

Vergaderjaar 2013–2014

33 817

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 februari 2013 en het nader rapport d.d. 19 november 2013, aangeboden aan de Koning door de minister van Wonen en Rijksdienst. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 december 2012, no. 12.003111, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kaderwet adviescolleges houdende vermindering van het maximum aantal leden en het laten vervallen van de verplichte kabinetsreactie, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 december 2012, nr. 12.003111, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 februari 2013, no. W04.12.0508/l, bied ik U hierbij aan.

De voorgestelde wijziging beoogt in de eerste plaats het maximum aantal leden van adviescolleges te verminderen en daarnaast om de verplichte kabinetsreactie op adviezen te laten vervallen, met daarbij het voornemen om te streven naar een betere koppeling van adviezen aan de politieke agenda.

De Afdeling advisering van de Raad van State gaat naar aanleiding van het wetsvoorstel allereerst in op het afschaffen van de verplichting voor het kabinet om te reageren op elk uitgebracht advies. Een goed functionerend adviesstelsel is van grote waarde voor de kwaliteit van het overheidsbeleid en van het publiek debat daarover. Adviezen van strategische adviescolleges waar de Kaderwet adviescolleges op ziet,

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bieden een tegenwicht tegen een overwegende aandacht in het beleid voor politieke actualiteit en korte termijn, alsmede tegen verkoking van beleid. In de moderne informatiesamenleving bieden zij bovendien een mogelijkheid om uit de veelheid van aangeboden informatie de voor het beleid relevante inzichten te selecteren en om nieuwe inzichten voor beleid te presenteren. Adviezen worden echter niet al door de publicatie daarvan ten volle relevant en hanteerbaar voor het politiek en publiek debat, maar juist ook door het standpunt dat het kabinet ten aanzien daarvan inneemt. Vandaar dat bij de inrichting van het huidige bestel, met een beperkt aantal brede, strategische adviescolleges, de verplichte kabinetsreactie werd ingevoerd. Voordien bestond deze slechts met betrekking tot een beperkt aantal colleges, waaronder de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Door nu voor te stellen deze verplichte kabinetsreactie te schrappen, doet de regering wezenlijk af aan de waarde van het adviesstelsel voor het beleid. Daar worden geen dragende argumenten voor geboden. De Afdeling meent daarom dat dit onderdeel zou moeten worden heroverwogen.

Daarnaast maakt de Afdeling een opmerking over de vermindering van het maximum aantal leden en over het afzien van het scheppen van de mogelijkheid tijdelijk geassocieerde leden te benoemen. Zij adviseert het voorstel op dit punt alsnog adequaat te motiveren, en het zo nodig aan te passen.

1. Voorgeschiedenis

In de jaren negentig van de vorige eeuw is besloten tot een herziening van het adviesstelsel. Deze herziening moest leiden tot een stelsel van adviescolleges dat aanzienlijk soberder en overzichtelijker was. Hierbij waren drie doelstellingen van belang: versobering en transparantie van het adviesstelsel, scheiding van advies en overleg en daarmee herstel van het politieke primaat en verheldering van de politieke besluitvorming, en verbetering van de politieke (aan)sturing van adviescolleges. De herziening leidde onder meer tot de Kaderwet adviescolleges.² Het streven naar strategische advisering op hoofdlijnen van beleid was hierbij een uitgangspunt, om zo de kwaliteit, bruikbaarheid en snelheid van adviezen ten behoeve van de politiek te bevorderen. Daarnaast werd een groot aantal adviescolleges opgeheven en werden wettelijke adviesverplichtingen afgeschaft. Waren er in 1995 nog 119 externe adviescolleges, dit aantal werd teruggebracht naar ongeveer 20 vaste adviescolleges en enkele tijdelijke of eenmalige colleges.

De regering en het parlement hebben bij de herziening vastgesteld dat behoefte bestaat aan een beperkt aantal strategische adviescolleges, die in staat zijn te adviseren over de hoofdlijnen van het rijksbeleid. Door de wijziging van het adviesstelsel is ook de aard van de adviezen veranderd. De herziening moest namelijk leiden tot in onafhankelijkheid uitgebrachte adviezen met een strategisch en integraal karakter en met vernieuwende ideeën die bijdragen aan oplossingen voor de middellange en lange termijn. Het aggregatieniveau van advisering diende na de herziening te worden verhoogd, zodat de adviezen zich zouden gaan richten op strategische vraagstukken en hoofdlijnen en clusters van beleid. Een belangrijk element in deze verandering van het adviesstelsel was ook de invoering van de verplichte kabinetsreactie op de adviezen.

² Wet van 3 juli 1996, houdende algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (Kaderwet adviescolleges), Stb. 1996, 378.

Bij de herziening van het adviesstelsel heeft de regering te kennen gegeven dat ook in haar ogen advisering aan de regering van wezenlijke betekenis is voor de kwaliteit van het overheidsbeleid. De herziening van het adviesstelsel kan daarom, volgens de regering, niet worden beschouwd als een teken van geringschatting van de adviesfunctie of zelfs als een aanzet tot afschaffing ervan, maar is de neerslag van een poging tot aanscherping en articulatie. Advisering dient primair ten goede te komen aan de politieke besluitvorming. Met de herziening van het adviesstelsel werd daarom ook beoogd betere adviezen tot stand te laten komen.³

Inmiddels is de Kaderwet al drie keer geëvalueerd. Uit deze drie evaluaties blijkt dat de ministeries die het aangaat de adviezen van het merendeel van de adviescolleges inhoudelijk in belangrijke mate relevant en bruikbaar vinden.⁴

2. Afschaffen verplichte kabinetsreactie

Artikel 24 Kaderwet: verplichte kabinetsreactie

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

De verplichting voor het kabinet om binnen drie maanden te reageren op een advies was een uitwerking van punt 11 van de conclusies en aanbevelingen van het rapport «Raad op Maat» van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen.⁵ Naar de mening van de commissie levert het stellen van duidelijke termijnen waarbinnen adviesaanvragen, adviezen en standpuntbepalingen over adviezen gereed dienen te zijn voor beoordeling in het parlement een belangrijke bijdrage aan zowel de versnelling van wetgevings- en beleidsprocessen, als aan de inzichtelijkheid van het voortraject.

Blijkens de toelichting op de Kaderwet adviescolleges beoogt artikel 24 te bevorderen dat de vaststelling van een regeringsstandpunt ten aanzien van een advies spoedig gebeurt. Indien het vaststellen van een standpunt lang op zich laat wachten, kan de indruk worden gewekt dat het bestuur niet slagvaardig is. Ook kan dit onnodige onzekerheid met zich brengen.⁶

³ Kamerstukken II 2001/02, 28 101, nr. 1, blz. 51.

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28 101, nr. 1, blz. 52, Kamerstukken II 2005/06, 24 503, nr. 33, bijlage 3, blz. 20 en Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VII, nr. 118, blz. 38.

⁵ De Bijzondere Commissie Vraagpunten Adviesorganen, onder voorzitterschap van het CDA-kamerlid G. de Jong, is één van de zes commissies die naar aanleiding van het rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten, de commissie-Deetman, door de Tweede Kamer zijn ingesteld om de mogelijkheden te onderzoeken voor politieke en bestuurlijke vernieuwing. De commissie-Deetman stelde vast dat «de rol die de adviesorganen spelen in de beleidsvorming (...), ook los van de relatie met het parlement, aanleiding geeft tot problemen. Immers daar waar de regering verplicht is advies in te winnen, is het tempo van totstandkoming van beleid mede afhankelijk van het adviesorgaan.»

⁶ Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, blz. 19.

In het rapport «Spelen met doorwerking» wordt aangegeven dat of er al dan niet binnen drie maanden een kabinetsreactie is, in principe weinig zegt over de doorwerking van een advies.⁷ De onderzoekers constateren in veel gevallen een procesmatige kabinetsreactie die aangeeft «het advies te waarderen en ermee aan de slag te gaan». Voor een inhoudelijke reactie is dan meer tijd nodig. Toch is een dergelijke reactie wel een eerste indicatie voor wat er verder met het advies gaat gebeuren, en dus is ook zo'n reactie waardevol. Het dwingt het betrokken ministerie in ieder geval om aan het advies aandacht te schenken en expliciet te maken tot welke activiteiten het advies aanleiding geeft, aldus het rapport.

Ook uit de inmiddels uitgevoerde evaluaties van de Kaderwet blijkt dat er problemen zijn met de termijn van drie maanden waarbinnen een reactie van de kant van het kabinet moet komen. Dit leidt echter niet tot de aanbeveling om deze reactie geheel te laten vervallen. In de derde evaluatie staat dat indien een advies niet wordt voorzien van een kabinetsreactie, de politieke dimensie ontbreekt. Door de kabinetsreactie wordt het advies politiek. Zonder kabinetsreactie wordt de manoeuvreerruimte voor de Tweede Kamer kleiner om in te spelen op een advies, omdat in zo'n geval niet zichtbaar is welke mogelijkheden de regering ziet naar aanleiding van het advies.⁸ Eén van de aanbevelingen in dit derde evaluatierapport is dan ook om de verplichte kabinetsreactie te handhaven, maar wel de verplichte termijn voor het geven van deze reactie af te schaffen. Op die manier kan de reactie, mits gekoppeld aan een aanknopingspunt (wet dan wel beleidsnota) het politieke proces ondersteunen.

In een reactie op de derde evaluatie, en met name de aankondiging van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van het voornemen tot afschaffing van de verplichte kabinetsreactie, heeft de voorzitter van de WRR, mede namens de voorzitters van 13 andere adviescolleges, onder meer gewezen op het belang van de verplichte kabinetsreactie. Aangevoerd wordt dat deze verplichting van groot belang is voor de doorwerking van het advies in de beleidsvorming en voor de transparantie naar de Staten-Generaal, het veld en de samenleving.⁹ Daarnaast wordt de reactie van belang geacht voor het gezag van de adviescolleges bij het uitoefenen van hun andere taken.¹⁰

Het voorstel: afschaffen van de verplichting tot reageren

Het voorstel strekt tot het afschaffen van de verplichte kabinetsreactie. Ter vervanging van het huidige artikel 24 zal in het eerste lid van het voorgestelde nieuwe artikel 24 worden bepaald dat de minister die het aangaat een aan hem uitgebracht advies over algemeen verbindende voorschriften betreft bij de voorbereiding van die voorschriften, en in het tweede lid dat hij een aan hem uitgebracht advies over het te voeren beleid van het Rijk betreft bij de vaststelling van dat beleid.

⁷ *Spelen met doorwerking*. Over de doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur, Universiteit van Tilburg en Berenschot. 4 november 2004, bijlage 1 bij Kamerstukken II 2005/06, 34 503, nr. 33, blz. 54. Binnen het programma Andere Overheid heeft de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de opdracht opgenomen om «het huidige adviesstelsel te versoberen en verbeteren». In dit kader is door het Ministerie van BZK een onderzoek uitgezet naar de doorwerking van de advisering vallend onder de Kaderwet. Het onderzoek is van april tot en met september 2004 uitgevoerd door een samenwerkingsverband van de Universiteit van Tilburg en adviesbureau Berenschot.

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VII, nr. 118, blz. 38.

⁹ Brief van de voorzitter van de WRR aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 november 2011 inzake de Evaluatie Kaderwet Adviescolleges.

¹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 III, nr. 25

In de toelichting wordt aangegeven dat de kabinetsreactie op een advies een van de bouwstenen vormt in het politieke debat.¹¹ Naar aanleiding van de derde evaluatie van de Kaderwet heeft het toenmalige kabinet zich op het standpunt gesteld dat de kabinetsreactie in de huidige situatie te weinig bijdraagt aan dit debat. Blijkens de toelichting sluit de regering zich thans aan bij dat standpunt. De Afdeling wijst erop dat er een discrepantie bestaat tussen aan de ene kant de stelling van de regering dat de kabinetsreactie een bouwsteen is voor het politieke debat en aan de andere kant haar stelling dat deze reactie thans te weinig bijdraagt aan dit debat.

In de toelichting wordt allereerst opgemerkt dat verbetering van de situatie niet zozeer zit in de naleving van de in de Kaderwet gestelde termijn. Vervolgens wordt gesteld dat, wanneer wordt gestreefd naar verbetering van de huidige praktijk, deze verbetering zal moeten worden gezocht in een betere koppeling van het advies aan de politieke agenda. Op die manier wordt een advies «meegenomen» op het moment dat het leidt tot maatregelen, of op het moment dat het in de Tweede Kamer wordt behandeld, aldus de toelichting.¹²

De Afdeling stelt voorop dat zij zich op zich zelf zeer wel kan vinden in de tekst van de beide onderdelen van het voorgestelde nieuwe artikel 24, voor zover daarin tot uitdrukking wordt gebracht dat een uitgebracht advies, al naar gelang het onderwerp ervan, moet worden betrokken bij de voorbereiding van algemeen verbindende voorschriften, respectievelijk bij de vaststelling van beleid. Zij heeft er echter bezwaar tegen dat deze bepalingen niet vergezeld gaan van het handhaven van de thans nog in artikel 24 neergelegde verplichte kabinetsreactie. Daartoe merkt zij het volgende op.

Ziet de Afdeling het goed, dan had de hierboven besproken herziening van het adviesstelsel als een belangrijk oogmerk om de wezenlijke functie van het adviesstelsel zo goed mogelijk tot haar recht te laten komen. Ook de Afdeling hecht grote waarde aan een goed functionerend stelsel van adviescolleges. Adviescolleges vervullen een wezenlijke functie in ons politiek-bestuurlijke bestel. In hun adviezen, uitgebracht op verzoek en/of uit eigen beweging, ontsluiten en ordenen zij voor het beleid relevante informatie, bieden zij, op basis van rijke en goed geschakeerde kennis en ervaring, waardevolle inzichten en wijzen zij, door problemen als zodanig te definiëren en te analyseren, richtingen die ook verder reiken dan de korte termijn. Adviescolleges kunnen eveneens een spiegel voorhouden, zo nodig ook door in te gaan tegen bestaande inzichten of beleidsvoor-nemens en kunnen een tegenwicht bieden tegen verkokering van beleid.¹³ De Afdeling merkt in dit verband verder nog op dat door de formele wetgever ingestelde strategische adviescolleges hun functie niet alleen vervullen jegens de regering (en/of het kabinet),¹⁴ maar evenzeer jegens de beide kamers der Staten-Generaal, in hun hoedanigheid van medewet-gever en van controleur van de regering.¹⁵ Aldus leveren strategische adviescolleges een waardevolle bijdrage aan het functioneren van het stelsel van checks and balances in onze democratische rechtsstaat. In dit verband moet worden onderkend dat adviezen niet al door de publicatie daarvan ten volle relevant en hanteerbaar worden voor het politiek en publiek debat, maar juist ook door het standpunt dat regering of kabinet ten aanzien daarvan inneemt. Dit standpunt is daarmee een wezenlijk

¹¹ Toelichting, paragraaf 3, Laten vervallen van de verplichte kabinetsreactie.

¹² Toelichting, paragraaf 3. Laten vervallen van de verplichte kabinetsreactie.

¹³ Zie ook Handelingen I, 4 maart 2008, 22-937 tot 22-964.

¹⁴ Al naar gelang het gaat om aangelegenheden van wetgeving dan wel van beleid of bestuur.

¹⁵ Zie ook de artikelen 79 en 80 van de Grondwet.

onderdeel van de bijdrage van de adviescolleges. De onverplichtendheid van de reactie die het voorstel met zich brengt, past niet bij het belang van de bijdrage van de adviescolleges aan het functioneren van het stelsel van checks and balances in onze democratische rechtsstaat. Mede bezien tegen de achtergrond van het voorgaande, valt het op dat de onderbouwing van het voorstel buitengewoon summier is. De toelichting bevat vrijwel geen eigen analyse.

De Afdeling onderschrijft het standpunt van de regering dat de kabinetsreactie op een advies een van de bouwstenen vormt in het politieke debat, en evenzo het in de toelichting uitgesproken streven naar een betere koppeling van adviezen aan de politieke agenda. Een dergelijk uitgangspunt stelt eisen aan de dialoog tussen de regering (en/of het kabinet) en het betreffende adviescollege. Een betekenisvolle dialoog tussen regering (en/of kabinet) en adviescollege schept over en weer verplichtingen. Zo mag van het adviescollege worden verwacht dat het een scherp oog houdt op de te onderscheiden (ook strategische) aspecten van de materie die aan de orde is, alsmede voor de positie van de regering (en/of het kabinet) en, ruimer, voor de politiek-bestuurlijke verhoudingen. Wezenlijk voor die dialoog acht de Afdeling verder dat het kabinet steeds binnen een aanvaardbare termijn herkenbaar en inhoudelijk reageert op een uitgebracht advies. Dat is ook van belang te achten voor de beide kamers der Staten-Generaal, uit een oogpunt van hun inbreng en aandeel in de politieke agenda en in het daarover te voeren politieke debat.

Een betekenisvol adviesstelsel functioneert aldus in een soms broos evenwicht. Naar het oordeel van de Afdeling wordt dit evenwicht wezenlijk doorbroken met het voorstel om de verplichte kabinetsreactie te schrappen. De daartoe voorgestelde wijziging van artikel 24 Kaderwet geeft de regering een mate van vrijheid die de Afdeling niet wenselijk voorkomt. Koppelen van een advies aan de politieke agenda gebeurt immers door het plaatsen van dat advies op die agenda, en het aldus van meet af aan serieus te nemen. Als de politieke agenda op het moment van ontvangst (nog) niet toe is aan het advies, zal dat veranderen door het te plaatsen op de agenda, in de vorm van een kabinetsreactie. Op die manier wordt ook voorkomen dat eventueel zou moeten worden gewacht tot het moment dat de politieke agenda wél zo ver is (als het ooit van zelf zo ver komt).

De Afdeling overweegt daarbij allereerst dat een door de regering (of het kabinet) gevraagd advies mag worden geacht aan te sluiten op de politieke agenda. Zij wijst er in dit verband op dat de werkprogramma's van de adviescolleges op grond van artikel 26, derde lid, van de Kaderwet worden vastgesteld door de betrokken minister. Dit betekent dat deze minister zorg moet dragen voor de aansluiting van de adviezen op de politieke agenda. Voorts merkt de Afdeling op dat een ongevraagd advies van een strategisch adviescollege geacht moet worden relevant te zijn voor de politieke agenda, ook als deze op het moment van ontvangst nog niet zo ver mocht zijn. Zoals hiervoor al opgemerkt, staan door de formele wetgever ingestelde adviescolleges niet alleen ten dienste van regering en/of kabinet, maar vervullen zij hun functie eveneens en evenzeer jegens de kamers der Staten-Generaal. Een kabinetsreactie naar aanleiding van een uitgebracht advies is een wezenlijke voorwaarde voor het politieke en – ruimer – maatschappelijke debat over (het onderwerp van) dat advies. Adviezen worden immers niet al ten volle relevant voor het bedoelde debat door het enkele feit van het openbaar worden ervan, maar juist ook door het standpunt dat het kabinet er over inneemt. Hoe dan ook moet worden voorkomen dat het voorstel tot het laten vervallen van de verplichting voor het kabinet tot het geven van een reactie (zie bijvoor-

beeld een formulering als «meenemen») zou worden misverstaan, namelijk als een signaal dat de regering minder waarde is gaan hechten aan de inbreng van adviescolleges in zaken van wetgeving en bestuur.

In tegenstelling tot de uitkomst van de derde evaluatie, vormt blijkens de toelichting naleven van de thans geldende termijn niet een evident knelpunt. Mocht dat wél het geval zijn, dan zou immers de mogelijkheid tot verruiming van die termijn de eerst aangewezen oplossing zijn, om te voorkomen dat de reactie niet verder komt dan een louter plichtmatige exercitie.

Niettemin kan de Afdeling zich voorstellen dat een ontvangen advies van dien aard is dat het aanleiding geeft tot een reactie in twee instanties. Een eventuele eerste reactie zal dan vooral procedureel zijn, en in de regel al snel na ontvangst kunnen worden gegeven. In zo'n eerste reactie zal, naast eventueel al een voorlopig oordeel, kunnen worden aangegeven waarom een nader, inhoudelijk standpunt meer tijd vergt en/of waarom het aangewezen is te achten daarvoor nog enige tijd te nemen. Aldus zijn de beide kamers der Staten-Generaal tijdig op de hoogte. Immers, als het gaat om de politieke agenda, hebben zij een eigen plaats en verantwoordelijkheid. Uit een oogpunt van bestuurlijke lasten behoeft een dergelijke gefaseerde reactie geen overwegende bezwaren te geven.

Alles overwegend, is de Afdeling van oordeel dat er onvoldoende reden is om over te gaan tot de voorgestelde aanpassing van artikel 24 van de Kaderwet, voor zover het tevens strekt tot het schrappen van de verplichte kabinetsreactie. De Afdeling adviseert daarom het laten vervallen van de verplichte kabinetsreactie in het licht van het bovenstaande te heroverwegen.

2. Afschaffen verplichte kabinetsreactie

Het voorstel: afschaffen van de verplichting tot reageren

Het kabinet onderschrijft dat een goed functionerend adviesstelsel van wezenlijk belang is voor de kwaliteit van het overheidsbeleid en van het politieke debat daarover. Ook het kabinet meent dat een kabinetsstandpunt een belangrijke bouwsteen kan zijn voor dat debat. Met een kabinetsstandpunt krijgt het advies immers politieke dimensie. Met dit wetsvoorstel wordt naar het oordeel van het kabinet geen afbreuk gedaan aan het belang van het adviesstelsel. Integendeel, het doel van deze wijziging is juist te komen tot een betere koppeling van het advies aan de politieke agenda en daarmee tot een betere bijdrage van het kabinetsstandpunt aan het politieke debat.

Het kabinet hecht er verder aan op te merken dat zij hiermee ook geenszins de indruk wil wekken dat zij minder waarde is gaan hechten aan de inbreng van adviescolleges. Daarom is gekozen voor een imperatieve formulering van de voorgestelde wijziging van artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges (hierna: de Kaderwet). De verantwoordelijke minister moet een uitgebracht advies betrekken bij de voorbereiding van algemeen verbindende voorschriften of bij de vaststelling van beleid ten aanzien waarvan het advies is uitgebracht. Van vrijblijvendheid is in die zin dan ook geen sprake. Anders dan de Afdeling, is het kabinet van oordeel dat met een verplichte kabinetsreactie binnen een termijn van drie maanden niet in alle gevallen een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan het politieke debat. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, zit verbetering daarvan niet zozeer in het naleven van de termijn, maar in een betere koppeling van het advies aan de politieke agenda. Met de herformulering van de verplichte kabinetsreactie – in combinatie met andere maatregelen – verwacht het kabinet dan ook dat de effectiviteit van de adviezen zal toenemen. Het kabinet licht dit graag nader toe.

Evaluaties

Anders dan de Afdeling, is het kabinet van oordeel dat de evaluaties naar de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet in de praktijk voldoende aanleiding bieden de noodzaak van een verplichte kabinetsreactie binnen drie maanden te heroverwegen. Uit de drie aangehaalde evaluaties komt inderdaad het beeld naar voren dat er over het algemeen veel waardering is voor de adviezen van de adviescolleges. Hierbij zij wel opgemerkt dat aspecten als bruikbaarheid, effectiviteit en doorwerking al jaren onderwerp van discussie zijn. Van belang daarbij is het onderscheid tussen de strategische adviescolleges die adviseren over de hoofdlijnen van beleid met een oriëntatie op de (middel)lange termijn, en de technisch specialistische adviescolleges die een zelfde opgave hebben met een beperkter afgebakend beleidsterrein. Daarnaast zijn er tijdelijke adviescolleges die voor de duur van ten hoogste vier jaar worden ingesteld en die vaak gekoppeld zijn aan tijdelijke beleidsprogramma's, en eenmalige adviescolleges die slechts één advies uitbrengen over een (urgente) concrete kwestie. Ieder type adviescollege kent een eigen dynamiek, waardering en aandachtspunten. De soort en mate van doorwerking van de adviezen verschilt dan ook per type adviescollege.

De Afdeling stelt dat uit (alle) evaluaties van de Kaderwet blijkt dat de adviezen van het merendeel van de adviescolleges inhoudelijk in belangrijke mate relevant en bruikbaar worden gevonden. Het kabinet merkt hierover op dat dit alleen in de eerste evaluatie, over de periode 1997–2001, wordt geconstateerd. De ministeries waren destijds over het algemeen positiever over de adviezen van de technisch specialistische colleges dan over de adviezen van de strategische colleges. Bij bepaalde vaste adviescolleges was de beoordeling over het algemeen duidelijk positief; bij andere over het algemeen duidelijk negatief. Bovendien wordt geconstateerd dat, ondanks de in de meeste gevallen positieve houding met betrekking tot de inhoud van adviezen, de doorwerking van de adviezen van strategische adviescolleges in beperkte mate zichtbaar is. Verder wordt geconcludeerd dat de Kaderwetbepalingen om het advies- en beleidsproces te versnellen weinig effect hebben gehad. In de evaluatie wordt gesteld dat de procedurele bepalingen rondom termijnen in de Kaderwet bij de adviescolleges en de ministeries de indruk wekken dat advisering en standpuntbepaling meer gericht zijn op het halen van termijnen dan op de inhoud van de advisering, terwijl de kwaliteit en niet de tijd bij hen vooropstaat.

In de eerste evaluatie wordt dan ook geconcludeerd dat het noodzakelijk is om verbeteringen aan te brengen in de organisatie en kwaliteit van het adviesstelsel.

Uit de tweede evaluatie blijkt dat men over het algemeen positief is over de kwaliteit van de advisering van de adviescolleges. Wel wordt daarin gesteld dat de meerwaarde van adviezen afhankelijk zal zijn van de kwaliteit en de doorwerking van de adviezen. Verder wordt geconcludeerd dat de doorwerking moeilijk te meten is omdat er diverse vormen van doorwerking zijn. De mogelijkheden die de Kaderwet biedt om de doorwerking te bevorderen, te weten het werkprogramma en de verplichte kabinetsreactie, bieden volgens de onderzoekers niet de waarborgen om doorwerking te garanderen. Verder blijkt uit deze evaluatie dat de verplichte kabinetsreactie binnen drie maanden in de praktijk vaak niet wordt gegeven. Niet helder is of de doelen die hiermee worden nagestreefd (doorwerking van adviezen) op een andere wijze toch voldoende gerealiseerd worden. Ook wordt gesteld dat het al dan niet geven van een kabinetsreactie weinig invloed heeft op de doorwerking van adviezen. De relatie en de interactie tussen adviseur en adviesvrager wordt daarbij van veel groter belang geacht. Daarnaast wordt in het

evaluatierapport gesteld dat de relatie tussen departement en adviescollege dient te worden versterkt ter bevordering van de doorwerking van adviezen. Voorts wordt geconstateerd dat adviescolleges de doorwerking van hun adviezen zelf proberen te vergroten door bijvoorbeeld het organiseren van publieke debatten, het presenteren van adviezen aan stakeholders en/of het departement en het bewust opzoeken van de media.

In de derde evaluatie wordt geconstateerd dat de effectiviteit van de adviezen nog altijd leidt tot veel discussie en moeilijk meetbaar is, waarbij er aanzienlijke verschillen zijn tussen adviescolleges en departementen. Zo blijkt uit de beantwoording van de vragenlijst dat 44% van de respondenten van de departementen (en 75% van de respondenten van adviesraden) de effectiviteit van de adviezen voldoende of goed vindt. Dat betekent dus dat het merendeel van de respondenten van de departementen minder positief is over dat aspect. Uit deze evaluatie blijkt ook dat de verplichte kabinetsreactie in de huidige situatie te weinig bijdraagt aan het politieke debat en dat verbetering daarvan niet zozeer in het naleven van de termijn zit, maar in een betere koppeling van het advies aan de politieke agenda. Gebleken is dat de ontevredenheid over de wijze waarop met de kabinetsreactie wordt omgegaan nog steeds groot is en dat deze ontevredenheid bij zowel de adviesraden als bij de departementen leeft. De onderzoekers constateren dat de procedurele bepalingen rondom termijnen in de Kaderwet bij de adviescolleges en de ministeries nog altijd de indruk wekken dat de standpuntbepaling meer gericht is op het halen van termijnen dan op de inhoud van de advisering. De kwaliteit van adviezen en van de reacties daarop worden echter belangrijker gevonden dan de snelheid van advisering.

Het kabinet komt, gezien de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in de drie evaluaties van de Kaderwet, tot de conclusie dat onafhankelijke advisering aan het kabinet van wezenlijke betekenis is voor de kwaliteit van overheidsbeleid en de kwaliteit van het openbaar bestuur. Voorts concludeert het kabinet dat er sinds 1997 in zijn algemeenheid waardering is voor de inhoudelijke kwaliteit van de adviezen van adviescolleges. Hierbij zij opgemerkt dat aspecten als bruikbaarheid, effectiviteit, timing en doorwerking van adviezen sinds 1997 onderwerp van een voortgaande discussie zijn. In alle evaluaties wordt de verbetering van deze aspecten vooral gezocht in het verbeteren van de relatie en de interactie tussen adviesvrager en adviseur. Deze interactie zou gedurende het gehele adviestraject versterkt moeten worden. In de tweede en derde evaluatie wordt daarnaast een positieve ontwikkeling gesignaleerd in de productdifferentiatie door de adviescolleges en andere communicatiestrategieën rondom het uitbrengen van een advies (bijvoorbeeld het organiseren van publieke debatten en congressen, adviezen presenteren aan stakeholders en/of het departement, adviesgesprekken en briefadviezen). Deze goede initiatieven dienen een betere effectiviteit en doorwerking van de adviezen.

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

De Afdeling haalt verder het rapport «Raad op Maat» aan. Terecht stelt de Afdeling dat de verplichte kabinetsreactie, als uitwerking van punt 11 van de conclusies en aanbevelingen in dat rapport, beoogt te bevorderen dat de vaststelling van een regeringsstandpunt ten aanzien van een advies spoedig gebeurt. Hierbij zij opgemerkt dat de opdracht aan de commissie Deetman, zoals die in 1991 was geformuleerd, op het terrein van het

adviesstelsel werd bepaald door de destijds ervaren problemen. Deze problemen hingen samen met onder meer de verplichting tot het inwinnen van advies en het functioneren van de adviesorganen als overlegorgaan waardoor de rol van het parlement werd beperkt. In de afgelopen 22 jaar is het adviesstelsel en de omgang met adviescolleges drastisch herzien wat onder andere in de Kaderwet zijn neerslag heeft gekregen. Zoals hiervoor uiteengezet, is de Kaderwet inmiddels meerdere keren geëvalueerd en blijkt daaruit dat het adviesstelsel efficiënter en effectiever kan functioneren en nog beter benut kan worden. Andere ontwikkelingen geven dus een andere inkleuring van de context, anders dan de context in 1991, waarin de voorgestelde wijziging bezien moet worden.

Nadruk op inhoud en niet op procedure

Ten aanzien van de door de Afdeling als onverplichtend gekwalificeerde formulering van artikel 24 is nog het volgende op te merken. Daar waar in het huidige artikel sprake is van een procedurele verplichting, is er in het voorstel sprake van een verplichting tot het betrekken van het advies bij de totstandkoming van beleid of regelgeving. Op deze wijze kan meer nadruk gelegd worden op een langer bestaande wens van betrokkenen: meer aandacht voor de inhoudelijke kwaliteit in plaats van aandacht voor het halen van termijnen. Zoals hiervoor is aangegeven, is daarbij van vrijblijvendheid geen sprake. Het kabinet is dan ook verheugd dat de Afdeling zich kan vinden in het voorstel voor zover daarin tot uitdrukking wordt gebracht dat een uitgebracht advies moet worden betrokken bij de voorbereiding van algemeen verbindende voorschriften en/of de vaststelling van beleid.

Aan de verschuiving van aandacht voor de procedurele aspecten naar de inhoudelijke kwaliteitsaspecten geeft het kabinet tevens invulling door het volgende. Het afschaffen van de procedurele verplichting creëert een ruimere mogelijkheid om adviezen mee te nemen op het moment dat een vraagstuk (politiek) actueel is. Reacties op adviezen kunnen zo worden gegeven in de reguliere correspondentie met de Staten-Generaal waarin de beleidscontext aan de orde is. Hierbij zij ook gewezen op het feit dat de voorgestelde wijziging er niet aan in de weg staat dat het kabinet in voorkomende gevallen een aparte kabinetsreactie geeft. Bovendien staat het de beide Kamers der Staten-Generaal (nog steeds) vrij om het kabinet om een kabinetsreactie te vragen naar aanleiding van een uitgebracht advies. Het kabinet wijst verder op het feit dat adviescolleges hun functie evenzeer vervullen jegens de beide Kamers. Dat is in de Kaderwet vertaald in de mogelijkheid om de beide Kamers gevraagd en ongevraagd van advies te voorzien. De voorgestelde wijziging brengt hierin geen verandering aan.

Voorts kan inderdaad worden gesteld dat, gezien de procedure van totstandkoming van de werkprogramma's van de adviescolleges, de adviezen politieke relevantie hebben. De betrokken ministers stellen immers jaarlijks de werkprogramma's vast. De voorgestelde wijziging is echter ingegeven door de constatering dat de adviezen in de praktijk (toch) niet voldoende blijken aan te sluiten op de politieke agenda en dat verbetering daarvan niet zozeer zit in het naleven van de termijn waarbinnen de kabinetsreactie moet worden uitgebracht, maar in een betere koppeling van het advies aan die agenda. De wijziging beoogt ook niet dat de ministers de adviezen naast zich neer kunnen leggen, maar dat zij deze meenemen in hun reguliere correspondentie met de Staten-Generaal op het moment dat de adviezen tot maatregelen leiden of het moment dat de adviezen in de Kamers worden behandeld.

Ontwikkelingen binnen het adviesstelsel

Het kabinet wijst er voorts op dat dit wetsvoorstel moet worden gezien in relatie tot andere maatregelen om te komen tot een effectiever adviesstelsel. Zo zijn er tal van initiatieven die gericht zijn op het vergroten van de interactie tussen adviescolleges en de ministeries en op het vergroten van de effectiviteit van de adviezen. Genoemd kunnen worden de oprichting van kenniskamers, de ontwikkeling van de rijksbrede kennisagenda, initiatieven van de Griffie van de Tweede Kamer, het verbinden van de werkprogramma's van de adviescolleges door integrale thema's aan te geven en meer afstemming met de werkprogramma's van de planbureaus. Deze ontwikkelingen zijn nog niet uitgekristalliseerd, maar geven wel de huidige dynamiek aan rondom de sturing op de programmering van de adviescolleges. In de brief «Toekomst adviesstelsel»¹⁶ is daarnaast de koppeling gelegd tussen het regeerakkoord en de rijksbrede kennisagenda als basis voor de inhoudelijke afstemming van de werkprogramma's over het jaar 2012 en verder. Op deze wijze komen vraag en aanbod, politieke sturing en middellange termijn beter in zicht en kunnen adviescolleges beter een meerjarig werkprogramma vormgeven. Het huidige kabinet heeft deze ontwikkelingen verder vormgegeven door een tweejaarlijks overleg te organiseren tussen de voorzitters van de strategische adviescolleges en een afvaardiging van het kabinet. Dit overleg heeft in juni 2013 voor het eerst plaatsgevonden. Er zijn vijf rijksbrede thema's benoemd die leidend zijn voor de werkprogramma's. Door deze initiatieven neemt de interactie tussen adviesvrager en adviseur toe, wat de doorwerking van adviezen ten goede komt. Zo kunnen adviezen aan politieke relevantie en bruikbaarheid winnen.

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

Vermindering bestuurlijke drukte

Tot slot is het ook noodzakelijk het stelsel te herzien in verband met het verminderen van bestuurlijke en ambtelijke drukte. Het heeft in dat kader de voorkeur om reacties op adviezen zoveel mogelijk mee te nemen in de reguliere correspondentie met de Staten-Generaal. Dit biedt de mogelijkheid om zo efficiënt mogelijk te werken. In dat licht vindt het kabinet ook het niet passend om de verplichting tot het opstellen van een afzonderlijke reactie te handhaven.

Gelet op het bovenstaande ziet het kabinet geen aanleiding om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. De Afdeling wijst er terecht op dat de onderbouwing daarvan in de memorie van toelichting te summier is. Deze zal dan ook worden aangevuld met de bovenstaande overwegingen.

3. Tijdelijk geassocieerde leden

Ingevolge het voorstel zal het maximum aantal leden van de adviescolleges worden verminderd van 15 naar 10 (inclusief de voorzitter). De toelichting merkt op dat kleinere adviesraden bijdragen aan de verso-

¹⁶ . Kamerstukken II 2010/11, 32 500 III, nr. 11.

bering van het adviesstelsel. Met het voorstel wordt de beweging naar een kleinere omvang van de adviesraden wettelijk geborgd.¹⁷

Blijkens de toelichting bestond aanvankelijk het voornemen om tevens de mogelijkheid te creëren om maximaal 5 tijdelijk geassocieerde leden voor de duur van een adviesproject te benoemen, om aldus te kunnen voorzien in de behoefte van kennis voor specifieke adviesonderwerpen. Bij nader inzien is hiervan afgezien omdat de Kaderwet in artikel 19 naar het oordeel van de regering al voldoende mogelijkheden kent voor een adviescollege om zich te doen bijstaan door andere personen, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak nodig is.¹⁸

In het rapport van de derde evaluatie van de Kaderwet is aanbevolen om bij een vermindering van het aantal vaste leden de mogelijkheid te creëren om via geassocieerde leden te voorzien in de behoefte tot het tijdelijk kunnen aanvullen van de formatie van de vaste raadsleden. Dit is met name van belang voor adviesraden met een breed adviesdomein en behoefte aan specialistische kennis op dat brede domein.¹⁹

De voorzitters van de adviescolleges hebben in hun reactie op de derde evaluatie november 2011 te kennen gegeven de mogelijkheid te waarderen om tijdelijk geassocieerde leden te benoemen, onder meer in verband met extra grote uitdagingen in het werkprogramma of bijzondere intersectorale adviesprogramma's.²⁰

De Afdeling is allereerst van oordeel dat ook op het punt van de vermindering van het maximum aantal leden de motivering van het voorstel mager is. Niet direct valt in te zien waarom het nodig is om de beweging naar een kleinere omvang van de adviesraden wettelijk te borgen. Immers, er bestaat geen verplichting voor de regering om in alle gevallen over te gaan tot een praktijk van benoeming die leidt tot het huidige maximaantal van 14 leden (naast de voorzitter). Daar tegenover staat dat het in bepaalde gevallen wellicht nuttig zou kunnen blijken te zijn om niet te zijn gebonden aan de grens van 9 leden (naast de voorzitter). Het voorstel ontnemt al op voorhand flexibiliteit op dit punt.

Voor zover het gaat om het aanvullen van het aantal vaste leden met additionele deskundigheid voor specifieke doeleinden en/of voor een bepaalde periode, wijst de Afdeling erop dat er een verschil bestaat tussen het benoemen van tijdelijke leden en het zich laten bijstaan door anderen op grond van artikel 19. Een deskundige die op grond van artikel 19 wordt ingeschakeld, heeft immers een andere rechtspositie dan iemand die tijdelijk, voor een bepaalde periode, wordt benoemd tot lid.²¹ Een dergelijke deskundige kan weliswaar, op uitnodiging van het adviescollege, aanwezig zijn bij de vergaderingen of als adviseur deelnemen aan de beraadslagingen van het college, maar hij is niet lid van het adviescollege. Daarmee heeft hij, gelet op artikel 20 van de Kaderwet, geen stemrecht over uit te brengen adviezen. Tevens komt hem niet de mogelijkheid toe om op grond van artikel 20, zesde lid, te komen met een afzonderlijk standpunt bij het advies.

¹⁷ Toelichting, paragraaf 2.

¹⁸ Toelichting, paragraaf 2 Vermindering maximum aantal leden.

¹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VII, nr. 118, blz. 29.

²⁰ Brief van de voorzitter van de WRR aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 november 2011 inzake de Evaluatie Kaderwet Adviescolleges.

²¹ Een deskundige wordt ingehuurd op grond van een contract.

Het trok de aandacht van de Afdeling dat de toelichting bij het voorstel geen aandacht besteedt aan de hiervoor bedoelde positieve reactie van de voorzitters van de adviescolleges op het aanvankelijke voornemen tot het scheppen van de mogelijkheid tot het benoemen van tijdelijk geassocieerde leden. Nu de voorzitters deze mogelijkheid waarderen uit een oogpunt van het goed functioneren van hun colleges, en mede gelet op het hiervoor aangegeven verschil tussen een tijdelijk geassocieerd lid en een deskundige die is benoemd op grond van artikel 19, zou het passend zijn als het openstellen van de mogelijkheid tot het benoemen van enkele buitengewone – tijdelijk geassocieerde – leden alsnog nader zou worden bezien.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande alsnog adequaat te motiveren, en het zo nodig ook op dit punt aan te passen.

3. Tijdelijk geassocieerde leden

Het verminderen van het maximum aantal leden tot 10, inclusief voorzitter, past binnen de bredere ontwikkeling naar een compacte, slagvaardige en efficiënte rijksdienst, waarbij de kosten voor personeel en materieel verminderd moeten worden. Het kabinet vindt dat ook de adviescolleges in deze beweging moeten worden betrokken.

De Afdeling merkt op dat, gezien het feit dat benoeming voor een adviescollege geschiedt door de ministerraad, voor een dergelijke vermindering van het aantal leden geen wetswijziging nodig is. Het kabinet acht het echter van groot belang om deze ontwikkeling, waar reeds langer actief op wordt gestuurd, ook voor de toekomst te borgen in de Kaderwet.

De Afdeling adviseert de mogelijkheid van het benoemen van enkele buitengewone – tijdelijke geassocieerde – leden alsnog nader te bezien. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, ziet het kabinet geen aanleiding dit te regelen. Artikel 19 van de Kaderwet voorziet reeds in voldoende mogelijkheden voor een adviescollege om zich te doen bijstaan door andere personen, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak nodig is. De Afdeling wijst terecht op het verschil in de rechtsposities van een – tijdelijk – lid en een deskundige die op grond van artikel 19 is ingeschakeld. Dit is ook van belang wat betreft de rol van een tijdelijk lid van een adviescollege in relatie tot die van de vaste leden. Het kabinet acht de rol en status van tijdelijke geassocieerde leden onduidelijk en daarmee ongewenst. De benoeming van de leden van de adviescolleges is een zorgvuldig proces waarbij de leden op de nodige kennis en expertise worden geselecteerd, zoals bepaald in artikel 12 van de Kaderwet. In die gevallen waarin blijkt dat er andere deskundigen ingeschakeld moeten worden, voorziet artikel 19 in die mogelijkheid. Stemrecht is in die gevallen niet noodzakelijk. De memorie van toelichting zal met het bovenstaande worden aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de
memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te
zenden.

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