



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Evaluatie Kaderwet Adviescolleges:
Derde staat van advies 2005 - 2010

Versie 1.1

Datum 28 september 2011
Status definitief

Inhoud

Inleiding	4
1 Context	7
1.1 <i>Periode 1997 - 2001</i>	7
1.2 <i>Periode 2001 - 2005</i>	8
1.3 <i>Periode 2005 - 2010</i>	11
1.4 <i>Terugkerende thema's</i>	14
2 Versobering en transparantie	16
2.1 <i>Versobering</i>	16
2.1.1 <i>Aantal adviescolleges</i>	16
2.1.2 <i>Aantal leden</i>	18
2.1.3 <i>Aantal adviezen</i>	18
2.1.4 <i>Budget en ondersteuning</i>	20
2.2 <i>Transparantie</i>	21
2.3 <i>Conclusies</i>	23
3 Scheiding van advies en overleg	24
3.1 <i>Onafhankelijke advisering</i>	24
3.2 <i>Samenstelling en inrichting van adviescolleges</i>	25
3.2.1 <i>Inrichting</i>	25
3.2.2 <i>Deskundigheid</i>	26
3.2.3 <i>Ruimte voor de praktijk: motie Van der Ham</i>	27
3.2.4 <i>Beloning</i>	28
3.2.5 <i>Evenredigheid</i>	28
3.3 <i>Conclusies</i>	29
4 Politieke sturing	31
4.1 <i>Politiek primaat en politieke sturing</i>	31
4.2 <i>Sturen op jaarlijkse programmering</i>	32
4.3 <i>Interactie tussen adviesvrager en adviseur</i>	34
4.4 <i>Interne evaluaties en jaarverslag</i>	35
4.5 <i>Kwaliteit, effectiviteit, snelheid en bruikbaarheid</i>	37
4.5.1 <i>Kwaliteit en doorwerking van adviezen</i>	37
4.5.2 <i>Kwaliteit en snelheid van de kabinetsreactie</i>	39
4.5.3 <i>Ontkooking</i>	41
4.6 <i>Conclusies</i>	42
5 Conclusies	44
5.1 <i>Versobering en transparantie</i>	44

5.2	<i>Scheiding advies en overleg</i>	44
5.3	<i>Politieke sturing</i>	44
5.4	<i>Algemene conclusies</i>	45
5.4.1	Kaderwet biedt voldoende ruimte	45
5.4.2	Naleving aantal wetsartikelen onvoldoende	45
5.4.3	Kaderwet onvoldoende bekend.....	46
5.4.4	Onderscheid strategische en technisch-specialistische adviescolleges	46

Inleiding

Met ingang van 1 januari 1997 is de Kaderwet adviescolleges in werking getreden. Deze wet schrijft in artikel 30 voor dat de minister van Binnenlandse Zaken elke vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Dit is het verslag van de derde evaluatie van de Kaderwet adviescolleges (hierna: de Kaderwet).

De Kaderwet is het instrument waarmee de herziening van het adviesstelsel destijds vorm heeft gekregen. Uitgangspunt voor de herziening van het adviesstelsel is het vergroten van de effectiviteit en de efficiëntie van externe adviescolleges. De Kaderwet beoogt de volgende doelstellingen te bereiken:

1. versobering en transparantie van het adviesstelsel;
2. de scheiding van advies en overleg en daarmee het herstel van het politieke primaat en verheldering van de politieke besluitvorming;
3. de verbetering van de politieke aansturing van adviescolleges.

Versobering en transparantie wordt bereikt door vermindering van het aantal adviescolleges en afschaffing van de wettelijke adviesverplichtingen. Dit leidt tot vermindering van het aantal adviezen en verhoging van het tempo van wetgevingsprocedures en beleidsprocessen. De Kaderwet biedt daarbij het instrumentarium van periodieke evaluatie van bestaande adviescolleges en politieke toetsing bij het instellen van nieuwe adviescolleges.

Scheiding van advies en overleg komt tot stand door het scheiden van advies door onafhankelijke deskundigen enerzijds en overleg met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties anderzijds. Bij adviesorganen staat de deskundigheid voorop. De Kaderwet bepaalt dat de voorzitter en andere leden van adviescolleges worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering waarvoor het college is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Zij vertegenwoordigen geen bijzondere belangen.

De Kaderwet beoogt ook de politieke (aan)sturing van adviescolleges te verbeteren. De kwaliteit, bruikbaarheid en snelheid van adviezen ten behoeve van de politiek moeten worden bevorderd. Gestreefd wordt naar strategische advisering op hoofdlijnen van beleid. Door het parlement is de behoefte geuit om rechtstreeks adviesvragen te kunnen stellen zodat zij de regering beter tegenspel kunnen bieden. Hierin voorziet de Kaderwet, met het opnemen van de mogelijkheid tot een rechtstreeks adviesaanvraag van één van beide Kamers der Staten-Generaal. Voorts biedt de Kaderwet de mogelijkheid dat adviescolleges de minister uit eigen beweging adviseren, vooral wanneer zich in de samenleving ontwikkelingen voordoen die de ministers en het parlement nog onvoldoende onderkennen.

De Kaderwet beoogt tevens de ontkokering te bevorderen door de mogelijkheid te bieden dat verschillende adviescolleges gezamenlijk één advies uitbrengen. Zij zijn daartoe zelfs verplicht indien dat in het adviesverzoek van de minister(s) of één van beide Kamers der Staten-Generaal is opgenomen.

Reikwijdte Kaderwet

De Kaderwet is beperkt tot externe adviescolleges en hun advisering aan regering en Staten-Generaal en niet van toepassing op de interne (ambtelijke) adviescolleges of commissies van de regering. De laatste zijn colleges die voor meer dan de helft bestaan uit ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf, en die in verband met hun werkzaamheden in dat college zitting hebben (1).

De Kaderwet adviescolleges maakt een onderscheid in de volgende drie typen adviescolleges:

- a) vaste adviescolleges (artikel 79 Grondwet en artikel 4 Kaderwet);
- b) tijdelijke adviescolleges (artikel 5 Kaderwet);
- c) eenmalige adviescolleges (artikel 6 Kaderwet).

Vaste adviescolleges

De vaste adviescolleges zijn bij wet voor onbepaalde tijd ingesteld. Er wordt onderscheid gemaakt tussen strategische colleges enerzijds en technisch-specialistische colleges anderzijds. De strategische adviescolleges geven onafhankelijk maar betrokken advies aan kabinet en parlement, op hoofdlijnen van beleid waarbij zij ook aspecten als doelmatigheid, doeltreffendheid en bruikbaarheid betrekken. De oriëntatie ligt op de (middel)lange termijn. De functie van de strategische adviescolleges is drieledig (2):

- 'makelaar' tussen de wetenschappelijke wereld en de beleidspraktijk;
- producent van nieuwe beleidsopties die ook verder af kunnen staan van de gangbare politieke/ bestuurlijke opinie;
- signaalfunctie van (maatschappelijke) trends en thema's.

De technisch-specialistische adviescolleges hebben eveneens bovengenoemde functies maar dan met een 'smalle' specialistische taakstelling. Zij adviseren de regering en beide Kamers der Staten-Generaal over een bepaald rechtsgebied en/of bepaalde technische, specialistische aangelegenheden.

Tijdelijke adviescolleges

Ten behoeve van advisering voor een in de tijd beperkt vraagstuk biedt de Kaderwet de mogelijkheid tijdelijke adviescolleges in te stellen. Een tijdelijk adviescollege kan ingesteld worden voor de maximale duur van vier jaar met een mogelijkheid tot verlenging van twee jaar. De instelling van een tijdelijk adviescollege gebeurt bij wet of Koninklijk Besluit.

Eenmalige adviescolleges

Eenmalige adviescolleges zijn adviescolleges die eenmalig belast zijn met een adviestaak en na het uitbrengen van het advies ophouden te bestaan. Een eenmalig adviescollege dient bij wet, Koninklijk Besluit of ministeriële regeling te worden ingesteld.

Aandachtspunten evaluatie

In de brief 'Toekomst adviesstelsel' (2), die op 11 mei 2011 aan de Tweede Kamer is gestuurd is het kabinetsbeleid ten aanzien van het adviesstelsel weergegeven. Deze brief gaat in op de stabiliteit en toekomstbestendigheid van het stelsel en de mogelijkheden om het stelsel beter te benutten. Als aandachtspunt voor deze evaluatie is aangegeven om naast het toetsen van

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 490, nr. 10

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32500 III-nr.11

de doelstellingen van de Kaderwet tevens te inventariseren op welke punten de Kaderwet moet worden aangepast om het kabinetsbeleid zo goed mogelijk uit te voeren. Daarmee wordt de verbinding gelegd tussen de achterliggende doelstellingen en overwegingen van de Kaderwet in het perspectief van actueel politiek-bestuurlijke opvattingen.

Methode

De volgende methoden en technieken van onderzoek en gegevensverzameling zijn gebruikt: analyse van documenten, analyse van interne evaluaties van de adviescolleges en de reacties van ministers daarop, vragenlijsten aan alle ministeries en de vaste en tijdelijke adviescolleges, gesprekken (de algemeen secretarissen van) de vaste en tijdelijke adviescolleges en contactpersonen op het departement, literatuuronderzoek en verschillende (discussie)bijeenkomsten (zie bijlage 1).

Het verslag geeft vaak in kwalitatieve termen (zoals «vaak», «soms», «weinig», «meestal», «in belangrijke mate», «onvoldoende», etc.) de bevindingen weer. Waar mogelijk zijn de bevindingen wel kwantitatief weergegeven. Informatie uit de gesprekken, beantwoording van vragenlijsten en afzonderlijke evaluaties is, zo veel mogelijk, geanonimiseerd verwerkt. Dit is gebeurd om te voorkomen dat het onderzoek te veel ingaat op afzonderlijke adviescolleges en ministeries. Daarvoor zijn de evaluaties over de taakvervulling bedoeld die adviescolleges op hun terrein zelf moeten (laten) verrichten. Ter toelichting en verduidelijking zijn in enkele gevallen wel voorbeelden genoemd. Deze zijn ontleend aan openbare bronnen of in het rapport opgenomen met goedkeuring van de direct betrokken(en).

Zowel voor de strategische als de technisch-specialistische adviescolleges geldt dat er binnen deze typering variatie bestaat met betrekking tot de breedte van het takenpakket, het adviesdomein, rolopvatting en –invulling. Daar waar in concluderende zin gesproken wordt over strategische of technisch-specialistische adviescolleges en sprake is van variatie, is dit in de tekst aangegeven door gebruik te maken van nuancerende termen als 'enkele of de meerderheid' en dergelijke.

Leeswijzer

In dit verslag wordt in hoofdstuk 1 teruggekeken naar de voorgaande evaluaties. Ook zijn de relevante ontwikkelingen in de periode 2005-2010 beschreven om een beeld te vormen van de context. Vervolgens is telkens aan elke doelstelling van de Kaderwet een hoofdstuk gewijd met bevindingen. Als eerste komt de versobering en transparantie van het adviesstelsel aan bod, dan de scheiding van advies en overleg en vervolgens de verbetering van de politieke aansturing van adviescolleges. In hoofdstuk 5 van het verslag volgen de conclusies.

1 Context

De grootscheepse herziening van het adviesstelsel is afgerond met de inwerkingtreding van de Wet van 3 juli 1996. Deze wet, de Kaderwet adviescolleges, is met ingang van 1 januari 1997 in werking getreden.

Een andere belangrijke wettelijke maatregel met betrekking tot het nieuwe stelsel is de Wet van 3 juli 1996, houdende opheffing van het adviesstelsel inzake algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk (3), die ook wel «Woestijnwet» wordt genoemd. Deze wet bepaalt dat vaste adviescolleges als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet en voor bepaalde tijd ingestelde adviescolleges met een adviestaak als bedoeld in artikel 79, eerste lid, per 1 januari 1997 ophielden te bestaan. De in artikel 73 van de Grondwet genoemde Raad van State bleef buiten de gehele herzieningsoperatie. De SER en de WRR zijn vanwege hun meer dan bijzondere posities van de Herzieningswet van de opheffing van adviescolleges uitgezonderd.

Dit hoofdstuk geeft een beknopte beschrijving van de ontwikkeling van het adviesstelsel weer vanaf 1997. Deze beschrijving is gebaseerd op de twee eerdere evaluaties van 2001 en 2005 van de Kaderwet. Vervolgens volgt een meer uitvoerige beschrijving van de relevante ontwikkelingen in de periode 2005 tot 2010.

1.1 Periode 1997 - 2001

De eerste evaluatie van 12 oktober 2001 is gebaseerd op een uitvoerig onderzoek naar de werking (doeltreffendheid en effecten) van de Kaderwet. Het verslag bevat naast de resultaten van dit onderzoek uitgebreide informatie over de achtergrond en doelstelling van de Kaderwet. In deze eerste evaluatie is geen aanleiding gevonden om tot aanpassing van de Kaderwet over te gaan. De beoogde effecten van versobering en scheiding van advies en overleg zijn in belangrijke mate gerealiseerd. Voor zover deze niet zijn gerealiseerd, wordt dat in het licht van actueel politiek-bestuurlijke opvattingen niet als bezwaarlijk geacht. Bepalingen in de Kaderwet betreffende de politieke aansturing van adviescolleges en de evenredige deelname hebben in mindere mate tot de beoogde effecten geleid.

Versobering en transparantie

In de periode 1997– 2000 bestond het advieslandschap uit 23 vaste adviescolleges, 9 tijdelijke en zijn er 38 eenmalige colleges ingesteld. Het versoberend effect is daarmee zeer groot: in 1995 waren er nog 119 externe adviescolleges actief. De adviescolleges blijven, enkele uitzonderingen daargelaten, qua ledenaantal binnen de marge van de Kaderwet (maximaal 15 leden inclusief voorzitter) en er worden in de meeste gevallen geen subcommissies door de adviescolleges ingesteld.

De instelling van een behoorlijk aantal tijdelijke en eenmalige colleges wordt vanuit politiek-bestuurlijk perspectief niet als een probleem gezien door de ministeries. Vaste adviescolleges ervaren het soms wel als een aantasting van hun positie, vooral indien zij de adviesaanvraag waarvoor een tijdelijk of eenmalig adviescollege is ingesteld ook (en beter) menen te kunnen beantwoorden.

Scheiding advies en overleg

De meeste adviescolleges en ministeries zijn van mening dat de scheiding van advies en overleg, zoals beoogd met de herziening van het adviesstelsel, voldoende merkbaar is bij het functioneren van de adviescolleges en bij de totstandkoming van de adviezen. De meeste leden van de adviescolleges worden overeenkomstig de Kaderwet benoemd op grond van wetenschappelijke, bestuurlijke en/of maatschappelijke deskundigheid, ervaring en achtergrond. Met deze scheiding is het voor adviescolleges mogelijk geweest onafhankelijker – dan voorheen – van belangengroepen of regering hun adviezen te geven. Belangrijk is verder ook dat ambtenaren die in hun werk betrokkenheid hebben met het terrein van een adviescollege geen deel meer van de adviescolleges uitmaken. Een en ander betekent echter niet dat de overlegfunctie de facto geheel uit het advieswerk is verdwenen; zij heeft minder expliciete betekenis gekregen.

Politieke aansturing

De politieke aansturing van adviescolleges door middel van werkprogramma, jaarverslag en begroting is in deze periode beperkt geweest. De ministers uiten zich positief over de kwaliteit van adviezen van de strategische adviescolleges. De doorwerking van de adviezen van vooral de strategische adviescolleges in de periode 1997–2000 is in beperkte mate zichtbaar geweest. Deze beperkte zichtbaarheid van doorwerking wordt door verschillende factoren veroorzaakt. Allereerst is de doorwerking van adviezen van strategische colleges vaak moeilijk meetbaar, omdat de aard van de advisering hoofdzakelijk gericht is op de middellange termijn. Een probleem is voorts dat het besef bij de meeste ministeries nog onvoldoende aanwezig lijkt te zijn dat zij met de colleges strategische adviseurs tot hun beschikking hebben, die zij beter kunnen benutten bij de (strategische) beleidsontwikkeling in verschillende fasen van de beleidscyclus. Belangrijk hierbij is dat een ministerie het adviescollege op het juiste moment van de beleidscyclus inschakelt. De afstemming en communicatie bij adviesaanvragen en het verdere adviesproces tussen ministeries en de strategische adviescolleges is gedurende de periode 1997–2000 in de meerderheid van de gevallen moeizaam verlopen. Diverse adviescolleges en ministeries hebben naar aanleiding daarvan werkafspraken gemaakt om de communicatie en onderlinge afstemming te verbeteren.

De technisch-specialistische adviescolleges hebben over het algemeen een goede relatie met het ministerie en worden gezien als een verlengstuk, zij het onafhankelijk, van het ministerie. Deze colleges zijn in de periode 1997–2000 vooral ingeschakeld om over bepaalde actuele concrete vraagstukken te adviseren op het moment dat een minister daaraan behoefte had. De doorwerking van hun adviezen is beter meetbaar en zichtbaar geweest.

1.2 Periode 2001 - 2005

De tweede evaluatie gaat in op de ontwikkelingen die zich in de periode 2001 tot en met 2004 hebben voorgedaan. In deze periode brengt het Programma Andere Overheid (PAO) als uitwerking van het hoofdlijnenakkoord een onderzoek uit naar de kennis- en adviesfunctie voor de rijksoverheid. Als gevolg hiervan heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2004 het adviesstelsel doorgelicht om de mogelijkheden te onderzoeken voor een versoberd en verbeterd stelsel van (vaste en ad hoc) adviesraden. Dit heeft geleid tot het rapport 'Het adviesstelsel doorgelicht' dat de resultaten weergeeft van een onderzoek

naar de taken, omvang en werkwijze van de adviescolleges die onder de werking van de Kaderwet vallen. Tevens is een onafhankelijk onderzoek (Spelen met doorwerking) uitgevoerd naar de doorwerking van advisering van adviesraden. Vanuit de tweede evaluatie is een aantal knelpunten gesignaleerd die, in samenhang met de bovenstaande rapporten, in 2006 leiden tot een aantal veranderingen in processen, werkwijzen en structuur van het stelsel van kennis en advies.

Tot aanpassing van de Kaderwet leidt de tweede evaluatie niet. Wel is geconstateerd dat de Kaderwet een aantal bevoegdheden regelt waardoor adviescolleges hun diverse rollen kunnen waarmaken. Uit de evaluatie blijkt dat van enkele van deze bevoegdheden nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Het gaat hierbij om adviesaanvragen door het parlement, ongevroegde advisering en de verplichte kabinetsreactie binnen drie maanden. Niet helder is of de doelen die met deze bevoegdheden nagestreefd worden (onafhankelijkheid en doorwerking van adviezen) op een andere wijze toch voldoende gerealiseerd worden. De suggestie is vervolgens om bij het aanpassen van de Kaderwet voor bovengenoemde punten een oplossing te zoeken.

Versobering en transparantie

In het verslag van de eerste evaluatie van de Kaderwet adviescolleges, 'De Staat van advies' is een grote versoberingslag geconstateerd in vergelijking met de periode daarvoor. Dat het versoberende effect van de Kaderwet adviescolleges begint af te nemen blijkt uit de stijging van het aantal vaste adviescolleges in de periode 2001-2004. Het gaat vaak om colleges die voorheen tijdelijk waren ingesteld maar na de periode van vier jaar zijn omgezet in een vast adviescollege.

Het aantal vaste adviescolleges steeg in de periode 2001-2004 naar 26. Enkele nieuwe vaste adviescolleges waren voorheen tijdelijk ingesteld, te weten de Raad voor de Wadden (strategisch adviescollege) en de Veiligheids Advies Commissie Schiphol (technisch specialistisch). De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) volgde in 2001 de ACV op die al in 1965 was ingesteld als permanent adviescollege van de minister van Justitie. Regelmatig is gebruik gemaakt van de mogelijkheid een tijdelijk college met 2 jaar te verlengen en eenmaal is het voorgekomen dat een college bij wet voor 4 jaar is verlengd. In de periode 2001 – 2004 zijn 18 eenmalige adviescolleges ingesteld. Gezien de korte looptijd van deze adviescolleges fluctueert het aantal eenmalige adviescolleges sterk per jaar. Wel wenst de Tweede Kamer meer transparantie ten aanzien van het doel en de samenstelling van een eenmalig adviescollege en terughoudendheid bij de instelling van een eenmalig adviescollege.

Scheiding advies en overleg

Uit de eerste evaluatie blijkt dat, hoewel scheiding van advies en overleg voldoende merkbaar is, dit niet betekent dat de overlegfunctie de facto geheel uit het advieswerk is verdwenen. Het consulteren van belangengroepen blijft belangrijk om de adviezen een legitimiteitsbasis te geven. Ook de onderzochte zelfevaluaties in de periode 2001-2005 geven blijk van de wens dat stakeholders worden betrokken tijdens de diverse stadia van het adviestraject. Door het organiseren van expertmeetings ter voorbereiding van de adviezen en nazorgactiviteiten in samenwerking met het veld bereiken de adviescolleges een breed publiek ten behoeve van een betere doorwerking van de adviezen. De interactie met het veld is toegenomen door onder andere het organiseren van panels, expert

meetings, hoorzittingen. Daarnaast wordt regelmatig op formele en informele wijze contact onderhouden met belangenorganisaties.

De conclusie in de tweede evaluatie luidt dat de toegenomen relatie met het veld op gespannen voet staat met de scheiding van advies en overleg. Daarom is het van belang dat meer transparantie wordt geboden over de relatie van de leden van adviescolleges met deze stakeholders. Naar aanleiding van deze constatering is toegezegd om de vergoedingen structureel openbaar te maken en het traject in te zetten om ook openbaarmaking van de relevante neven-functies te realiseren (4).

Politieke aansturing

Eén van de algemene conclusies van het rapport 'het adviesstelsel doorgelicht' (BZK, 2005) luidt dat de Kaderwet een organieke wet is die wel de samenstelling, de structuur van het stelsel en diverse andere instrumenten ten behoeve van de werkwijze (waaronder de werkprogramma's en kabinetsreacties) borgt, maar de verdere invulling aan de spelers zelf overlaat. Dit heeft geleid tot een adviesstelsel dat zich kenmerkt door diversiteit in rollen (de minister adviseren, signaleren, countervailing power) en taken (korte termijn en lange termijn advisering). Ook stelt de Kaderwet nauwelijks eisen aan hoe een adviesvraag/werkprogramma tot stand komt. De precieze invulling hiervan verschilt in de praktijk van college tot college.

Eenzijds laat de Kaderwet voldoende ruimte voor de diversiteit en eigenheid van beleidsdepartementen en adviescolleges, anderzijds regelt de Kaderwet een aantal zaken generiek.

Meer specifiek komen in de tweede evaluatie de volgende aandachtspunten naar voren op het terrein van politieke sturing. Er is te weinig aandacht op de departementen voor de strategische kennisfunctie. Vooral het formuleren van de juiste strategische vragen vanuit de departementale organisatie is belangrijk voor adviescolleges. Er is meer nodig dan wettelijk verankerde sturingsinstrumenten om het adviesstelsel te laten uitgroeien tot wat er mee wordt beoogd. Doorwerking van adviezen in beleid en regelgeving is bijvoorbeeld vooral afhankelijk van het belang dat de partijen aan de adviesfunctie hechten, van de betrokkenheid bij de vraagarticulatie, van de wijze waarop het adviesproces wordt ingericht, van het management van wederzijdse verwachtingen en van het inspelen op behoeften en ontwikkelingen in de (soms bredere) context. Met andere woorden, doorwerking van beleidsadviesing heeft vooral te maken met het feitelijke spel dat tussen adviseur en opdrachtgever wordt gespeeld. De Kaderwet biedt alle ruimte om dat 'spel' nader in te richten maar van die ruimte wordt maar beperkt gebruik gemaakt door zowel de adviescolleges als de departementen en het parlement. Een aanbeveling is om gebruik te maken van meerjarige werkprogramma's. Dit draagt bij aan het versterken van de lange termijn advisering voor strategische adviescolleges.

In tegenstelling tot de strategische adviescolleges, krijgen technisch-specialistische adviescolleges vooral te maken krijgen met korte termijn, ad hoc adviesaanvragen. Deze zijn vooraf moeilijk te vatten in een werkprogramma. Aan deze colleges worden concrete vragen voorgelegd zoals het verzoek om commentaar op voorgenomen beleid of wetgeving. Bij adviesaanvragen hebben zij dan ook niet de problemen die de strategische adviescolleges ondervinden. Voor de technisch-specialistische

adviescolleges kan met het loslaten van het werkprogramma meer ruimte gemaakt worden voor de korte termijn advisering van deze colleges.

Een aantal andere zaken die de Kaderwet regelt, komen niet helemaal uit de verf. Zowel adviesaanvragen door het parlement als ongevraagde adviezen komen in de periode 2001-2004 nog weinig voor. Op deze punten zal bekeken moeten worden of de doelen die met deze bevoegdheden nagestreefd worden, op een andere wijze beter tot zijn recht komen. De vraag rijst of het parlement wel behoefte heeft aan de mogelijkheid tot het stellen van adviesaanvragen en of het kennismonopolie van de regering op andere wijze doorbroken kan worden. De rol van adviescolleges als 'countervailing power' wordt, gezien het geringe aantal ongevraagde adviezen, als onvoldoende beschouwd. Kabinetsreacties laten bovendien lang op zich wachten of verschijnen soms helemaal niet. Van de mogelijkheid om gezamenlijke adviezen uit te brengen wordt maar weinig gebruik gemaakt. Het adviesstelsel is nog te sterk verkokerd om tot gezamenlijke advisering te komen. Evenals in de eerste periode maken departementen weinig gebruik van de mogelijkheid om een adviesvraag te stellen aan meerdere adviescolleges. Bovendien adviseren de adviesraden nog weinig gezamenlijk. Hoewel ontkokering en integrale advisering wordt nagestreefd, is er in de praktijk van advies nog steeds een sterke mate van verkokering.

1.3 Periode 2005 - 2010

In deze paragraaf worden de relevante ontwikkelingen in de periode 2005-2010 geschetst. De bevindingen en conclusies van de derde evaluatie moeten worden gelezen in het licht van deze context.

In de afgelopen periode zijn veel veranderingen in gang gezet, wat gepaard ging met de nodige aandacht voor het adviesstelsel. Vanaf 2005 wordt het ontwikkelperspectief van de adviescolleges met name bepaald door de nota Vernieuwing Rijksdienst en de kabinetsnotitie Kwaliteit van de verbinding. Het begint met de brief van de ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (12 mei 2006 (5)) waarin het kabinet op basis van verschillende onderzoeken (het adviesstelsel doorgelicht, doorwerking van adviezen en het verslag van de tweede evaluatie van de Kaderwet) een aantal voornemens heeft geformuleerd ten aanzien van het kennis- en adviesstelsel.

Voornemens

In bovengenoemde brief aan de Tweede Kamer wordt een aantal belangrijke fundamentele punten voor de verdere ontwikkeling van het stelsel van adviescolleges gelegd. Deze brief vormt overigens ook de basis voor de nota Vernieuwing Rijksdienst en de notitie Kwaliteit van de verbinding.

Op korte termijn wordt nagestreefd de adviesvragen te verbeteren (onder andere door het instellen van kenniskamers), intersectorale advisering te verbeteren (door afstemmen van werkprogramma's en experimenteren met intersectorale, flexibele vormen van adviesraden), vernieuwing en verjonging binnen adviesraden te stimuleren, en meer transparantie te realiseren op het gebied van vergoedingen, relevante nevenfuncties en samenstelling van adviesraden. Toegezegd wordt deze informatie structureel op internet te publiceren (4). Het kabinet blijft bovendien terughoudend met het instellen van adhoc commissies.

Daarnaast richt een aantal maatregelen zich op de lange termijn waarbij het kabinet een verdergaande aanpassing van het adviesstelsel nastreeft, aansluitend op de voorstellen tot herinrichting van de Rijksdienst. Kernpunten zijn slimmer organiseren en verder flexibiliseren van het adviesstelsel (minder verkokering, bredere (strategische) advisering en een efficiënte organisatie van het stelsel).

Effecten taakstelling

In dezelfde brief 'Kennis- en adviesfunctie rijksoverheid' van 12 mei 2006 is aangekondigd dat eind 2006 de minister van BZK de effecten van de taakstelling op de adviesraden (voortkomend uit motie-Verhagen (6)) zal evalueren. Het kabinet Balkenende II heeft in april 2005 als gevolg van de motie-Verhagen de adviescolleges een structurele taakstelling van 5 miljoen euro per jaar opgelegd. Uit de evaluatie blijkt dat vijf ministeries de taakstelling (bijna) volledig doorberekenen naar de begroting van adviesraden. Bij drie ministeries wordt de taakstelling voor 65 procent of meer ten laste van de algehele departementale taakstelling gelegd. De directe gevolgen van de taakstelling voor de adviesraden lopen erg uiteen: van het verlagen van uitgaven voor drukwerk tot samenvoegen van secretariaten en van het instellen van vacaturestop tot een voorstel tot opheffing van de adviesraad.

In het coalitieakkoord 'Samen werken, samen leven' (7 februari 2007) is een verdere structurele bezuiniging van 15 miljoen euro op de kennis- en adviesfunctie ingeboekt. Deze bezuiniging zal worden vormgegeven in het kader van de operatie vernieuwing rijksdienst.

Herziening adviesstelsel en Kwaliteit van de verbinding

De verdere herziening van het kennis- en adviesstelsel is in 2007 beschreven in de nota Vernieuwing Rijksdienst en verder uitgewerkt in de kabinetsnotitie 'Kwaliteit van de verbinding'. In beide stukken worden eerder gesignaleerde aandachtspunten genoemd: een gebrekkige verbinding tussen vraag en aanbod, verkokering in kennis en advies, een onheldere rolduiding, en onvoldoende frisse, nieuwe gezichten. Adviezen zijn bovendien teveel op de korte termijn gericht en te weinig strategisch van aard. Vervolgens wordt in 'De kwaliteit van de verbinding' voorgesteld om de adviesraden te clusteren langs de lijnen van de vijf hoofdaandachtsgebieden economisch, sociaal-cultureel, fysieke omgeving, bestuurlijk-juridisch en internationaal, en te gaan werken met vaste kernen van raadsleden met een open ring van flexibele deskundigen daaromheen. In het verdere traject van de herziening is besloten om het aantal vaste raadsleden te beperken tot 9 plus een voorzitter (maximum aantal leden is nu 14 plus een voorzitter) en daarnaast de mogelijkheid te creëren om geassocieerde leden flexibel in te zetten.

Meer transparantie

Het begrip transparantie krijgt vanaf 1997 steeds een ander accent mee door met name de politiek bestuurlijke context. In de eerste periode van 1997 – 2001 wordt het begrip transparantie met name gekoppeld aan het functioneren van het stelsel wat betreft de politieke sturing en de vermenging van advies en overleg. Daarnaast komt de transparantie in de organisatorische en procedurele aspecten aan de orde. Specifiek wordt de aanstelling van de voorzitters genoemd die minder transparant is dan in geval van de gewone leden en vooral worden aangezocht door de

ministeries, waarbij vaak de kritiek wordt gehoord dat te vaak in dezelfde vijver wordt gevist.

In de tweede evaluatie wordt meer in voorschrijvende zin aangegeven hoe de transparantie zich dient te ontwikkelen. De conclusie luidt dat de toegenomen relatie met het veld op gespannen voet staat met de scheiding van advies en overleg en het van belang is dat meer transparantie in nevenfuncties wordt geboden en relaties van leden van adviescolleges.

In 2005 is een inventarisatie (7) gedaan van vergoedingen van leden en voorzitters van commissies. Uit de inventarisatie blijkt dat er in mei van dat jaar 297 adviescolleges actief waren met circa 1900 betaalde leden. Het betreft commissies van divers pluimage zoals de adviescolleges onder de werking van de Kaderwet, onderzoeks- en evaluatiecommissies, en commissies van beroep en bezwaar.

Voorts blijkt dat er niet alleen sprake is van een grote diversiteit aan commissies maar ook aan (interpretatie van) regelgeving voor vergoedingen aan leden van adviescolleges en commissies. Per departement, en ook binnen departementen wordt hier verschillend mee omgegaan. Het kabinet besluit op basis hiervan om één regeling te creëren ter vervanging van het vergoedingenbesluit en vacatiegeldenbesluit. Alle vergoedingen worden bovendien via de eigen website van de departementen openbaar gemaakt.

Wet vergoedingen adviescolleges en commissies

In februari 2009 is de Wet en het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies in werking getreden. Met deze Wet en besluit is één regeling gecreëerd voor het verstrekken van vergoedingen. Beschikkingen en besluiten die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies zijn genomen, bleven gehandhaafd. In de Wet is de mogelijkheid opgenomen om een vergoeding per vergadering of een vaste vergoeding toe te kennen.

Ruimte voor de praktijk: motie Van der Ham

Op 12 maart 2008 dienen de kamerleden Van der Ham, Van Beek en Duyvendak een motie in ter bevordering van de rol van de praktijk in de samenstelling van adviescolleges en commissies (8). Dit doen zij naar aanleiding van het advies van de Nationale Conventie om meer uitvoerders van het primaire proces op het terrein waarover advies wordt uitgebracht in adviesorganen op te nemen. Hiermee wordt de representatieve democratie bevorderd en het burgerschap versterkt, waar de Nationale Conventie voor pleit. Deze motie is tevens ingediend, overwegende dat de vermindering van de lastendruk een belangrijke doelstelling is en dat deze al in de adviesfase kan worden ingeschat.

De minister van BZK meldt in het debat over de Nationale Conventie (9) de motie als een ondersteuning van het kabinetsbeleid te zien. De minister maakte daarbij één aanscherping: 'In de motie staat dat het moet gaan om mensen die met de eventuele gevolgen te maken hebben. Dat suggereert dat het om specifieke individuen gaat, en volgens mij moeten wij dat niet doen. Wellicht wordt dat ook niet bedoeld. Dan loop je namelijk de kans dat vertegenwoordigers van belangengroepen in adviescommissies gaan zitten, en de vraag is of je dat moet willen. Ik ben het wel met de heer Van der

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 479, nr 21

8 Tweede kamerjaar, vergaderjaar 2007-2008, 30 184, nr. 16

9 Tweede Kamer Handelingen 62 4432, Debat over Nationale Conventie

Ham eens dat mensen die een goed zicht hebben op de uitvoering – dat is nog wat anders dan te maken krijgen met de eventuele gevolgen van een advies – bij adviescommissies moeten worden betrokken. Als ik de motie zo mag lezen, heb ik er geen bezwaar tegen.' Toegezegd wordt dat herkomst en praktische ervaring als benoemingsgronden voor adviescommissies worden meegenomen in de evaluatie van de Kaderwet adviescolleges (10).

Afstemmen werkprogramma's

Sinds enkele jaren is de werkwijze gevolgd om de werkprogramma's van de strategische adviescolleges en de planbureaus integraal te bespreken in de ministerraad. Het ministerie van Algemene Zaken heeft hierin een coördinerende rol.

Toekomst adviesstelsel

In de brief 'Toekomst adviesstelsel' die op 11 mei 2011 aan de Tweede Kamer is gestuurd heeft het kabinet Rutte-Verhagen het beleid ten aanzien van het stelsel van adviescolleges weergegeven. Aan deze brief is een overleg tussen de minister van BZK en de voorzitters van de strategische adviescolleges (3 januari 2011) vooraf gegaan.

De brief gaat in op het bestendigen en het beter benutten van het adviesstelsel. Bestendigen gebeurt door het afronden van lopende reorganisaties (11) (en daarna voorlopig geen nieuwe reorganisaties in te zetten) het vergroten van de flexibiliteit, de voorgenomen beperking van het maximum aantal leden te formaliseren en het verder inzetten op gezamenlijke huisvesting en samenwerking tussen secretariaten. De andere lijn gaat in op het beter benutten van het stelsel, waarbij de inhoudelijke afstemming van de werkprogramma's veel meer plaatsvindt op basis van de rijksbrede strategische kennisagenda en het regeerakkoord en meer mogelijkheden voor productdifferentiatie worden benut.

1.4 Terugkerende thema's

Sinds het in werking treden van de Kaderwet komen de volgende thema's steeds weer terug (in de twee voorgaande evaluaties, diverse onderzoeksrapporten en kabinetsnotities die ook voor de periode 2005-2010 relevant zijn):

- De Kaderwet biedt ruimte, waarbij bevoegdheden onbenut blijven. Maar de Kaderwet schrijft ook zaken voor, waarbij de naleving op een aantal onderdelen ondeugdelijk is.
- De interactie tussen adviescolleges en departement en tussen adviescolleges en parlement neemt toe, maar vraagt nog steeds aandacht.
- Kaderwetbepalingen betreffende de politieke aansturing van adviescolleges hebben in mindere mate de beoogde effecten teweeg gebracht. Deze bepalingen worden niettemin in belangrijke mate nog steeds onderschreven en laten ruimte voor een betere praktijk.
- Het werk van de adviescolleges is nog niet verankerd in de primaire processen van de beleidsdepartementen.

10 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008 30184 nr 19

11 Het betreft de volgende reorganisaties: De VROM-raad, de Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW) en de Raad voor het landelijk gebied (RLG) worden samengevoegd tot één Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI); De Adviesraad voor Wetenschap en Technologie (AWT) wordt omgevormd tot een Adviesraad voor Wetenschap en Innovatie; De Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (I&M), de Algemene Energie Raad (EL&I) en de Raad voor de Wadden (I&M) worden opgeheven.

- Transparantie is in elke periode een issue. In de ene periode ligt de aandacht op benoemingen dan weer op vergoedingen en vervolgens op nevenfuncties.
- Binnen de adviescolleges tekent zich een steeds duidelijker een onderscheid af tussen strategische en technische adviescolleges.

In de periode 2005 – 2010 is een duurzame oplossing gevonden in de harmonisatie van de vergoedingen in de vorm van de Wet en het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies en is één regeling gecreëerd voor het verstrekken van vergoedingen.

2 Versobering en transparantie

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling beschreven van het adviesstelsel voor de doelstelling versobering en transparantie in de periode 2005 – 2010. Daarbij is een vergelijking gemaakt met de voorgaande periodes 1997 – 2001 en 2001 – 2005. Op deze wijze zijn de doeltreffendheid niet alleen in de huidige evaluatieperiode inzichtelijk gemaakt maar ook vergeleken met de resultaten uit de eerdere evaluaties. Onderdeel van deze evaluatie is ook de toets op de naleving van de diverse wetsartikelen in de Kaderwet.

Paragraaf 2.1 beschrijft de bevindingen op het gebied van de versobering, in paragraaf 2.2 wordt nader ingegaan op transparantie.

2.1 Versobering

De wetsartikelen in de Kaderwet die direct van invloed zijn op de versobering zijn de artikelen 4, 5 en 6.

Art. 4. Een adviescollege wordt bij wet ingesteld.

Art. 5, eerste lid, van de Kaderwet: In afwijking van artikel 4 kan een adviescollege voor de advisering over een in de tijd beperkt vraagstuk bij koninklijk besluit worden ingesteld voor de duur van ten hoogste vier jaar. Deze termijn kan bij koninklijk besluit eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd.

Art. 6. In afwijking van artikel 4 kan een adviescollege voor de eenmalige advisering over een bepaald vraagstuk bij koninklijk besluit of bij ministeriele regeling, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, worden ingesteld voor de duur van de advisering.

Het bereiken van de doelstelling ten aanzien van versobering is inzichtelijk gemaakt aan de hand van:

- het aantal adviescolleges
- het aantal leden;
- het aantal adviezen;
- het budget en de omvang van de ondersteuning.

2.1.1 Aantal adviescolleges

Het advieslandschap bestaat in 2010 uit 26 vaste adviescolleges (waarvan 13 strategisch en 13 technisch-specialistisch), 3 tijdelijke adviescolleges en 1 eenmalig adviescollege. In bijlage 2 is een compleet overzicht weergegeven van alle vaste en tijdelijke adviescolleges die onder de werking van de Kaderwet actief zijn geweest in de periode 2005-2010.

	1998	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Strategisch	11	14	14	14	14	13	13
Technisch/ specialistisch	9	11	11	11	11	13	13
Tijdelijk	13	4	3	3	3	4	3
Eenmalig	Nb	6	5	3	9	3	1
Totaal	33	35	33	31	37	33	30

Tabel 1 (12): actieve vaste, tijdelijke en eenmalige adviescolleges door de jaren heen

Ontwikkeling aantal vaste adviescolleges

In de periode 2005 – 2010 vindt een aantal herschikkingen plaats. In 2006 wordt de commissie auteursrecht (minister van Justitie) ingesteld en de Veiligheids Advies Commissie Schiphol opgeheven. Het aantal vaste adviescolleges blijft stabiel tot 2008. In 2009 vinden de volgende verschuivingen plaats: de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken wordt vanaf 2009 als technisch specialistisch adviescollege getypeerd. Bovendien is de Commissie van Advies inzake Waterstaatswetgeving in 2009 als een permanent adviescollege (met een technisch specialistisch karakter) ingesteld waar het eerder op basis van een tijdelijk instellingsbesluit heeft gefunctioneerd. Het aantal verschuivingen is in vergelijking met de voorgaande perioden gering, het stelsel van vaste adviescolleges lijkt zich te bestendigen.

Ontwikkeling aantal tijdelijke adviescolleges

In de periode 2005-2010 zijn 3 tijdelijke adviescolleges (Commissie van advies inzake de Waterstaatswetgeving, Evaluatie en adviescommissie Passend Onderwijs en Adviescollege burgerluchtvaart veiligheid DEGAS (Dutch Expert Group on Aviation Safety) ingesteld en wordt de commissie insolventierecht verlengd. In de vorige periode 2001 – 2004 zijn nog 2 .tijdelijke nieuwe adviescolleges ingesteld en 3 zijn verlengd.

Jaar	Aantal ingestelde tijdelijke adviescolleges (13)
2005	0
2006	1
2007	0
2008	2
2009	0
2010	0

Tabel 2: aantal ingestelde tijdelijke adviescolleges

Het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL) is in 2000 bij Koninklijk Besluit als tijdelijk adviescollege ingesteld. Sindsdien zijn de instelling en de taken meerdere keren gewijzigd. Deze wijzigingen zijn bekrachtigd in onder andere het besluit van 17 februari 2006 en 10 juni 2008, in verband met de verlenging van de instellingsduur, uitbreiding van de bezetting en wijziging van het takenpakket. ACTAL heeft sinds 2000 onafgebroken gefunctioneerd als tijdelijk adviescollege. De herziening van het takenpakket is telkens aanleiding geweest om een nieuw instellingsbesluit te formuleren.

12 Ter illustratie is het aantal adviescolleges van 1998 weergegeven.

13 Cijfers zijn gebaseerd op eerdere rapportages, waaronder TK vergaderjaar 2010-2011, 24503 nr. 42

Ontwikkeling eenmalige adviescolleges

In onderstaande tabel is het aantal eenmalige adviescolleges dat is ingesteld, per jaar weergegeven. In de periode 2005 – 2010 zijn 13 eenmalige adviescommissies ingesteld. Tussen 2001 en 2004 zijn 18 eenmalige adviescolleges ingesteld. Het aantal ingestelde eenmalige commissies fluctueert sterk, zoals ook in het verslag van de tweede evaluatie van de Kaderwet is geconstateerd.

Jaar	Aantal ingestelde eenmalige adviescolleges (14)
2005	1
2006	2
2007	4
2008	5
2009	1
2010	0

Tabel 3: aantal ingestelde eenmalige adviescolleges

2.1.2

Aantal leden

Het gemiddelde aantal leden per raad is gedaald tot 10 of minder, afhankelijk van het type adviescollege. Ook het absolute aantal leden neemt af. In paragraaf 3.7.1 wordt nader ingegaan op de voorgenomen wijziging van de Kaderwet op het punt van maximum aantal leden en hoe de betrokkenen hiermee omgaan.

	2003	Gem aantal per raad	2009	Gem aantal per raad
Strategisch	169	13	127	10
Technisch/ specialistisch	99	9	101	8
Tijdelijk	42	7	24	6
Eenmalig	70	10	22	7
Totaal	380	10	274	8

Tabel 4: aantal leden exclusief leden Gezondheidsraad

2.1.3

Aantal adviezen

In het evaluatieonderzoek is het aantal adviezen in kaart gebracht, met daarin een onderscheid tussen gevraagde en ongevraagde adviezen, en adviezen op verzoek van de Eerste en Tweede Kamer. Door een vergelijking te maken met het aantal adviezen van 2003 (15) is het mogelijk om de ontwikkeling van het aantal adviezen inzichtelijk te maken. In tabel 5 en 6 worden de aantallen van 2003 en van 2010 weergegeven.

14 Cijfers zijn gebaseerd op eerdere rapportages, waaronder TK vergaderjaar 2010-2011, 24503 nr.

42

15 Op basis van de cijfers in het rapport 'Het adviesstelsel doorgelicht'

Een aantal adviesraden adviseert de regering niet alleen over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk, maar adviseert ook over de uitvoering van wetten danwel uitvoeringstechnische aangelegenheden en brengt instellingsadviezen uit. Dit is onder andere het geval bij de Raad voor Cultuur en de Commissie bedreigde uitheemse dieren plantensoorten (Budep, bracht in 2010 uitsluitend uitvoeringsadviezen uit). Deze specifieke uitvoeringsadviezen zijn in onderstaande tabellen niet meegenomen, om een vergelijking met het aantal adviezen in het jaar 2003 mogelijk te maken. Het gaat hierbij overigens om 483 adviezen van de Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten en 66 adviezen van de Raad voor Cultuur. Tevens is, om de aantallen van 2003 en 2010 te kunnen vergelijken, het aantal ongevraagde adviezen van ACTAL buiten beschouwing gelaten. ACTAL bracht in 2010 24 ongevraagde adviezen uit.

	Aantal adviezen 2003	Gemiddeld aantal per college 2003	Aantal adviezen 2010	Gemiddeld aantal per college 2010
Strategisch	89	7	78	6
Technisch-specialistisch	63	4 (16)	40 (zie voetnoot 16)	4 (zie voetnoot 16)
Tijdelijk	54	2 (17)	36	3 (zie voetnoot 17)
Totaal	206	7	154	5

Tabel 5: aantal adviezen 2010 in vergelijking met 2003 (18).

	Ongevraagde adviezen 2003	Door EK/ TK gevraagd 2003	Ongevraagde adviezen 2010	Door EK/ TK gevraagd 2010
Strategisch	19	2	15	12
Technisch-specialistisch	3	0	7	1
Tijdelijk	3 (19)	1	1 (zie voetnoot 19)	7
Totaal	25	3	23	20

Tabel 6: aantal ongevraagde en door EK/ TK gevraagde adviezen 2010 in vergelijking met 2003.

Een aantal adviesraden geeft aan dat 2010 geen representatief jaar is met betrekking tot de totale productie. Dit heeft met name te maken met de val van het kabinet. Bovendien was 2010 voor een aantal raden, bijvoorbeeld voor de Raden voor leefomgeving en infrastructuur, een transitiejaar. Dit als kanttekening bij het totale aantal adviezen.

Het totale aantal adviezen van de strategische adviescolleges bedraagt in de periode 2005-2010 (20) 446. Dit betekent dat de strategische adviescolleges 74 adviezen per jaar, oftewel gemiddeld 6 adviezen per jaar per adviescollege uitbrachten. Ter vergelijking met het jaar 2003 waarin 89 adviezen zijn uitgebracht met een gemiddeld aantal adviezen van 7 per adviescollege.

16 Exclusief Budep (361), GR (71), CBP (33)

17 Exclusief adviezen ACTAL (48). Ongecorrigeerd is het gemiddelde aantal 17

18 RLG & Raad V&W & VROM tellen nog als 3 aparte raden.

19 Exclusief ACTAL

20 op basis van de beschikbare informatie via de jaarverslagen en publicaties op internet

Het totale aantal adviezen van de technisch-specialistische adviescolleges bedraagt in de afgelopen periode 581 (21), inclusief de adviezen van de Gezondheidsraad. Blijven de adviezen van de Gezondheidsraad buiten beschouwing, dan is het totaal 416 adviezen. Dit betekent een gemiddeld aantal van 7, inclusief Gezondheidsraad, respectievelijk 6 (exclusief Gezondheidsraad) adviezen per jaar per technisch-specialistische adviesraad. Het onderscheid tussen inclusief en exclusief Gezondheidsraad wordt gemaakt omdat de Gezondheidsraad relatief veel adviezen uitbrengt (25 tot 30 adviezen per jaar).

De bovenstaande cijfers van de technische specialistische adviescolleges bevestigen het feit dat veel van deze adviescolleges in hun werkprogramma sterk afhankelijk zijn van de voortgang van wetgeving. Veel wetgevingstrajecten zijn in 2010 in verband met de val van het kabinet controversieel verklaard. Dit betekent dat het gemiddeld aantal adviezen per jaar per college in andere jaren hoger ligt.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op het aantal en het aandeel ongevraagde adviezen en adviezen op verzoek van Eerste en Tweede Kamer.

2.1.4 *Budget en ondersteuning*

Om inzicht te krijgen in de omvang van kosten en de ondersteuning van adviescolleges is gevraagd naar de totale kosten in 2010 en de bezetting in Fte van de secretariaten. Deze uitvraag is gedaan omdat blijkt dat niet alle adviescolleges een apart begrotingsartikel kennen zoals de Comptabiliteitswet vereist. Bovendien is ook de omvang van de ondersteuning niet altijd te herleiden, de formatie van adviescolleges is soms administratief ondergebracht bij de betrokken beleidsdirectie.

Bevindingen

De totale omvang van de ondersteuning bedraagt 306,8 Fte. Daarvan is de verdeling als volgt: de strategische adviescolleges worden ondersteund door 126,6 Fte, de technisch specialistische adviescolleges door 156,5 en de tijdelijke adviescolleges door 23,7.

De totale kosten bedragen 39,4 miljoen. De kosten van de strategische adviescolleges bedragen 19,7 miljoen, de kosten van de technisch-specialistische adviescolleges 16,4 miljoen. De kosten van de tijdelijke adviescolleges bedragen 3,3 miljoen.

In 2003 is in het rapport 'Het adviesstelsel doorgelicht' een overzicht opgenomen van het budget en de omvang van de ondersteuning. Bovenstaande cijfers kunnen hiermee vergeleken worden, waarbij de volgende opmerking moet worden gemaakt. Zoals in paragraaf 2.1.1 is beschreven, heeft er in de afgelopen periode een aantal verschuivingen plaatsgevonden in het advieslandschap. Het stelsel van adviescolleges in 2010 ziet er dan ook anders uit dan het stelsel van adviescolleges in 2003. Daarbij zij opgemerkt dat er bij de strategische adviescolleges slechts één wijziging is geconstateerd: in 2003 werd de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken nog als strategisch adviescollege getypeerd, in 2010 was dit niet het geval. De cijfers van de strategische adviescolleges van 2003 zijn daarmee goed vergelijkbaar met de cijfers van 2010.

21 dit is een inschatting op basis van zeven antwoorden op de betreffende vraag in de vragenlijst

Uit een vergelijking met de omvang van de kosten en ondersteuning in 2003 blijkt dat:

- het totale budget van de adviescolleges toeneemt van 32,2 miljoen naar 39,4 miljoen euro.
- de totale omvang van de ondersteuning is gedaald van 327,2 naar 306,8 Fte.
- het budget van de strategische adviesraden daalt van 20,7 miljoen euro in 2003 naar 19,7 miljoen euro in 2010.
- de omvang van de ondersteuning van de strategische adviescolleges sterk is gedaald, van 188 Fte in 2003 naar 126,6 Fte in 2010
- het budget van de technisch specialistische adviesraden stijgt van 10,9 miljoen euro in 2003 naar 16,4 miljoen euro in 2010.
- de omvang van de ondersteuning van de technisch-specialistische is gestegen van 128 naar 156,5 Fte,
- het budget van de tijdelijke adviescolleges sterk is gestegen, van 57,4 duizend euro naar 3,3 miljoen euro.
- de omvang van de ondersteuning van de tijdelijk adviescolleges is gestegen van 11,2 naar 23,7 Fte.

De verschuivingen in de kosten, de verschuivingen in de omvang van de ondersteuning en de stijging van de totale kosten kunnen onder meer door de volgende factoren verklaard worden:

- het budget en de ondersteuning van het tijdelijk adviescollege ACTAL is fors toegenomen in verband met de taakuitbreiding (van 388 duizend euro naar 2,1 miljoen);
- de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken werd in 2003 getypeerd als een strategisch adviescollege en in 2010 als een technisch-specialistisch adviescollege (budget 2010: 1,1 miljoen);
- het totale budget van het CBP is fors toegenomen (van 4,6 naar 7,7 miljoen euro).

2.2 Transparantie

In de Kaderwet is bepaald dat voor openbaarmaking van vacatures in een adviescollege wordt gezorgd.

Art. 11

- 3. Onze Minister draagt zorg voor openbaarmaking van een vacature in een adviescollege, niet zijnde een college als bedoeld in artikel 6.

In de hele periode 2005 tot en met 2010 is veel aandacht geweest voor de transparantie van vergoedingen en van nevenfuncties van leden en voorzitters van adviescolleges en commissies. Een voorbeeld daarvan is in onderstaand kader beschreven.

Kader: media aandacht transparantie vergoedingen

RTL nieuws berichtte eind 2010 over het feit dat veel departementen de vergoedingen aan de ongeveer 200 actieve adviescolleges en commissies niet op de websites publiceren. Naar aanleiding daarvan zijn kamervragen gesteld. De minister van BZK heeft daarop de departementen verzocht de

vergoedingen zo spoedig mogelijk te publiceren.

In de evaluatie is gekeken naar bovenstaande bepaling in de Kaderwet, maar ook naar de transparantie van de samenstelling van de adviescolleges, de vergoedingen, de relevante nevenfuncties en zittingstermijnen van de leden van adviescolleges (zie ook 3.2. in het bijzonder paragraaf 3.2.1. en 3.2.4).

Via de vragenlijst en in de interviews zijn de adviescolleges en departementen gevraagd om een inschatting te maken van de naleving op de verschillende onderdelen..

Bevindingen

De adviescolleges maken in belangrijke mate de vergoedingen transparant in jaarverslagen en websites. Voor het aangeven van de zittingstermijnen is minder aandacht. De minderheid (44%) van de respondenten geeft aan dat er altijd een openbare werving plaatsvindt en met betrekking tot de zittingstermijnen is de inschatting dat dit weinig gebeurt. Een aantal technisch-specialistische adviesraden merkt op dat er voor bepaalde kennisgebieden maar een zeer beperkt aantal geschikte kandidaten te vinden is. Een openbare procedure is dan minder zinvol, dat is dan ook de reden dat er via het -kleine- netwerk gezocht wordt naar raadsleden.

Het jaarverslag is een instrument om openbaar verslag te doen van de activiteiten van het adviescollege. Opmerkelijk is dat een klein aantal technisch-specialistische adviescolleges aangeeft dat er in verband met de werkdruk geen jaarverslagen meer worden gemaakt (zie ook paragraaf 4.4). Zij melden bovendien dat er van departementszijde geen interesse is voor het jaarverslag. De gesprekspartners zijn wel van mening dat de minimale variant van een jaarverslag in ieder geval een financiële verantwoording bevat.

Kader: voorbeeld bevordering transparantie nevenfuncties/ relaties

Ten behoeve van een optimale transparantie bij het bewaken van onafhankelijkheid in advisering heeft de Gezondheidsraad het instrument belangenverklaring ontwikkeld. Via dit document (met een actualiseringplicht) dienen alle deskundigen die bij het advieswerk van de Gezondheidsraad zijn betrokken informatie aan te leveren over hoofd- en nevenfuncties, persoonlijke financiële belangen, en verkregen onderzoeksgelden. De screening is gericht op het inzichtelijk maken van situaties die mogelijk tot ongewenste belangenverstremeling kunnen leiden bij benoeming in een adviescommissie. Op basis van de belangenverklaringen beslist de leiding van de Gezondheidsraad over al dan niet deelname aan commissies (volwaardig of onder voorwaarden). Bij de installatievergadering van een adviescommissie vindt bespreking van alle verklaringen plaats, zodat de leden op de hoogte zijn van elkaars nevenfuncties en belangen.

Er is een begin gemaakt met de stap naar actieve openbaarheid via plaatsing van de belangenverklaringen op de website.

2.3 Conclusies

Het terughoudend zijn met de instelling van adhoc en tijdelijke adviescolleges, dat al enige jaren kabinetsbeleid is, leidt ertoe dat het aantal tijdelijke en eenmalige adviescolleges stabiliseert en licht afneemt.

Weliswaar groeit in de loop van de jaren het aantal permanente adviescolleges licht maar door de afname van de tijdelijke en eenmalige adviescolleges blijft het totale aantal adviescolleges min of meer gelijk. Het stelsel van adviescolleges lijkt daarmee te stabiliseren en zich te bestendigen. Twee opmerkingen moeten hierbij gemaakt worden:

1. Niet meegenomen is het aantal (adhoc) commissies die niet vallen onder de werking van de Kaderwet. Uit een inventarisatie naar aanleiding van een WOB verzoek van RTL nieuws blijkt dat er eind 2010 ongeveer 200 adviescolleges en commissies actief zijn. Dit zijn adviescommissies van verschillend allooi: ook onderzoeks- en evaluatiecommissies en commissies van beroep en bezwaar zijn hierin vertegenwoordigd. Het aantal van 200 kan vergeleken worden met de 297 adviescolleges en commissies die in 2005 actief waren (zie ook paragraaf 1.3). In 2008 meldt de minister van BZK dat commissies die adviseren over de uitvoering van beleid en ambtelijke commissies niet leiden tot een onderbenutting van de vaste strategische adviescolleges en het ambtelijk apparaat omdat ze een ander type advies genereren en de verbinding leggen tussen ambtelijk apparaat en de uitvoering (22).
2. Het aantal tijdelijke en eenmalige adviescolleges dat wordt ingesteld heeft mogelijk een relatie met de fase van een kabinetsperiode. In het tweede en derde jaar van een kabinet lijkt het aantal tijdelijke en eenmalige adviescolleges te stijgen.

Het totale budget van de adviescolleges neemt toe van 32,2 miljoen naar 39,4 miljoen euro. Het budget en de omvang van de ondersteuning van de strategische adviescolleges daalt, terwijl het budget en de omvang van de ondersteuning van de technisch-specialistische en de tijdelijke adviescolleges stijgt ten opzichte van 2003.

Ten aanzien van transparantie kan geconcludeerd worden dat een aantal afspraken onvoldoende wordt nageleefd. Ook de naleving van artikel 11, lid 3 (openbare werving), is onvoldoende. Door enkele technisch-specialistische adviescolleges wordt daarbij opgemerkt dat openbare werving minder zinvol is door de schaarse beschikbaarheid van de benodigde specialistische kennis.

3 Scheiding van advies en overleg

In dit hoofdstuk komt de ontwikkeling op de doelstelling van de scheiding van advies en overleg aan de orde in de periode 2005 – 2010. Allereerst wordt inzichtelijk gemaakt wat de achtergrond van deze doelstelling is en welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan. Aan de hand van de bevindingen uit vragenlijst, interviews en sessies met adviescolleges en departementen worden conclusies getrokken. Allereerst komen de relevante wetsartikelen aan bod en vervolgens worden per wetsartikel conclusies getrokken.

De scheiding van advies en overleg wordt gerealiseerd via de wetsartikelen met betrekking tot de samenstelling en inrichting van adviescolleges. In dit hoofdstuk zijn de volgende aspecten van samenstelling en inrichting beschreven:

- inrichting/ benoemingen
- deskundigheid
- ruimte voor de praktijk: motie Van der Ham
- beloning
- evenredigheid

In paragraaf 3.3 worden de conclusies getrokken ten aanzien van scheiding van advies en overleg en de samenstelling en inrichting van adviescolleges.

3.1 Onafhankelijke advisering

Voor 1997 is sprake van een vermenging van advies en overleg en is binnen het adviesstelsel een hecht circuit van ambtenaren, belangenorganisaties en sectorspecialisten ontstaan. Het gevolg is een niet-transparante uitruil van belangen en standpunten, die ten koste ging van de onafhankelijke advisering. Ministers en het parlement worden daardoor in belangrijke mate al met uitonderhandelde compromissen geconfronteerd waar zij de facto weinig meer aan konden veranderen. De herziening van het adviesstelsel beoogt daarom een scheiding van advies en overleg door:

- de vele adviesorganen die ook een overlegfunctie hebben van hun taak te ontheffen, en
- leden van adviescolleges op grond van hun deskundigheid te benoemen.

Daarmee kan het politieke primaat worden hersteld.

Scheiding advies en overleg 2005-2010

In de twee evaluaties van de voorgaande periodes worden de volgende conclusies getrokken:

- 1997 – 2001: De beoogde effecten van versobering en scheiding van advies en overleg zijn in belangrijke mate gerealiseerd. Dit betekent echter niet dat de overlegfunctie de facto geheel uit het advieswerk is verdwenen; zij heeft minder expliciete betekenis gekregen.
- 2001 – 2005: Het consulteren van belangengroepen blijft belangrijk om de adviezen een legitimiteitsbasis te geven. De toegenomen relatie met het veld op gespannen voet staat met de scheiding van advies en overleg. Daarom is het van belang dat meer transparantie wordt geboden over de relatie van de leden van adviescolleges met deze stakeholders.

Bevindingen

Een ruime meerderheid van de respondenten vindt dat de scheiding van advies en overleg voldoende merkbaar is zowel in het functioneren van de adviescolleges als bij de uitgebrachte adviezen en dat de tweede doelstelling scheiding van advies en overleg is gerealiseerd.

Door de toenemende aandacht voor vertegenwoordiging van de praktijk in adviesraden ontstaat er echter wel een spanning op dit vlak. Verschillende gesprekspartners wijzen op het risico van belangen- of organisatievertegenwoordiging dat gepaard kan gaan met benoeming van leden op basis van hun ervaring in de praktijk.

3.2 Samenstelling en inrichting van adviescolleges

3.2.1 Inrichting

In de Kaderwet is een aantal bepalingen opgenomen ten behoeve van de inrichting van de adviescolleges.

Art. 10. Een adviescollege bestaat uit een voorzitter en ten hoogste veertien andere leden. Het adviescollege kan uit de leden ondervoorzitters aanwijzen.

Art. 15. - 1. Een adviescollege heeft een secretaris.
- 3. Aan de secretaris kunnen andere medewerkers worden toegevoegd.

Art. 16. Een adviescollege kan ter voorbereiding van een of meer adviezen uit zijn midden commissies instellen

Bevindingen

In de brief 'Toekomst adviesstelsel' (11 mei 2011) heeft het kabinet gemeld het maximum aantal leden te willen beperken tot 10 inclusief voorzitter. Deze voorgenomen aanpassing van de Kaderwet komt voort uit het programma Vernieuwing Rijksdienst en is ingezet ter bevordering van de flexibiliteit van het stelsel en ter bevordering van frisse, nieuwe inzichten.

Een ruime meerderheid van de adviescolleges, ongeveer drie kwart, houdt bij de benoemingen al rekening met dit voorgenomen maximum aantal leden. Een klein aantal adviesraden voorziet problemen met de inrichting als de voorgenomen aanpassing wordt geëffectueerd. Het gaat hierbij met name om intersectoraal werkende raden en een enkele adviesraad met een technisch specialistisch karakter dat adviseert over een groot aantal specialistische deelgebieden.

Een aantal raden werkt in de praktijk al met een flexibele schil van tijdelijke raadsleden. De constructies waarop zij bij de adviescolleges in dienst zijn, zijn verschillend. Bijvoorbeeld de Rob werkt met een vaste kern van 10 leden en gebruikt de ruimte die de Kaderwet thans biedt (15 leden, inclusief

voorzitter) om per adviestraject eventueel gebruik te maken van extra tijdelijke leden. De Raden voor de Leefomgeving en infrastructuur in oprichting stellen zogenaamde raads werkgroepen in voor elk adviestraject. In deze raadwerkgroep worden naast raadsleden ook tijdelijke leden opgenomen, met als doel de inbreng van de juiste expertise te borgen.

De meerderheid van de respondenten (73% van de adviescolleges) is van mening dat artikel 15 van de Kaderwet voldoende duidelijkheid geeft over de rol en positie van de secretaris van het adviescollege en eventuele andere medewerkers. Een enkele kanttekening wordt hierbij vanuit een aantal adviescolleges gemaakt. Deze kanttekening betreft de ervaren afhankelijkheid van adviescolleges als het gaat om de beheersmatige aspecten waaronder beschikbaar budget, invulling van vacatures en personeelsbeleid. Op dit vlak ervaren zij soms een vergaande afhankelijkheid van het departement wat een grote invloed kan hebben op de rol- en taakvervulling van de adviesraad.

Artikel 15, lid 2, bepaalt dat de secretaris voor zijn werkzaamheden verantwoording schuldig is aan het adviescollege en niet aan de minister. Aangezien de secretaris een ambtelijke aanstelling heeft, moet ook de daarmee samenhangende regelgeving worden nageleefd (waaronder departementaal personeels- en bedrijfsvoeringsbeleid). De gesprekspartners merken op dat de onbekendheid met de Kaderwet kan leiden tot verwarring tussen beleidsdepartement en adviescollege. In sommige gevallen wordt de verantwoording over bedrijfsvoering ook breder getrokken richting beleidsadvisering en aansturing.

Bij een enkel adviescollege vervult de secretaris van het adviescollege ook de rol als opdrachtgever. Een dubbelrol die verenigd is in één persoon komt echter zelden voor. Vooral bij de adviescolleges die onder Veiligheid en Justitie vallen is dit het geval.

3.2.2 *Deskundigheid*

Leden van adviescolleges worden benoemd op grond van deskundigheid, zo is bepaald in artikel 12, lid 1 van de Kaderwet.

Art. 12. - 1. De leden van een adviescollege worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring.

- 2. Ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf, worden niet benoemd tot lid van een adviescollege dat tot taak heeft te adviseren over onderwerpen waarbij zij in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn.

Bevindingen

Een meerderheid van de respondenten vindt dat de Kaderwet voldoende mogelijkheden biedt om de deskundigheid en inrichting van het college naar

behoefte in te vullen. De gesprekspartners melden dat selectie vooral plaatsvindt op basis van deskundigheid.

Respondenten geven aan dat er naast geschiktheid een aantal andere criteria een rol spelen bij de vervulling van vacatures. Het vaakst worden 'ervaring in de praktijk', 'wetenschappelijke specialisatie' en 'vrouw zijn' genoemd. De politieke kleur wordt in dit verband weinig genoemd. Een enkele adviesraad houdt wel rekening met politieke kleur, echter niet als criterium voor benoeming maar om te bewaken dat de verschillende politieke kleuren in de raad vertegenwoordigd zijn. Raden waar dit speelt, geven aan dat zij hiertoe genoodzaakt zijn vanwege het nodige draagvlak en de erkenning in de achterban.

Kader: Overzicht van factoren die bij de vervulling van vacatures een rol spelen naast geschiktheid

- Ervaring in de praktijk 72%
- Wetenschappelijke specialisatie 64%
- Vrouw zijn 60%
- Afkomstig uit minderheid 40%
- Spreiding over het land 20%
- Politieke kleur 16%
- Geen van deze criteria 8%

3.2.3

Ruimte voor de praktijk: motie Van der Ham

De motie van der Ham c.s. (23) is bedoeld ter bevordering van de participatie van mensen die een goed zicht hebben op de uitvoering, en uitdrukkelijk niet bedoeld om meer vertegenwoordigers van belangengroepen in adviescommissies zitting te laten nemen (debat over de Nationale Conventie (24)). Hieronder is de stand van zaken ten aanzien van deze motie weergegeven.

De naleving op dit criterium is uitstekend. Bij het vervullen van vacatures is ervaring in de praktijk een belangrijk criterium, naast geschiktheid. Ervaring in de praktijk wordt dus meegewogen bij de werving van raadsleden, meldt 72% van de respondenten. Daarnaast is in elk adviescollege minimaal één vertegenwoordiger uit de uitvoeringspraktijk vertegenwoordigd. Dominant blijven leden afkomstig uit de wereld van wetenschap en bestuur.

Adviesraden erkennen het belang van input vanuit de praktijk. Daarom organiseren alle adviesraden deze input via expertmeetings en dergelijke voorafgaand of tijdens adviestrajecten.

In de interviews zijn twee dilemma's naar voren gebracht die spelen op het gebied van praktijkervaring als benoemingsgrond: 1) de behoefte aan leden die vraagstukken op abstract niveau kunnen beschouwen, en 2) het risico van belangenvertegenwoordiging vanuit een bepaalde beroepsgroep. Met de Kaderwet is nu juist bedoeld om advies en overleg (met belangengroepen) te scheiden, met het aanwijzen van praktijk als benoemingsgrond is er de kans dat deze scheiding minder scherp gehandhaafd blijft. Een enkele adviesraad is dan ook vooral geïnteresseerd in de benoeming van gepensioneerde raadsleden om een mogelijk probleem van organisatiebelangen te voorkomen.

23 Tweede kamerjaar, vergaderjaar 2007-2008, 30 184, nr. 16

24 Tweede Kamer Handelingen 62 4432, Debat over Nationale Conventie

3.2.4 *Beloning*

Art. 14. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de vergoeding van reis- en verblijfskosten en verdere vergoedingen aan leden van adviescolleges vastgesteld en kunnen nadere regels over hun rechtspositie worden vastgesteld (vervallen met de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies).

Bevindingen

Een ruime meerderheid van de adviescolleges geeft aan dat er een vaste vergoeding wordt uitgekeerd. De mogelijkheid om een vergoeding per vergadering toe te kennen, wordt in een derde van de gevallen toegepast.

Uit de interviews blijkt dat de geldende regels worden gevolgd bij het toekennen van een vergoeding. Deze regels zijn vastgelegd in de Wet en het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies, die in februari 2009 inwerking zijn getreden. Uit de gesprekken blijkt dat de departementen niet of nauwelijks toetsen op het zogenaamde anticumulatie-beding. Ook blijkt dat er de nodige verwarring bestaat over het interpreteren van de regelgeving en de geldende normen bij het toepassen van de anticumulatiebepaling. Een rol voor BZK is weggelegd om helderheid te scheppen om bij te dragen aan een goede uitvoering.

Uit de gesprekken blijkt voorts dat betrokkenen niet altijd volledig zicht hebben of de arbeidsduurfactor overeenkomt met de reële tijdsbesteding aan het advieswerk in de praktijk.

Overigens heeft het ministerie van BZK vanuit haar stelselverantwoordelijkheid een sterke rol gehad in de totstandkoming van één regeling ter vervanging van het vergoedingenbesluit en vacatiegeldenbesluit. De vergoedingen worden bovendien via de eigen website van de departementen openbaar gemaakt. Het naleven van deze afspraak verdient aandacht evenals de toetsing van het anticumulatiebeding.

3.2.5 *Evenredigheid*

In de Kaderwet is bepaald dat gestreefd wordt naar evenredige deelneming van vrouwen en minderheden.

Art. 12, lid 3. Bij de benoeming van de voorzitters en bij de benoeming van de andere leden van adviescolleges wordt gestreefd naar evenredige deelneming aan adviescolleges van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen.

De minister van BZK heeft eind 2007 naar aanleiding van een schriftelijk overleg over het rapport 'Diverse Raad?' (Van der Bunt, 2006) toegezegd om in het jaarlijkse overzicht van Kaderwet adviescolleges aandacht te besteden aan het aandeel vrouwen en allochtonen onder de leden van de adviescolleges. In de ministerraad is destijds afgesproken streefcijfers te

hanteren (10% minderheden, 50% vrouwen) met daaraan het principe van comply or explain indien er bij een concrete benoeming geen bijdrage aan deze streefcijfers geleverd kan worden. Het huidige kabinet Rutte-Verhagen hecht veel waarde aan diversiteit als element van kwaliteit en herkenbaarheid van de overheid. Het kabinet stuurt niet meer op kwantiteit, het hanteren van streefcijfers wordt dan ook los gelaten (25).

Bevindingen

Over de samenstelling van de adviescolleges die vallen onder de reikwijdte van de Kaderwet is informatie beschikbaar van de jaren 2006, 2007 en 2009. Hieronder worden deze cijfers beschreven.

Het totaalbeeld van de samenstelling van adviescolleges ziet er in 2009 als volgt uit. De participatie van vrouwen in Kaderwet adviescolleges is 30%, de participatie van allochtonen is 7%. Dit percentage is berekend over de beschikbare gegevens: omdat het aandeel allochtonen niet van alle Kaderwet adviescolleges bekend is, kan dit participatiecijfer een licht vertekend beeld geven.

Dit betekent een lichte daling van het aandeel vrouwen en een behoorlijke stijging van het aandeel allochtonen ten opzicht van de samenstelling in 2007. In 2007 is de participatie van vrouwen 33% vrouwen, 3% allochtonen. Over het jaar 2006 zijn alleen cijfers bekend van de strategische adviesraden: 37% vrouw, 3% allochtoon (Bron: Van der Bunt, 2006, 'Diverse raad?')

De participatie van minderheden en in mindere mate van vrouwen blijft relatief laag. Een substantieel deel van de gesprekspartners geeft aan dat minder sollicitaties en geschiktheid mogelijke oorzaken zijn van deze relatief geringe participatie.

De respondenten geven aan dat vrouw zijn (60%), of afkomstig zijn van een minderheid (40%) aspecten zijn die wel een rol spelen bij de vervulling van vacatures.

3.3 Conclusies

De scheiding van advies en overleg is voldoende merkbaar. Naar mening van de betrokkenen is deze doelstelling gerealiseerd.

Ten aanzien van de samenstelling en inrichting van adviescolleges kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- De grote meerderheid van de adviescolleges anticipeert op het voorgenomen maximum aantal leden van 10, inclusief voorzitter. Aandachtspunt hierbij is dat er voldoende mogelijkheden gecreëerd moeten worden voor het tijdelijk kunnen aanvullen van de vaste raadsleden. Via de mogelijkheid van geassocieerde leden kunnen adviesraden met én een breed adviesdomein én behoefte aan specialistische kennis op dat brede domein, in deze behoefte voorzien.
- De betrokkenen zijn van mening dat de Kaderwet voldoende mogelijkheden biedt om de deskundigheid en inrichting van het college naar behoefte in te vullen. Deskundigheid is daarbij het belangrijkste criterium voor de vervulling van vacatures.

- In elke raad is minimaal één lid vanuit de praktijk van het adviesdomein vertegenwoordigd (motie Van der Ham). Het belang van input vanuit de praktijk is evident, zowel bij de totstandkoming van het werkprogramma als bij de totstandkoming van de adviezen.
- Met betrekking tot de beloning voor het advieswerk kan geconcludeerd worden dat de verschillende regelingen die voorheen van kracht waren, zijn geharmoniseerd in de Wet en het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies. Er is ook enige onduidelijkheid geconstateerd over het toepassen van een bijzondere bepaling van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies: de anticumulatiebepaling.
- De participatie van minderheden en vrouwen is nog altijd relatief laag.

4 Politieke sturing

De derde doelstelling van de Kaderwet komt in dit hoofdstuk aan de orde. Naast een sober en transparant adviesstelsel en de scheiding van advies en overleg is het herstel van het politieke primaat en de politieke sturing een belangrijk onderdeel van het proces van staatkundige en politiek-bestuurlijke vernieuwing in de jaren '90. In paragraaf 4.1 komt het primaat van de politiek en politieke sturing van de adviescolleges aan de orde en wat daaronder wordt verstaan. Vervolgens zijn de ontwikkelingen en onderzoeksbevindingen ten aanzien van programmering (4.2), interactie tussen adviesaanvrager en adviseur (4.3) en kwaliteit, effectiviteit, snelheid en bruikbaarheid van advies (4.4) beschreven.

4.1 Politiek primaat en politieke sturing

De Kaderwet beoogt het herstel van het primaat van de politiek. De Kaderwet adviescolleges heeft tot doel de aansturing van de adviescolleges door de regering te versterken, de politieke besluitvorming door regering en parlement te verbeteren, en de parlementaire controle op het adviesstelsel te verstevigen. Overigens draagt de scheiding van advies en overleg sterk bij aan het herstel van het primaat van de politiek (zie H3).

In de periode 2005 – 2010 zijn bijna alle departementen bezig met het opnieuw doordenken en vormgeven van de kennisfunctie bij de overheid (26). Deze doordinking komt ook terug in de kabinetsnotitie 'Kwaliteit van de verbinding,' waarin een verdere impuls is gegeven aan de aandacht voor politieke sturing van de adviescolleges vanuit de analyse dat:

- er een gebrekkige verbinding bestaat tussen vraag en aanbod, ondanks het kleiner aantal adviesraden;
- verkokering in kennis en advies aanwezig is, ondanks de behoefte aan intersectoraal advies;
- een onheldere rolduiding optreedt, ondanks de heldere taakdefiniëring in de Kaderwet;
- onvoldoende frisse, nieuwe inzichten worden ingebracht, onder andere door uitsluitend vaste bestaand.

Bij het vormgeven van de kennisfunctie ontstaan kenniskamers. Kenniskamers zijn in verschillende uitvoeringsvormen inmiddels standaard geworden voor de interactie tussen de top van de departementen en de experts van kennisinstellingen. De meeste departementen hebben gekozen voor een brede kenniskamer. Dat is een overleg waarin naast de kennis die nodig is voor lopend beleid zoals bij sommige departementen het geval is, vooral ook kennisthema's voor de (middel)lange termijn worden verkend en geïdentificeerd.

Ten aanzien van het stelsel heeft het ministerie van BZK een stelselverantwoordelijkheid. Dit komt ondermeer terug in artikel 30 van de Kaderwet waarbij de minister van BZK elke vier jaar een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze kaderwet en de instemming die nodig is van de minister van BZK om een adviescollege in te stellen.

De respondenten van de adviescolleges en departementen geven aan dat er vooral intensief contact met het ministerie van BZK is geweest tijdens de discussies in het kader van de Vernieuwing Rijksdienst. Voor het overige beperkt de rol van BZK zich vooral tot een meer reactieve rol. Wel wordt aangegeven dat in de periode 2005 – 2010 met de totstandkoming van de Wet en het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies een sterke actieve rol is opgepakt. Deze rol is vooral gekoppeld aan berichten in de media over het stelsel ten aanzien van transparantie (transparantie van vergoedingen en transparantie van nevenfuncties) waarbij de minister van BZK zijn collega's aanspreekt op hun verantwoordelijkheden ten aanzien van het adviescollege dat onder het departement valt.

4.2 Sturen op jaarlijkse programmering

In de Kaderwet is bepaald hoe er gestuurd wordt op de jaarlijkse begroting en programmering.

Art. 25. Een adviescollege zendt jaarlijks voor 1 april aan Onze Minister een ontwerp voor de begroting voor het daaropvolgende kalenderjaar van de aan de taakvervulling door het adviescollege verbonden uitgaven.

Art. 26. - 1. Een adviescollege zendt Onze Minister jaarlijks voor 1 september een ontwerp voor een werkprogramma voor het volgende kalenderjaar. Onze Minister verstrekt het adviescollege daartoe tijdig een overzicht van de voornemens om advies te vragen.
 - 2. In het werkprogramma wordt rekening gehouden met onvoorziene adviesverzoeken en met de bevoegdheid tot advisering uit eigen beweging.
 - 3. Onze Minister stelt het werkprogramma vast en zendt dit jaarlijks op de derde dinsdag van september aan de beide Kamers der Staten-Generaal.
 - 4. Onze Minister kan het werkprogramma wijzigen.

Art. 27. Een adviescollege houdt bij het vervullen van zijn taak zoveel mogelijk rekening met het werkprogramma. Onverminderd de Comptabiliteitswet vervult het zijn taak met de middelen die ingevolge de desbetreffende begrotingswet ter beschikking zijn gesteld.

De jaarlijkse programmering blijft een terugkerend onderwerp. In 2001 is in de eerste evaluatie aangegeven dat:

- de programmering van adviezen onvoldoende (intra- en interdepartementaal) is ingebed in het werk van de ministeries.
- het werkprogramma en het begrotingsartikel voor een adviescollege in het niet valt bij het grote geweld aan cijfers van de verschillende begrotingen van de ministeries.
- de internationale component in de onderzoeken geen prominente rol in neemt.

In de brief aan de Tweede Kamer (2008) over de stand van zaken van de kenniskamers komt de inbedding weer terug. Weliswaar hebben de departementen en kennisinstellingen een scherper beeld van de kennis die voorhanden is en van de lacunes in kennis, de volgende stap is om de lacunes te vullen, om de kenniskamer en de activiteiten daaromheen nog sterker in te bedden in reguliere processen en om de resultaten van

onderzoek structureel te verwerken in beleid. Het adviesstelsel zit nog weinig in het denken van de beleidsmedewerker. De meeste ministeries beseffen nog onvoldoende dat zij met de colleges strategische adviseurs tot hun beschikking hebben.

Er is een grote variëteit in de interactie bij de totstandkoming en uitvoering van de werkprogramma's. Het verschilt per situatie in hoeverre de vraag dan wel vraagarticulatie wordt opgepakt door het departement of het adviescollege zelf, danwel als gezamenlijk proces van adviescollege en departement wordt opgepakt. Ook in de uitvoering van het werkprogramma bestaan verschillen: voor sommige adviescolleges vormt het werkprogramma een leidraad die nog nader ingevuld kan worden, andere adviescolleges zien het werkprogramma meer als bestek.

In de interviews wordt aangegeven dat er sprake is van een toegenomen interactie tussen adviescolleges en departementen. Er zijn tal van initiatieven die gericht zijn op het vergroten van de interactie: de oprichting van kenniskamers, de ontwikkeling van de rijksbrede kennisagenda, initiatieven van de griffiers van de Tweede Kamer, 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 strategische adviescolleges. In de brief 'Toekomst adviesstelsel' (mei 2011) is daarnaast de koppeling gelegd tussen het regeerakkoord en de rijksbrede kennisagenda als basis voor de inhoudelijke afstemming van de werkprogramma's 2012 en verder. Op deze wijze komt vraag en aanbod, politieke sturing en middellange termijn beter in zicht en kunnen adviescolleges beter vormgeven aan een meerjarige werkprogramma. Aangezien de rijksbrede kennisagenda een sterke internationale oriëntatie kent, krijgen de adviescolleges ook vanuit deze zijde een internationale injectie voor hun werkprogramma's naast het feit dat de voorzitters internationaal als verbindend thema prioriteit geven. Dit punt is ook gesignaleerd in de eerste evaluatie waarin als beleidsvoornemen is opgenomen om bij het opstellen van de werkprogramma's van de vaste adviescolleges rekening te houden met de planning van voorstellen door instellingen van de Europese Unie zodat de regering op het juiste moment van advies kan worden voorzien over vraagstukken met een EU-dimensie.

De naleving van de bepaling ten aanzien van de (ontwerp)begroting is goed. Een grote meerderheid van de adviescolleges (83%) geeft bovendien aan dat er jaarlijks voor 1 september een ontwerp werkprogramma naar de minister wordt verstuurd. De helft van de respondenten geeft aan dat het werkprogramma door de minister wordt bijgesteld.

Een aantal kleine technisch-specialistische adviescolleges maakt geen werkprogramma meer aangezien zij vooral te maken hebben met korte termijn, ad hoc adviesaanvragen inzake voorgenomen beleid of wetgeving. Deze zijn vooraf moeilijk te vatten in een werkprogramma. De gesprekspartners geven aan dat het loslaten van het werkprogramma voor technisch-specialistische adviescolleges meer ruimte kan maken voor de korte termijn advisering van deze adviescolleges.

4.3 Interactie tussen adviesvrager en adviseur

De wetsartikelen die zich richten op de interactie tussen adviesvrager en adviseur zijn de artikelen 17, 18 en 22. Artikel 18 regelt de bevoegdheid uit eigen beweging een advies aan de regering uit te brengen. Voor de bevoegdheid het parlement uit eigen beweging te adviseren achtte de regering geen plaats. Een dergelijke bevoegdheid zou de politieke besluitvorming kunnen verstoren of doorkruisen.

Art. 17. Een adviescollege adviseert op schriftelijk verzoek van Onze Minister of van een van beide Kamers der Staten-Generaal.

Art. 18. Een adviescollege kan Onze Minister uit eigen beweging adviseren. Van een voornemen daartoe stelt het adviescollege Onze Minister en de beide Kamers der Staten-Generaal onverwijld in kennis.

Art. 22. Indien een advies wordt uitgebracht aan één van de Kamers der Staten-Generaal, zendt het adviescollege een afschrift van het advies aan Onze Minister.

Over het algemeen geven de betrokkenen aan dat er een algemene tevredenheid is over de interactie tussen adviesvrager en adviseur. De beide Kamers der Staten-Generaal weten de adviescolleges, vooral de strategische adviescolleges, steeds beter te vinden voor het rechtstreeks stellen van adviesvragen.

Uit de interviews komt een wisselend beeld naar voren over de kwaliteit van de interactie tussen departement en adviescollege. Departementen hechten veel waarde aan het gezamenlijk vormgeven van het adviesproces. Dit laat onverlet de inhoudelijke onafhankelijkheid van het advies als resultaat van dit proces. Betrokkenen vanuit de departementen hebben dan ook de wens om in het adviesproces meer gezamenlijk op te trekken, met behoud van de onafhankelijke boodschap.

Dit beeld is opgebouwd uit de onderstaande antwoorden op de vragenlijst en de interviews.

- De helft van de respondenten van de departementen geeft aan dat er na het uitbrengen van het advies onvoldoende overleg plaatsvindt.
- Kwaliteit van de adviesaanvragen: 82% van de departementen en 73% van de adviescolleges vindt de kwaliteit van de adviesaanvragen voldoende of goed.
- 48% van de adviescolleges geeft aan dat de EK/ TK in de afgelopen periode rechtstreeks advies heeft gevraagd.
- Het aandeel van adviezen uit eigen beweging stijgt ten opzichte van 2003 tot ongeveer 15% van het totale aantal adviezen in 2010.
- Het aantal adviesvragen dat gesteld wordt door Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal neemt toe. In 2010 In 2003 betrof dit nog

slechts 2% van de adviezen. In 2010 is 13% van de adviezen op verzoek van de Eerste en Tweede Kamer uitgebracht.

De mate van interactie tussen adviescollege en departement over de nadere precisering van de adviesaanvraag varieert. Voor de technische adviescolleges is de functie meestal helder afgebakend gezien hun rol in wetgevingstrajecten. Voor de strategische adviescolleges zijn de adviesvragen vaak te algemeen gesteld, missen focus, zijn te smal of te breed of onduidelijk afgebakend en zijn daardoor moeilijker op te pakken. Juist in de interactie kristalliseert de adviesaanvraag zich uit. De adviescolleges geven daarbij aan dat als de adviescolleges het schrijven van de adviesaanvraag te veel naar zich toetrekken, de betrokkenheid van het departement afneemt, wat gevolgen heeft voor het verdere traject.

4.4 Interne evaluaties en jaarverslag

In de Kaderwet zijn wetsartikelen opgenomen over verantwoording zoals het jaarverslag en het evaluatieverslag.

Artikel 28 - 1. Een adviescollege brengt jaarlijks voor 1 april verslag uit van zijn werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar.

- 2. Op verzoek van Onze Minister, maar ten minste elk vierde jaar, stelt het adviescollege een evaluatieverslag op waarin het aandacht besteedt aan zijn taakvervulling.

- 3. Het jaarverslag en het evaluatieverslag worden gezonden aan Onze Minister. Het evaluatieverslag wordt tevens gezonden aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

- 4. Onze Minister stelt de beide Kamers der Staten-Generaal in kennis van zijn standpunt over het evaluatieverslag. Artikel 24 is daarbij van overeenkomstige toepassing.

In de eerste evaluatie is aangegeven dat een aanpassing van de Kaderwet weliswaar niet nodig is, maar dat het van belang is verbeteringen aan te brengen in de organisatie en kwaliteit van het adviesstelsel. Eén van de aanbevelingen is dat de door de Kaderwet voorgeschreven evaluatie per adviescollege voortaan ook dient in te gaan op de noodzaak tot handhaving van het college als zodanig, de omvang van het college en de omschrijving van de adviestaak in relatie tot de adviesbehoefte van de regering. Het standpunt van de minister(s) over deze evaluatie (conform artikel 28, vierde lid, van de Kaderwet) dient in beginsel een oordeel te bevatten van een daartoe door deze minister(s) ingestelde onafhankelijke visitatiecommissie.

Dit beleidsvoornemen wordt maar door een enkel adviescollege volledig nageleefd. Dat begint met het maken van een evaluatieverslag. Een enkel strategisch adviescollege heeft geen evaluatie uitgevoerd in de periode 2005 – 2010. Meerdere technisch-specialistische adviescolleges brengen geen evaluatierapport uit. Van adviescolleges die wel een evaluatieverslag hebben uitgebracht wordt zelden de noodzaak tot handhaving van het college als zodanig, de omvang van het college en de omschrijving van de adviestaak in relatie tot de adviesbehoefte van de regering naar voren

gebracht. In de periode 2005 - 2010 gaan de meeste evaluatierapporten over de doorwerking van adviezen en sluiten aan bij de politiek bestuurlijke actualiteit van de kabinetsnotitie 'Kwaliteit van de verbinding.' De adviescolleges geven diverse redenen aan waarom wel of geen evaluatierapport is gemaakt. Zo geven enkele adviescolleges aan dat het vanwege de onrust veroorzaakt door de nota Vernieuwing Rijksdienst, destijds niet in de rede lag om een interne evaluatie te starten. Voor een andere adviesraad is de interne zelfevaluatie juist opgevolgd door een additionele internationale externe evaluatie. Juist vanwege de politieke maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen. De met name kleinere technisch-specialistische adviescolleges geven aan dat het veelal ontbreekt aan tijd in verband met de werkdruk om een interne evaluatie uit te voeren.

Voorbeeld van interne evaluatie

Een goed voorbeeld waarbij dit beleidsvoornemen goed is opgevolgd is de evaluatie van de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv). Deze publicatie wordt conform de Kaderwet adviescolleges aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Daarnaast biedt de Raad de publicatie aan de beheerders van het gemeente- en provinciefonds aan. De Kaderwet adviescolleges schrijft voor dat elke adviesraad tenminste eens in de vier jaar een evaluatieverslag maakt waarin aandacht wordt besteed aan zijn taakvervulling. De vorige evaluaties van de Raad voor de financiële verhoudingen zijn in 2000 en in 2004 in opdracht van de Raad door een extern bureau uitgevoerd.

In september 2009 heeft de Rfv een externe commissie gevraagd een evaluatie te verrichten naar het functioneren van de Raad en de doorwerking van de uitgebrachte adviezen in de derde raadsperiode (van 2005 tot 2009). De kernvraag die de commissie moest beantwoorden was in hoeverre de Raad voor de financiële verhoudingen, in het licht van zijn wettelijke taak en in vervolg op een eerdere evaluatie van vier jaar geleden, met zijn adviezen een herkenbare en meer strategische bijdrage heeft geleverd aan de politieke besluitvorming over het functioneren van de financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen.

Verder valt op dat de ministeries niet reageren als er geen interne evaluatie wordt uitgebracht of deze niet op de bovengenoemde onderwerpen ingaat. Ook het ministerie van BZK intervenueert niet door bijvoorbeeld de ministeries op hun verantwoordelijkheid te wijzen. De coördinerende rol van BZK kan hiermee meer vorm krijgen.

De naleving van artikel 28, lid 3 is onvoldoende. Hier blijft een mogelijkheid om politieke sturing te geven onbenut. Een interne evaluatie vormt voor het departement als het ware een tussentijdse monitoring van de effectiviteit en efficiëntie en bruikbaarheid van advisering van het adviescollege. De verschillende evaluaties geven in samenhang bovendien een interdepartementaal inzicht in het functioneren van het stelsel van adviescolleges. Dit is van belang voor de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van BZK.

Ook het standpunt van de betreffende minister ontbreekt of laat lang op zich wachten. Eenzelfde ontwikkeling maakt het jaarverslag door. Zij het dat het

niet maken van een jaarverslag alleen voorkomt bij een aantal met name kleinere technisch-specialistische adviescolleges.

4.5 Kwaliteit, effectiviteit, snelheid en bruikbaarheid

Onderstaand worden de relevante bepalingen van de Kaderwet ten aanzien van de kwaliteit, effectiviteit, snelheid en bruikbaarheid weergegeven.

Art. 1. In deze wet wordt verstaan onder:

- a. adviescollege: een college dat krachtens publiekrecht tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk;
- b. Onze Minister: Onze Minister wie het aangaat

Art. 8. Bij de instelling van een adviescollege wordt de adviestaak omschreven.

Art. 24. - 1. Onze Minister stelt de beide Kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst in kennis van zijn standpunt over:

- a. een door hem gevraagd en tijdig uitgebracht advies over een vast te stellen ministeriële regeling of over te voeren beleid;
 - b. een uit eigen beweging uitgebracht advies over hoofdlijnen van beleid.
- 2. Indien de vaststelling van het standpunt niet binnen de termijn, bedoeld in het eerste lid, plaatsvindt, stelt Onze Minister de beide Kamers der Staten-Generaal hiervan gemotiveerd in kennis.

Art. 23. - 1. Adviescolleges kunnen gezamenlijk advies uitbrengen en zijn daartoe verplicht, indien dat bij het adviesverzoek is verzocht.

- 2. De betrokken colleges regelen in onderling overleg hun werkwijze bij gezamenlijke advisering.
- 3. De betrokken colleges zijn gezamenlijk bevoegd voor het voorbereiden van een gezamenlijk advies een gemengde commissie uit hun midden in te stellen.

De stand van zaken ten aanzien van deze bepalingen wordt onderstaand beschreven als nader wordt ingegaan op de kwaliteit en doorwerking van adviezen, de kwaliteit en snelheid van de kabinetsreactie, en ontkooking.

4.5.1

Kwaliteit en doorwerking van adviezen

Doorwerking van beleidsadvisering heeft vooral te maken met het feitelijke spel dat tussen adviseur en opdrachtgever wordt gespeeld. De Kaderwet biedt alle ruimte om dat 'spel' nader in te richten maar van die ruimte wordt maar beperkt gebruik gemaakt door zowel de adviescolleges als de departementen en het parlement, aldus het rapport Spelen met doorwerking (eind 2004). De soort en mate van doorwerking op het speelveld van de strategische adviescolleges is niet goed te vergelijken met die op het speelveld van technisch-specialistische, tijdelijke of eenmalige adviescolleges. Het adviesstelsel kenmerkt zich door variëteit. Er is in de adviespraktijk sprake van een 'stelsel van stelsels', met ieder hun eigen dynamiek. Dit betekent dat de soort en mate van doorwerking verschilt per type adviescollege.

Uit het rapport 'Spelen met doorwerking' blijkt bovendien dat strategische adviescolleges een aantal functies combineren: de functies van richting aanwijzen, problemen oplossen, agenderen, bijsturen en prikkelen. Er is echter een neiging naar het uitbrengen van meer probleemoplossende en instrumentele adviezen. De departementen zijn hier momenteel nogal ontvankelijk voor, wat de doorwerking van dit soort adviezen bevordert. Het inzien van het belang van - en daarmee de ontvankelijkheid voor - ongevraagde, meer conceptuele en prikkelende adviezen kan nog verder worden versterkt. Vanzelfsprekend wordt dit ook gediend door een hoge kwaliteit van rapporteren door de colleges. De technisch-specialistische adviescolleges brengen vooral probleemoplossende en signalerende adviezen uit. De departementen zijn daar over het algemeen ontvankelijk voor, vanwege het hoge specialistische karakter van de analyses en aanbevelingen. De instrumentele doorwerking is daardoor doorgaans groot. De huidige briefadviezen voorzien in de instrumentele behoefte. De adviescolleges geven aan dat deze flexibilisering wordt benut, maar niet ten koste mag gaan van de meer conceptuele en prikkelende adviezen.

Deze conceptuele en prikkelende adviezen zijn gebaat bij een andere werkwijze tussen departementen, adviescollege en politiek, waarbij:

- wordt gewerkt met meerjarenprogramma's waarin toekomstgerichte vraagstukken verwoord worden en daaruit afgeleide adviesvragen. De koppeling met de rijksbrede kennisagenda voorziet hierin.
- departementen vaker nadrukkelijk kunnen vragen naar mogelijke scenario's, mogelijke opties voor beleid, voorzien van voors- en tegens en een eindafweging.

Bij de tijdelijke en eenmalige adviescolleges ligt het weer anders. Veelal zijn zij gericht op het oplossen van een conflict, het begeleiden van een politiek gevoelig issue of een tijdelijk urgent vraagstuk. De behoefte aan hun adviezen is groot en kan zowel van conceptuele, als instrumentele of strategische aard zijn. De prikkelende en agenderende functie is minder aanwezig en wordt van hen ook niet verwacht. Belangrijker is dat de behoefte die aan de kant van de departementen aan deze adviezen bestaat groot is, hetgeen het spel tussen adviseur en opdrachtgever overzichtelijker maakt. Door de behoefte bij de overheid aan de adviezen is de timing van het adviesrapport al bij voorbaat gunstig. Dit vergroot de doorwerking, mits het niet te lang op zich laat wachten. De tijdelijke adviescolleges vormen wel een enigszins hybride groep: ze zijn soms te vergelijken met de eenmalige commissies, soms met de technisch-specialistische (Spelen met doorwerking, 2004).

Bevindingen

Uit de evaluatie blijkt 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 vindt 44% van de respondenten van de departementen in de beantwoording op de vragenlijst en 75% van de respondenten van adviesraden de effectiviteit van de adviezen voldoende of goed. Zowel respondenten vanuit de adviescolleges als departementen schatten in meerderheid in dat de adviezen een rol spelen in het politieke debat. Er is echter wel een verschil, 92% van de adviescolleges en 72% van de departementale respondenten beantwoorden de vraag hiernaar positief. Deze cijfers geven aan dat er voldoende ruimte is om het spel tussen adviescollege, departement en parlement te spelen en beter te benutten. Hierbij zijn de mate van interactie en kwaliteit van de

adviezen belangrijke variabelen. Niet alleen voor het spelen van dat spel, maar ook voor de scherpheid van de reactie op het advies.

Overigens geven de adviescolleges aan dat de aanbevelingen in de adviezen zich momenteel steeds meer richten op de gehele publieke sector (lagere overheden, instellingen en ook maatschappelijke organisaties). De verwachting is dat deze ontwikkeling zal toenemen. Daarmee zal de advisering zich verhoudingsgewijs minder aan kabinet en Eerste en Tweede Kamer richten.

Ook zien de departementen en adviescolleges andere tijdelijke of eenmalige adviescommissies ontstaan die adviezen uitbrengen op een terrein dat onder de werking van een van de bestaande adviescolleges valt. De adviescolleges en departementen geven in de interviews aan dat ze ook begrijpen dat de urgentie en politieke wens zodanig is dat de impact van een advies door een separate adviescommissie groter kan zijn dan wanneer het vraagstuk bij een regulier adviescollege onder gebracht wordt. De benutting van onderzoekscapaciteit van de reguliere adviescolleges kan in de afstemming met deze adviescommissies en colleges beter georganiseerd worden. Er is een aantal voorbeelden genoemd waarbij het secretariaat van een adhoc commissie wordt verzorgd door een bestaand adviescollege.

De respondenten geven aan dat de doorwerking sterk afhangt van de intensiteit van de opgebouwde relatie tussen raad(sleden) en departement. Daarbij hoort ook een duidelijk begrip van en inzicht in de desbetreffende functie, taak en rolduiding van het adviescollege. Overigens vertonen de adviescolleges een grote verscheidenheid in functie, taak en rolduiding. De doorwerking dan wel effectiviteit kan worden bevorderd door flink te investeren in een gezamenlijk voortraject (formuleren van een goede kennis- en onderzoeksvragen) en een gezamenlijk natraject (voorafgaand overleg over de landing van adviezen in beleid) zodat ook een verankering in de primaire processen van de beleidsdepartementen plaatsvindt.

4.5.2

Kwaliteit en snelheid van de kabinetsreactie

Net als bij de voorgaande evaluaties wordt de gestelde termijn voor de minister om binnen drie maanden na ontvangst te reageren op een advies bij veel adviezen niet gehaald. Kabinetsreacties binnen de termijn van drie maanden zijn meestal procesmatig en geven een eerste indicatie voor wat er verder met het advies gaat gebeuren, is aangegeven in de tweede evaluatie van de kaderwet. Een inhoudelijke reactie vereist meer tijd dan de drie maanden die in de Kaderwet gegeven is.

Bevindingen

De adviescolleges vinden de kwaliteit van de kabinetsreactie onvoldoende en binnen de termijn van drie maanden wordt onvoldoende gecommuniceerd (48% van de adviescolleges vindt de kwaliteit van de kabinetsreactie voldoende of goed). Van de respondenten geeft 39% van de departementen en 25% van de adviescolleges aan dat de kabinetsreactie binnen de termijn wordt gegeven. De procedurele bepalingen rondom termijnen in de Kaderwet wekken bij de adviescolleges en de ministeries de indruk 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.

De adviescolleges hebben verschillende wensen ten aanzien van de kabinetsreactie. Het ene adviescollege wenst een puntsgewijze uitgebreide en aparte reactie van het departement. Andere adviescolleges vinden dat het de adviesvrager vrij moet staan om te reageren op het advies, of elementen uit het advies in de bestaande beleidsstukken mee te nemen. Gezien het verschil in de aard van de advisering tussen de strategische en de technische adviescolleges verschilt ook de behoefte aan een reactie. Daarbij geven de adviesraden aan dat los van de formele kabinetsreactie zoals in de Kaderwet bepaald is, de adviescolleges veel waarde hechten aan een bericht waarin het departement meldt hoe er wordt omgegaan met het advies.

De adviescolleges vervullen een rol in het democratisch proces. De kabinetsreactie is primair bedoeld om de Tweede Kamer te informeren over het standpunt van de regering en om in gesprek te gaan met het parlement. De kabinetsreactie vormt daarmee een van de bouwstenen in het debat. Als een advies niet wordt voorzien van een kabinetsreactie, ontbreekt de politieke dimensie. Door de kabinetsreactie wordt het advies politiek. Zonder kabinetsreactie wordt de manoeuvreerruimte voor de Tweede Kamer kleiner om er op in te spelen, omdat de mogelijkheden die de regering dan ziet, niet zichtbaar zijn. De kabinetsreactie is bij uitstek een instrument om politiek te gaan bedrijven. Om politiek te bedrijven moet er een aanknopingspunt zijn bij een wetsvoorstel of beleidsnota (aansluiting bij de politieke agenda) en moet het advies tijdig uitgebracht worden.

Meer en meer zoeken de adviesraden het gesprek op met de vaste kamercommissies en geven briefings voorafgaand aan het uitbrengen van een advies. Zo vragen zij politieke aandacht voor advisering. De adviescolleges kunnen de politieke aandacht verder vergroten door in het adviestraject meer aandacht te hebben voor de timing van het advies en de scherpte in het advies.

De uitdaging ligt vooral in de tijdigheid van de advisering terwijl tegelijkertijd wordt gezorgd voor de kwaliteit en een aanknopingspunt voor een politiek debat (in een beleidsnota of wetgevingstraject). Als deze condities niet aanwezig zijn, beperkt de kabinetsreactie zich vaak tot een procedurele reactie die door geen van de betrokken partijen als zinvol wordt ervaren.

Concreet betekent dit een inspanning van adviescolleges, beleidsdepartement en Eerste en Tweede Kamer. Deze gezamenlijke inspanning krijgt vorm:

- door het versnellen van het proces van advisering met de mogelijkheid tot productdifferentiatie om regering en parlement te bedienen met adviezen die passen bij het type vraag. Ook de doorlooptijd moet passend zijn. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen: kernadviezen over complexe vraagstukken, waarbij de doorlooptijd varieert afhankelijk van de omvang en beschikbare hoeveelheid kennis; signalelementen waarin onderwerpen worden verkend (met een doorlooptijd van circa zes maanden) en briefadviezen over relatief eenvoudige zaken (die in doorlooptijd variëren van 1 tot 3 maanden).
- door het handhaven van de verplichting tot een kabinetsreactie en afschaffen van de verplichting van de termijn van de reactie. Op deze wijze kan de reactie, mits gekoppeld aan een aanknopingspunt (wet dan wel beleidsnota), het politieke proces ondersteunen. De kabinetsreactie wordt dan gegeven in de reguliere correspondentie met de Kamer. Dit laat onverlet de mogelijkheid van de kamer om expliciet een

- afzonderlijke kabinetsreactie te vragen en daaraan een termijn te koppelen en onverlet de wijze waarop het departement een terugkoppeling geeft aan het desbetreffende adviescollege.
- door het behouden van de kwaliteit door een betere afstemming en samenwerking tussen adviescolleges en departement en tussen adviescolleges onderling waarbij elkaars netwerk van experts optimaler wordt benut.
 - door te werken met geassocieerde leden dan wel te werken met meer tijdelijke wetenschappelijke stafleden, ook in samenwerking met andere wetenschappelijke instituten.
 - door een betere vraagarticulatie op de middellange termijn die vorm krijgt in de rijksbrede strategische kennisagenda die mogelijkheden biedt voor een meerjaren programmering.
 - door een betere koppeling met de regering en parlement in de vorm van een afstemming tussen adviescolleges en regering over hun wensen met betrekking tot het regeerakkoord en een intensiever contact met de kamer via de vaste kamercommissies en griffiers.
 - door meer gebruik te maken van sociale media en netwerken en deze mogelijkheden bewust op te zoeken en te gebruiken (zoals internetconsultatie). Momenteel is sociale media en de invloed daarvan op de samenleving wel onderwerp van onderzoek bij de adviescolleges en door de voorzitters tot een verbindend thema in de werkprogramma's benoemd. Echter de toepassing van sociale media wordt momenteel incidenteel toegepast.

4.5.3

Ontkokering

In de eerste evaluatie is geconstateerd dat beperkt gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om gezamenlijk te adviseren. De variatie in werkplanning en verschillen in werkwijze, traditie en cultuur hebben belemmerend gewerkt voor de samenwerking tussen adviescolleges. De complicaties bij gezamenlijke adviesaanvragen hebben ministeries ervan weerhouden om hiervan gebruik te maken. Adviescolleges gebruiken deze mogelijkheid ook niet uit eigen beweging. Daarnaast is er in het adviesstelsel een duidelijke koppeling gelegd tussen een adviescollege en een bepaalde minister. Dit werkt verkokering van het adviesstelsel in de hand. Het belang van intersectorale advisering en ontkokering wordt echter nog steeds door zowel de adviescolleges als de ministeries erkend, omdat een groot aantal problemen niet binnen een afgebakend beleidsterrein is op te lossen.

In de tweede evaluatie wordt nogmaals benadrukt dat de strategische adviesorganen mede bedoeld zijn als tegenwicht tegen een te verkokerde benadering en departementale verdeeldheid. Instrumenten als intersectorale advisering, gezamenlijke advisering en uitwisseling/wederzijdse detachering van medewerkers worden in deze context gezien als instrumenten om de verkokering van beleidsterreinen tegen te gaan. Intersectorale advisering betekent niet per se dat er verscheidene adviescolleges gezamenlijk advies opstellen, maar dat het advies samenhang vertoont tussen sectoren. De intersectorale adviezen worden minder gewaardeerd door de departementen en 'scoren' vaak niet. Het is erg afhankelijk van het onderwerp hoe gezamenlijke adviezen bij departementen worden ontvangen.

Bevindingen

In de periode 2005 – 2010 nemen de gezamenlijke adviezen en de adviesaanvragen van de Eerste en Tweede Kamer toe, met name bij de

strategische adviescolleges. De raadsvoorzitters van de strategische adviescolleges hebben inhoudelijk vier verbindende thema's aangereikt voor de middellange termijn. Europa, toekomstige allocatie van collectieve middelen mede in het licht van de economische ontwikkelingen, internet/sociale media 2.0 en krimp en ontgroening moeten meer richting geven aan ontkokering. Op dezelfde wijze zorgt de rijksbrede kennisagenda voor de verbinding van de vraagarticulatie van de departementen om verkokering tegen te gaan.

Ook in de toekomst zal door het samengaan van de adviesraden in het fysieke domein nog meer sprake zijn van intersectorale advisering. De Raad voor het Openbaar Bestuur, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Adviesraad Wetenschaps- en Technologiebeleid zijn al adviesraden die intersectoraal zijn. Vanuit de Eerste en Tweede Kamer stijgt het aandeel adviesaanvragen, met name bij de strategische adviescolleges. De stijging is behoorlijk, in 2003 is het aandeel nog 2% en in 2005 stijgt het aandeel gevraagde adviezen door de Kamer naar 15% (zie ook paragraaf 2.1.3). Adviesaanvragen die zich daarvoor lenen kunnen door de formulering aansturen op een meer intersectorale benadering.

4.6 Conclusies

Ten aanzien van de politieke sturing zijn tal van ontwikkelingen gesignaleerd, zoals de ontwikkeling van de rijksbrede kennisagenda, gesprekken tussen adviescolleges en de griffiers van de Tweede Kamer, de verbinding van de werkprogramma's door integrale thema's aan te geven en de afstemming met de werkprogramma's van de planbureaus.

Al deze ontwikkelingen zijn gericht op het vergroten van de interactie tussen de adviescolleges onderling en tussen adviescolleges, departementen en de Eerste en Tweede Kamer. Dit vanuit het besef dat de doorwerking sterk afhangt van de intensiteit van de opgebouwde relatie tussen adviesvrager en adviseur.

De betrokken spelers hechten hoe dan ook meer waarde aan het gemeenschappelijk optrekken in adviesprocessen. Want in dit gemeenschappelijk optrekken en daaraan gekoppelde interactie komt ook de nadere precisering van de adviesaanvraag tot stand waardoor verwachtingen beter geleid worden. Dit geldt overigens niet alleen voor het voortraject maar is ook van belang voor de nazorg. Gezamenlijk optrekken moet niet uiteraard niet in de weg staan van de onafhankelijkheid van de adviescolleges en van het respect voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden in het adviesproces:

- het formuleren van de adviesvraag is primair de verantwoordelijkheid van het departement. In de gesprekken is gebleken dat gezamenlijk optrekken in de formulering van de adviesvraag de doorwerking kan bevorderen.
- het adviescollege is verantwoordelijk voor het tot stand brengen van een kwalitatief goed advies. Communicatie tijdens dit proces kan de landing van het advies bevorderen.
- dat het laten landen en laten doorwerken van advies een gezamenlijke verantwoordelijkheid is, is evident. Vaak is samen optrekken na het uitbrengen van een advies genoemd als belangrijke factor in het vergroten van de benutting van het stelsel van adviescolleges.

De mogelijkheden van de Kaderwet worden steeds beter benut. Het resultaat is ook duidelijk meetbaar zoals het aandeel ongevraagde adviezen en het aantal adviezen op verzoek van Eerste en Tweede Kamer.

Verdere verbeteringen zijn mogelijk op de volgende punten:

- Verbeteringen van de effectiviteit, snelheid en bruikbaarheid zijn niet zozeer te bereiken via aanpassing van de Kaderwet, maar door intensivering/ anders invullen van de interactie en verdere productdifferentiatie.
- Timing van advies en aansluiting op de politieke agenda blijft een aandachtspunt. Gezamenlijk invullen van het adviesproces kan bijdragen aan een betere aansluiting tussen advies en beleid.

5 Conclusies

In dit hoofdstuk worden de conclusies ten aanzien van de drie doelstellingen van de Kaderwet en een aantal algemene conclusies weergegeven (in paragraaf 5.4).

5.1 Versobering en transparantie

Het stelsel van adviescolleges stabiliseert in aantal vaste adviescolleges. Het terughoudend zijn met de instelling van adhoc en tijdelijke adviescolleges, dat al enige jaren kabinetsbeleid is, leidt ertoe dat ook het aantal tijdelijke en eenmalige adviescolleges stabiliseert en licht afneemt. Het totale budget neemt toe terwijl de totale omvang van de ondersteuning afneemt. Als specifiek naar de cijfers wordt gekeken neemt het totale budget en de omvang van de ondersteuning van de strategische adviescolleges af, terwijl voor het totale budget en de omvang van de ondersteuning van de technisch-specialistische adviescolleges sprake is van een omgekeerde beweging.

Ten aanzien van transparantie kan geconcludeerd worden dat een aantal afspraken onvoldoende wordt nageleefd. Ook de naleving van artikel 11, lid 3 (openbare werving), is onvoldoende. Door enkele technisch-specialistische adviescolleges wordt daarbij opgemerkt dat openbare werving minder zinvol is door de schaarse beschikbaarheid van de benodigde specialistische kennis.

5.2 Scheiding advies en overleg

De scheiding van advies en overleg is gerealiseerd. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de Kaderwet voldoende mogelijkheden biedt om de deskundigheid en inrichting van het college naar behoefte in te vullen. Deskundigheid is het belangrijkste criterium voor de vervulling van vacatures.

Het belang van input vanuit de praktijk wordt algemeen erkend, zowel bij de totstandkoming van het werkprogramma als bij de totstandkoming van de adviezen. In de adviesraden is bovendien minimaal één lid met goed zicht op de uitvoeringspraktijk van het adviesdomein vertegenwoordigd.

5.3 Politieke sturing

In de afgelopen periode zijn er tal van ontwikkelingen die gericht zijn op het vergroten van de interactie tussen de adviescolleges onderling, tussen adviescolleges en departementen en tussen adviescolleges en de Eerste en Tweede Kamer. Dit vanuit het besef dat de doorwerking sterk afhangt van de intensiteit van de opgebouwde relatie tussen adviesvrager en adviseur. De betrokken spelers hechten dan ook veel waarde aan het gemeenschappelijk optrekken in adviesprocessen, met behoud van de onafhankelijkheid van de adviescolleges en ieders verantwoordelijkheid in de verschillende fasen van het adviestraject.

Verdere verbeteringen van de politieke sturing zijn mogelijk. Het verder verhogen van de effectiviteit, snelheid en bruikbaarheid is niet zozeer te bereiken via aanpassing van de Kaderwet, maar door intensivering/ anders

invullen van de interactie. Timing van advisering is hierbij een aandachtspunt. Positief is ook het feit dat de adviescolleges meer diversiteit in hun producten laten zien zoals het toegenomen aantal briefadviezen wat snelheid en bruikbaarheid vergroot.

Aparte aandacht gaat uit naar de verplichte kabinetsreactie. Dit wetsartikel is onderwerp van discussie. De termijn die hiervoor staat, wordt veelal niet gehaald. Bovendien beoordelen vooral de adviescolleges de kwaliteit van de kabinetsreactie als onvoldoende. Verbetering van zowel de kwaliteit als de snelheid van de kabinetsreactie zit niet zozeer in het naleven van de termijn maar in een betere koppeling van het advies aan de politieke agenda (aan de hand van wetsvoorstellen dan wel beleidsnota's). Door de reactie direct te koppelen aan een beleidsnota of wetgevingstraject wordt de kwaliteit van het debat en de doorwerking van adviezen verhoogd.

Dit laat onverlet dat de adviescolleges er waarde aan hechten om een terugkoppeling van het departement te krijgen na het uitbrengen van het advies. Dit laat ook onverlet de mogelijkheid van de Tweede Kamer om expliciet een afzonderlijke kabinetsreactie te vragen en daaraan een termijn te koppelen.

5.4 Algemene conclusies

Onderstaand is een aantal algemene conclusies weergegeven die niet direct zijn verbonden aan een van de drie doelstellingen van de Kaderwet.

5.4.1 *Kaderwet biedt voldoende ruimte*

Ook op basis van deze evaluatie kan geconcludeerd worden dat de Kaderwet voldoende ruimte biedt aan de diversiteit en eigenheid van adviescolleges en departementen. Dit wordt door de betrokkenen zeer gewaardeerd. Zowel vanuit de adviescolleges als vanuit de departementen wordt aangegeven dat er binnen de Kaderwet een zekere ruimte moet blijven bestaan om de eigen werkwijze nader in te richten. Bovendien blijkt dat de bevoegdheden en mogelijkheden van de Kaderwet steeds beter worden benut. Dit blijkt onder andere uit het toegenomen aandeel ongevraagde adviezen en adviezen op verzoek van Eerste en Tweede Kamer.

5.4.2 *Naleving aantal wetsartikelen onvoldoende*

De naleving van een aantal wetsartikelen en afspraken is goed, zoals het indienen van een (ontwerp)begroting, het naleven van de bepaling omtrent de benoemingen op basis van deskundigheid en het ruimte geven aan de praktijk in de adviescolleges (motie Van der Ham). Ook de transparantie van de strategische adviescolleges is goed wat betreft de vergoedingen, de jaarverslagen en openbaarheid van de werving van raadsleden.

Minder goed is de naleving van de bepalingen en afspraken rondom transparantie bij een aantal technisch-specialistische adviescolleges ten aanzien van het jaarverslag, de openbaarheid van de vacatures, de uitvoering van interne evaluaties en het maken van een werkprogramma. Ook is het vermelden en monitoren van nevenfuncties nog geen standaard bij de meeste adviescolleges.

Voor het gehele stelsel van vaste adviescolleges in samenhang met de departementen geldt dat ieder vanuit zijn eigen rol ondeugdelijk omgaat met interne evaluaties, het toepassen van de anticumulatiebepaling in het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies en het naleven van afspraken ten aanzien van transparantie. Daarnaast is de tijdigheid en kwaliteit van de kabinetsreactie onvoldoende.

5.4.3 *Kaderwet onvoldoende bekend*

Over het algemeen vinden betrokkenen dat de Kaderwet onvoldoende bekend is. Zowel vanuit departementen als adviesraden is dit geluid te horen. Onbekendheid van de Kaderwet heeft een negatief effect op de naleving van de Kaderwet en de benutting van de mogelijkheden die de Kaderwet biedt. Als mogelijke verklaring voor de onbekendheid van de Kaderwet wordt genoemd: het verloop van personeel bij de departementen en de wijze waarop het departement de verbinding met de adviescolleges heeft ingericht. Veelal vindt dit plaats via een accounthouder. De accounthouder is dan intern de verbindende schakel als het gaat om de inhoudelijke en de beheersmatige aansturing (onder andere benoemingen, financiële aspecten). Op een aantal departementen is deze verbindende accounthouder echter niet aanwezig en is de aansturing van adviescolleges versnipperd geraakt. De opdrachtgevende rol wordt de komende jaren crucialer, departementen geven aan meer te gaan sturen in de opdrachtgevende rol.

5.4.4 *Onderscheid strategische en technisch-specialistische adviescolleges*

De strategische adviescolleges zijn gericht op strategische advisering over de hoofdlijnen van beleid op de lange en middellange termijn. De technisch-specialistische adviescolleges hebben veelal een 'smalle' specialistische taakstelling. Zij adviseren de regering en beide Kamers der Staten-Generaal over een bepaald rechtsgebied en/of bepaalde technische, specialistische aangelegenheden. De meeste technisch-specialistische adviescolleges brengen vooral probleemoplossende en signalerende adviezen uit.

In tegenstelling tot de strategische adviescolleges, krijgen de meeste technisch-specialistische adviescolleges vooral te maken met korte termijn, ad hoc adviesaanvragen. Deze zijn vooraf moeilijk te vatten in een werkprogramma. Aan deze colleges worden concrete vragen voorgelegd zoals het verzoek om commentaar op voorgenomen beleid of wetgeving. De doorwerking van hun adviezen is goed meetbaar en zichtbaar geweest. Bij adviesaanvragen ondervinden zij dan ook niet de problemen van de strategische adviescolleges (adviesvragen vaak te algemeen gesteld, missen focus, zijn te smal of te breed of onduidelijk afgebakend). Voor de technisch-specialistische adviescolleges kan met het loslaten van het werkprogramma meer ruimte gemaakt worden voor de korte termijn advisering. Een goede taakvervulling blijft daarnaast vereisen dat adviescolleges periodiek vooruit kijken en daarbij de werkzaamheden plannen en afstemmen met het departement.

Een aantal technisch-specialistische adviesraden merkt op dat er voor bepaalde kennisgebieden maar een zeer beperkt aantal geschikte kandidaten te vinden door de schaarse beschikbaarheid van de benodigde specialistische kennis. Een openbare procedure is dan minder zinvol, dat is

dan ook de reden dat er via het –kleine- netwerk gezocht wordt naar raadsleden.

Het budget en de omvang van de ondersteuning van de strategische adviescolleges daalt, terwijl het budget en de omvang van de ondersteuning van de meeste technisch-specialistische en de tijdelijke adviescolleges stijgt ten opzichte van 2003. Een ruime meerderheid van de adviescolleges, ongeveer driekwart, houdt bij de benoemingen al rekening met het voorgenomen maximum aantal leden. Een klein aantal adviesraden voorziet problemen met de inrichting als de voorgenomen aanpassing wordt geëffectueerd. Het gaat hierbij met name om intersectoraal werkende raden en een enkele adviesraad met een technisch specialistisch karakter die adviseert over een groot aantal specialistische deelgebieden.

De met name kleinere technisch-specialistische adviescolleges geven aan dat het veelal ontbreekt aan tijd in verband met de werkdruk om een interne evaluatie uit te voeren evenals het maken van een jaarverslag.

Wat betreft de eerder opgemerkte tweedeling tussen technisch-specialistische en strategische adviesraden vindt er binnen de strategische adviesraden ook een nadere differentiatie plaats. Namelijk het onderscheid tussen de meer sectoraal en intersectoraal opererende adviescolleges. In 2010 betrof dit de AWT, RMO, ROB/rfv en de RLI i.o. De aansturing en de behoefte om te werken met een flexibele schil van geassocieerde leden is vanwege de scope van adviesonderwerpen van een andere orde dan bij de meer sectorale adviescolleges. Ook kan de vorming van deze intersectorale adviescolleges of tijdelijke structurele verbanden tussen adviescolleges een impuls geven aan meer ontkokerde adviezen.

Bijlagen:

1. Onderzoeksmethode
2. Omschrijving Kerntaken

Bijlage 1. Onderzoeksmethode

- Documentstudie (o.a. kamerstukken, zelfevaluaties, jaarverslagen, werkprogramma's).
- Vragenlijstonderzoek:
 - 29 adviescolleges benaderd (3 tijdelijke): 27 ingevulde vragenlijsten.
 - Alle departementen benaderd: 20 ingevulde vragenlijsten.
- 42 interviews met betrokkenen op departementen en secretarissen adviescolleges.
- Twee bijeenkomsten met gesprekspartners (adviescolleges en departementen).
- Een voorbespreking van het conceptrapport met departementen en adviescolleges (26 deelnemers).

Bijlage 2. Omschrijving kerntaken

Onderstaand zijn de kerntaken omschreven van de vaste en tijdelijke adviescolleges die onder de werking van de Kaderwet actief waren in de periode 2005-2010.

1. Strategische adviescolleges:

Adviesraad Internationale vraagstukken (AIV)

- Adviestaak: De Adviesraad Internationale vraagstukken heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over internationale vraagstukken, in het bijzonder met betrekking tot de rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie.

- Wet op de Adviesraad internationale vraagstukken (Stbl. 1998, 209); BZ, DEF,

Algemene Energieraad (AER)

- Adviestaak: De Algemene Energieraad heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal van advies te dienen omtrent het te voeren energiebeleid, waarbij ondermeer aandacht wordt besteed aan de wisselwerking tussen het te voeren energiebeleid enerzijds en maatschappelijke ontwikkelingen en het te voeren beleid op andere gebieden anderzijds.

- Wet op de Algemene Energieraad 1997 (Stbl. 1996, 542); EZ

Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS)

Adviestaak: De raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over beleid en wetgeving inzake technisch en technisch-organisatorische maatregelen ter voorkoming van ongevallen en rampen als gevolg van het gebruik, de opslag, de productie en het vervoer van gevaarlijke stoffen en ter beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen en rampen.

- Wet Adviesraad gevaarlijke stoffen d.d. 30 januari 2003 (Staatsblad 2003, 92). De Adviesraad Gevaarlijke Stoffen is per 1 juni 2004 bij koninklijk besluit ingesteld. VROM, VenW, SZW, BZK en EZ.

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

- Adviestaak: De AWT heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over het te voeren wetenschaps- en technologiebeleid in nationaal en internationaal verband, daaronder begrepen de wetenschappelijke en technologische informatievoorziening.

- Wet Adviesraad voor het wetenschaps- en technologiebeleid (Stbl. 1997, 72); OCW, EZ

Onderwijsraad

- Adviestaak: De Onderwijsraad heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het terrein van het onderwijs; de minister van OCW en de minister van LNV desgevraagd te adviseren over de toepassing van wetten, algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële regelingen op het terrein van het onderwijs; gemeentebesturen in de bij de wet genoemde gevallen te adviseren over aangelegenheden die het gemeentelijk onderwijsbeleid betreffen.

- Wet op de Onderwijsraad (Stbl. 1997, 220); OCW, LNV

Raad voor het landelijk gebied (RLG)

- Adviestaak: De RLG heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over strategische beleidsvraagstukken ten aanzien van de functies landbouw, natuur, bos en landschap, openluchtrecreatie en visserij van het landelijk gebied alsmede strategische beleidsvraagstukken die verband houden met dan wel van invloed zijn op die functies, al dan niet in onderlinge samenhang.
- Wet op de raad voor het landelijk gebied (Stbl. 1996, 539); LNV

Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

- Adviestaak: De Rob heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.
- Wet op de Raad voor het openbaar bestuur (Stbl. 1996, 623); BZK

Raad voor Cultuur (RvC)

- Adviestaak: De Raad voor Cultuur heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk op het terrein van cultuur. In de taakopdracht is een drieledige adviesfunctie besloten, die tot uiting komt in de onderscheiden typen adviezen die hij uitbrengt: beleidsadviezen, instellingsadviezen en uitvoeringsadviezen.
- Wet van 14 november 1996 tot wijziging op de Wet op het specifiek cultuurbeleid (1996, 574); OCW

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

- Adviestaak: De Raad heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over de hoofdlijnen van het beleid inzake de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor zover deze van invloed zijn op de participatie van burgers in en de stabiliteit van de samenleving.
- Wet op de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (Stbl. 1997, 103); VWS

Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW)

- Adviestaak: De Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over de hoofdlijnen en onderdelen van het beleid inzake verkeer en waterstaat.
- Wet advies en overleg verkeer en waterstaat (Stbl. 1996, 621); V&W

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ)

- Adviestaak: De RVZ heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het te voeren beleid op het gebied van de volksgezondheid en zorggerelateerde dienstverlening alsmede op de andere gebieden, voor zover deze raakvlakken hebben met de volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening.
- Wet op de Raad voor de volksgezondheid en zorg (Stbl. 1997, 102); VWS

VROM-raad

- Adviestaak: De VROM-raad heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere

onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

- Wet op de VROM-raad (Stb. 1996, 551); VROM

Raad voor de Wadden

- Adviestaak: De Raad heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over aangelegenheden die van algemeen belang zijn voor het Waddengebied.

- Wet op de Raad voor de Wadden, (Stb. 2002, 444); VROM

2. Technisch-specialistische adviescolleges

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)

- Adviestaak: De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid ter zake, waaronder begrepen wijzigingen van deze wet.

- Vreemdelingenwet 2000, artikel 2. (Stb. 2000, 495); BZK

- De ACV (de voorloper van de ACVZ) is in 1965 ingesteld als permanent adviescollege dat de minister van Justitie in de bezwaarfase adviseerde in individuele asielzaken (beschikkingen).

College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)

- Adviestaak: Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.

- Andere publiekrechtelijke taak: Het College heeft tot taak toe te zien op de werking van persoonsgegevens overeenkomstig en krachtens de Wet bescherming persoonsgegevens bepaalde alsmede op de verwerking van persoonsgegevens in Nederland, wanneer de verwerking plaatsvindt overeenkomstig het recht van een ander land van de Europese Unie.

-Wet bescherming persoonsgegevens (Stbl. 2000, 302); JUS

Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV)

- Adviestaak: De Commissie heeft tot taak de regering en beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren inzake vraagstukken van internationaal recht.

- Wet op de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (Stbl. 1998, 219); BZ

Commissie van advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW)

- Adviestaak: De Commissie heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over de inhoud en structuur van de wetgeving op het gebied van de waterstaatszorg.

- Waterwet (artikel 10.3, Stb. 2009, 490). Voorheen ingesteld op basis van de Waterstaatswet 1900 (meerdere malen verlengd). V&W

Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten

- Adviestaak: De Commissie heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over het beleid inzake de uitvoering van de Flora- en Faunawet en de afstemming met de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de totstandkoming en

uitvoering van besluiten van organen van de Europese Unie verband houdende met in het wild levende dier- en plantensoorten.

- Wet van 25 mei 1998, houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten (Stbl. 1998, 402).

Commissie vennootschapsrecht

-Adviestaak: De Commissie heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving op het terrein van het vennootschapsrecht en het rechtspersonenrecht in het algemeen.

-artikel 1 van de Wet adviesstelsel Justitie (Stbl. 1997, 323); JUS

Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht

-Adviestaak: De Commissie heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving op het terrein van burgerlijk procesrecht.

-artikel 2 van de Wet adviesstelsel Justitie (Stbl. 1997, 323); JUS

Gezondheidsraad

-Adviestaak: De Gezondheidsraad heeft tot taak de ministers en beide kamers der Staten- Generaal voor te lichten over de stand der wetenschap ten aanzien van de vraagstukken op het gebied van de volksgezondheid en het gezondheids(zorg)onderzoek.

-Wet van 30 januari 1997, houdende wijziging van de Gezondheidswet in verband met de continuering van de Gezondheidsraad (Stbl. 1997, 104); laatstelijk gewijzigd op 13 november 2008, onder andere ten behoeve van de integratie van de Raad voor Gezondheidsonderzoek in de Gezondheidsraad (Stbl. 2008, 487); VWS

Kiesraad

- Adviestaak: De Kiesraad heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal van advies te dienen in uitvoeringstechnische aangelegenheden die het kiesrecht of de verkiezingen betreffen.

- Andere publiekrechtelijke taak: De Kiesraad treedt op als centraal stembureau in de gevallen waarin de wet dat voorschrijft.

- Kieswet; instellingsbesluit bij KB van 12 december 1917, gepubliceerd in Stbl. 691; BZK

Raad van deskundigen voor de nationale meetstandaarden (RvD)

- Adviestaak:

a. toezicht uit te oefenen op de verwezenlijking en het beheer van nationale meetstandaarden en omtrent dat toezicht jaarlijks verslag uit te brengen aan Onze Minister en hem overigens van raad te dienen;

b. advies uit te brengen over aangelegenheden in verband met de meetstandaarden van grootheden.

De raad wordt door Onze Minister in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze te geven over het voornemen tot een aanwijzing of tot een intrekking van een aanwijzing van een in Nederland gevestigde instelling die tot taak heeft zorg te dragen voor het verwezenlijken en beheren van de nationale meetstandaard.

- Metrologiewet (Stbl. 2006, 137); EZ

Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

- Adviestaak: De Raad heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over de wetgeving inzake financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met de gemeenten en met de provincies alsmede over de uitvoering van die wetgeving.

- Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen (Stbl. 1997, 106); BZK

Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht (IPR)

- Adviestaak: De Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over de wetgeving inzake onderwerpen van internationaal privaatrecht.
- Andere publiekrechtelijke taak: De Staatscommissie verricht de werkzaamheden die haar zijn opgedragen in het Statuut voor de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (Trb. 1953, 80).
- Wet op de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht (Stbl. 1998, 208); BZ, JUS,

Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht

- Adviestaak: De commissie heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving op het terrein van het burgerlijk procesrecht.
- Wet adviesstelsel Justitie 1997. Deze commissie is ingesteld bij koninklijk besluit van 12 mei 1986 (Stb. 1986, 253). JUS

Commissie Auteursrecht

- Adviestaak: De Commissie Auteursrecht heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over vragen rond de uitvoering van de richtlijn van de Raad en het Europese Parlement tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij, in het bijzonder de invloed van technische beveiliging van beschermd materiaal op de behartiging van belangen die worden beschermd door bijzondere wettelijke beperkingen op het auteursrecht en de naburige rechten, de rol van de overheid bij geschillenbeslechting en de facilitering van onderhandelingen en tariefafspraken, alsmede initiatieven in het kader van internationale organisaties als de World Intellectual Property Organisation, de Raad van Europa en de Europese Unie tot het scheppen van nieuwe rechten en het maken van regels van toepasselijk recht, contractenrecht en collectief beheer.
- Ingesteld bij wet van 5 juli 1997, Stb. 323 (1997); JUS

3. Tijdelijke adviescolleges

Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal)

- Adviestaak: Het college heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers als gevolg van voorgenomen wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen en programma's en maatregelen inzake de reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers als gevolg van bestaande regelgeving.
- ingesteld bij besluit van 30 maart 2000, Stb. 162 (2000); FIN
- verlengd bij besluit van 7 februari 2004, Stb. 66 (2004) tot 1 mei 2006

Commissie Insolventierecht

- Adviestaak: De Commissie Insolventierecht heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving op het terrein van het insolventierecht, meer in het bijzonder over de onderwerpen die samenhangen met of voortvloeien uit de brief van de minister van Justitie van 3 december 2001 (Kamerstukken II, 2001/02, 24

036, nr. 238) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake MDW tweede fase Herziening Faillissementswet.
- ingesteld bij besluit van 3 april 2003, Stcrt. 76 (2003); JUS
- *tijdelijk tot 1 mei 2007*

Evaluatie en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO)

- Adviestaak: De commissie heeft tot taak het doen van onderzoek naar de inrichting van Passend onderwijs, het evalueren van de ontwikkelingen en ervaringen die regionale netwerken opdoen met het uitwerken van Passend onderwijs en de minister op basis daarvan adviseren over de invoering van Passend onderwijs.
- (Staatsblad 2008, 369)

Adviescollege burgerluchtvaart veiligheid DEGAS (Dutch Expert Group on Aviation Safety)

- Adviestaak: Het adviescollege heeft tot taak het adviseren over de veiligheid van de burgerluchtvaart in Nederland.
- Koninklijk Besluit van 17 januari 2008, Staatsblad 2008236.