

Vergaderjaar 2011–2012

28 101

Doeltreffendheid en effecten van de Kaderwet adviescolleges

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2011

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. Hierbij zend ik u het verslag van de derde evaluatie van de Kaderwet adviescolleges (hierna: de Kaderwet).¹ Onderstaand ga ik nader in op de doelstellingen van de Kaderwet, de belangrijkste bevindingen en conclusies zoals die in het verslag zijn weergegeven en de beleidsvoornemens die ik op basis daarvan heb geformuleerd.

Doelstellingen Kaderwet

In de loop van 2011 is onderzoek gedaan naar de mate waarin de doelstellingen van de Kaderwet zijn behaald in de periode 2005–2010:

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

Bevindingen en conclusies

In de evaluatie is geconstateerd dat de Kaderwet voldoende ruimte biedt aan de diversiteit en eigenheid van adviescolleges en departementen. De mogelijkheden van de Kaderwet worden steeds beter benut en er zijn tal van positieve ontwikkelingen gesignaleerd voor de verdere versterking van de politieke sturing en een betere benutting van het stelsel van adviescolleges.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de departementen en adviescolleges een aantal wettelijke bepalingen en andere afspraken onvoldoende naleven. Zo is de naleving van de bepalingen en afspraken rondom

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

transparantie bij een aantal technisch-specialistische adviescolleges minder goed 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 niet altijd even deugdelijk 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 de kwaliteit van de kabinetsreactie voor verbetering vatbaar. De versoering van het adviesstelsel zet door: het stelsel van vaste adviescolleges stabiliseert terwijl het aantal ingestelde tijdelijke en eenmalige adviescolleges afneemt. Weliswaar neemt het totale budget toe in vergelijking met 2003. Deze stijging is rechtstreeks toe te wijzen aan de technisch-specialistische en de tijdelijke adviescolleges. Hoewel in de periode 2005 tot en met 2010 veel aandacht is uitgegaan naar transparantie van het adviesstelsel, is de naleving van artikel 11, lid 3 (openbaarmaking van vacatures) en zijn de afspraken omtrent transparantie van de samenstelling van adviescolleges, vergoedingen, nevenfuncties en zittingstermijnen voor verbetering vatbaar. Ten aanzien van de vergoedingen heeft in de afgelopen periode een belangrijke harmonisatie plaatsgevonden waarbij de verschillende regelingen die eerder van kracht waren, zijn vervangen door de Wet en het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies.

De scheiding van advies en overleg is gerealiseerd. In de samenstelling van adviescolleges wordt ook rekening gehouden met de vertegenwoordiging van personen die een goed zicht hebben op de uitvoeringspraktijk¹. Bij deze vertegenwoordiging wordt één kanttekening gemaakt: het risico van organisatie- of belangenvertegenwoordiging in adviescolleges neemt daarmee toe. Vergroten van de transparantie kan dit ondervangen.

De mogelijkheden van de Kaderwet worden steeds beter benut zoals het aantal ongevraagde adviezen en het aantal adviezen op verzoek van Eerste en Tweede Kamer. Een betere benutting van het adviesstelsel is mogelijk. Het verder verhogen van de effectiviteit, snelheid en bruikbaarheid is niet zozeer te bereiken via aanpassingen van de Kaderwet, maar door het intensiveren en het anders invullen van de interactie tussen adviesvrager en adviseur. Timing van advies is hierbij een aandachtspunt. Ook een andere manier van communiceren over de kernboodschap van de adviezen (bijvoorbeeld door het organiseren van directe interactie), en een verdere productdifferentiatie (ander type adviezen, zoals bijvoorbeeld briefadviezen) zijn mogelijkheden om het adviesstelsel beter te benutten. Overigens zijn er in de afgelopen periode op dit terrein verschillende goede initiatieven genomen.

Aparte aandacht gaat uit naar de verplichte kabinetsreactie. De termijn die hiervoor staat (drie maanden), 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 door het advies beter te laten aansluiten op de politieke agenda.

Om het adviesstelsel nog beter te benutten heb ik het voornemen om de Kaderwet op enkele punten aan te passen, de naleving van een aantal bepalingen en afspraken te verbeteren en om de positieve ontwikkelingen ten aanzien van de interactie tussen adviesvrager en adviseur en de verdere productdifferentiatie te stimuleren.

¹ Hiermee geeft het kabinet antwoord op de motie Van der Ham c.s. van 12 maart 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 184, nr. 16) en op de toezegging gedaan door de minister van BZK in het Debat over Nationale Conventie (Handelingen 62, 4432)

Beleidsvoornemens

1. Het stelsel van adviescolleges stabiliseert. Na afronding van de lopende trajecten¹ is een verdere clustering van adviescolleges (langs de lijnen van de vijf hoofdaandachtsgebieden) niet opportuun. Er ontstaat een stabiel en toekomstbestendig landschap van strategische adviescolleges dat zich meer kan richten op het brede kabinetsbeleid en de technisch/ specialistische adviesraden die meer worden aangestuurd door de desbetreffende vakminister. Tevens zal door het samengaan van de adviesraden in het fysieke domein meer sprake zijn van intersectorale advisering
2. Zoals eerder beschreven in de brief «Toekomst adviesstelsel» (11 mei 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011 32 500 III, nr. 11) wordt het maximum aantal leden in de Kaderwet bepaald op 10 inclusief voorzitter. In de Kaderwet wordt daarnaast de mogelijkheid gecreëerd dat adviesraden maximaal 5 tijdelijk geassocieerde leden voor de duur van een adviesproject kunnen benoemen. Op deze wijze kan in de behoefte van kennis voor specifieke adviesonderwerpen worden voorzien. Deze voorgenomen wijziging van de Kaderwet breng ik zo spoedig mogelijk in procedure.
3. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal alle departementen wijzen op de bepalingen in de Kaderwet en eerder gemaakte afspraken waarvan de naleving momenteel onvoldoende is. De jaarlijkse rapportage van het aantal adviescolleges en de samenstelling van adviescolleges wordt geïntegreerd in de jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk.
4. De door de Kaderwet voorgeschreven interne evaluatie van de afzonderlijke adviescolleges dient in te gaan op de noodzaak tot handhaving van het college als zodanig, de omvang van het college, de omschrijving van de adviestaak in relatie tot de adviesbehoefte van de regering en de effectiviteit, efficiëntie en bruikbaarheid van advisering. Het standpunt van de minister(s) over deze evaluatie dient in beginsel een oordeel te bevatten van een daartoe door deze minister(s) ingestelde onafhankelijke visitatiecommissie. Het ministerie van BZK zal ieder departement erop wijzen dat zij moeten toezien op de tijdigheid en de kwaliteit van de interne evaluaties.
5. Het kabinet heeft besloten om de verplichting van het geven van een kabinetsreactie te laten vervallen. Uit de evaluatie blijkt ontevredenheid over de manier waarop met deze bepaling wordt omgegaan. Een betere aansluiting van het advies op de politieke agenda (aan de hand van wetsvoorstellen of beleidsnota's) zal in de praktijk meer effect hebben dan het verplicht stellen van een kabinetsreactie. Dit laat onverlet dat het kabinet altijd een kabinetsreactie kan geven, al dan niet op verzoek van uw Kamer.
6. De rijksbrede kennisagenda, die gebaseerd is op de ontwikkelingen op de middellange termijn, en het regeerakkoord vormen de basis voor inhoudelijke afstemming van de werkprogramma's. Hierdoor ontstaat een beter zicht op vraag en aanbod en politieke sturing op de middellange termijn. Adviescolleges kunnen beter inhoud geven aan meerjarige werkprogramma's. De jaarlijkse programmering via het werkprogramma blijft bestaan, waarbij er eerder sprake is van een jaarlijkse herijking op de inhoud, op de politieke behoefte en de realisatie van een meerjarig perspectief.
7. Richting de adviesraden wordt meer gestuurd op het doorvoeren van een verdere productdifferentiatie. Hierdoor wordt het mogelijk om naast uitgebreidere, langer durende trajecten gericht op complexe vraagstukken ook binnen enkele maanden antwoord te krijgen op acute adviesvragen van strategische aard waar op korte termijn een beslissing over wordt genomen. Nu al wordt een toename van het aantal briefadviezen geconstateerd. Ook door het ontwikkelen van

¹ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 III, nr. 11 «Toekomst adviesstelsel»

nieuwe en effectievere vormen om te communiceren met regering en parlement over de kernboodschappen van adviezen, kan de effectiviteit en bruikbaarheid verder worden vergroot.

Een goed functionerend kennis- en adviesstelsel is van wezenlijk belang voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Met de adviescolleges beschikken we over deskundige, onafhankelijke en waardevolle adviseurs. Ik ga er van uit dat het stelsel van adviescolleges door middel van bovenstaande beleidsvoornemens nog beter benut kan worden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner