

Vergaderjaar 1994–1995

**24 232**

## **Opheffing van het adviesstelsel in zaken van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk (Herzieningswet adviesstelsel)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Algemeen**

1.1. De komende jaren zal het adviesstelsel van het Rijk geheel worden herzien. De strekking van dit wetsvoorstel is om met het oog op die algehele herziening met ingang van 1 januari 1997 alle externe adviescolleges van het Rijk op te heffen, respectievelijk in die gevallen waarin zij tevens zijn belast met andere taken, te ontheffen van hun adviestaak. Op dat tijdstip zal de herziening van het gehele adviesstelsel, inclusief de inrichting van het nieuwe stelsel, moeten zijn voltooid en zullen ter inrichting van het nieuwe stelsel afzonderlijke regelingen in werking treden waarbij nieuwe adviescolleges per (groot) beleidsveld of cluster van beleidsvelden worden ingesteld. Van dit deel van de herzieningsoperatie zijn twee colleges uitgezonderd, te weten de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Sociaal-Economische Raad (SER).

1.2. Op 17 februari 1993 heeft de bijzondere Commissie Vraagpunten adviescolleges van de Tweede Kamer (Commissie-De Jong) haar rapport «Raad op maat» uitgebracht over de uitwerking van de vraagpunten over adviescolleges die door de Commissie-Deetman waren geformuleerd<sup>1</sup>. De herziening van het adviesstelsel is gericht op versterking van het primaat van de politieke besluitvorming door de regering en de Staten-Generaal. De meest in het oog springende aanbeveling van het rapport is de aanbeveling om alle bestaande adviesorganen, met uitzondering van de Raad van State, op te heffen. Binnen drie jaar dienen de daartoe strekkende voorstellen door de Tweede Kamer behandeld te zijn. Aanbevolen werd per ministerie zoveel mogelijk met één adviesorgaan te volstaan. De regering heeft aan de Tweede Kamer meegedeeld de conclusies en aanbevelingen van het rapport in algemene zin graag te ondersteunen. Wel is er daarbij op gewezen dat het – om het risico van een departementale advieskathedraal met vele kapellen te voorkomen – wellicht beter is de adviesorganen per beleidscluster in te richten<sup>2</sup>. Op 17 juni 1993 zijn het rapport Raad op Maat en het regeringsstandpunt daarover besproken in de Tweede Kamer<sup>3</sup>. De Tweede Kamer heeft bij motie-Van Heemst en motie-Van der Heijden, onder aanvaarding van de meeste van de aanbevelingen in het rapport Raad op Maat, uitgesproken dat de herstructurering van adviescolleges vooral dient plaats te vinden op basis van grote beleidsvelden en clusters van beleidsvelden, voorafgaande aan

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 29.

<sup>2</sup> Brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 5 maart 1993, Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 31.

<sup>3</sup> Handelingen II 1992/93, blz. 5773–5860.

de uitwerking per ministerie en heeft de regering verzocht aan te geven hoe binnen drie jaar een en ander kan worden gerealiseerd<sup>4</sup>. In het aan de Tweede Kamer gezonden plan van aanpak voor het project «herziening adviesstelsel» is aangegeven langs welke wegen uitvoering zal worden gegeven aan de genoemde moties. Opheffing van in beginsel alle bestaande adviescolleges, en dus ongeacht het beleidsterrein waarop zij adviseren en ongeacht de vraag of het «oude» dan wel relatief «nieuwe» colleges betreft, is daarin als een noodzakelijke stap aangemerkt om te komen tot een nieuw, sober adviesstelsel. Het onderhavige wetsvoorstel is ook in dat plan in het vooruitzicht gesteld<sup>5</sup>.

1.3. Dit wetsvoorstel is als voorontwerp bekendgemaakt in de Staatscourant<sup>6</sup> en voor advies aan de betrokken vaste adviescolleges gezonden. De ontvangen adviezen<sup>7</sup> gaan vooral over de inrichting van het nieuwe adviesstelsel. Bij inrichting van het nieuwe stelsel zal op de daarop betrekking hebbende adviezen worden ingegaan. Voor zover de adviezen betrekking hebben op dit wetsvoorstel, is daarmee rekening gehouden en is de toelichting op een enkel punt verduidelijkt. Voor zover daartoe aanleiding is, wordt in deze memorie expliciet op de ontvangen adviezen ingegaan.

1.4. Dit wetsvoorstel is een eerste stap in het proces dat moet leiden tot de algehele herziening van het adviesstelsel. Met het oog op de bij die herziening betrokken belangen alsmede met het oog op de rechtszekerheid voor de leden van adviesorganen en de aan die organen toegevoegde personeelsleden, is het wenselijk dat de wetgever tijdig vaststelt dat de afschaffing van het bestaande adviesstelsel daadwerkelijk zal plaatsvinden. Langdurige onzekerheid over de herziening van het adviesstelsel is ook niet bevorderlijk voor het functioneren van de bestaande adviesorganen gedurende de periode tot het tijdstip waarop zij worden opgeheven, respectievelijk van hun beleidsadviestaak worden ontheven. In een aantal adviezen over dit wetsvoorstel werd daarop ook gewezen. Gelet op het vorenstaande is het streven van de regering erop gericht te bevorderen dat de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel in het najaar van 1995 zal zijn afgerond.

1.5. Het wetsvoorstel kent een eenvoudige opzet. In artikel 1 is de afschaffing van bestaande adviescolleges, respectievelijk het vervallen van de adviestaken inzake beleid en regelgeving geregeld. Artikel 79 van de Grondwet is daarbij als uitgangspunt genomen. Na ampel beraad is gekozen voor een wetsvoorstel met een algemene strekking. Daarbij is aangesloten bij de systematiek die ook is gekozen bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet Kroongeschillen en de Eedswet 1971. Zoals in enkele adviezen over dit wetsvoorstel is opgemerkt, is het wetsvoorstel logisch, hanteerbaar en laat het aan duidelijkheid niets te wensen over. De gekozen opzet heeft de volgende voordelen.

Alle afzonderlijke instellingsregelingen behoeven niet eerst te worden aangepast. Zij zullen overigens bij het opzetten van een nieuw adviesstelsel grotendeels toch vervallen of worden gewijzigd, respectievelijk aanpassing behoeven aan de inrichting van het nieuwe adviesstelsel. Voorts worden langs deze weg ook de permanente adviescolleges afgeschaft die, ondanks het grondwettelijk voorschrift, niet wettelijk zijn geregeld. Daarnaast zullen thans nog aanhangige wetsvoorstellen die inmiddels kracht van wet verkrijgen mede onder de werking van dit wetsvoorstel vallen. Bovendien wordt voorkomen dat bij bepalingen inzake afzonderlijke adviescolleges telkens opnieuw discussie ontstaat over de mate van (on)wenselijkheid van handhaving.

Regeling in één wetsvoorstel met een uniform tijdstip van inwerking-treding verdient bovendien de voorkeur, omdat daardoor een helder overzicht blijft over de voortgang van het gehele proces van afschaffing,

<sup>4</sup> Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 44 en 49.

<sup>5</sup> Zie de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 11 november 1993, Kamerstukken II 1993/94, 21 427, nr. 72.

<sup>6</sup> Het is onder de titel «voorontwerp van wet, houdende afschaffing van permanente adviescolleges van het Rijk per 1 januari 1997 (Wet eerste deel herziening stelsel van adviescolleges)» bekendgemaakt in Strct. 1994, 101.

<sup>7</sup> De adviezen zijn bijgevoegd (ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie).

dat voor alle adviescolleges in tijd gelijk loopt. Niet gewacht hoeft te worden op het voorstel met het laagste tempo.

De regering is van mening dat de opheffing van het bestaande adviesstelsel en het inrichten van het nieuwe stelsel moeten samenvallen. Door de samenvval van de inwerkingtreding van de voorgestelde wet en de inwerkingtreding van de wetgeving tot inrichting van het nieuwe stelsel, wordt voorkomen dat er lacunes ontstaan in de noodzakelijke advisering. Dit wetsvoorstel beoogt te bevorderen dat de komende tijd stelselmatig en gecoördineerd wordt gewerkt aan een nieuw, sober en overzichtelijk adviesstelsel dat op een gemeenschappelijke datum van start zal kunnen gaan.

1.6. In enkele reeds bij de Staten-Generaal aanhangige voorstellen wordt voorzien in de instelling van nieuwe adviesorganen. In beginsel voldoen deze voorstellen niet aan de contouren die de regering voor ogen staan bij de inrichting van het nieuwe stelsel. Deze voorstellen zouden ingrijpend kunnen worden gewijzigd om deze te passen in het nieuwe adviesstelsel of kunnen worden ingetrokken en worden vervangen door nieuwe voorstellen, ter inrichting van het nieuwe adviesstelsel. De regering zal de wenselijkheid van het handhaven van deze (oude) wetsvoorstellen nader bezien en de Staten-Generaal over de uitkomst informeren. Voor een gezamenlijke behandeling van dit wetsvoorstel met de hier bedoelde «lopende wetgevingstrajecten», zoals de Adviesraad Militaire Productie adviseerde, voelt de regering in elk geval niets.

1.7. In een aantal adviezen over dit wetsvoorstel werd bepleit om niet te kiezen voor één algemene opheffingsbepaling, maar voor één verzamelwetsvoorstel. In zo'n wetsvoorstel zouden alle bestaande wettelijke bepalingen kunnen worden aangepast (de afschaffing van het bestaande adviesstelsel, per adviescollege) en daarin zou voorts het gehele nieuwe stelsel van adviescolleges tot stand worden gebracht (de complete inrichting van het nieuwe adviesstelsel). De betrokken actoren in het wetgevingsproces zouden daardoor – volgens bedoelde adviezen – niet worden belast met een veelheid aan – goeddeels gelijklopende voorstellen. De methodiek van een verzamelwetsvoorstel hebben wij echter verworpen. Een verzamelvoorstel zou immers tot een zeer omvangrijke hoeveelheid regelgeving leiden, zowel betrekking hebbend op formele wetten, koninklijke besluiten als ministeriële regelingen, waarbij de voortgang van het gehele project afhankelijk zou worden van het meest gecompliceerde onderdeel. De door de regering bij de herziening van het adviesstelsel gekozen opzet is overigens in overeenstemming met het regeringsstandpunt over de wetgevingsprocedure<sup>8</sup>. In dit verband kan in het bijzonder worden gewezen op het daarin opgenomen actiepunt 34 op grond waarvan de omvang van wetsvoorstellen wordt beperkt door splitsing in deelonderwerpen.

Bij dat alles komt dat het bij de keuze voor een verzamelvoorstel niet goed mogelijk zou zijn op sommige terreinen vóór 1 januari 1997 een adviescollege «nieuwe stijl» tot stand te brengen. Zo is thans bij de Eerste Kamer een voorstel aanhangig betreffende de instelling van een Raad voor cultuur<sup>9</sup>, terwijl aan de voornemens op het terrein van het onderwijs aandacht is geschonken in de hiervoor bedoelde eerste voortgangsrapportage inzake de herziening van het adviesstelsel. Op enkele beleids-terreinen (beleidsclusters) is bovendien sprake van samenvval van functies binnen de bestaande adviescolleges; regelgeving op die terreinen – volksgezondheid is een sprekend voorbeeld – is dus ook om die reden meer complex.

Het onderhavige wetsvoorstel komt derhalve tegemoet aan de op dit vlak geuite wensen, overigens zonder aan de noodzakelijke flexibiliteit afbreuk te doen.

<sup>8</sup> In de nota «Voortvarend wetgeven», zie Kamerstukken II 1993/94, 23 462, nr. 1.

<sup>9</sup> Zie Kamerstukken I 1994/95, 24 090.

## 2. Financiële en personele gevolgen

2.1. Dit wetsvoorstel maakt onderdeel uit van een omvangrijke operatie met ingrijpende gevolgen voor de bestaande adviescolleges. Voorop staat dat de afschaffing van adviescolleges, respectievelijk de ontheffing van adviestaken, op een zowel rechtspositioneel, financieel als organisatorisch verantwoorde wijze geschieden. Rechtspositioneel gelden, daar waar sprake is van rijkspersoneel, de algemene beleidslijnen voor de rijks-overheid. De gevolgen voor het personeel van adviescolleges dat niet in dienst is van het Rijk, zullen door de betrokken werkgevers nader moeten worden bezien.

2.2. Dit wetsvoorstel zou louter op zichzelf beschouwd, leiden tot ontslag van de leden van alle adviescolleges en, wegens overtolligheid, van al het personeel van die colleges. Het wetsvoorstel zou, afgezien van de initiële kosten van ontslaguitkeringen, leiden tot aanzienlijke financiële besparingen, te weten een reductie tot nul van de kosten die met advisering door adviescolleges zijn gemoeid. Het gaat daarbij naar schatting om ongeveer 650 formatieplaatsen en structureel op jaarbasis ruim 70 miljoen<sup>10</sup>. Hiermee zijn de personele en financiële gevolgen van het wetsvoorstel als zodanig aangeduid. Het wetsvoorstel maakt echter deel uit van een operatie die zal leiden tot een nieuwe adviesstructuur. Daarbij zullen nieuwe, naar verwachting «afgeslankte» adviescolleges worden opgericht, waaraan evenzeer (weliswaar minder omvangrijke) personele en financiële gevolgen zijn verbonden. Een deel van het personeel van de bestaande adviescolleges zal naar verwachting kunnen overgaan naar die nieuwe colleges, voor een ander deel is dat niet het geval. Voorts zijn kosten gemoeid met het op andere wijze dan via adviezen van externe adviescolleges verkrijgen van de benodigde beleidsinformatie. Dat zal voor een deel kunnen geschieden door het instellen van tijdelijke, kleine en slagvaardige adviescolleges of via inhuur van externe deskundigen. Het is evenwel niet mogelijk om in dit stadium van de herziening van het adviesstelsel een totaal overzicht te bieden van de personele en financiële gevolgen en de gevolgen voor de huisvesting van het rijksapparaat. Dat geldt zeker nu nog niet bekend is hoe de nieuwe adviesstructuur zal zijn ingericht en welk (ongetwijfeld geringer) beslag daarbij wordt gelegd op deze middelen. Uiteraard zullen de Staten-Generaal over de totale gevolgen tijdig en regelmatig worden geïnformeerd. Ik stel mij voor dat die informatie zal worden gegeven in de (reguliere) voortgangsrapportages over de herziening van het adviesstelsel. Daarnaast zal elke minister zo nodig afzonderlijk de Staten-Generaal informeren over de gevolgen die betrekking hebben op de adviescolleges die onder zijn ministerie ressorteren. Die informatie zal worden opgenomen in de afzonderlijke voorstellen die zien op de instelling van de nieuwe, sobere adviesstructuur.

## 3. Verhouding tot andere wetsvoorstellen

Dit wetsvoorstel is onderdeel van een wetgevingsprogramma van de regering dat is gericht op de algehele herziening van het adviesstelsel. Het wetgevingsprogramma, zoals reeds is geschetst in de voortgangsrapportages inzake de herziening van het adviesstelsel, omvat de volgende voorstellen:

### *Afschaffing adviesverplichtingen*

Het wetsvoorstel Afschaffing adviesverplichtingen beoogt, behoudens één uitzondering, de wettelijke verplichtingen tot het vragen van advies over beleid of algemeen verbindende voorschriften, af te schaffen en te vervangen door de bevoegdheid om advies te vragen. Dat wetsvoorstel is

<sup>10</sup> Zie voor een verdere specificatie: Kamerstukken II 1993/94, 23 725, nr. 1, blz. 6 (eerste voortgangsrapportage inzake de herziening van het adviesstelsel).

thans bij de Eerste Kamer aanhangig<sup>11</sup>. De regering streeft naar inwerkingtreding van de voorgestelde wet vóór het zomerreces van 1995.

#### *Herzieningswet adviesstelsel*

Deze wet wordt voorgesteld met het onderhavige voorstel voor een Herzieningswet adviesstelsel, houdende opheffing van de bestaande adviescolleges, behoudens twee uitzonderingen, met ingang 1 januari 1997. De regering streeft, zoals gezegd, naar totstandkoming van deze wet in het najaar van 1995.

#### *Aanpassingswet herziening adviesstelsel*

Voor de aanpassing van de bestaande formele wetgeving aan de opheffing van het bestaande adviesstelsel, zal een afzonderlijk aanpassingswetsvoorstel (Aanpassingswet herziening adviesstelsel) worden voorbereid. Dat wetsvoorstel zal uitsluitend de strekking hebben van het «kappen van dor hout» dat door de inwerkingtreding van de voorgestelde wet zal ontstaan. Wettelijke bepalingen die door de werking van de voorgestelde regeling geheel of gedeeltelijk niet meer zullen gelden, zullen daarbij worden geschrapt of worden aangepast<sup>12</sup>. Ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen die thans met een adviestaak als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet zijn belast, zal worden overwogen deze adviestaak te vervangen door de taak om op verzoek een oordeel te geven over de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid of algemeen verbindende voorschriften. Voor zover wetten uitsluitend zien op de instelling van een adviescollege waaraan geen andere taken dan wetgevings- of beleidsadvisering zijn toegekend, zal worden voorzien in de intrekking van die wetten. Een voorstel voor deze aanpassingswet zal in de loop van 1995 worden voorbereid. Het streven is erop gericht dat deze wet tegelijk met de thans voorgestelde Herzieningswet adviesstelsel in werking treedt, dus met ingang van 1 januari 1997. Voor de adviescolleges die niet bij wet zijn ingesteld en onder de werking van de thans voorgestelde wet vallen, zal overigens worden voorzien in intrekking dan wel een aanpassing van de desbetreffende regelingen.

#### *Kaderwet adviescolleges*

Dit betreft een voorstel voor een algemene kaderregeling voor adviescolleges, waarin regels worden gegeven over de instelling, bevoegdheid en samenstelling van externe adviescolleges. Dit wetsvoorstel is thans in voorbereiding. De voor te stellen wet zal – als kader voor het nieuwe stelsel – met ingang van 1 januari 1997 in werking treden. Tegelijk met de inwerkingtreding van die wet zullen de Aanwijzingen voor de regelgeving worden aangevuld met enkele bepalingen inzake de regelgeving, houdende de instelling van een adviescollege. Over de voornemens van de regering ten aanzien van dat wetsvoorstel kan het volgende worden opgemerkt. De regering beoogt met de voor te stellen regeling de instelling van adviescolleges met waarborgen te omkleden door daarvoor een wettelijke regeling te verlangen. Voor de voor bepaalde tijd ingestelde colleges zal het voorstel waarborgen bevatten voor betrokkenheid van de ministerraad en de Staten-Generaal. Voorts overweegt de regering daarin een beperkte regeling op te nemen voor adviescolleges met een eenmalige adviesopdracht.

Met het voorgenomen wetsvoorstel zullen voor de in te stellen adviescolleges eenvormige regels over de inrichting en werkwijze worden gegeven. Het voorstel zal aldus een groot aantal bepalingen ter zake bevatten die vooral organisatorisch van aard zijn. Voor de aansturing van de taakvervulling door adviescolleges zullen in het wetsvoorstel instrumenten worden opgenomen die mogelijkheden bieden voor het effec-

<sup>11</sup> Zie Kamerstukken I 1994/95, 23 983.

<sup>12</sup> Voor het Kapittel voor de civiele orden, een college dat bij rijkswet is ingesteld en ten aanzien waarvan de voorgestelde wet derhalve niet zal gelden, zal een voorstel voor rijkswet worden voorbereid, waarmee de adviestaak van dit college ten aanzien van algemene beleidsaspecten en wetgeving zalkomen te vervallen.

tueren van het primaat van de politiek, onder meer door periodieke verslaglegging en jaarlijkse programmering van de werkzaamheden. Een voorontwerp voor de Kaderwet adviescolleges is op 14 maart 1995 openbaar gemaakt. Op het voorontwerp zijn inmiddels vele adviezen en reacties ontvangen. Deze worden thans bezien. De regering streeft ernaar te bevorderen dat dit wetsvoorstel op korte termijn wordt voltooid en bij de Raad van State voor advies aanhangig wordt gemaakt.

#### *Instellingswetten nieuwe stelsel*

Op basis van de in de Kaderwet adviescolleges aangegeven (algemene) regels zullen afzonderlijke voorstellen worden ingediend tot invulling van de nieuwe adviesstructuur. Een overzicht van de voorstellen voor de instellingswetten ter inrichting van het nieuwe stelsel is gegeven in de op 9 maart 1995 aan de Tweede Kamer gezonden derde voortgangsbrief inzake de herziening van het adviesstelsel. Deze instellingswetten zullen, ter voorkoming van leemtes in de advisering, bij voorkeur op 1 januari 1997 in werking dienen te treden.

Ten aanzien van de WRR en de SER zullen, uitgaande van het voortbestaan van deze adviescolleges, afzonderlijke voorstellen worden voorbereid voor de onderdelen waarvoor de regering het wenselijk acht de op die colleges betrekking hebbende wetgeving aan de Kaderwet adviescolleges aan te passen.

Het voornemen bestaat vaste adviescolleges «nieuwe stijl», die voor 1 januari 1997 zullen worden ingesteld, buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel te brengen, voor zover zij in het nieuwe adviesstelsel zullen passen. Zo nodig zal daartoe de op die colleges betrekking hebbende wetgeving worden gewijzigd. In gelijke zin als geldt voor de WRR en de SER zal die wetgeving voorts worden aangepast aan de Kaderwet adviescolleges. Dit voornemen bestaat thans ten aanzien van de Raad voor cultuur.

#### **4. De voorgestelde artikelen**

##### *Artikel 1*

Dit artikel bepaalt de reikwijdte en de werking van het wetsvoorstel. Het artikel heeft betrekking op permanente adviescolleges, die ingevolge artikel 79 van de Grondwet bij of krachtens wet moeten zijn ingesteld (eerste lid), en tijdelijke adviescolleges, die ook bij koninklijk besluit of ministeriële regeling kunnen worden ingesteld (tweede lid). Het wetsvoorstel heeft aldus betrekking op beide categorieën, te weten op alle vaste adviescolleges als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet en op alle tijdelijke adviescolleges met een adviestaak als bedoeld in dat grondwetsartikel. Voor de identificatie van de tijdelijke externe adviescolleges waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, worden door de verwijzing naar artikel 79 van de Grondwet dezelfde criteria gebruikt als voor de vaste colleges, met uiteraard het enige verschil dat de eerstgenoemde colleges een tijdelijke adviesfunctie hebben.

Artikel 79 van de Grondwet spreekt over vaste colleges van advies inzake wetgeving en bestuur. De in artikel 73 van de Grondwet afzonderlijk verankerde Raad van State is daarin niet begrepen. Blijkens de grondwetsgeschiedenis dienen onder vaste colleges van advies inzake wetgeving en bestuur te worden verstaan organen die:

- a. uitsluitend of mede een adviserende taak hebben,
- b. een permanente adviesfunctie hebben,
- c. uitsluitend of mede de centrale overheid adviseren,
- d. adviseren over beleid en algemene regelingen,
- e. door de centrale overheid schriftelijk zijn ingesteld,

f. extern zijn, dat wil zeggen dat zij voor wat de gewone leden betreft voor ten minste de helft bestaan uit personen die geen rijksambtenaren zijn tot wier hoofdfunctie het behoort hun minister te adviseren over de problematiek waarvoor het adviescollege is ingesteld,

g. uit meerdere personen bestaan<sup>13</sup>. In de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen<sup>14</sup> is een samenvattende omschrijving van adviesorganen opgenomen. Deze stemt overeen met hetgeen tijdens de grondwetsherziening van 1983 naar voren is gebracht, zij het dat deze aanwijzingen ook betrekking hebben op tijdelijke colleges. Hoewel het rapport van de Commissie-De Jong geen expliciete omschrijving van het begrip bevat, lijkt het uit te gaan van de omschrijving in de aanwijzingen. De commissie stelt in haar rapport (blz. 12) dat zij zich bij haar overwegingen heeft geconcentreerd op de adviescolleges die zich bezighouden met lange en middellange termijnvraagstukken en met beleidsontwikkeling. Geconstateerd kan worden dat de commissie hiermee het hele veld van adviescolleges waarop de aanwijzingen zien, heeft behandeld.

Uit de gedachtenwisselingen rond het rapport is overigens gebleken dat de primaire aandacht niet is uitgegaan naar de veelal hoog gekwalificeerde «technische» adviescolleges op deelterreinen, waaraan de door de Commissie-De Jong gesignaleerde nadelen niet kleven. De meeste aandacht hebben getrokken de vaak omvangrijke adviescolleges (enkele tientallen) waarin advies en overleg niet zelden dooreen lopen en belangenbehartiging en deskundigheid vaak niet gescheiden zijn. Dat betekent echter niet dat deze operatie tot herziening van het adviesstelsel zich zou dienen te beperken tot die organen. Het wetsvoorstel heeft betrekking op alle adviescolleges met een adviestaak als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet, ongeacht de omvang van die adviestaak en ongeacht hun ouderdom. Wel zal bij de inrichting van het nieuwe stelsel worden gezien tot welke sanering en bundeling van de bedoelde «technische» colleges kan worden gekomen. Deze colleges vertonen immers thans nog een grote diversiteit aan samenstelling, taakomschrijving en werkwijze. Veel van de bestaande technische commissies zullen overigens niet door het onderhavige wetsvoorstel worden opgeheven, omdat zij geen adviestaak in de zin van artikel 79 van de Grondwet hebben of omdat zij naast hun beleidsadviestaak nog andere taken hebben, bij voorbeeld de advisering over concrete besluiten en voor de uitoefening van die taken blijven bestaan. Enkele adviescommissies en raden hebben daar in hun advies op het onderhavige wetsvoorstel ook op gewezen.

Voorts is het volgende van belang. De naam van een orgaan is op zich niet bepalend. Ook onder de benaming overlegorgaan, klankbordgroep, (staats)commissie of beraadsgroep kunnen externe adviescolleges door het leven gaan. Evenmin is het terrein of onderwerp relevant waarover wordt geadviseerd: een adviescollege kan een brede invalshoek hebben, doch ook adviseren over het beleid op een smal omschreven, soms zelfs technisch, onderwerp. In beide gevallen gaat het om permanente externe adviescolleges als hier bedoeld. Dit zelfde geldt voor organen die naast hun adviestaak andere taken verrichten; bij voorbeeld organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en andere zelfstandige bestuursorganen. Deze bestuursorganen zijn dan tevens adviescollege in de zin van artikel 79 van de Grondwet. Op deze organen heeft artikel 1, derde lid, van het wetsvoorstel betrekking.

Organen die uitsluitend adviseren over de uitvoering van beleid waartoe reeds besloten is (uitsluitend uitvoeringsaspecten of uitvoering in concrete gevallen), worden niet door dit voorstel bestreken. Een voorbeeld van deze categorie is een sectorraad als bedoeld in de Raamwet sectorraden onderzoek en ontwikkeling. De reikwijdte van het

---

<sup>13</sup> Zie Documentatiereeks «Naar een nieuwe grondwet», Algehele grondwetsherziening deel IV Raad van State, Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies, blz. 16. Zie ook Kamerstukken II 1979/80, 16 040 (R 1141), nr. 3, blz. 12.

<sup>14</sup> De Aanwijzingen inzake externe adviesorganen, bedoeld in onderdeel 1 van het besluit van de Minister-President van 11 maart 1987, tot vaststelling van de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen en inzake interdepartementale commissie, Stort. 1987, 67.

wetsvoorstel vloeit – zoals hierboven aangegeven – voort uit de reikwijdte van artikel 79 van de Grondwet. Adviescolleges die zowel adviseren over nieuw beleid als uitvoering, bij voorbeeld advisering in concrete of individuele gevallen, vallen ten aanzien van de beleidsadvisering onverkort onder artikel 1, derde lid.

Colleges die naast hun adviestaak in de zin van artikel 79 van de Grondwet, andere taken hebben en hun adviestaak ingevolge het voorgestelde derde lid verliezen, verliezen daarmee ook de bevoegdheid om te adviseren over beleid en algemeen verbindende voorschriften. Dit brengt mee dat na de inwerkingtreding van de voorgestelde regeling door bedoelde colleges dus geen beleidsadviezen meer kunnen worden uitgebracht. Bij de inrichting van het nieuwe adviesstelsel zal overigens worden bezien of het wenselijk is alle organen van functioneel bestuur op het niveau van de rijksoverheid (zelfstandige bestuursorganen) te belasten met de taak desgevraagd een oordeel te geven over de (feitelijke) uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid of algemeen verbindende voorschriften van het Rijk<sup>15</sup>. Overigens wordt een dergelijke taak wel eens aangeduid als een adviestaak, maar in feite gaat het daarbij om een informatieverplichting (ook wel eens uitvoeringstoets genoemd).

Overlegorganen, althans voor zover zij niet tevens zijn belast met advisering, vallen buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel. Dit zelfde geldt voor interne adviescolleges (interdepartementale commissies).

De hierboven vermelde omschrijvingen bepalen de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Een – indicatief – naar departement gerangschikt overzicht van de vaste adviescolleges waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, is als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd. In het overzicht is rekening gehouden met de daarover gemaakte opmerkingen in de over het wetsvoorstel uitgebrachte adviezen<sup>16</sup>. In het overzicht zijn niet opgenomen de colleges die reeds op grond van andere wetgeving, bij voorbeeld ingevolge hun instellingsregeling, voor of op 1 januari 1997 worden opgeheven<sup>17</sup>. In het najaar van 1996 zal een actueel overzicht van de betrokken vaste en tijdelijke colleges worden opgesteld. Dat overzicht zal in de Staatscourant bekend worden gemaakt.

## Artikel 2

Dit artikel bepaalt in de eerste plaats in onderdeel a dat artikel 1 niet geldt voor de adviescolleges die op of na het tijdstip van inwerkingtreding van de voorgestelde wet worden ingesteld (adviescolleges nieuwe stijl). De Nationale Raad voor de Volksgezondheid adviseerde in zijn advies over dit wetsvoorstel een voorziening ter zake in het wetsvoorstel op te nemen.

Het voorgestelde artikel bevat voorts in de onderdelen b en c uitzonderingen voor de WRR en de SER. Zoals in de eerste voortgangsrapportage inzake de herziening van het adviesstelsel is opgemerkt, acht de regering het wenselijk voor de WRR in het nieuwe bestel een plaats in te ruimen<sup>18</sup>. Overeenkomstig het advies van de WRR over dit wetsvoorstel is de WRR expliciet uitgezonderd. Wel zal de Instellingswet W.R.R. op een aantal onderdelen worden aangepast aan de eerder genoemde Kaderwet adviescolleges. Ten aanzien van de SER kan hier worden volstaan met een verwijzing naar de overwegingen van de Commissie-De Jong en hetgeen in het debat over haar rapport in de Tweede Kamer naar voren is gebracht<sup>19</sup>.

Ten aanzien van de vaste adviescolleges «nieuwe stijl» die reeds vóór de inwerkingtreding van de voorgestelde wet zullen worden ingesteld, kan worden opgemerkt dat zal kunnen worden voorzien in een uitzondering door het desbetreffende college in het desbetreffende wetsvoorstel toe te

<sup>15</sup> Overwogen wordt of het wenselijk is om in het in voorbereiding zijnde voorstel voor een wettelijke regeling inzake zelfstandige bestuursorganen (zie Kamerstukken II 1994/95, 23 900, nr. 2, blz. 6) een algemene bepaling ter zake op te nemen.

<sup>16</sup> In een enkel geval werd terecht opgemerkt dat het adviesorgaan ten onrechte of op de verkeerde lijst in het overzicht was opgenomen.

<sup>17</sup> Bij voorbeeld: de adviesorganen minderhedenbeleid, de Raad voor het natuurbeheer, het bestuur van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds en het Tijdelijk instituut coördinatie en afstemming.

<sup>18</sup> Zie: Kamerstukken II 1993/94, 23 725, nr. 1, blz. 19.

<sup>19</sup> Zie in het bijzonder: Raad op Maat, blz. 20 en Handelingen II 1992/93, blz. 5839 en blz. 5842. Zie verder ook: Handelingen II 1992/93, blz. 6452 e.v. Zie voorts ook: Kamerstukken II 1994/95, 21 427, nr. 106.



voegen aan de in dit artikel opgenomen opsomming van uitgezonderde adviescolleges.

Ten aanzien van de bestaande adviescolleges zijn er thans geen verplichtingen op grond van internationale verdragen of Europese regelgeving om een bepaalde adviestaak of -verplichting in stand te houden. Mocht dat in de toekomst veranderen, dan zal daar rekening mee worden gehouden. De Registratiekamer wees in dit verband in zijn advies op mogelijk toekomstige verplichtingen op grond van Europese regelgeving<sup>20</sup>.

### *Artikel 3*

Dit artikel bevat een algemene overgangsregeling. Het artikel stelt de opheffing met uiterlijk een jaar uit ten aanzien van de op het tijdstip van inwerkingtreding van de voorgestelde wet recentelijk, te weten in het jaar voorafgaande aan dat tijdstip, ingestelde tijdelijke colleges. Zoals in de tweede voortgangsrapportage inzake de herziening van het adviesstelsel is aangegeven<sup>21</sup>, zullen enkele tijdelijke colleges op het tijdstip van inwerkingtreding van de voorgestelde regeling naar verwachting nog bezig zijn met een «adviesklus» waarvoor zij kort tevoren zijn ingesteld. Het is niet verstandig die colleges de ruimte te onthouden hun opdracht te volbrengen. In de voorgestelde bepaling is gekozen voor een overgangstermijn van een jaar.

### *Artikel 4*

Dit artikel bevat een bijzondere overgangsregeling voor de Emancipatieraad. De in zijn advies over dit wetsvoorstel neergelegde veronderstelling van de Emancipatieraad, dat deze pas per 1 mei 1997 zal worden opgeheven, is juist. In dit artikel is daartoe een bijzondere overgangsbepaling opgenomen. Voor wat betreft de overwegingen die hebben geleid tot de opheffing van deze raad per 1 mei 1997 zij verwezen naar de besluitvorming ter zake in 1992 inzake de herbezinning op de externe adviesstructuur en de gevolgen daarvan op de emancipatieadvisering<sup>22</sup>.

### *Artikel 5*

Dit artikel bevat in overeenstemming met artikel 4 van de Archiefwet 1995 een bepaling over de archieven van de colleges die ingevolge de voorgestelde wet worden opgeheven.

### *Artikel 7*

Hoewel de voorgestelde wet in beginsel een eenmalige werking heeft en dus als zodanig zou kunnen worden betiteld, is ervoor gekozen de doelstelling van de wet, de herziening van het adviesstelsel, in de titel aan te geven. Op het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal zijn voorzien in de inrichting van een nieuw, zij het sober, ingericht adviesstelsel. Met de titel «Herzieningswet adviesstelsel» wordt naar de opvatting van de regering helder en duidelijk de doelstelling van deze wet aangegeven.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
J. Kohnstamm

<sup>20</sup> De Registratiekamer wees in dit verband op het ontwerp voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens (Pb EG 1992, nr. C 311). In het inmiddels, op 20 februari 1995, door de Raad van de Europese Unie vastgestelde gemeenschappelijk standpunt ter zake is een bepaling opgenomen waarin een adviesverplichting is opgenomen. (Tegen die bepaling was overigens door de Nederlandse regering bezwaar gemaakt.)

<sup>21</sup> Zie Kamerstukken II 1994/95, 23 725, nr. 5, § 3, onder a).

<sup>22</sup> Zie Kamerstukken 1993/94, 22 913, nr. 13.

**BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING**

**A. Thans bestaande vaste colleges die worden opgeheven:**

*Ministerie van Buitenlandse Zaken*

de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid  
de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking  
de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken  
de Adviesraad Vrede en Veiligheid

*Ministerie van Justitie*

het Adviescollege Bewaking en Beveiliging  
de Adviescommissie voor het Burgerlijk Procesrecht  
de Commissie van Advies inzake de Justitiële documentatie

*Ministerie van Binnenlandse Zaken*

de Raad voor het Binnenlands Bestuur

*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*

de Adviesraad Onderwijs  
de Adviesgroep Programma's van eisen Basisonderwijs en (voortgezet)  
Speciaal Onderwijs  
de Adviesgroep Voortgezet Onderwijs  
de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid  
de Mediaraad  
de Raad van Advies Bibliotheekwezen en Informatieverzorging  
de Raad voor de Kunst  
de Raad voor het Cultuurbeheer  
de Vaste Commissie van advies en bijstand inzake de schrijfwijze van de  
Nederlandse taal

*Ministerie van Financiën*

de Bankraad  
de Raad voor de Gemeentefinanciën  
de Rijkscommissie voor export-, import en investeringsgaranties

*Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

de Raad voor de ruimtelijke ordening  
de Raad voor de volkshuisvesting  
de Raad voor het milieubeheer  
de Waddenadviesraad

*Ministerie van Verkeer en Waterstaat*

de Raad voor Verkeer en Waterstaat  
de Raad voor de Verkeersveiligheid  
de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving

*Ministerie van Economische Zaken*

de Algemene Energieraad  
de Raad van Deskundigen Standaarden

*Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*

de Natuurbeschermingsraad  
de Raad voor de openluchtrecreatie  
de Bestrijdingsmiddelencommissie  
de Bosbouwvoorlichtingsraad  
de Jachtraad  
de Raad voor de Binnenvisserij

*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

de Emancipatieraad

*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

de Nationale Raad voor de Volksgezondheid  
de Gezondheidsraad  
de Voedingsraad  
de Adviescommissie Bijwerkingen Geneesmiddelen  
de Adviescommissie Diëtisten  
de Adviescommissie Ergotherapeuten  
de Adviescommissie Logopedisten  
de Adviescommissie Mondhygiënisten  
de Adviescommissie Oefentherapeuten-Cesar  
de Adviescommissie Oefentherapeuten-Mensendieck  
de Adviescommissie Orthoptisten  
de Adviescommissie Podotherapeuten  
de Adviescommissie Radiodiagnosten en Radiotherapeutisch  
laboranten  
het College van Advies inzake het beroep van Fysiotherapeut  
de Raad voor Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg  
de Commissie van Advies voor de Dierproeven  
de Adviescommissie Vleeskeuringswet  
de raad voor het jeugdbeleid  
de Centrale Commissie voor de bejaardenoorden

*Ministerie van Defensie*

de Adviesraad voor de Militaire Productie  
de Voorlopige Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht

**B. Thans bestaande vaste colleges die hun beleidsadviestaak verliezen:**

*Ministerie van Justitie*

de Adviescommissie Vreemdelingenzaken  
de Registratiekamer  
de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing  
het College van Advies voor Justitiële Kinderbescherming  
de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht

*Ministerie van Binnenlandse Zaken*

de Adviescommissie Voorlichting Rampen  
de Commissie voor de gemeentelijke en provinciale comptabiliteits-  
voorschriften  
de Bestuursraad van het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut  
Politie  
de Kiesraad

het Curatorium Rijksbrandweeracademie  
de Commissie Geneeskundige Verzorging Politie

*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*

de Onderwijsraad

*Ministerie van Financiën*

de Verzekeringskamer

*Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

de Commissie Rubricering nieuwe Gevaarlijke Stoffen  
de Commissie drinkwatervoorziening  
de Technische commissie bodembescherming  
de Commissie genetische modificatie  
de gebruikersraad, bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de  
Organisatiewet Kadaster

*Ministerie van Economische Zaken*

de Adviescommissie Consumentenkrediet  
de Commissie Economische Mededinging  
de Centrale Commissie Statistiek  
de Mijnraad  
de Centrale Plancommissie

*Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*

de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw  
de Raad voor Dierenaangelegenheden  
de Commissie voor de Ontgrondingen  
de Commissie voor het Grond- en Pachtprijspeil  
de Destructieraad  
het Veevoederoverlegorgaan  
de Commissie Beheer Landbouwgronden  
de Centrale Landinrichtingscommissie  
de commissie, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Wet bedreigde  
dier- en plantesoorten  
de Centrale Commissie Gebiedsaanwijzing

*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

de Commissie Reactorveiligheid  
de Pensioenkamer  
de bedrijfslichamen  
de Sociale verzekeringsbank  
de Stichting van de Arbeid

*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

de Ziekenfondsraad  
de Adviescommissie Warenwet  
het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg  
het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen  
de Geneesmiddelencommissie  
de Commissie Sanering Ziekenhuisvoorzieningen  
het College voor Bloedtransfusie van het Rode Kruis  
het College voor Ziekenhuisvoorzieningen

de Commissie Indisch Verzet  
de Commissie Algemene Ongevallenregeling Indonesië  
de Pensioen- en Uitkeringsraad