Er kan geklaagd worden over het feit dat politici maar op vier jaar zijn gericht, maar ik ben nimmer onder de indruk van die klacht geweest omdat er eenmaal per vier jaar verkiezingen worden gehouden. Dit schijnt in een democratie nogal essentieel te zijn. Dus moeten politici na vier jaar iets kunnen tonen. Dat betekent niet dat je niet op de lange termijn kunt denken. Dat is iets voor de adviescolleges, maar vervolgens doen zij er goed aan om aan te geven wat de komende vier jaar kan

worden gedaan. Je moet weten tot wie je je richt, maar je moet niet als een opdrachtnemer geconformeerd blijven aan de opdrachtgever, zoals de commerciële bureaus vanzelfsprekend doen.

De heer **De Vries** (Eerste Kamerlid PvdA): Ik dank de heren voor hun inleiding waarmee ik het grotendeels eens ben. Ik meen echter dat wij geen stelsel hebben. Hoe vult de heer Van de Donk zijn opmerking in dat meer clustering en verbinding niet slecht zijn? Mijn indruk is dat hij gelijk kan hebben. Er zijn veel eilanden van advisering die te weinig contact met elkaar hebben. In de nota wordt gesproken over secretariaten die vaker met elkaar kunnen vergaderen, maar ik weet niet of dat de oplossing is. Je kunt je voorstellen dat vanuit de onafhankelijkheid van de raden, die heilig moet zijn, bekeken wordt of in de agenda van het Rijk zaken staan die beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

Wat het gevolg is van het geen advies vragen leert de nota Vernieuwing Rijksdienst. Dit is een dramatisch slecht stuk. Het is uit opportunisme geboren. De sg's hebben eerst geprobeerd om als burgemeester in oorlogstijd nog iets overeind te houden van het ambtelijke apparaat en vervolgens is dit product op tafel gekomen. Het is beschamend als je ziet welke redenen aangevoerd worden waarom het stelsel op de helling moet. «Een veel gehoorde opmerking is ook...». Zo kunnen wij niet werken. Het perspectief van de vernieuwing rijksdiensten en dat het kabinet van plan is om minder adviezen te vragen is bijna onthullend. Toch heb ik hier enig begrip voor. Op de departementen worden ambtenaren bijna jaarlijks getormenteerd met de vraag: wat zullen we ze nu weer eens vragen? De liefde van het ambtelijke apparaat voor de adviesraden is zeer overzichtelijk. Het is de vraag of wij moeten doorgaan met een «adviesradenstelsel» dat zich vooral oriënteert op de vraag aan departementen waarover zij iets willen horen. Men moet een andere richting inslaan. Kunnen wij de relatie met het parlement goed overwegen en bezien of daar meer muziek in zit?

Kan in het proces waarin je adviezen uitbrengt meer ordening worden gebracht? Wij worden overstelpt met papieren. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen langdurige en strategische adviezen en zaken die wat meer ad hoc zijn. Dit alles moet wel in een procesvolgorde worden vastgelegd.

De heer **Van de Donk**: Ik heb, ingaande op de vraag over de clustering, gezegd dat ik in dat verband de woorden coördinatie en afstemming wil vervangen door andere woorden die beter passen bij het aard van het werk wat er te doen staat. Als voorzitter van de Raad krijg ik q.q. alles wat in de richting van de regering wordt gestuurd. Uit een steekproef blijkt dat dit na twee weken al een stapel is die je niet meer fatsoenlijk kunt dragen. Ik snap de gevoelstemperatuur van omvang en onoverzichtelijkheid. Maar dat gevoel doet zich met name voor bij diegenen die het gevoel hebben dat je vanuit een punt alles systematisch moet kunnen overzien. Die neiging kan ik onderdrukken. Een zekere pluriformiteit en redundantie is onvermijdelijk. Je moet ook iets van toeval en ecologie in dat systeem toelaten. Sommige adviezen worden pas na jaren herontdekt en gebruikt. Je moet een advies niet in een proces definiëren. De WRR heeft adviseerende leden. Er is een soort afstemming met de planbureaus en dit is een lichte afstemming die je met de woorden synergie uitlokken kunt duiden. Dit kan betrekkelijk eenvoudig worden georganiseerd, vooral door niet te veel te vergaderen maar door interessante ontmoetingen te organiseren tussen mensen die de agenda's van dat soort raden maken. Voorkomen moet worden dat de pogingen om vragen aan de bureaucratie te ontlokken een ritueel en liefdeloos karakter hebben. Goede adviseurs moeten bovendien een zelfstandig oordeel hebben over de opkomende vragen. De strategische adviescolleges zijn wellicht te veel op pad gestuurd met te weinig ruimte hiervoor. De onafhankelijkheid in finan-

ciering en mensen is van belang. Te overwegen is een functie van onderzoeker in rijksdienst die het mogelijk maakt dat je op het niveau van de secretariaten kennis uitwisselt en talenten deelt. Deze secretariaten moeten vooral niet in een gebouw worden ondergebracht, omdat daarvan de suggestie uitgaat dat als je het bij elkaar brengt, het beter wordt. Variëteit mag er zijn, checks and balances zijn nodig. Te overwegen is dat iemand die bij een excellent college zoals de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg werkt samen met bijvoorbeeld de WRR bekijkt of in een pool van onderzoekers met een geheugen op zo'n terrein kennis uitwisseld kan worden.

De **voorzitter**: Betekent dit dat die clustering meer van onderop moet ontstaan?

De heer **Van de Donk**: De clustering moet beweeglijker kunnen zijn, ook in de manier waarop de agenda's worden gebonden. Als je spreekt over een clustering voor de eeuwigheid, misken je de dynamiek van de strategische beleidsproblemen.

De **voorzitter**: De heer De Vries vroeg of de adviezen aan de departementen moeten worden voorgelegd. Moet het parlement centraler staan?

De heer **Tjeenk Willink**: Het amendement-Troelstra kwam uit het parlement en kwam voort uit de behoefte aan controle op de regering, de bestuurders. De oriëntatie nu op de departementen heeft het parlement laten gebeuren. Het parlement moet beter zicht krijgen op het functioneren van de adviescolleges en de functie van de adviezen. Ten aanzien van dit laatste heb ik wel eens het gevoel dat naarmate de positie van de politieke partijen minder wordt, de partijpolitisering groter wordt. De adviezen worden onmiddellijk partijpolitiek geduid. Dat bepaalt soms ook de vraag aan wie advies gevraagd moet worden. De reactie is vaak: neen, die is te links of te rechts of te rechtdoor. Onlangs vond de Kamer dat het SCP geen onderzoek naar de omroepen kon uitvoeren omdat dit bureau te links zou zijn. Er wordt geen tegenwicht gezocht, maar bevestiging. Hier zit een probleem dat het parlement zelf moet oplossen. Voor het overige ben ik het met de heer De Vries eens.

De heer Van de Donk sprak over onderzoekers in rijksdienst en meer kennisuitwisseling en pooling van secretariaten. Ik ben vreselijk benauwd dat dit niet leidt tot meer, maar tot minder inhoudelijke deskundigheid. Mobiliteit heeft ook in de rijksdienst tot rampen heeft geleid; mobiliteit wordt tot een doel in zichzelf. De gedachte is dat als je een tijd op Binnenlandse Zaken hebt gezeten, je ook prima een tijd op Volksgezondheid kunt zitten. Dat kan dus niet. Als de adviescolleges onderling kennis en goede onderzoekers willen uitwisselen, is dat prima: in onafhankelijkheid door de colleges zélf. Maar ik word bezorgd als ik in de nota lees dat de WRR een synergetische functie kan vervullen. Ik vind het prima dat de WRR zich die functie zelf toedicht al deel ik die opvatting niet, maar op het moment waarop dat door het kabinet wordt opgeschreven denk ik dat het dan een adviesstelsel wil bouwen en dat moeten wij niet willen.

De **voorzitter**: Ik wil terug naar de rol van het parlement. Ik wil hierover de Kamerleden een vraag stellen. Wat zijn de overwegingen van het parlement om een advies aan een der adviescolleges te vragen? Ondersteunt u de analyse van de heer Tjeenk Willink?

De heer **De Vries** (Eerste Kamerlid PvdA): Kunnen wij daarover praten na de hoorzitting? Ik vind het zonde van de tijd om dit nu te behandelen.

De **voorzitter**: Dan gaan wij gewoon door. De heer Schaap wil een vraag stellen.

De heer **Schaap** (Eerste Kamerlid VVD): Ik wil ingaan op de klacht van de heer Tjeenk Willink over de ongeïnteresseerdheid van de beide Kamers in adviezen die onze adviesraden inbrengen. Er is een discrepantie tussen de manier waarop de adviesorganen en de politiek werken. Men is staatsrechtelijk bezig, er wordt gedegen gewerkt en er worden adviezen voor de lange termijn uitgebracht. Dit zou moeten aansluiten op wat regering en parlement moeten doen: namelijk de continuïteit van bestuur sterk benadrukken. Niet dat vluchtige, wisselingen per vier jaar waardoor perspectieven veranderen. Adviezen worden gevraagd en uitgebracht, iedereen is onder de indruk maar het leven gaat door. Ik merk dat bij de Raad van State bij de advisering rondom de wetgeving. Het staat er netjes, je kunt er niet omheen, maar de Kamers en de regering gaan daar wél omheen. Wij maken dit momenteel met enige regelmaat mee. Het politieke bedrijf is vluchtig, wij moeten verder, er is een enorme sense of urgency. De culturen groeien uit elkaar. Hoe krijg je die weer bij elkaar? De grote uitdaging aan het openbaar bestuur is dat de continuïteit van bestuur weer centraal komt te staan en niet dat vluchtige, hyperige waarin wij nu vervallen.

De heer **Van de Donk**: Ik denk dat de culturen met elkaar moeten worden verbonden in plaats van dat ze bij elkaar moeten zijn. Ieder moet zijn eigen rol spelen. Mijn beeld is hierover niet eenzijdig negatief. De raad waarvoor ik mag werken heeft niet veel te klagen over de mate waarin de concepten en ideeën van de rapporten op de lange termijn doorwerken in Europa. Dit vergt wel openheid in de relatie. Regelmatig beleggen wij hier en in de Tweede Kamer een klein symposium over een rapport. Daarna komen wij in een commissie om een college over zo'n rapport te geven en erover te discussiëren. Dat bedoelde ik toen ik sprak over innoveren om ook het repertoire van de verbinding vruchtbaar te maken. Dit moet wel vanuit een eigen verantwoordelijkheid, waarin alle adviesmomenten en -functies een eigen rol en initiatief hebben. Het hoeft niet van een kant te komen.

De heer **Tjeenk Willink**: Het probleem van de verschillende culturen is dat niet meer duidelijk is wat ieders eigen rol is. Dit tast de continuïteit van het bestuur aan. Wij constateren dit en dat willen wij analyseren. Ik ben mij er de laatste jaren van bewust geworden dat, vanuit de historische achtergrond, de Raad van State veel alerter moet zijn ten aanzien van de continuïteit van het bestuur. De verplichte advisering over wetsvoorstellen is niet voldoende. Daarbij gaat het om afzonderlijke adviezen die al dan niet gevolgd kunnen worden. Daarnaast moet ook het collectieve geheugen worden onderhouden inzake de betekenis van instituties die in de Nederlandse verhoudingen voor de stabiliteit altijd zeer belangrijk waren. In het Nederlandse bestuur bestonden traditioneel drie stabilisatoren. Het maatschappelijke middenveld, d.w.z. het particulier initiatief, de politieke bestuurlijke elite, en de instituties. De Grondwet kent nauwelijks beginselen maar wel instituties. De verbindingen zijn problematisch geworden. Je moet de ontwikkelingen die daartoe hebben geleid analyseren om iedereen zich te laten realiseren hoe die verbrokkeling is ontstaan, waardoor de hyperigheid toeneemt. Pas dan kun je er iets aan doen.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (Eerste Kamerlid CDA): Ik wil reageren op de discussie over het gebruik van adviezen van adviesraden. Ik wil het beeld corrigeren als zouden wij daar geen gebruik van maken. In tegendeel, het vormt onderdeel van het wetgevingsdossier, de beraadslaging en meningsvorming in dit huis. Met mijn inmiddels achtjarige

ervaring zie ik wel degelijk gebruik van die adviezen op de verschillende vakterreinen.

Ik heb een rapport van de WRR uit 1977 nageslagen over de externe adviesorganen van de centrale overheid. Daarin las ik dat als functies van externe adviesorganen worden aangeduid als onder andere een organisatorisch kader voor participatie door deskundige burgers en – o tempora, o mores – een belangrijke functiewaarborg tegen te grote overheidsinvoerd. Het thema generalisme en specialisme speelt in een aantal reacties van u een rol. Welke adviseurs hebben wij nodig? Hoe hangt dit samen met het type adviesorgaan en met de gedachte van de invoering van een kaartenbakmodel? Het lijkt mij dat het belangrijke kenmerk van een adviesorgaan, dat niet alleen kennis levert maar ook adviseert, de onafhankelijkheid is. Onafhankelijkheid impliceert een zekere continuïteit, betrokkenheid. Sommigen van u noemden het betrokkenheid bij een esprit de corps van een adviesraad. Wanneer het te zeer naar een ad hoc model gaat, rijst steeds de discussie over de politieke opportuniteit van ad hoc benoemingen. De continuïteit, de vergaarde wijsheid en de ervaringen in een adviesraad zouden pleiten tegen een kaartenbakmodel. Meer principiëler lijkt mij de idee dat je, wanneer je pleit voor meer generalisme en minder specialisme – ook andersom – je moet realiseren dat een generalistische benadering altijd betekent dat degene die je vraagt te adviseren, dan ook iets voor je doet. Integraliteit, generalisme veronderstelt een vorm van integratie van specialistische en andersoortige oordelen. In dat integratiemoment zit ook een krachtig politiek moment. Ten behoeve van de integratie van allerlei kenniscomponenten heb je uiteindelijk een normatief referentiekader nodig., dat ik overigens zeer mis in de analyse van het rapport over het adviesstelsel van de overheid. Dat lijkt mij een wezenlijke vraagstelling en ik hoor daar graag de reactie van beide heren op.

De heer **Tjeenk Willink**: Ik ben het eens met de analyse. Daar waar dat collectieve geheugen sleets is geworden, moet je kijken waar dat geheugen nog aanwezig is en kan worden versterkt. Als je spreekt over staatsrechtelijke of staatkundige vraagstukken, moet je de deskundigen tegenwoordig met een lantaarntje zoeken. Men kent de spelregels niet meer. Enige weken geleden werd een dreigende kabinetscrisis gesuggereerd. Plotseling werd de vraag gesteld: hoe zit het als de Kamer wordt ontbonden? Die vraag is echter volstrekt niet aan de orde als een kabinet er even niet uitkomt bij de voorbereiding van een wetsontwerp. De Kamer is geen kiescollege van het kabinet. Weinigen ook in het kabinet weten echter meer hoe je het spel met elkaar speelt. Toch is de continuïteit daarvan afhankelijk. Dat betekent dat ook de Raad van State veel meer dan vroeger zelf iets aan dit collectieve geheugen moet doen. Je kunt niet permanent klagen over het gebrek aan collectief geheugen en jezelf wentelen in zelfgenoegzaamheid en zeggen: zie maar. Je moet daarmee, meer dan vroeger, rekening houden.

De heer **Van de Donk**: Ik onderstreep het belang dat een toetssteen voor de vormgeving en beweging is in hoeverre een beroep kan worden gedaan op wat de Grieken *mêtis* noemden, een soort kennis die niet alleen vraagt om een soort managementtechniek maar ook om het organiseren en ordenen van ervaringen, te meer omdat wij erachter komen dat veel lastige problemen in de samenleving niet meer als eerste ontdekt worden in een academisch gevormde top van het departement. Die problemen zitten in de samenleving. Experts doen onderzoek en kunnen hun kennis rechtstreeks doorgeven. Je bent er niet zo maar, er moet nagedacht worden over de vraag hoe die kennisfunctie zich met beleid en bestuur verhoudt. Ik deel de analyse dat een soort leeg managementdenken dominant aan het worden is, waardoor het hebben

van ambachtelijkheid en verstand van zaken soms expliciet wordt verboden. Dát moeten wij niet willen.

De heer **Schinkelshoek** (Tweede Kamerlid CDA): Ik dank de eminente inleiders die ons wezen op de waarde van de advisering vanuit de democratie om- wat ik met een zekere voorliefde noem – het meedenkend vermogen van de samenleving vorm te geven. Tegen die achtergrond proefde ik bij beiden een zekere erkenning van de behoefte tot clustering. De heer Van de Donk wil dat niet voor de eeuwigheid en de heer Tjeenk Willink wil niet aansluiten bij de indeling die in 1981 is bedacht voor de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst omdat die iets te bureaucratisch is. Blijft de vraag: hoe dan wel? Moet het bottom-up gebeuren? Van onderop laten opborrelen? Of moet je meer aansluiting zoeken bij erkende en ervaren maatschappelijke prioriteiten? Is het een idee, en dan kom ik bij de oriëntatie op het parlement, om dat bijvoorbeeld in het begin van een kabinetsperiode na verkiezingen te laten vaststellen in het overleg tussen regering en parlement en voor een periode van vier jaar de grote maatschappelijke prioriteiten te benoemen waarover «de politiek» gericht geadviseerd wil worden? Zo krijg je een grote oriëntatie op het parlement. Wel roep je hiermee een ander risico op, namelijk de organisatie van een te grote tegenmacht. Dit verwijt kreeg Troelstra in 1922 toen hij colleges van advies en bijstand organiseerde. Van bepaalde zijde werd hem toen tegengeworpen dat op die manier het parlement werd ondergeschoffeld.

De heer **Tjeenk Willink**: Ik heb op zichzelf geen bezwaar tegen clustering. Ik heb bezwaar tegen de gedachte dat het om structuren gaat. Je kunt structuren wijzigen, maar daarmee worden de achterliggende belangen en machtsverhoudingen niet automatisch veranderd. Ik wil dat de adviescolleges zich ervan bewust zijn wat andere adviescolleges doen en wat de programma's zijn van die andere colleges. Ook is evident dat, wil een advies in vruchtbare bodem vallen, gekeken moet worden naar de maatschappelijke en de politieke prioriteiten, maar dat staat allemaal los van structuren. Ik vind niet dat de adviescolleges moeten worden geënt – dat zegt u niet, maar de grens is dun – op de prioriteiten die in een coalitieakkoord zijn afgesproken zodat vervolgens daarop de advisering wordt toegespitst. De colleges als legitimatie. Dat sluit het systeem nog verder af. Door de wijze van coalitievorming zijn bestuur en volksvertegenwoordiging al zodanig «geclusterd» dat je daar juist, ook als adviescollege, tegenwicht aan moet bieden.

De heer **Van de Donk**: Als clusters pijlers worden, hebben wij een probleem. Dan bind je het te dicht op elkaar en dat is in strijd met wat ik zei. Als clusters deel uitmaken van een structuur hebben wij ook een probleem. Dit is geprobeerd met de WRR en andere clusters daaronder als een soort mooi gebouwd systeem. Ik zei echter al dat ik niet systematisch wil denken, ik wil ecologisch denken. Adviseurs denken ook thematisch. Geef hun een zekere eigenstandige verantwoordelijkheid om een programma te maken. Dat vindt elkaar wel, als je de verbindingen goed organiseert. Ik wijs erop dat het niet alleen gaat over ontwikkelingen in de samenleving en de actuele politiek. In mijn club telt ook mee dat er actuele en toekomstige ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek zelf zijn die vragen om een reflectie op het niveau van de politiek-bestuurlijke agenda. Voordat dit gebeurt is een zekere ordening, filtering en oriëntatie nodig. Er is meer dan alleen een politiek-bestuurlijke agenda. Dat geldt voor alle andere domeinen, water, veiligheid of energie. De democratie moet beseffen dat zij gediend is met onafhankelijke clubs die het voorwerk doen, het analyseren, het filteren, het verbinden, het openleggen en het tonen van alternatieven. Dat soort werk is anders dan ambtelijk werk. Ik zeg niets ten nadele van ambtelijk werk, maar het is een

andere werkelijkheid. Als je die werkelijkheid probeert te vangen in het discours van de bureaucratie, maak je die kapot.

De heer **Tjeenk Willink**: Ik heb nog een associatie die betrekking heeft op parlementaire enquêtes. Vroeger waren die bedoeld om te kijken naar wat er in de maatschappij aan de hand was om op basis daarvan beleid te ontwikkelen en om als parlement daarop zicht te hebben. Het ging ooit over de kinderarbeid. Parlementaire enquêtes zijn steeds meer controle-middelen geworden. Ze worden gezien als ultieme controlemiddelen, maar ze zijn in wezen de uiting van het falen van de normale controle door het parlement. Daarom komt het parlement in enquête-onderzoeken zichzelf ook altijd tegen en zit dan in de moeilijkheden. Kunnen wij terugkeren naar de oorspronkelijke gedachte van parlementaire enquêtes? Wat vinden wij van die oorspronkelijke gedachte? Zou het niet interessant zijn om die oude functie weer op te halen en daarbij mogelijk ook de adviescolleges een rol te geven.

De **voorzitter**: Dank voor deze associatie. Ik wil dit deel van de bijeenkomst afronden. Ik dank de heer Tjeenk Willink en de heer Van de Donk zeer voor hun aanwezigheid, hun bijdragen en de gedachtewisseling. Ik stel voor, een kwartier te pauzeren. Daarna nemen achter deze tafel ook plaats de voorzitters van de VROM-raad, de Raad voor Verkeer en Waterstaat, de Raad voor het Landelijk Gebied en de Onderwijsraad.

De vergadering wordt van 11.15 uur tot 11.30 uur geschorst.

De **voorzitter**: Achter de tafel zit de heer Van Wijmen, voorzitter van de Raad voor het Landelijk gebied, de heer Meijdam, voorzitter van de VROM-raad, de heer Jansen, voorzitter van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de heer Van Wieringen, voorzitter van de Onderwijsraad. Deze heren krijgen maximaal twee minuten de tijd om hun stuk dat wij hebben ontvangen toe te lichten. Dan vindt een gedachtewisseling plaats met de Kamerleden.

De heer **Van Wijmen**: Ik spreek een woord van waardering uit voor het feit dat deze bijeenkomst plaatsvindt met Eerste en Tweede Kamerleden. Dit is uniek en onderstreept het belang van de zaak. Wij adviseren ook het parlement. De heer Tjeenk Willink sprak over de clustering van beleids-terreinen en de heer Van de Donk sprak over een ecologische kwestie. De heer De Vries zei dat het stuk van de sg's dramatisch slecht is. Het gaat om een afweging van waarden en belangen. De Raad voor het Landelijk gebied staat voor voedselkwaliteit en -veiligheid, dierenwelzijn, Europees landbouwbeleid, natuur- en landschap, enzovoorts. Deze onderwerpen verwateren in een andere samenstelling van raden. Wij hebben de grootste moeite om de vereiste deskundigheid in onze eigen raad te accommoderen. Als je dit moet doen in een superlichaam, blijft daar niets meer van over. Dan kun je er beter mee stoppen. Het gedane voorstel zou een grotere, duurzamer raad moeten bevatten met aspecten als ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en waterstaat, landbouw, gevaarlijke stoffen en wellicht energie. Dit kan echter niets worden, dat leidt tot ad hoc-advisering. Dat kost een vermogen. Wie heeft ooit de luxe gehad om op de wijze van het huidige systeem zoveel maatschappelijke betrokkenheid en deskundigheid onafhankelijk binnen te krijgen tegen zo weinig geld? Rood is per definitie dominant over groen. Ik wil geen college geven, maar wij moeten dit geheel niet zo ondoordacht vorm geven.

De heer **Meijdam**: De ambtelijke analyse, waarbij ik het woord ambtelijk wil benadrukken in het product dat vooraf is gegaan aan het kabinetsbesluit om na te denken over een ander adviesstelsel, komt in essentie neer op twee begrippen: te duur en te druk. De vraag mag gesteld worden

of de begrippen te duur en te druk niet ingewisseld moeten worden door de begrippen te onafhankelijk en te lastig. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat een van de elementen die op de achtergrond meespeelt is dat wij af en toe de rol van de luis in de pels vervullen. Een luis in de pels kan buitengewoon lastig zijn. Wanneer je die op een gegeven moment gemakkelijk kan afschudden, kan dat leiden tot versimpeling van het debat en tot versnelling van processen. Dit is begrijpelijk, vanuit een oogpunt van efficiency en doelmatigheid, maar twijfelachtig vanuit een oogpunt van democratische legitimatie en de daarin noodzakelijke aanwezigheid van krachten van tegenkrachten. Desalniettemin heeft de VROM-raad zich gebogen over de vraag of ook de analyse die wij inhoudelijk maken ertoe moet neigen om een andere opzet van het adviesstelsel te construeren. Wij achten, wat dat betreft, de ontwikkeling in de richting voor de fysieke leefomgeving er een die in potentie kansen moet bieden voor een verbetering van de adviesfunctie. Dan moet je tegelijkertijd wel de vraag stellen hoe dat departementaal moet worden opgehangen in een wereld die gekenmerkt wordt door sterk sectoraal georganiseerde departementen met weinig dwarsverbanden, afschaffing van de projectminister uit de vorige regeerperiode en daarmee een situatie waarbij departementaal, feitelijk sectoraal, wordt gewerkt, terwijl in de advisering gevraagd wordt om de integraliteit van de vraagstukken ook daarin te laten doorklinken. Dit zijn elementen die aandacht vragen, zowel voor wat betreft departementale ophanging als voor wat betreft de constructie van het uiteindelijke adviesmodel. Een tweede element dat daarbij aandacht vraagt is: het wordt nogal een veldslag wanneer wij die fysieke leefomgeving in een raad gaan trachten te behartigen. Dat betekent dat wij daar volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, milieu, voedselveiligheid, platteland, verkeer en vervoer, enzovoorts, moeten behartigen en dat met welgeteld zes continue leden en een kaartenbakje. Wanneer je daarin de continuïteitsvragen, het historisch besef en de countervailing powers tot uitdrukking wilt laten komen, is het de vraag of dat voldoende waarborg biedt voor de onafhankelijke advisering. Met andere woorden: de VROM-raad is niet per definitie tegen een andere opzet, maar wil wel dat die raad recht doet aan de diverse beleidsvelden. Zo'n raad moet voldoende personen van dezelfde deskundigheid bevatten om daarin interactie, wisselwerking en verschillende opvattingen te kunnen constitueren en dat vervolgens in te bedden in een systeem dat ook gevoed kan worden door externe deskundigen. Wij vinden het niet nodig om raden samen te voegen, maar als men dat wil moeten deze aspecten nadrukkelijk in de beschouwing worden betrokken.

De heer **Jansen**: Ik onderschrijf in grote mate het betoog van de heer Meijdam, zij het met een aantal andere accenten. Sinds 1 april 2006 ben ik voorzitter van de Raad voor Verkeer en Waterstaat. De toenmalige ministers zeiden dat toegewerkt moest worden naar een raad voor de fysieke leefomgeving. Ik heb voor een heel kleine raad gezorgd. Er zijn zes leden en wij hebben een schil van ongeveer 20 experts. Dit heeft in het afgelopen jaar goed gewerkt, maar om zelfstandig te kunnen blijven is het een te kleine basis, zowel voor het secretariaat als voor het aantal leden. Kortom, een positieve benadering van de samenwerking in welke vorm dan ook, tussen de drie raden, de Raad voor het Landelijk Gebied, de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat. In de afgelopen jaren is er steeds samenwerking geweest. De Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft slechts één zelfstandig advies uitgebracht en heeft alle overige adviezen samen met de VROM-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied gemaakt. Nu zijn wij bezig met een advies samen met de VROM-raad en de Energieraad. Ik noem een aantal adviezen die de moeite waard zijn geweest, zoals het advies inzake de Noordvleugel en de Zuidvleugel. Ik wil een paar punten die de heer Meijdam noemde onderstrepen. Een

nieuwe raad die te klein is, vervult een onvoldoende functie in termen van continuïteit, consistentie en kwaliteit. Er moet meer aandacht zijn voor de betrokkenheid van de departementen. Ik doel hierbij op de politieke aandacht en de wenselijkheid van een grotere betrokkenheid van het parlement. De Raad voor Verkeer en Waterstaat wil deze weg inslaan, maar wel onder goede condities zodat het de moeite waard is om deze slag te maken.

De heer **Van Wieringen**: Onderwijs heeft een publieke, openbare component en een grote bijzondere private component. Hoewel dit advieslichaam adviseert aan de Kamer en aan de bewindslieden, moet het met deze aspecten rekening houden. Onderwijs is een complexe sector die zo'n 20% van de rijksbegroting beslaat, 32 mld., en die intern sterk verkokerd is. Het is een sector binnen het departement, maar daar buiten is er een HBO-raad, een VO-raad, enzovoorts. Ook naar buiten is de sector sterk verkokerd en dat vraagt dat in de adviesfunctie iets bedacht moet worden om die verkokering te verminderen. De Onderwijsraad heeft dit steeds geprobeerd. Dit is blijvend van belang. Wij adviseren wel regelmatig aan de Tweede Kamer, in dat opzicht zijn wij een uitzondering. In ons werkprogramma zit een apart hoofdstuk, adviesaanvragen vanuit de Tweede Kamer. Wij zijn bezig om de werkprocedures die daarbij horen te vervolmaken en wij proberen om in te gaan op de instrumenten, de bevoegdheden die de Tweede Kamer heeft. Als wij advies uitbrengen aan de Kamer wordt niet gekeken naar de instrumenten die de minister heeft, maar naar de bevoegdheden van de Kamer: wat kun je ten aanzien van een bepaald onderwerp adviseren? Wij zijn dit met de vaste Kamercommissie aan het uitwerken.

De **voorzitter**: Dank voor uw inbreng. Willen de Kamerleden hun vragen kort en scherp stellen?

De heer **Schaap**: (Eerste Kamerlid VVD): De heer Van Wijmen zei dat zijn raad kwetsbaar is en daarom onafhankelijk moet blijven. Ik kom uit een sector die net zo kwetsbaar is, de blauwe sector. Wij roepen altijd dat wij ondergesneeuwd worden door VROM omdat dit veel machtiger is. Rood wint dus. Intussen dwingt de materie van het landelijke gebied tot een gezamenlijk optreden van de bevoegde organen. Het gaat hierbij om de landbouwkundige functie van Nederland, de waterinrichting, ruimtelijke ordening, enzovoorts. Als nu de materie tot een gezamenlijk optreden dwingt, waarom wil men dat toch zo krampachtig onafhankelijk blijven? Waarom wordt geen arrangement bedacht waardoor je daardoor sterker te voorschijn komt? Discussies over bevoegdheden en stelsels mogen wat mij betreft naar de achtergrond. De materie staat toch in wezen centraal?

De heer **Van Wijmen**: Ik heb niet gezegd dat wij kwetsbaar zijn. Het groen is kwetsbaar. Als je de functies van groen, blauw en rood bij elkaar brengt, krijg je een meltingpot en blijft er van het groen te weinig over om het eigenstandig te laten zijn. Het groen heeft veel meer te maken met leefbaarheid, sociale en culturele aspecten dan men denkt. Wij zoeken wel degelijk naar samenwerking. Regelmatig brengen wij adviezen uit met het Woonberaad, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en andere raden. Als je er echter één orgaan van maakt en je wilt ook nog voldoende deskundigheid van dezelfde kwaliteit in zo'n raad om onderlinge uitwisseling te krijgen, moet je een raad van 50 mensen maken. Dan krijg je weer een raad met subraden en dan ben je even ver.

De heer **Schouw**: (Eerste Kamerlid D66): Voor de pauze werd gezegd dat vooral advies gegeven wordt aan ambtenaren en niet aan de politiek. Ik vraag aan de heren Meijdam en Jansen welk contact zij in 2007 hebben gehad met hun ministers en waarover dat ging. Aan de andere inleiders

vraag ik waarom er geen buitenlandse internationale wetenschappelijke experts in hun raden zitten. Waarom is dit altijd een typisch Nederlandse aangelegenheid?

De heer **Meijdam**: Wij hebben de gewoonte om de adviezen die wij uitbrengen persoonlijk bij de minister in gesprek te brengen. Dat doen wij van advies tot advies. Wat mij opvalt in de reacties die wij uiteindelijk in schriftelijke vorm krijgen is dat die de indruk wekken dat men dit niet zozeer beschouwt als dat uit de wet voortvloeit, maar eerder als de eer van de ambtelijke stand verplicht. Wij zouden het heel plezierig vinden wanneer dat ook gevolgd zou worden door een intensief parlementair debat. Wat is de waarde van de raden? Die is om het debat te verrijken en te voeden met mogelijke beleidsopties. Wij geven nadrukkelijk een voorkeur aan binnen die beleidsopties, maar uiteindelijk moet de politiek dat afwegen. Wanneer wij het gevoel hebben dat dit ergens in de informatiestromen blijft hangen en het blijft bij hier en daar een obligate reactie, is dat jammer omdat wij dan bezig zijn om elkaars tijd te verspillen. Ik kan mij alles voorstellen bij de benadering die de heer De Vries bepleit, waarbij wij een veel directere lijn richting parlement krijgen. Wij kunnen dan veel meer interactief inspelen op de behoefte van, in mijn geval, Eerste en Tweede Kamer zodat de lange en de korte termijn hand in hand kunnen gaan.

De heer **Jansen**: Het jaarprogramma voor 2007 van de Raad voor Verkeer en Waterstaat kwam als volgt tot stand. Natuurlijk was er overleg met de ambtelijke organisatie, maar de eerste stap was een programma van conceptadviesaanvragen die met de sg en de minister zijn besproken. De minister heeft het hele programma inhoudelijk met ons besproken. Dat is de leidraad geworden. Daarna is het teruggekoppeld naar de ambtelijke organisatie. Als ik op dit jaar terugkijk, mis ik veel meer het contact met het parlement dan met de minister. De Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft in zijn werkgroep twee leden en een aantal experts. Als internationalisering aan de orde komt, maken experts deel uit van zo'n werkgroep om de zaak op te lossen.

De heer **Van Wieringen**: Wij hebben geen echte «buitenlanders» in de raad, maar voor elk advies kijken wij internationaal naar wat er gebeurt. Er is een Europees netwerk van onderwijsraden. De afgelopen twee jaar was ik daar voorzitter van. Ook langs die kant zijn er contacten vanuit de Europese gremia. Verder kijken wij naar wat internationale organisaties doen. Die internationale component is niet in een persoon vertegenwoordigd maar wel in de werkwijze.

De heer **Van Wijmen**: Ik vind dit een merkwaardige vraag, mede omdat ik denk dat de wet dit niet toestaat. Wij hebben voortdurend contact met Brussel en daar hebben wij ook een uitwisseling mee. Als er een advies met buitenlandse relevantie is, huren wij deskundigheid in. In andere landen zijn er soortgelijke raden die een koepel hebben. Zo'n koepel komt regelmatig bij elkaar. Onlangs zijn wij in Portugal geweest, niet om een luxereisje te maken maar om keihard te werken. Van die koepel hebben wij zelfs het secretariaat. Ook hebben wij het roulerend voorzitterschap gehad.

De heer **Peters** (Eerste Kamerlid SP): Zo rondkijkend, zie ik dat er een groot gebrek is aan Kamerleden. De participatie is gering en dat verbaast mij zeer. Als je echter een vraag moet stellen, moet je erkennen dat je iets niet weet. Misschien is dat wel een tekortkoming van Kamerleden. Men denkt wellicht te weinig dat men het niet weet. Een ander punt betreft de onafhankelijkheid. Het gaat niet alleen daarom, maar ook om gevraagd en ongevraagd adviezen en informatie te geven.

Dat ongevraagd opstellen van adviezen vind ik belangrijk. Bij de Gezondheidsraad wordt 20% bezuinigd, ook bij VWS wordt 20% bezuinigd. Dat betekent dat alle ongevraagde adviezen in de kast gaan en daar blijven. Je moet niet denken in starre systemen of stelsels. Een kaartenbak is ook niet heilig. Ouders- en patiëntenorganisaties mogen niet in de Gezondheidsraad participeren. Dat verandert de laatste jaren en dat is goed. Een ander onafhankelijk instituut is door Thorbecke opgericht: het staatstoezicht op de volksgezondheid. Dit is totaal ontworpen door zogenoemde autoriteiten die geen enkele wettelijke basis hebben.

De heer **De Vries** (Eerste Kamerlid PvdA): De heer Van Wieringen zei dat hij met de regering en de Kamer frequente contacten heeft. Hoe bevalt dit? Hebt u het gevoel dat u twee heren dient? Of is dit vanuit uw onafhankelijke positie goed mogelijk? Is uw raad door de bank genomen tevreden over de reacties van de minister?

De heer **Van Wieringen**: Wij overleggen altijd over de nadere formulering van een adviesaanvraag, zowel met de minister of zijn ambtenaren als met de Kamer om te voorkomen dat er misverstanden ontstaan over de aard van het antwoord of de vraag. Ik heb nog nooit enig conflict ervaren wat dat betreft en dat komt omdat het verschillende onderwerpen zijn. Je geeft niet hetzelfde advies aan de Kamer en aan de regering over een onderwerp. Het zijn verschillende aspecten. Wij hebben wel eens meegemaakt dat wij een advies aan de Kamer uitbrachten en dat zij dit ogenblikkelijk aan de minister stuurde met de vraag: wat vindt u daarvan? Dat vonden wij een onvolkomen reactie. Wij proberen in onze aanbevelingen scherper in te gaan op de bevoegdheden van de Kamer. De Kamer heeft een initiërende bevoegdheid. Je moet leren om vanuit het oogpunt van de minister en zijn instrumentarium te kijken en vanuit de Kamer en haar instrumentarium. Dat is een proces.

De **voorzitter**: Wilt u ook op de tweede vraag ingaan of u tevreden bent over de reacties die op de adviezen komen?

De heer **Van Wieringen**: Waar maken wij adviezen voor? In het algemeen voor de circa 200 mensen die bij een bepaald onderwerp zijn betrokken. De onderwerpen en de sectoren zijn verschillend. Rond elk onderwerp zit een soort beleidsgemeenschap van spraakmakende mensen en daar maak je in principe een advies voor. Je moet goed luisteren naar wat men daar vindt, in dergelijke beleidsgemeenschappen participeert ook een minister. Daar moet hij het van hebben als hij steun wil hebben voor bepaalde onderwerpen. Gegeven die context zijn wij over het algemeen heel tevreden met hoe de minister en de staatssecretaris reageren. Zij doen dat uitgebreid. Ook de Kamer hecht er sterk aan. Er is nog nooit een advies van de Onderwijsraad uitgebracht dat niet in de Kamer is besproken en waarbij de Kamer niet serieus naar de reactie van de minister kijkt.

De heer **Jansen**: Ik meldde al dat ik ongeveer anderhalf jaar voorzitter van de raad ben. Er is altijd een minister geweest, maar in die korte periode had ik altijd met twee personen te maken. Ik heb meer naar de resultaten gekeken en ik durf te zeggen dat met name de discussie rondom de Noordvleugel en Zuidvleugel Randstad tot resultaten heeft geleid. Dat is niet alleen aan deze adviesraad te danken, maar ik zie er veel in terug. Ik hoop dat dit duidelijker wordt in de komende periode, maar ik merk dat de uitgebrachte adviezen die wij tot op heden hebben uitgebracht, of dit direct of indirect was, op grote belangstelling bij de minister mogen rekenen.

De heer **De Vries** (Eerste Kamerlid PvdA): Ik vroeg het oordeel van de raad over een reactie van de minister op een advies en niet of er ergens

iets mee gedaan wordt. Vindt men dat het kwalitatief goed wordt gewaardeerd?

De heer **Van Wijmen**: Wij zijn tegenwoordig tevreden over de reacties. Dat was vroeger anders en daar werd ook over gepraat. De reacties gaan ook naar de Tweede Kamer. In de vaste Kamercommissie wordt erover gesproken en dat kan een AO uitlokken. Op het ogenblik zit daar winst in. Wij hebben regelmatig contact met de vaste Kamercommissie. Er is jaarlijks overleg over ons werkprogramma. Wij krijgen nu ook adviesaanvragen rechtstreeks vanuit de Tweede Kamer.

De heer **Meijdam**: Ik wil een onderscheid aanbrengen. Ik vind de reacties van de bewindsman of -vrouw en vanuit de Kamer positief. Ik heb de indruk dat men onze adviezen leest en probeert ze in beleid om te zetten. Opvallend is de divergering tussen de reactie van de bewindsman in persoon aanwezig en de schriftelijke reactie van het departement. Daarin tref ik in hoge mate reacties aan in de sfeer van: behoort al tot het bestaande beleid, zullen wij meenemen bij de verdere beleidsontwikkeling. Het blijft echter schemerig wat er daadwerkelijk aan handelingen wordt verricht.

De heer **Jansen**: Ik wil nog antwoorden op de heel concrete vraag van de heer De Vries. Als het om concrete schriftelijke reacties gaat, dan is de Raad voor Verkeer en Waterstaat nog niet tevreden.

De heer **Willems** (Eerste Kamerlid CDA): College Peters suggereerde dat er niet veel belangstelling uit deze Kamer is. Voor degenen die hier normaal niet komen, is het misschien goed te weten dat er minstens zoveel belangstelling van de Eerste Kamerleden is als een belangrijke wet wordt behandeld. Ik mag aannemen dat andere Kamerleden met andere belangrijke zaken bezig zijn. Gesuggereerd wordt dat het om 80% gevraagde en 20% ongevraagde adviezen gaat. Hoe kijken de voorzitters van de raden hier tegenaan en met name tegen het aspect van het geven van ongevraagde adviezen?

De heer **Van Wijmen**: Die verhouding is juist. Wij maken zorgvuldig ruimte in onze programma's voor ongevraagde adviezen. Wij zijn hier alert op, omdat zij zeer strategisch kunnen zijn en trendzettend.

De heer **Van Meijdam**: Ik denk dat de verhouding klopt. Wij hebben behoefte aan iets meer ruimte voor het geven van ongevraagde adviezen. Die ruimte hebben wij formeel wel, maar als je voldoende vragen stelt en je hebt een gegeven capaciteit, is het bedrijfseconomisch op een gegeven moment op. Dat betekent dat het programma vol zit. Wij waken er in die zin voor dat er een kleine reservecapaciteit overblijft, maar de facto is minimaal 80% belegd met belangrijke vragen vanuit het departement.

De heer **Jansen**: Die 80–20 regel zal wel gelden, maar het afgelopen jaar ging het bij ons om bijna 100% gevraagde adviezen. Ik teken hierbij aan dat wij veel ruimte hebben gekregen om zelf mee te helpen om de adviesaanvraag te formuleren. Naarmate de relatie met de minister en het departement beter is en daar meer ruimte zit, maakt mij die 80–20 regel minder uit en ga ik uit van wat je daadwerkelijk kunt bereiken. Je moet wel altijd ruimte openhouden voor ongevraagd advies.

De heer **Van Wieringen**: In ons werkprogramma voor 2008 zitten zeven onderwerpen daarvan hebben wij er drie voorgesteld en het departement vier. Verder overleggen wij drie of vier keer per jaar met de afdeling wetgeving om het wetgevingsprogramma van de minister door te nemen en te bekijken welke onderwerpen de hoofdlijnen van wetgeving betreffen

en waar het om kleine wetsontwerpen gaat. Dan is een gesprek over waarover je moet adviseren.

De heer **Heijnen** (Tweede Kamerlid PvdA): De heer Van de Donk zei dat er sprake is van 200 kenniscentra. Ik heb er geen moeite mee om toe te geven dat dit nieuw is voor mij. Het zijn er vast minder geweest. Hebt u die kenniscentra de afgelopen tijd ontdekt of ontmoet? Hoe is de relatie met deze kenniscentra en hoe ziet u het ontstaan van steeds meer van deze centra in relatie tot het functioneren van de raden?

De heer **Meijdam**: Een van de zaken die wij als leidraad voor ons handelen proberen te maken is het feit dat wij niet van onder een kaasstolp willen opereren. Dat betekent dat wij zeer grote waarde hechten aan intensief overleg met de aanwezige kennisinstituten en die nu en dan in te vliegen. Hoewel wij niet werken met een formele kaartenbak hebben wij de goede gewoonte om bij elk advies na te gaan welke belangrijke kennisinstituten op een advies invloed kunnen uitoefenen. Wat mij betreft, moet geprobeerd worden om die relaties aan te halen en naar bevind van zaken in te vliegen bij de desbetreffende adviestrajecten.

De heer **Van Wieringen**: Ik wil een paar voorbeelden noemen. De afgelopen tijd heeft het ministerie expertisecentra voor Nederlands als tweede taal, voor het jonge kind of voor moderne vreemde talen ingericht. Deze centra zitten tussen het beleid en het veld in. Zij staan namelijk ook ten dienste van het veld. Als wij een advies over die onderwerpen maken houden wij uiteraard goed contact met deze centra. Ik kan niet beoordelen of er te veel of te weinig expertisecentra zijn. Dat vergt een aparte studie.

De heer **Van Wijmen**: Wij maken uitdrukkelijk gebruik in het kader van advisering van onderzoeksfaciliteiten die door kenniscentra geboden worden. De resultaten verwerken wij in de adviezen.

De **voorzitter**: Ik dank de heren achter deze tafel voor hun inbreng en bijdrage aan de discussie.

Nu nemen achter de tafel plaats de heren Korthals Altes (voorzitter Adviesraad Internationale Vraagstukken), Van Xanten (algemeen secretaris AGS), Sistermans (voorzitter AWT) en Vögtlander (voorzitter Algemene Energieraad). Wilt u een kort statement geven voordat wij de discussie openen?

De heer **Vögtlander**: In onze brief hebben wij de nadruk gelegd op de toegevoegde waarde die onze raad meent te hebben. Daarmee bedoelen wij de inbreng die niet kan worden verzorgd door departementen of kennisinstellingen. Belangrijk zijn kennis en een zekere diepte daarvan, ervaring (die overeenkomt met het collectieve geheugen), breedte (overeenkomend met het integratie-idee; verschillende facetten moeten bij elkaar worden gebracht) en onafhankelijkheid. Die onafhankelijkheid betekent in de praktijk dat ongeveer de helft van de leden van de raad die uit 10 leden bestaat, gepensioneerd is. Ze zijn deskundig maar niet meer gebonden of belangenvertegenwoordiger. Dit is belangrijk, omdat ik denk dat de gepensioneerden veel herhaling inbrengen en goed dwarsverbanden kunnen leggen. Een aantal hoogleraren hebben veel expertise en kennis. Hierdoor ontstaat ook continuïteit. De gepensioneerde leden moeten op de hoogte blijven van wat zich in het energiegebied afspeelt, nationaal en internationaal. Zij moeten veel lezen en zij hebben een netwerk waar zij actief mee bezig zijn. In verband met die kaartenbak is dit belangrijk. Ik denk dat wij een behoorlijk toegevoegde waarde hebben om de kwaliteit van het beleid te verbeteren, maar ik herken mij niet helemaal in een aantal opmerkingen. Er wordt wel degelijk veel met onze adviezen gedaan. Wij brengen twee à drie adviezen per jaar uit. Van veel drukte is

in ons geval geen sprake. De ambtenaren vragen zich ook niet af wat zij in een zeker jaar aan ons zullen vragen. Wij dragen actief onderwerpen aan en die worden vaak overgenomen. Wij plegen ook een zekere hoeveelheid nazorg.

Ik ben een groot voorstander van samenwerking, maar ik ben geen groot voorstander van clustering. Ik heb ook grote problemen met de kaartenbak. Als je de gepensioneerden wilt motiveren om bij te blijven en hun netwerk bij te houden, moet je ze niet in een kaartenbak stoppen.

De heer **Korthals Altes**: In de brief van 18 januari 2007 van de sg's De verkokering voorbij wordt de AIV aangemerkt als op te heffen. De enige motivering daarvoor was, blijkens deze brief, besparing op het aantal fte's. De sg van Buitenlandse Zaken die betrokken was bij de opstelling van die brief heeft ons daarover de volgende mededeling gedaan: toen ter sprake kwam dat in het totaal 15 000 fte's zouden moeten verdwijnen, heb ik mijn knopen geteld en daar was de AIV als eerste bij. Dat was het motief. Dat kon uiteraard geen stand houden. Toen het regeerakkoord uitkwam, waarvan de brief een bijlage is, bleek de eerste pijler van het beleid van het nieuwe kabinet te zijn het buitenlands en Europees beleid. Wij zien in de nota die vandaag besproken wordt dat de AIV weliswaar opgeheven zal worden, maar dat die opgevolgd zal worden door de instelling van een nieuwe adviesraad voor het buitenland domein die dan anders gestructureerd moet zijn.

Ik wil iets zeggen over die andere structuur, de kaartenbakstructuur, zoals vanochtend ter sprake kwam. Verder mag het secretariaat niet meer gevestigd zijn in het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar moet gevestigd worden in Clingendael dat daar overigens niet om heeft gevraagd en ook geen ruimte heeft. De AIV heeft een zeer geïntegreerde structuur. Vóór 1997 waren er op het gebied van het buitenlands beleid een drietal separate adviesraden. Daarin speelde de verkokering per definitie dus een belangrijke rol. Juist om dat tegen te gaan en om een integrale visie op het buitenlandse beleid te kunnen ontwikkelen hebben de ministers Van Mierlo en Voorhoeve de AIV ingesteld, waarin voor de vier pijlers van buitenlands beleid een permanente commissie van 17 personen werkt die vertegenwoordigd zijn in de raad.

De kaartenbak brengt het grote probleem met zich dat de mensen zich dan niet vrijhouden. Zij zullen ongetwijfeld voor andere activiteiten worden gevraagd en daar hun tijd aan gaan besteden. Op het ogenblik dat wij ze nodig zouden hebben, zijn ze niet beschikbaar. Het risico van de kaartenbak is bovendien dat men de commissie ad hoc zo samenstelt dat geadviseerd wordt wat men wenst in plaats van dat de onafhankelijkheid de boventoon viert. Een wijziging kan worden doorgevoerd. Er bestaat ook nog een commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken die apart opereert, maar vaak in samenwerking met de AIV. Het is mogelijk om die twee met elkaar te integreren, hoewel bedacht moet worden dat de CAVV niet over beleid gaat maar over de rechtmatigheidstoetsing.

De heer **Sistermans**: De AWT bestaat meer dan 40 jaar. Het gebied dat de AWT bestrijkt is wetenschap, technologie- en innovatiebeleid. Wij beseffen dat het onderzoek in Nederland niet alleen in de publieke maar ook in de private sfeer gebeurt, zelfs meer in de private sfeer. Daar moet je rekening mee houden. Wij adviseren aan de regering en aan de Staten-Generaal. Dat gaat via persoonlijke contacten met de ministers, ook over het maken van programma's, het inrichten, enzovoorts. Soms gaat het ook over detailvragen. Er is ook contact met commissies uit de Tweede Kamer en de fracties. Wij hebben de afgelopen vier jaar een drietal adviezen uitgebracht op verzoek van de Tweede Kamer. Wij zijn samengevoegd uit twee raden, een technologieraad die bij EZ zat en de wetenschappelijke raad die destijds bij OCW zat en hebben sinds 2003 adviezen

uitgebracht aan EZ, OCW, LNV, V&W, Justitie, BZ, Financiën, aan alle departementen, aan het kabinet en aan de (in)formateurs en waren derhalve ontkokerd avant la lettre. De helft van de 12 leden is afkomstig uit de kennis- en infrastructuur en de andere helft uit de top van de bedrijven. Het zijn actieve mensen met veel ervaring. Het zijn onafhankelijke deskundigen, internationaal georiënteerd. Wij hebben er twee buitenlanders in zitten en wij zijn lid van de Europese koepel van organisaties. Wij spreken daarmee maar ook buiten Europa hebben wij contacten met onze zusterorganisaties. Het is goed om te weten dat wij onze adviezen sinds 1967 gevraagd en ongevraagd geven. De verhouding ligt ongeveer 80:20, maar het ligt aan het onderwerp. De Tweede Kamer heeft de laatste vier jaar drie adviezen gekregen, de eerste drie. Die zijn intensief met de commissies van de Tweede Kamer voor- en nabesproken. Belangrijk is dat het advies Kennis voor beleid, beleid voor kennis door een aantal Kamerleden, hier aanwezig, nogmaals gelezen wordt. Dit advies gaat onder andere over het kennisstelsel van de overheid. Wij hebben alle departementen onderzocht en uit het hoofd zeg ik dat daar in totaal 843 mln. aan kennis voor beleid wordt uitgegeven. Voor de raden waarover vandaag gesproken wordt gaat het om tussen de 15 en 20 mln. U hebt het dus over een klein deel.

Nederland kan geen kennissamenleving zijn als je juist de Adviesraad voor dat stuk, het kennisbeleid, opheft. Uit het stuk van januari van de sg's zou u kunnen lezen dat de AWT opgeheven wordt, maar het laatste bericht is dat wij blijven bestaan. Er moet een raad zijn met onafhankelijke leden en het moet gaan over het Kennis- en Innovatiegebied dat wij bestrijken. Ik denk wel dat er met minder ad hoc commissies kan worden gewerkt en dat er ruimte is voor verbetering in de samenwerking tussen de departementen en de raden en tussen de Staten-Generaal en de raden.

De heer **Van Xanten**: Onze voorzitter is wegens ziekte niet aanwezig. Wij hebben veel last van een bepaalde trend bij de overheid. De deskundigheid op ons gebied, veiligheid bij het omgaan met gevaarlijke stoffen, neemt enorm af. Bovendien wordt de schaarse deskundigheid op afstand geplaatst en dat speelt ons parten bij de aansluiting op de departementen. De departementen zijn sterk op hun eigen beleidsterrein gericht en kijken niet over de grenzen heen. De deskundige gemeenschappen zijn ook traditioneel rondom een bepaalde zuil georganiseerd en dat maakt het bouwen van bruggen ook op ons terrein heel belangrijk. Daarom zijn wij ervan overtuigd dat dit een van de redenen was voor de instelling van deze raad.

Voor veiligheid is de inhoudelijkheid van belang, de keten, de integraliteit en de internationale aansluitingen. Een van de ambtenaren zei ooit: jullie komen in een snoepwinkel terecht; alles wat je ziet is lekker. Wij antwoordden toen dat wij keuzes moesten maken en dat wij de belangrijkste dingen het eerste moesten pakken. De ambtenaren proberen ons met name op operationele dossiers bezig te houden en zien liever niet dat wij ons met strategische zaken bezighouden. Juist daarom menen wij dat een strategische adviesraad met technisch-inhoudelijke deskundigheid meer bij de lange termijn en de strategie betrokken moet zijn.

De raad bestaat uit inhoudelijk deskundigen. Hij mag zichzelf doen versterken, en dat is bijzonder voor onze wet, met vijf externe commissieleden. Vaak hebben wij daar niet genoeg aan en gaan wij naar afhankelijke kennis die bij het bedrijfsleven en de overheden zit. Wij moeten ook de overheid aan tafel hebben.

De **voorzitter**: Wie van de Kamerleden kan ik het woord geven?

De heer **De Vries** (Tweede Kamerlid PvdA): Ik heb daarnet gevraagd wat de ervaringen zijn met de reacties van de regering op adviezen. Mag ik de heer Korthals Altes deze vraag ook voorleggen?

De heer **Korthals Altes**: Wij hebben vastgesteld dat de kwaliteit van de reacties van de regering in de loop van de jaren aanzienlijk is verbeterd. Dit houdt niet per definitie in dat ze goed zijn, maar inmiddels is dat stadium bereikt, met dien verstand dat een enkele keer een reactie mager uitvalt. Belangrijker is dat wij ten aanzien van een van onze ongevraagde adviezen, waar een reactie van de regering extra van belang kan zijn, ondanks de wettelijke termijn van drie maanden al meer dan een jaar wachten op de regering. Dat betreft het advies over Europa, een prioriteit. Het is maar wat je daaronder verstaat.

De heer **Schouw** (Eerste Kamerlid D66): Het valt op dat de adviesorganen bezig zijn met het produceren van het advies en wat minder met de doorwerking daarvan. Dat is misschien eigen aan de werkwijze. Ik meen dat er meer moet worden gereflecteerd op de vraag hoe de kennis, het advies, meer tussen de oren terechtkomt bij de mensen waarom het gaat. Er zijn twee barrières waarom het niet tussen de oren komt. Het kan politiek niet van pas komen. Nu zit bijvoorbeeld de woningmarkt vast. De Raad van State of de VROM-raad kan daarover schrijven wat ze willen, er gebeurt niets. Verder valt het kwartje niet, omdat je te maken hebt met bepaalde beleidsparadigma's of kennisparadigma's. Om dat kwartje te laten vallen, moet worden geïnvesteerd. Dat kost tijd en organisatie. Moet in de werkwijze van de adviesorganen niet meer aandacht worden besteed aan de doorwerking?

De heer **Sisternans**: Voor de voorbereiding kan hetzelfde verhaal worden gehouden. Wij, van de AWT, houden de effecten bij. Daar waar wij menen dat het principe van het frappez toujours moet worden gehanteerd, doen wij dat. In de brief die bij de stukken zit, hebben wij per advies over de laatste jaren waar dit gevraagd werd het effect erbij gezet. Het gaat hierbij niet om een boekje dat in de kast gezet kon worden. Er is intensief met mensen uit de commissies van de Tweede Kamer, minister, staatssecretaris en ambtenaren gesproken. Ik zie deze aanpak bij andere raden ook.

De heer **Vogtländer**: Wij doen veel aan nazorg. Als wij een advies hebben uitgebracht hebben wij op het departement, met de sector en de bedrijven, sessies om dat te bespreken. Verder bespreken wij zo'n advies met de woordvoerders in de Tweede Kamer. Dat betekent niet dat altijd onmiddellijk ons advies wordt opgevolgd. Dat heeft vaak een politieke reden. Wat mij opvalt is dat men meestal na een of twee jaar op de weg komt die wij hebben aanbevolen. Wij zorgen ervoor dat het kwartje valt, dat iedereen begrepen heeft wat wij adviseren, maar het komt niet altijd politiek uit. Vaak blijkt dat wij gelijk hadden en dat wordt het beleid aangepast.

De heer **Korthals Altes**: Wij zijn goed te spreken over de doorwerking van de AIV-adviezen. Minister Bot en minister Van Ardenne hebben in hun kabinetsperiode bij herhaling persoonlijk gezegd dat zij veel aan die adviezen hadden en daar veel gebruikt van maakten, onder andere bij debatten met de Kamers. Wij merken ook dat Kamerleden van de AIV-adviezen veel gebruik maken. Ook de huidige ministers Koenders en Verhagen hebben al doen blijken dat zij van de adviezen kennisnemen en de inhoud daarvan gebruiken voor de toelichting op hun beleid. Op 22 november hebben wij een laatste advies uitgebracht, een reactie op de mensenrechtenstrategienota van het kabinet. Daar heeft minister Verhagen gisteren, dus al binnen een week na uitkomst van het advies, uit geciteerd. De AIV ziet niet direct in dat er een structuurverandering noodzakelijk is.

De heer **Schinkelshoek** (Tweede Kamerlid CDA): Ook in dit rondje horen wij bezwaren tegen het zogenoemde kaartenbakmodel. Ziet u andere methoden om flexibeler te werken om met name de door het kabinet nagestreefde verbindingen tussen de domeinen en de verschillende kenniservaringsbronnen te verbeteren?

De heer **Van Xanten**: Wij zijn met onze werkwijze tevreden. Wij doen er ons best voor om de kennis aan tafel te krijgen die wij nodig hebben in een getrapte vorm: raad, commissie en klankbordgroep. Wij dragen onze adviezen achteraf ook weer uit in die gremia en wij hebben het idee dat dit goed loopt.

De heer **Korthals Altes**: Wij proberen enige flexibiliteit in acht te nemen. Toen wij een rapport uitbrachten over Europa en de burger na het referendum zaten daar ook niet-leden van de AIV bij. Bij het rapport over de Benelux hebben wij een lid uit België in de voorbereidingscommissie gehad. Wij hebben toen ook hoorzittingen gehouden in Brussel waarbij een aantal Belgen en Luxemburgers zijn gehoord over de voortzetting van de Benelux. In die zin proberen wij ook buiten de eigen kring deskundigen aan te trekken in onze voorbereidingscommissies. Wij hebben samen met onder andere de Energieraad een advies uitgebracht. Ook op het punt van samenwerking bestaat de bereidheid tot flexibiliteit.

De heer **Vliegenthart** (Eerste Kamerlid SP): Ik hoor zeggen dat de bewindslieden de adviezen op prijs stellen en dat er iets mee gebeurt, maar er ligt een kabinetsvoornemen om de raden af te schaffen. Hebben de vakministers u al gemeld wat zij van die plannen vinden? Zit daar een spanning tussen?

De heer **Korthals Altes**: Bij het opstellen van het regeerakkoord is met huid en haar de brief van 18 januari van de sg's geïncorporeerd door die als bijlage aan dat akkoord te koppelen. Daar zit spanning tussen. Die spanning leidt ertoe dat in het ene stuk staat dat de AIV wordt opgeheven en dat in de nota Vernieuwing Rijksdiensten staat dat er een nieuwe raad komt. Die spanning is er onmiskenbaar, maar dat is de spanning tussen de wens van de politieke partijen in de verkiezingen om het aantal ambtenaren te verminderen en de wijze waarop daar door de sg's een voorstel is gedaan. De wens van de politieke partijen is vermoedelijk geïnspireerd door vermindering van de bureaucratie, maar daar werken de adviesraden niet aan mee.

De heer **Willems** (Eerste Kamerlid CDA): Hoe kijken de voorzitters aan tegen het geven van ongevraagde adviezen en de verhouding die de minister voorstelt? Hoe ziet de heer Sijmstra de relatie tussen de AWT en het Innovatieplatform in de toekomst?

De heer **Sijmstra**: Een onafhankelijke adviesraad moet ongevraagde adviezen altijd overeind houden. Wij houden hier uitdrukkelijk ruimte voor in ons programma. De verhouding 20 : 80 klopt voor het totaal, maar de laatste tijd zijn zes gevraagde en vijf ongevraagde adviezen naar OCW gegaan. Soms loopt het uit de verhouding, maar op de lange termijn klopt het.

De vraag over het Innovatieplatform is interessant. De AWT adviseert voor de midden en lange termijn. In de raad en het platform hebben mensen zitting die de regering en de Staten-Generaal adviseren over zaken als wetenschap, technologie en innovatie. Wij hebben een advies uitgebracht Innovatie zonder inventie over een betere verhouding tussen de hogeschole en het MKB. Het Innovatieplatform heeft direct daarna een nota gemaakt waarin implementatie via de kanalen is geprobeerd. Je ziet dan dat het een in het verlengde van het ander zit. De visie en de strategie

komen van een raad als de onze. Wij hebben de zogenoemde opkikker gegeven, wij maken de mooie titels. Over de kennis- en investeringsquote gaven wij een advies en de kennisinvesteringsagenda van het Innovatieplatform is een duidelijk gevolg van die aanpak. In het huidige regeringsbeleid vind je die kennis investeringsagenda geheel terug net als de doorwerking van het advies.

De heer **Van Xanten**: Er is een verschil tussen ongevraagd en op eigen initiatief. Wij hebben vaak een initiatief voor een advies dat later wordt overgenomen door de departementen. Ik noem VROM, dat contact moet hebben met V&W, SZW, BZK, VWS en EZ. De afspraak is dat wij het fifty-fifty doen. Dit heeft te maken met de discussie over het feit dat de departementen ons graag op operationeel, detailtechnisch niveau bezig zien, terwijl wij menen dat er andere issues zijn die departement en sector overstijgen.

De heer **Korthals Altes**: Het percentage ligt bij ons momenteel op 5% ongevraagd. In de eerste raadsperiode is er eigenlijk niet ongevraagd geadviseerd op één advies na. Dat betekent dat in de volgende raadsperiode het percentage ver boven de 5 moet zijn geweest, maar 20% halen wij zeker niet. Ik teken hierbij aan dat men in acht moet nemen dat ongevraagd niet betekent dat wij alleen maar adviezen uitbrengen op verzoek van de regering. Wij leveren zelf ieder jaar een aantal mogelijke adviesaanvragen aan waar de AIV zelf belangstelling voor heeft en die vervolgens door de regering zelf worden overgenomen.

De heer **Vogtländer**: Voor een langere periode zal de verhouding 20 : 80 voor ons kloppen, maar wij hebben in 2004 alleen maar ongevraagd adviezen uitgebracht. In de periode daarna ging het om gevraagde adviezen. Wij hebben zelf een idee over de gebieden waarover wij adviezen moeten uitbrengen. Wij overleggen met het ministerie en de afgelopen twee jaren is het ministerie het met ons eens en wordt het een gevraagd advies.

De **voorzitter**: Ik dank de sprekers voor hun inbreng en de gedachte-wisseling.

Dan zitten nu achter de tafel mevrouw Swaab, voorzitter van de Raad voor Cultuur en de heren Meijerink, voorzitter van de Raad voor Volksgezondheid en Zorg, Harchaoui, voorzitter van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Van Kemenade, voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Mevrouw **Swaab**: Ik constateer dat de Raad voor Cultuur een vreemde eend in de bijt is, niet alleen omdat ik de enige vrouwelijke voorzitter van vandaag ben, maar met name omdat de raad tien jaar geleden is ontstaan uit een cluster van de raden van kunst, cultuur, media, bibliotheekwezen en informatievoorziening. Dat betekent ook dat wij adviseren op 13 onderwerpen en daarbij geassisteerd worden door 15 commissies van in totaal 60 leden. Het is ook vreemd omdat wij drie verschillende soorten advisering hebben. Ik noem eerst de advisering op het gebied van strategisch cultuur- en mediabeleid. Daarnaast de advisering op de Subsidienota en de advisering op grond van de Monumentenwet, Wet Behoud Cultuurbezit en de Archiefwet. Wij brengen drie verschillende soorten advisering uit.

Wij bestaan uit een cluster en dat betekent dat wij vanzelfsprekend geen bezwaar hebben tegen clustering. Wel vinden wij dat een cluster efficiënt moet zijn. Met alle respect voor bijvoorbeeld de Gezondheidsraad, wij zien niet in wat de clustering met deze raad voor efficiency binnen de Raad voor Cultuur en de Gezondheidsraad kan brengen, behalve dat wij wellicht de koffiekamer kunnen delen, maar daar mag het niet om gaan.

Wij werken met andere raden samen omdat wij op zoveel verschillende gebieden adviseren. Onlangs hebben wij adviezen uitgebracht samen met de Onderwijsraad. Wij zijn bezig met de Raad Openbaar Bestuur en wij hebben dit jaar een advies uitgebracht met de Raad voor het Landelijk Gebied. Wij doen veel aan samenwerking.

Er is veel gesproken over ongevraagd advies. Onlangs be kroop ons de behoefte om de Tweede Kamer ongevraagd te adviseren, maar toen moesten wij constateren dat wij weliswaar het recht hebben om de regering ongevraagd te adviseren, maar niet om de Kamers ongevraagd te adviseren.

De heer **Meijerink**: Ik vind het weldadig om op deze manier serieus over ons werk te praten. Dat is de afgelopen tijd weinig gebeurd. Zonder dat ik overdrijf: het gaat goed met de RVZ. Ik leid dit af uit bijvoorbeeld een aantal reacties van het kabinet op onze adviezen van de afgelopen tijd, aan de maatschappelijke discussie en aan de bereidheid van ieder die wij vragen om aan onze adviezen mee te werken. Wij stoten wat dat betreft nooit onze neus. Alle deskundigen, nationaal en internationaal, die wij vragen om een achtergrondstudie te doen of zitting te nemen in een klankbordgroep of iets dergelijks doen, dat graag. Dat betekent dat wij – en ik zou bijna zeggen: een kaartenbak avant la lettre – in staat zijn, op die manier de deskundigheid te organiseren.

Wij zijn in voor allerlei veranderingen, wij zien de noodzaak daarvan in. Vandaar dat ik graag meepraat. Wij adviseren doorgaans aan de minister of de staatssecretaris, maar feitelijk adviseren wij vaak aan het veld. Dat werd daarnet ook door de Onderwijsraad gezegd. Het veld; de mensen die het uiteindelijk moeten doen. Veel van onze adviezen hadden juist veel betekenis voor degenen die het betreft, de mensen die werken in de gezondheidszorg. Zowel bij het maken van het advies als in de doorwerking hebben wij veel contacten met het veld.

Ik ben een aantal malen van sector gewisseld en ik heb gemerkt dat je pas met gezag kunt spreken als je dat doet vanuit betrokkenheid en deskundigheid. Dat betekent dat ik een belangrijke opdracht zie in het samenwerken met anderen. Probeer niet om de raad zo algemeen te maken dat het nergens meer over gaat, blijf sectoraal je invalshoek kiezen maar doe dat in nauwe samenwerking met anderen. Op dat gebied kan veel worden verbeterd. Ik wil hierop nader ingaan als u hiervoor belangstelling hebt, maar dat kan niet in deze ronde, zo heb ik begrepen.

De heer **Harchaoui**: Onze kleine raad kent een paar toverwoorden van waaruit wij de advisering ter hand nemen: de wettelijke opdracht. Daarin staat dat wij de regering en beide Kamers van de Staten-Generaal adviseren over participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. Wij denken dat deze onderwerpen de komende decennia meer aandacht behoeven, zodat deze functie op de een of andere manier moet worden belegd. Wij zien dit onvoldoende terugkomen in de plannen. Wij hebben niet te klagen over doorwerking of impact van onze rapporten. Het veld, ik noem het civil society, scholen, enzovoorts, doet er veel mee. Denkt u maar aan de rapporten over de WMO of het rapport over democratie. Wij hebben eerder last van een te grote impact, omdat wij het met zo'n kleine staf absoluut niet aan kunnen. Ons kleine adviesorgaan probeert ontokerde adviezen te geven die interdepartementaal gebruikt kunnen worden, maar wij hebben last van verkokerde departementen. In die zin is de receptie van de rapporten in de Tweede Kamer en in het veld effectiever dan in het departement.

De heer **Van Kemenade**: De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft een lange geschiedenis. Hij is de opvolger van de Raad voor het Binnenlandse Bestuur (RBB) en die is weer de opvolger van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD). Alles bij elkaar gaan wij 50 jaar terug. De verschil-

lende vormen zijn tevens stadia van de wijze waarop door de overheid tegen de adviesraden is aangekeken. De RTD was aanvankelijk een overlegorgaan van gemeenten en provincies. De RBB was een vorm van advies en overleg samen. Bij de instelling van de Wet raad op maat is advies en overleg gescheiden. Het was de bedoeling dat de nieuwe overlegorganen, zoals in dit geval de ROB, onafhankelijke adviesorganen van praktijk- en wetenschapsdeskundigen zouden worden. Dat is geslaagd, maar het merkwaardige is dat men sinds die tijd anders naar de adviesraden is gaan kijken. In toenemende mate ziet men die adviesraden niet meer als onafhankelijke zelfstandige, wetenschappelijke en praktische organen om tegenwicht te geven, andere perspectieven en alternatieven te laten zien, maar als opdrachtnemende instituten, consultancy-agencies. Dat doet afbreuk aan de functie van die raden. Dit beeld blijkt ook uit het bezwaar dat de sg's in een gesprek met mij naar voren brachten. Zij hebben er last van en ze moeten er steeds op reageren. Zij willen dat niet. Ik heb toen voorgesteld om de verplichte reactie uit de wet te halen. Verder blijkt dit beeld uit het vergaande doorzetten van het kaartenbakmodel. Dan ontstaat al snel de situatie dat je individuele experts voor een individueel onderwerp uitnodigt en dan ontstaat een soort consultancy agence. Voor de continuïteit en consistentie heb je een bredere samenstelling van zo'n raad nodig. Verder is belangstelling van de Staten-Generaal nodig. Die belangstelling met name voor het aandragen van onderwerpen, is beperkt.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (Eerste Kamerlid CDA): De heer Van Kemenade schreef namens meer adviesraden op 13 juni een brief. Daarin wordt onder andere ingegaan op de mogelijke clustering van verwante adviesraden. Hij zegt dat dit denkbaar is, structureel, of afhankelijk van het kabinetsbeleid, bijvoorbeeld langs de lijnen van de zes pijlers. Wat zou in de ogen van de heer Van Kemenade de reële betekenis van clusteren kunnen zijn? Als ik de terminologie van de heer Tjeenk Willink gebruik: welke functiewijziging impliceert dit? Of hebben wij het enkel en alleen over een structuurwijziging?

De heer **Van Kemenade**: Je hebt te maken met een structuurwijziging die samenhangt met een functiewijziging. Je kunt de dingen niet los van elkaar zien. Structuur is gestolde inhoud, zeg ik vaak. Een mogelijke clustering, maar dat moet duidelijk zijn met afgebakende en samenhangende domeinen, kan meer integratie in de advisering betekenen. Hoewel, clustering wil ook niet zeggen dat je nooit integratie of samenwerking nodig hebt. De grenzen zijn altijd vaag. Op het moment waarop je in de advisering die domeinen clustert, heb je nog niet de clustering in het ambtelijke en politieke bestel geregeld. Je hebt nog altijd te maken met afzonderlijke commissies in de Eerste en Tweede Kamer. Als je alleen kijkt naar de organisatie van het functioneren van de adviesraden, en je doet dat niet in de context van het politieke en ambtelijke bestel, ben je met problematische ontwikkelingen bezig.

De heer **De Vries** (Eerste Kamerlid PvdA): Ik vraag de heer Harchaoui wat de op een na laatste alinea in zijn brief betekent, namelijk dat te veel politieke inkleuring plaatsvindt naar rato van het aantal Tweede Kamerzetels bij de adviescommissies. De anderen vraag ik of zij het daarmee eens zijn. Ik vraag mevrouw Swaab of de functieverandering van de Raad voor Cultuur tot een totaal andere positie daarvan leidt. De heer Van Kemenade vraag ik waarom ad hoc commissies op het gebied van openbaar bestuur niet bij zijn adviesraad terecht komen.

De heer **Harchaoui**: Wij spreken deze zorg uit naar aanleiding van de plannen van de sg's waarin wordt gesproken over een inkleuring via politieke affiliaties. Wij menen dat dit uiterst onwenselijk is, omdat dit in

spanning komt met de onafhankelijkheid die vandaag meermalen voor het voetlicht is gebracht.

Mevrouw **Swaab**: De functieverandering is ingezet in 2006, toen de raad kleiner werd. Hij ging van 25 naar 18 naar nu 9 leden. Dit zijn geen specialisten meer in het veld, maar het zijn generalisten geworden. Het is de bedoeling dat wij meer strategische beleidsadviezen gaan geven. In ons advies Innoveren, participeren, zijn wij daarop uitvoerig ingegaan en hebben een cultuuragenda aangegeven met veel beleidsadviezen over de gebieden waarop wij willen werken. Het is mogelijk dat wij daarvoor meer tijd krijgen. Ik durf dit alleen nog niet te zeggen. Pas eind februari 2008 komen de aanvragen binnen en dan moeten wij bezien hoe dit gaat werken. Als het werkt zoals het de bedoeling is, dan is het mogelijk dat wij meer tijd overhouden voor die strategische adviezen. De klemtoon zal dan in zoverre anders komen te liggen. De politieke inkleuring speelt bij ons geen rol.

De heer **Van Kemenade**: In toenemende mate is sprake van ad hoc commissies, overigens niet alleen op het domein van het openbaar bestuur. Ik vind dat te betreuren, omdat men veel effectiever en consistent de afzonderlijke raden kan vragen, dit in de programma's op te nemen. Het onderbrengen bij ad hoc commissies is veel duurder en daardoor ontkent men de ontwikkelingen op de lange termijn. Wij zijn hier verschillende malen tegen te hoop gelopen, ook op ons domein. Ik noem de commissie over de dualisering of de commissie-Kok over de Randstad. Ik denk dat dit gebeurt omdat men op een andere manier tegen het advies aankijkt als bij consultancy agencies. Dan huur je iemand in. Vanuit mijn oogpunt vind ik dat onverstandig. Je kunt veel beter in de werkprogramma's de raden inschakelen, behoudens die keer waarop je incidenteel iets snel wilt doen. De benoemingen in de raad zijn formeel niet politiek gekleurd. Ik vind dat dit niet alleen formeel, maar ook materieel niet moet. Wel is een zekere spreiding over de verschillende politieke en maatschappelijke opvattingen verstandig. Het hoeven geen politieke partijen te zijn, het gaat ook om betrokkenheid van mensen bij verschillende organisaties. Soms neemt het echter vormen aan die ik te ver vind gaan.

De heer **Meijerink**: Op het punt van de benoemingen hebben wij daar geen last van. Wij hebben 9 raadsleden en wij proberen de deskundigheden te spreiden. Wij hebben de pretentie dat wij op de verschillende deskundigheidsgebieden de beste mensen in Nederland in onze raad hebben. En soms zit daar een oud-Kamerlid bij. Politieke spreiding moet je wel degelijk in de gaten houden.

De heer **De Vries** (Eerste Kamerlid PvdA): Voelt u zich thuis in een huis met vele kamers?

De heer **Meijerink**: Dan gaat het over de clustering. Daar heb ik het moeilijk mee. Mevrouw Swaab vroeg al wat cultuur van doen heeft met gezondheidszorg. Ik heb daarnet gezegd dat wij samenwerking nastreven. Sterker nog, je moet je dat opleggen. Wij werken samen met de ROB, de VROM-raad, de Gezondheidsraad, enzovoorts. Dit zijn instanties en raden die niet in dat cluster zitten. Wij werken wel eens beperkt samen met de Onderwijsraad. Als je dit probeert te clusteren, maak je keuzes die belemmerend zijn. Daar worstel ik mee. Wel dwingen tot samenwerking, en clustering kan daartoe dwingen, maar de huidige keuze daarvoor moet goed bekeken worden.

De heer **Willems** (Eerste Kamerlid CDA): De heren Harchaoui en Meijerink zeiden dat adviezen in het veld landen. Wat moet ik mij daarbij voorstellen? Is dit een deel van de ongevraagde adviezen? De raden

hebben de relatief formele positie dat zij de regering en de Staten-Generaal adviseren.

De heer **Meijerink**: Ik doel hiermee niet op ongevraagde adviezen. Ik ben twee jaar voorzitter van de RVZ en ik denk dat wij ongeveer acht grote adviezen hebben gegeven. Voor bijna alle geldt dat je, nadat het advies gereed is en de minister daarover een standpunt heeft betrokken in het kabinet, dat advies uitvoerig communiceert met het veld. Als voorbeeld geef ik de discussie over het onroerend goed van de zorginstellingen. De verantwoordelijkheid daarvoor komt bij zorginstellingen te liggen. Wij hebben daarover geadviseerd. Over dat onderwerp hebben wij vele keren gesproken met directies uit het veld die deze verantwoordelijkheid op zich zien afkomen. Je hebt dan een soort deskundigheidsrol richting de instellingen. Ik kan een dergelijk voorbeeld bij ieder advies dat wij uitbrengen aangeven. Het gaat dus niet om ongevraagde adviezen. Het voorbeeld dat ik gaf betreft een gevraagd advies. De minister en het kabinet betrekken daarover een standpunt. De minister heeft expliciet bij de adviesaanvraag gevraagd of wij een advies daarover uitgebreid met het veld willen communiceren.

De heer **Harchaoui**: Ik kan verschillende gevallen van doorwerking van adviezen in het veld noemen. In het geval van het rapport over ouderen dat wij uitbrachten op het verzoek van een commissie uit de Tweede Kamer kunnen het ouderen- of belangenorganisaties zijn. Wij hebben een advies uitgebracht voor de tijdelijke onderzoekscommissie TBS. Hierbij waren de Kamer, de ambtenaren maar ook TBS-klinieken betrokken. Bij het advies over integratie, niet langer met de ruggen naar elkaar staan, hebben gemeenten vragen over inrichting van de ontmoetingsruimtes, peuterspeelzalen en kinderopvang. Zij zoeken een goede mix om een zo groot mogelijke effectiviteit te bereiken zonder te vervallen in de gratuite vormen van barbecues. Er zijn verschillende vormen van bijwerking, een soort bijvangst omdat deze organisaties niet de primaire adressanten zijn van het advies. Wij zijn daar blij mee, maar het is uiterst bewerkelijk als je maar een bescheiden organisatie hebt. Dan is het de kunst om een aantal methodes en vernieuwingen te vinden om instellingen zo ver te brengen dat zij een stap verder kunnen zetten.

De heer **Schouw** (Eerste Kamerlid D66): Ik heb een vraag aan de heer Van Kemenade. Beide Kamers zijn hieraan begonnen omdat wij veel waarde hechten aan een kwalitatief hoogwaardig advies- c.q. kennisstelsel. Ik heb vandaag hoogwaardige input gehoord voor een kennisarchitectuur. Wat zou helpen bij de komende discussie is dat wellicht gezamenlijk de adviesraden een voorstel of suggestie doen voor de invulling van die kennisinfrastructuur. Wij weten nu wat niet klopt. Misschien kan naar aanleiding van vandaag de omslag worden gemaakt naar wat wel mogelijk is. Ziet de heer Van Kemenade er brood in om daarvoor met zijn club het initiatief te nemen?

De heer **Van Kemenade**: Met waardering voor het initiatief van de Kamers: daar komt weer een adviesvraag uit. Wij moeten daar ook niet te mooi over doen. Het is een belangrijk initiatief dat de Kamers nu spreken, maar vaak laten de Kamers en de commissies het afweten. Twee jaar geleden hebben wij een uitdrukkelijk verzoek gedaan aan de commissie Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer om, net als de Tweede Kamer, tweemaal per jaar met ons te praten over het werkprogramma. Daar had de Eerste Kamer geen belangstelling voor.

Het is wezenlijk van belang om eens goed na te denken over de positie van het adviesstelsel binnen het totaal van de overheid, ook al omdat er van die sluipende veranderingen optreden. Wij hebben dit naar voren gebracht toen op een gegeven moment die gedachte uit de hoge hoed

kwam bij het stuk van de sg's De ontkoking voorbij, over de adviesraden. Was dit nu niet bij uitstek een onderwerp waarover gezamenlijk gesproken en geadviseerd had kunnen worden?

De **voorzitter**: De heer Schouw vroeg of de adviesraden zelf in staat zijn om een voorzet te geven voor die kennisinfrastructuur.

De heer **Van Kemenade**: Ik denk het wel. Het zou uitdrukkelijk een taak van de adviesraden kunnen zijn. Meer in het bijzonder zou het een taak kunnen zijn voor de ROB om iets te zeggen over de positie van de adviesraden binnen het totaal van de besluitvorming van de overheid. Dit behoeft overigens niet alleen de rijksoverheid te zijn.

De heer **Schouw** (Eerste Kamerlid D66): Ik vind dit antwoord iets te mager. Ik denk dat het helpt om de discussie een stap verder te brengen als er een stevig inhoudelijk advies komt van de gezamenlijke adviesorganen. Deze stap moet een toekomstrichting aangeven.

De heer **Van Kemenade**: Ik denk dat het niet mogelijk is om voor 24 januari een advies uit te brengen.

De **voorzitter**: Ik rond af. Ik dank de aanwezigen achter de tafel voor hun inbreng. U bent vanmorgen in de chambre de reflexion geweest. Ik vind dat wij met elkaar die naam eer hebben aangedaan. Wij hebben een waardevolle poging gedaan om alle aspecten die met het adviesstelsel en de kennisinfrastructuur te maken hebben aan het bod te laten komen. Wij zullen met onze commissie Binnenlandse Zaken aanstaande dinsdag over de uitkomsten van dit debat spreken en beslissen over de vraag wat wij willen doen met de bevindingen en de stukken die u hebt ingediend. De Tweede Kamer zal dit niet anders doen. Ik dank u allen, en dit geldt ook voor de aanwezigen op de tribunes, voor uw belangstelling en aanwezigheid.

Sluiting 13.00 uur.