

Vergaderjaar 2007–2008

31 201

Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008

Nr. 24

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 23 januari 2008

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft een aantal vragen aan de regering voorgelegd over paragraaf 3.3, de adviesfunctie, van de Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008 (TK 31 202, nr. 3 herdruk) van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De regering heeft deze vragen beantwoord bij brief van 22 januari 2008. Vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Leerdam

Adjunct-griffie van de commissie,
Hendrickx

¹ Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA), Anker (CU) en Vacature (algemeen).
Plv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Atsma (CDA), Van Gent (GL), Knops (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Cramer (CU) en Vermeij (PvdA).

Kan nader worden toegelicht waarom de regering de adviesinfrastructuur wil herzien? Wat is het doel van de voorgestelde operatie? Waarom wordt voorgesteld de huidige adviesstructuur, die langs departementale lijnen is georganiseerd, te veranderen? Wat zijn de problemen van het huidige stelsel?

De herziening van de adviesinfrastructuur maakt deel uit van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Dit programma is er op gericht de rijksdienst te verkleinen en meer ontkokerd te doen functioneren. Om de ontkokering van de rijksdienst effectief te doen zijn wordt voorgesteld ook de adviesraden, als actoren in de eerste fase van het beleidsproces, meer ontkokerd en efficiënter te organiseren.

Het Nederlandse stelsel van adviesraden functioneert redelijk. Er worden over het algemeen nuttige adviezen geproduceerd waarin nieuwe wegen worden verkend en kritisch tegen ontwikkelingen wordt aangekeken. De belangrijkste overwegingen om tot een aanpassing te komen zijn:

- a. het kabinet wil een vermindering van de beleidsdruk en beleidsdrukte. Daartoe is o.a. het beleidsdeel van de ambtelijke dienst met 20% verkleind. Het past in deze lijn om ook de adviesraden met een vergelijkbaar percentage te verkleinen.
- b. Er sprake van te weinig flexibiliteit. Adviesraden brengen volgens een vast ritme adviezen uit, waarbij er te weinig relatie bestaat met de beleidsbehoefte aan adviezen. De adviezen zijn soms ook te voorspelbaar, enerzijds doordat er sprake is van een grote stabiliteit in de samenstelling van de adviesraden en hun secretariaten, anderzijds doordat men met enige regelmaat op bepaalde onderwerpen terugkomt zonder wezenlijk nieuwe richtingen aan te geven.
- c. De adviesraden zijn veelal departementaal georganiseerd. Met name waar behoefte is aan een minder verkokerde beleidsvorming, worden daardoor kansen gemist.

Kern van de voorstellen is:

- a. een kleinere vaste kern per adviesraad, met tegelijkertijd een min of meer vast aantal ad hoc-leden die ingezet kunnen worden voor specifieke adviesopdrachten
- b. Clustering waar mogelijk op een hoger abstractieniveau dan per departement
- c. Grotere uitwisselbaarheid van het personeel van de secretariaten
- d. Verhouding gevraagd-ongevraagd advies 80: 20
- e. Reductie van de kosten met 20% Zoals is aangegeven in paragraaf 26 van de nota Vernieuwing Rijksdienst is de probleemanalyse van het kennis- en adviesstelsel de laatste jaren op verschillende plaatsen gemaakt. De conclusies uit twee Evaluaties van de Kaderwet adviescolleges (1997–2001, 2001–2005 TK 28 101, nr. 1 en TK 24 503, nr. 33), het rapport «Het adviesstelsel doorgelicht» (TK 24 503, nr. 33), het rapport «Spelen met doorwerking» (TK 24 503, nr. 33) signaleren de volgende problemen, zoals ook weergegeven in de brief van de toenmalige minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer (TK 24 503, nr. 33):
 - het adviesstelsel werkt nog te vaak verkokerd waardoor intersectorale advisering niet goed van de grond komt;
 - het advies en de adviesaanvraag sluiten vaak niet voldoende op elkaar;
 - er wordt te weinig gebruik gemaakt van «frisse», nieuwe leden waardoor de gegeven adviezen een zekere mate van voorspelbaarheid vertonen.

Daarnaast werd uit het rapport «De overheid in de kennissamenleving» eindverslag SG-Beraad dat in december 2004 is gepubliceerd duidelijk dat er te veel ruimte is voor advies waar eigenlijk geen behoefte aan is en aan

de andere kant weinig aandacht bestaat voor strategische advisering voor de middellange termijn.

Met de motie Nijs/Spies (TK 28 101, nr. 6) waarin de regering wordt opgeroepen het adviesstelsel af te slanken, het stelsel efficiënter, multidisciplinair op afstand en met flexibele resourcing opnieuw in te richten is deze probleemanalyse door de Tweede Kamer overgenomen. Deze motie volgde op de motie Verhagen (TK 29 800, nr. 4) waarin een afslanking op onder andere adviesraden werd ingeboekt voor de jaren 2005, 2006 en 2007.

2

Zit achter de voornemens om het aantal adviesorganen te clusteren en af te slanken ook de bedoeling om het primaat van de politiek te versterken? Zo ja, hoe komt dat tot uitdrukking? Draagt de operatie er juist niet toe bij dat «tegenmachten» worden verzwakt in plaats van versterkt? Wat komt er terecht van de, ook door de regering beleden, noodzaak van «georganiseerde tegenspraak», die zo vitaal voor een parlementaire democratie wordt geacht?

De belangrijkste overwegingen om tot een aanpassing van het adviesstelsel te komen zijn:

- d. het kabinet wil een vermindering van de beleidsdruk en beleidsdrukte. Daartoe is o.a. het beleidsdeel van de ambtelijke dienst met 20% verkleind. Het past in deze lijn om ook de adviesraden met een vergelijkbaar percentage te verkleinen.
- e. Er sprake van te weinig flexibiliteit. Adviesraden brengen volgens een vast ritme adviezen uit, waarbij er te weinig relatie bestaat met de beleidsbehoefte aan adviezen. De adviezen zijn soms ook te voorspelbaar, enerzijds doordat er sprake is van een grote stabiliteit in de samenstelling van de adviesraden en hun secretariaten, anderzijds doordat men met enige regelmaat op bepaalde onderwerpen terugkomt zonder wezenlijk nieuwe richtingen aan te geven.
- f. De adviesraden zijn veelal departementaal georganiseerd. Met name waar behoefte is aan een minder verkokerde beleidsvorming, worden daardoor kansen gemist.

Het doel van de herinrichting van het kennis- en adviesstelsel is niet zozeer het versterken van het primaat van de politiek maar het tot stand brengen van een ontkokerd en afgeslankt adviesstelsel dat efficiënt adviseert en waarin kennis en beleid beter op elkaar aansluiten. Wel is daarbij het streven de advisering beter te laten aansluiten op de adviesbehoefte van de politiek. De beoogde herinrichting moet als resultaat hebben dat het adviesstelsel wat betreft alle functies, ook die van «tegenmacht», beter gaat functioneren. Daarbij geldt dat de omvang van de adviesorganen niets zegt over de betekenis die zij als tegenmacht kunnen hebben.

3

Is er een analyse gemaakt van de resultaten van eerdere ingrepen in de adviesinfrastructuur, zoals de minister het noemt? Is er lering uit getrokken? Zo ja, welke?

Zie het antwoord op vraag 1.

4

Hoe beoordeelt de regering de resultaten van de herziening van het adviesstelsel, zoals die voortvloeide uit de operatie «Raad op Maat»?

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw zijn een aantal studies gedaan naar het ontstaan van de wildgroei en het ontbreken van samenhang in het adviesstelsel. Deze onderzoeken wezen erop dat uniformering

en versobering van het adviesstelsel noodzakelijk was: er bleek namelijk een onafhankelijk stelsel te zijn ontstaan, waarbij het politieke primaat uit het zicht was verdwenen. Mede op basis van het onderzoek Raad op Maat (commissie-De Jong) is toen besloten het adviesstelsel te herzien. Daarvoor zijn verschillende wetten nodig geweest, waaronder de Herzieningswet adviesstelsel, ook wel bekend onder de naam «woestijnwet». Alle bestaande adviescolleges werden opgeheven en per ministerie zijn één of meer vaste adviescolleges opnieuw ingesteld. Op 1 januari 1997 trad de Kaderwet Adviescolleges in werking, als sluitstuk van de herzieningsoperatie. De Kaderwet heeft als doel: het bewerkstelligen van versobering, creëren van meer transparantie, verheldering van politieke besluitvorming en zorgen voor betere politieke aansturing. Deze wet is niet zonder resultaat gebleven. Telde het adviesstelsel in 1977 nog 368 van elkaar onafhankelijke permanente adviesorganen, na de inwerkingtreding was er sprake van circa 25 vaste adviescolleges. Enkele jaren na de inwerkingtreding ontstond er echter discussie over de werking van het adviesstelsel (zie antwoord vraag 1).

5

Wat zijn voor de regering de voornaamste functies van adviesorganen? Hoe oordeelt de regering in dit verband over draagvlakverbreding, inschakeling van externe expertise, vertegenwoordiging en probleemverbreding? Welke andere functies ziet de regering in dit verband?

Zoals ook aangegeven in het rapport «Het adviesstelsel doorgelicht» (TK 24 503, nr. 33) is de belangrijkste rol van de strategische adviescolleges waar de paragraaf in de nota Vernieuwing Rijksdienst betrekking op heeft het adviseren van de regering en beide Kamers der Staten-Generaal over hoofdlijnen van beleid op de lange en middellange termijn. De adviescolleges kunnen daarnaast de rol van vraagbaak vervullen, kunnen een signalerende functie hebben of een rol spelen in het maatschappelijk debat, onder andere in de functie van «countervailing power». Belangrijk is hierbij op te merken dat in meerdere rapporten «Het adviesstelsel doorgelicht», Evaluatie Kaderwet Adviescolleges 2001–2004, «Spelen met doorwerking» (alle TK 24 503, nr. 33) valt terug te lezen dat de belangrijkste rol van strategische advisering nu onvoldoende uit de verf komt. Departementen zijn daarvoor vaak te dominant gericht op de korte termijn. Strategische adviesraden vervullen hun taken niet eenduidig en geven ook andere dan strategische adviezen of richten zich (deels) op het maatschappelijk debat. Er is teveel ruimte voor advies waar eigenlijk geen behoefte aan is.

Een van de doelstellingen van de herinrichting van het adviesstelsel is om door een betere communicatie tussen departementen en adviescolleges de focus van het adviesstelsel meer te richten op strategische advisering.

6

Hoe beziet de regering de rol van adviesorganen? Gaat het om het geven van «strategische» visies op complexe zaken of om het leveren van «inhoudelijke» kennis over complexe zaken? Wat moet de functie van adviesorganen zijn?

Zie het antwoord op vraag 5.

7

Hoe beoordeelt de minister het feit dat na de invoering van het adviesstelsel, zoals voortvloeiend uit het rapport «Raad op Maat», er ook regelmatig ad hoc adviescommissies zijn ingesteld? Passen deze ad hoc adviescommissies in de nieuwe opzet van de adviesinfrastructuur?

De kaderwet adviescolleges voorziet in de mogelijkheid tot het instellen van eenmalige (ad hoc) adviescolleges. Het instellen van een ad hoc commissie past daarmee binnen «het adviesstelsel voortvloeiend uit het Rapport Raad op Maat». De Kaderwet kent een soberheidsdoelstelling. Het kabinet is daarom terughoudend met het instellen van eenmalige adviescolleges (motie-Halsema 29 508, nr. 1). Het instellingsbesluit van elk nieuw Kaderwet adviescollege wordt mede door de minister van BZK ondertekend. Daar gaat in het algemeen een behandeling in de ministerraad van het voornemen tot instelling van een dergelijk college aan vooraf. De behandeling in de ministerraad en de medeondertekening geven de mogelijkheid om de omvang van het stelsel te beheersen: een nieuw adviescollege wordt alleen ingesteld na een strikte beleidsmatige afweging en een juridische toets. Het instellen van een ad hoc commissie blijft ook binnen het nieuwe stelsel mogelijk.

In het herziene, flexibele adviesstelsel dat met de maatregelen in de nota Vernieuwing Rijksdienst tot stand wordt gebracht, zal op termijn minder behoefte zijn aan het instellen van ad hoc adviescommissies. Door binnen elk adviesdomein de adviesgroepen in te richten op basis van het flexibele kaartenbakmodel (adviesraad met een kleine vaste kern met daaromheen een flexibele schil) kunnen ad hoc adviesaanvragen waarvoor nu tijdelijke adviescommissies moeten worden ingesteld (die meer dan eens na verloop van tijd worden omgezet in vaste adviescolleges, zie Evaluatie van de Kaderwet Adviescolleges TK 24 503, nr. 33) worden beantwoord door een adviesgroep met deskundigen die uit de kaartenbak kan worden samengesteld.

8

Hoe verhoudt het instellen van ongeveer 20 nieuwe (ad hoc) commissies, in het eerste jaar van het nieuwe kabinet, zich tot het afslanken van het reguliere adviesstelsel?

Zoals in antwoord op de vorige vraag ook al aangegeven, is het kabinet terughoudend met het instellen van adviescolleges. In het eerste jaar van het nieuwe kabinet zijn vier eenmalige adviescolleges ingesteld. Echter, naast de Kaderwet adviescolleges bestaat er een groot aantal (ca. 300) andere (ambtelijke) commissies. Deze commissies vallen niet binnen het bereik van de Kaderwet adviescolleges, omdat ze bijvoorbeeld adviseren over de uitvoering van beleid of uit meer dan vijftig procent ambtenaren bestaan. Zie ook het antwoord op vraag 7.

9

Kan de minister reageren op de hoofdbezwaren tegen het «herontwerp van de adviesinfrastructuur», zoals die tijdens een hoorzitting van Tweede en Eerste Kamer zijn verwoord door de Vice-president van de Raad van State? Kan zij daarbij met name ingaan op diens opmerking dat de minister zich te veel laat leiden door «bureaucratisch-bedrijfsmatige logica»? En op diens vraag of op deze manier wel recht wordt gedaan aan wat hij noemde «de maatschappelijke diversiteit» die niet kleiner, maar groter wordt: «Moeten adviescolleges juist ook niet die maatschappelijke diversiteit weerspiegelen in plaats van een evenbeeld van de overheid te vormen?»

Er is met waardering kennis genomen van het betoog van de Vice-president van de Raad van State. De opmerking dat met het voorstel teveel wordt geredeneerd volgens een «bureaucratisch-bedrijfsmatige logica» kan ik echter niet delen: er wordt met de herinrichting van het adviesstelsel juist ingezet op een verbetering van de kwaliteit van dit stelsel. Daartoe worden maatregelen genomen als de ontkokering van het adviesstelsel zodat meer multidisciplinair wordt geadviseerd (een van de vereisten uit de motie-Nijs/Spies TK 28 101, nr. 6), de communicatie

tussen departement en adviesgroepen wordt verbeterd opdat betere adviesvragen worden gesteld en daarmee beter bruikbare adviezen worden gegeven. Met de bevordering van de mobiliteit van secretariaats-medewerkers tussen de secretariaten van de verschillende adviesraden wordt (conform de aanbeveling uit het rapport «Het adviesstelsel doorgelicht van UvT en Berenschot, TK 24 503, nr. 33) beoogd de uitwisseling van kennis te bevorderen en de doorwerking van adviezen te verbeteren. Het flexibeler inrichten van adviesraden aan de hand van het kaartenbakmodel kan een verfrissende werking hebben op het adviesstelsel, dat door het vaste karakter van de adviesraden in enige mate rigide is, doordat uit een grotere vijver van deskundigen gevist kan worden (zie ook Evaluatie van de Kaderwet adviescolleges 2001–2004 TK 24 503, nr. 33). Het flexibeler opzetten van de adviesgroepen geeft dus meer mogelijkheden om de diversiteit in de maatschappij te weerspiegelen. De adviesfunctie blijft derhalve bestaan, alleen anders en effectiever ingericht. Het is niet de bedoeling dat tegenspraak-functie wordt uitgehold en evenmin dat advies alleen in dienst van beleid zou staan.

10

Wat gaat de minister doen met de talloze verbetervoorstellen van de verschillende adviesraden, zoals die gegeven worden in antwoord op vraag drie van de inventarisatie van de Eerste Kamer, weergegeven in het rapport van de bijdragen voor de openbare bijeenkomst «Toekomst van de adviezen kennisinfrastructuur»?

In de nota Vernieuwing Rijksdienst is aangegeven dat de herinrichting van het kennis- en adviesstelsel een veranderingsproces is dat in overleg met de raden zal worden gestart, met daarbij een fasering. De bijdragen van de adviesraden ten behoeve van de openbare bijeenkomst georganiseerd door de Eerste Kamer zullen vanzelfsprekend in het verdere traject worden betrokken.

11

Verschillende adviesraden spreken positief over ontkokering en samenhang in advisering. Zij vragen hierin wel meer regie. Hoe komt de minister aan deze vragen tegemoet?

Door ontkokering en clustering van raden in vijf beleidsdomeinen wordt meer samenhang in de advisering bereikt. Wat betreft het verbinden van de verschillende adviesgroepen met elkaar en met planbureaus en andere kennisinstituten voorzien de voorstellen in een synergetische rol voor de WRR.

Bij het vaststellen van werkprogramma's en het concreet vragen van advies kan vanuit departementen meer aandacht worden besteed aan het bestrijden van overlap en verkoking in advisering. Dit kan bijvoorbeeld door, ingevolge artikel 23 van de Kaderwet adviescolleges, aan een adviesvraag de voorwaarde te koppelen dat deze multidisciplinair door adviesgroepen uit de verschillende domeinen wordt opgepakt. Het kabinet werkt sinds twee jaar aan ontkokering door het totaal aan werkprogramma's van adviesraden en planbureaus in samenhang op één moment in de ministerraad te bespreken.

12

Hoe vaak heeft een minister (persoonlijk) contact met adviesorganen?

Uit het rapport «Het adviesstelsel doorgelicht» (TK 24 503, nr. 33) blijkt dat ruim de helft van de ondervraagde strategische adviescolleges twee tot vier keer per jaar gesprekken voeren met de ambtelijke top en/of bewindslieden. Dit contact vindt meestal plaats naar aanleiding van het concept-werkprogramma.

13

Hoeveel geld gaat de herinrichting van het adviesstelsel kosten? Hoeveel geld gaat het opleveren?

Het doel van de herinrichting is niet in de eerste plaats het behalen van een budgettaire taakstelling. Ook wat betreft totale fte-taakstelling is het aantal fte's dat de afslanking op de secretariaten van de adviesraden oplevert beperkt. Een inschatting van de kosten en de baten van de herziening van het adviesstelsel is op voorhand niet te maken.

14

Welke kosten (personeel, huisvesting, etc.) zijn per jaar verbonden aan de adviesorganen (graag de gegevens over de afgelopen drie jaar)?

| | Fte 2006 | Budget 2006 |
|--|----------|-------------|
| Strategische adviescolleges | 183.4 | 21 306 000 |
| Technisch-specialistische adviescolleges | 152.8 | 11 668 918 |
| Totaal vaste adviescolleges | 336.2 | 32 974 918 |

15

Hoe verhouden de voorgestelde maatregelen zich tot de kosten, verbonden aan de adviesorganen en de kennisinstellingen?

Zie het antwoord op vraag 13.

16

Welke kosten zijn per departement en in het totaal verbonden aan het instellen van ad hoc commissies (graag de gegevens over de afgelopen drie jaar)? Welke kosten zijn per departement en in het totaal verbonden aan het inhuren van externe beleidsadviseurs en strategische adviseurs (graag de gegevens over de afgelopen drie jaar)?

Het Kabinet heeft in 2005 besloten alle vergoedingen die leden van adviescommissies van de Rijksoverheid ontvangen openbaar te maken. Alle vergoedingen van nieuw in te stellen commissies worden in zowel de Staatscourant als via de website van de departementen gepubliceerd. In het herziene, flexibele adviesstelsel dat met de maatregelen in de nota Vernieuwing Rijksdienst tot stand wordt gebracht, zal op termijn minder behoefte zijn aan het instellen van ad hoc adviescommissies. Door binnen elk adviesdomein de adviesgroepen in te richten op basis van het flexibele kaartenbakmodel (adviesraad met een kleine vaste kern met daaromheen een flexibele schil) kunnen ad hoc adviesaanvragen waarvoor nu tijdelijke adviescommissies moeten worden ingesteld (die meer dan eens na verloop van tijd worden omgezet in vaste adviescolleges, zie Evaluatie van de Kaderwet Adviescolleges TK 24 503, nr. 33) worden beantwoord door een adviesgroep met deskundigen die uit de kaartenbak kan worden samengesteld. Zie het antwoord op vraag 7 en 8.

17

Is de «probleemanalyse» over advisering, adviescolleges en adviesstelsel, zoals gemaakt in de nota Vernieuwing Rijksdienst, niet veel te algemeen om tot zo'n vergaand «herontwerp van de adviesinfrastructuur» te komen? Welke concrete aanwijzingen en signalen zijn er dat er een overmaat aan adviezen is? Welke maatstaf hanteert de minister om de kwaliteit te meten? Waarop is gebaseerd dat beleidsadviezen «soms te weinig bruikbaar [...] voor beleid» zijn?

Zie het antwoord op vraag 1.

18

Van wie zijn de «veelgehoorde signalen» dat er teveel adviezen en studies zijn afkomstig? Welke argumenten werden daarvoor gebruikt? Wie beoordeelt of die al dan niet terecht zijn?

Zie het antwoord op vraag 1.

19

Hoe is de beoordeling van de verschillende raden tot stand gekomen? Wie zijn bij deze beoordeling betrokken?

Voor de herinrichting van het adviesstelsel is het stelsel als geheel beschouwd en is gezocht naar oplossingen die het stelsel als geheel beter doen functioneren. Daarvoor is gebruikt gemaakt van de rapporten en evaluaties die worden genoemd in het antwoord op vraag 17: deze rapporten zijn het resultaat van onderzoek waarin het functioneren van alle adviescolleges in de zin van de Kaderwet is betrokken.

20

Blijft er voldoende kennis en netwerk behouden binnen de adviesraden bij voorgenomen afslanking?

De afslanking, die voornamelijk betrekking heeft op de secretariaten, hoeft geen afbreuk te doen aan de kennis en netwerken binnen het adviesstelsel. Een van de maatregelen, de versterking van de mobiliteit van secretariaatsmedewerkers tussen de secretariaten van de verschillende adviescolleges kan, conform een van de aanbevelingen in het rapport «Spelen met doorwerking» (TK 24 503, nr. 33), juist een impuls betekenen voor de verdieping van de kennis en vergroting van het netwerk tussen de adviesraden. De flexibeler opzet van de raden zelf, door middel van implementatie van elementen van het kaartenbakmodel geeft de mogelijkheid om de adviescolleges meer «verfrissend» samen te stellen, waardoor de groep deskundigen en de hoeveelheid kennis waaruit wordt geput niet alleen groter wordt, maar ook de kennis regelmatig wordt verversd.

21

Hoe kan worden gegarandeerd dat in de nieuwe, voorgestelde opzet van het adviesstelsel de negatieve signalen, zoals beschreven, worden omgebogen tot positieve signalen? Van wie, vanuit welke «stakeholders», komen deze negatieve signalen? Hoe luiden deze negatieve signalen meer specifiek?

Zoals in het antwoord op vraag 1 is weergegeven zijn de signalen ontleend aan meerdere onderzoeken die in het recente verleden zijn uitgevoerd. Voor het opstellen van deze rapporten is met alle stakeholders gesproken.

22

Wat wordt bedoeld met de zin «Ook de rijksdienst is nog onvoldoende in staat de wisselwerking tussen kennis en beleid effectief te organiseren»?

Deze zin heeft betrekking op het probleem dat ook in de brief van de minister van BVK aan de Tweede Kamer (TK 24 503, nr. 33) als een van de hoofdproblemen in het huidige adviesstelsel wordt gedeut: «dat advies en adviesaanvraag vaak niet voldoende op elkaar aansluiten.» Om dit probleem op te lossen zijn o.a. kenniskamers ingesteld waarin beleidsmakers en medewerkers van kennisinstuten- en adviesraden elkaar kunnen ontmoeten. De werking van deze kenniskamers moet worden versterkt door de verbinding met de politiek-ambtelijke top duidelijker te

leggen, bijvoorbeeld door toegang te bieden tot de bestuursraad van een departement.

23

Kan nader worden toegelicht waarom de regering de WRR «ten volle zijn plaats» wil laten behouden?

De WRR adviseert de regering op multidisciplinaire wijze over toekomstige, strategische ontwikkelingen die van groot maatschappelijk belang zijn. De in het antwoord op vraag 1 gesignaleerde problemen die het huidige kennis- en adviesstelsel kenmerken komen niet terug in een analyse van het functioneren van de WRR.

24

In hoeverre zorgt de WRR voor een ontkokerde en flexibele manier van werken als het om het adviesstelsel gaat?

Zoals in eerdere antwoorden gesteld wordt het huidige adviesstelsel gekenmerkt door onvoldoende synergie. Tussen adviescolleges onderling en tussen adviescolleges en kennisinstellingen bestaat te weinig communicatie en wordt te weinig samengewerkt (zie ook «Het adviesstelsel doorgelicht», TK 24 503, nr. 33). De WRR kan door zijn centrale plaats in de kennis- en adviesinfrastructuur de synergie tussen adviescolleges en kennisinstellingen versterken en een horizontaal netwerk onderhouden om zodoende de uitwisseling van kennis, methoden en technieken te bevorderen. Daarbij gaat het om het organiseren van inhoudelijke, betekenisvolle interactie. De WRR zal geen verticale, coördinerende positie in het nieuwe adviesstelsel innemen. De WRR kan door zijn synergetische rol een bijdrage leveren aan ontkokering en flexibilisering, maar deze doelstellingen zullen vooral door de wijzigingen in het adviesstelsel zelf moeten worden gerealiseerd.

25

Roept het pleidooi voor clustering niet het risico op dat (beleids-)adviesring ondergeschikt wordt gemaakt aan verkokerde departementale en ambtelijke structuren en patronen? Is dit voor een organisatie die top – down wordt geleid wel een goede methode om coördinatie tot stand te brengen? Waarom wordt teruggegrepen op een indeling die ook al meer dan 25 jaar oud is? Is er niet veel meer te zeggen voor benadering die uitgaat van actuele politieke en maatschappelijke kwesties? Juist ook om de gewenste aansluiting met beleid beter tot stand te brengen?

De in de nota Vernieuwing Rijksdienst voorgestelde herziening van het adviesstelsel is er juist op gericht de verkokering en versnippering in het adviesstelsel langs departementale lijnen terug te dringen. De relatie tussen adviesraden en departementen wordt juist strategisch sterker, omdat departementen samen vragen articuleren en waar nodig samen op adviezen reageren. De wijze waarop de vijf domeinen vervolgens met elkaar in verband worden gebracht – met de WRR als inhoudelijke intermediair – is niet verticaal, maar in tegendeel juist horizontaal. Dat is waarschijnlijk ook het verschil met de Cie Vonhoff, waarbinnen nog sterk werd gedacht in termen van sturen in plaats van het organiseren van kwalitatief hoogwaardige verbindingen. De clustering naar vijf domeinen is weliswaar een idee dat al 25 jaar geleden is voorgesteld, maar dat nooit goed is geëffectueerd. Met de zogenaamde Woestijnwet is gekozen voor verkokering, maar voortschrijdend inzicht bestaat erin dat deze indeling heeft geleid tot communicatie langs departementale lijnen en paradigma's, hetgeen soms zeker nuttig is, maar onvoldoende strategische meerwaarde heeft opgeleverd.

Met het overnemen van elementen van het «kaartenbakmodel» krijgen adviescolleges toegang tot een grotere bron van deskundigheid die bovendien, vanwege het flexibele karakter, regelmatig verversd kan worden. In grote lijnen komt dit model neer op een adviesraad met een kleine vaste kern van leden met daaromheen een flexibele schil van deskundigen. Uit deze kaartenbak van deskundigen kan per advies een commissie worden samengesteld. Zodoende kan op actuele maatschappelijke en politieke kwesties juist meer dan nu het geval is worden geadviseerd door de adviescolleges die deel uitmaken van het adviesstelsel en hoeft minder een beroep gedaan te worden op externe deskundigen: deze deskundigen kunnen namelijk makkelijk worden opgenomen in de kaartenbak (zo leert ook de praktijk van de Gezondheidsraad).

Naast de voorgenomen herziening is het sinds 2006 gebruik dat het kabinet jaarlijks alle werkprogramma's van adviesraden en planbureaus integraal in de ministerraad bespreekt. Deze bespreking in de Ministerraad draagt bij aan een integrale afweging van gewenste adviezen in het licht van de actuele politieke en maatschappelijke kwesties en van strategische vraagstukken die meer in de toekomst liggen. Dit is een eerste stap in de goede richting. In 2007 hebben de secretariaten van de adviesraden hun werkprogramma's collectief aan de MP aangeboden waarbij alle voorname binnen het kader van het beleidsprogramma zijn geplaatst.

26

Wat wordt bedoeld met de «synergetische rol» voor de WRR?

Zoals in eerdere antwoorden gesteld wordt het huidige adviesstelsel gekenmerkt door verkokering. Het gevolg van die verkokering is dat er tussen adviescolleges onderling en tussen adviescolleges en kennisinstellingen te weinig communicatie bestaat en te weinig samen wordt gewerkt (zie ook «Het adviesstelsel doorgelicht», TK 24 503, nr. 33). De WRR kan door zijn centrale plaats in de kennis- en adviesinfrastructuur de communicatie tussen adviescolleges en kennisinstellingen versterken om zodoende de uitwisseling van kennis, methoden en technieken te bevorderen.

27

Waarom wordt gekozen voor de indeling «fysieke omgeving»; «sociaal-culturele omgeving»; «economie»; «bestuur en veiligheid»; en het «internationale veld»? Waarom lijkt dat een vruchtbare indeling van de kennis- en adviesinfrastructuur?

Zie het antwoord op vraag 25.

28

Waarom stelt de regering voor te ontkokeren en af te stappen van de historisch gegroeide lijnen en vervolgens vijf specifieke beleidsgebieden naar voren te schuiven? Zijn de gehanteerde indelingen van regeringsbeleid niet ook door de tijd bepaalde indelingen? Creëert de regering hiermee niet een nieuwe «kokering»?

Zie het antwoord op vraag 1 en vraag 25.

29

Kan de minister nog eens helder uiteenzetten wat haar voor ogen staat? Is het inderdaad de bedoeling dat er, onder regie van de WRR, vijf adviesraden komen, één voor elk van de voornaamste domeinen van het regeringsbeleid? Gaan die adviesraden, volgens de voorstellen van de minister, werken volgens een «kaartenbakmodel» (kleine raad, subcommissies naar behoefte)? En wordt die complete «adviesinfrastructuur»

gerealiseerd door kleinere, flexibele en vooral ook gecentraliseerde secretariaten?

De belangrijkste overwegingen om tot een aanpassing van het adviesstelsel te komen zijn:

- g. het kabinet wil een vermindering van de beleidsdruk en beleidsdrukte. Daartoe is o.a. het beleidsdeel van de ambtelijke dienst met 20% verkleind. Het past in deze lijn om ook de adviesraden met een vergelijkbaar percentage te verkleinen.
- h. Er sprake van te weinig flexibiliteit. Adviesraden brengen volgens een vast ritme adviezen uit, waarbij er te weinig relatie bestaat met de beleidsbehoefte aan adviezen. De adviezen zijn soms ook te voorspelbaar, enerzijds doordat er sprake is van een grote stabiliteit in de samenstelling van de adviesraden en hun secretariaten, anderzijds doordat men met enige regelmaat op bepaalde onderwerpen terugkomt zonder wezenlijk nieuwe richtingen aan te geven.
- i. De adviesraden zijn veelal departementaal georganiseerd. Met name waar behoefte is aan een minder verkokerde beleidsvorming, worden daardoor kansen gemist.

Kern van de voorstellen is:

- f. een kleinere vaste kern per adviesraad, met tegelijkertijd een min of meer vast aantal ad hoc-leden die ingezet kunnen worden voor specifieke adviesopdrachten
- g. Clustering waar mogelijk op een hoger abstractieniveau dan per departement
- h. Grotere uitwisselbaarheid van het personeel van de secretariaten
- i. Verhouding gevraagd-ongevraagd advies 80: 20
- j. Reductie van de kosten met 20%

Voor de details van de voorgestane verandering van het adviesstelsel verwijs ik u naar paragraaf 34 van de nota Vernieuwing Rijksdienst. Daarbij moet opgemerkt worden dat de WRR geen leidende regierol maar een synergetische rol krijgt in het herziene stelsel van adviescolleges, waarbij het gaat om het verbinden van adviescolleges met elkaar en met kennisinstellingen. Voor de adviescolleges in de verschillende domeinen geldt dat bekeken zal worden in hoeverre elementen van het kaartenbakmodel (adviescollege bestaande uit een kleine vaste kern met daaromheen een flexibele schil die ook ad hoc vragen aankan) kunnen worden toegepast. Met betrekking tot de secretariaten, waarvoor ook de rijksbrede taakstelling op de kolom kennis/advies/beleid van 20% geldt, wordt geen centralisatie voorgesteld, maar wel ingezet op het vergroten van de mobiliteit van secretariaatsmedewerkers tussen de verschillende adviescolleges.

30

Hoe verhoudt zich de noodzaak van kennis van het politiek ambtelijk proces met het «kaartenbakmodel»? Is dit laatste niet uitsluitend relevant bij specialistische adviezen?

Doelstelling van een flexibeler opzet van de adviescolleges is dat, meer dan in de huidige vaste samenstelling van de adviesraden, per hoofdprobleem de beste expertise kan worden gemobiliseerd. Daarbij geldt dat het «kaartenbakmodel» van de Gezondheidsraad zeker niet één op één kan worden overgezet naar de strategische adviesraden, maar het overnemen van de waardevolle elementen van dit flexibele model kansen biedt op een flexibeler adviesfunctie. De bij adviesraden (zowel leden als secretariaat) aanwezige kennis van het politiek-ambtelijk proces kan met een flexibeler en groter bestand van deskundigen en de daarmee gepaard gaande toename van diversiteit van deskundigheid, juist verder vergroot worden.

31

Hoe verhoudt zich de noodzaak van «advisering in perspectief», ook in historisch en institutioneel perspectief, met het «kaartenbakmodel»?

Zie het antwoord op vraag 30.

32

In hoeverre kan met het «kaartenbakmodel» à la de Gezondheidsraad worden bevorderd dat er onpartijdige, objectieve en onafhankelijke adviezen worden uitgebracht? Wie bepaalt welke deskundige uit de «kaartenbak» wordt benaderd? Is dat de adviesraad zelf of de regering?

De voorgestelde herziening van het adviesstelsel heeft geen gevolgen voor artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges: ook in de toekomst zullen de leden van een adviescollege worden benoemd op grond van hun deskundigheid. Hun lidmaatschap is niet afhankelijk van het bekleden van een bepaalde functie of het hebben van een bepaalde hoedanigheid. Ook vertegenwoordigen de leden geen bijzondere belangen (MvT, 24 503, nr. 3, p. 13).

Ook met het kaartenbakmodel dienen de leden hun functie onafhankelijk uit te oefenen. Het overnemen van de waardevolle elementen van het «kaartenbakmodel» heeft het vergroten van de flexibiliteit en deskundigheid van adviesraden tot doel. De toename aan expertise en perspectieven van waaruit geadviseerd wordt biedt daarnaast extra garanties voor onpartijdigheid, objectiviteit en onafhankelijkheid van de advisering door een adviescollege: doordat gekozen kan worden uit een grote groep aan deskundigen en daardoor eventuele belangenbehartiging kan worden geneutraliseerd door een evenwichtige samenstelling van de specifieke adviescommissie.

De keuze van deskundigen voor het opstellen van een specifiek advies wordt gemaakt door de adviesraad zelf, naar het voorbeeld van de Gezondheidsraad, door een vaste kern onder meer bestaand uit de voorzitter van de adviesraad.

33

Kan de minister uitleggen hoe zij zich de toekomstige adviesfunctie op het terrein van energie, wetenschap en technologie voorstelt? Komt er een centrale adviesraad volgens het kaartenbakmodel? Of wordt het een ad hoc structuur?

Indien op het terrein van energie, wetenschap en technologie behoefte bestaat aan een adviesgroep kan op dit terrein een nieuwe adviesgroep worden ingesteld, die ter bevordering van de flexibiliteit in advisering en het actuele gehalte van de kennis, met een kleine vaste kern met daaraan een flexibele schil die ook ad hoc vragen aankan. Indien in de adviesbehoefte beter kan worden voorzien door het per onderwerp samenstellen van ad hoc commissies kan daar natuurlijk ook voor worden gekozen.

34

Hoe reageert de minister op klachten van de Gezondheidsraad dat deze raad al veel meer dan 20% is «gekort»? Is het juist dat de korting oploopt tot 40% en dat noodzakelijke adviezen – welke? – op zich laten wachten?

De uitvoering van de taakstelling met betrekking tot de Gezondheidsraad behoort tot de verantwoordelijkheden van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft mij bericht dat het beeld dat de Gezondheidsraad door de nieuwe taakstelling voor 40% wordt aangeslagen in vergelijking met andere onderdelen (zoals eerder in een brief aan de Eerste en Tweede Kamer

door de voorzitter van de raad is geschetst en in de media ook aandacht heeft gekregen) niet correct is. Zoals aangegeven bedraagt de huidige taakstelling voor de Gezondheidsraad 20%. In de afgelopen periode heeft de Gezondheidsraad te maken gehad met taakstellingen die zijn doorgevoerd bij de kabinetten van Balkenende I en II. Voor de Gezondheidsraad betrof dit de motie Verhagen uit de Tweede Kamer die leidde tot een bijstelling van € 390 000 en de taakstellingen Balkenende I en II (respectievelijk € 376 000 en € 210 000). De Gezondheidsraad is bij deze taakstellingen zeker niet harder aangeslagen dan andere adviesraden zoals de RVZ en de RMO. Ook de andere VWS-onderdelen zijn getroffen door de cumulatie van opeenvolgende taakstellingen.

35

Is het mogelijk een actueel overzicht op te stellen van zowel de kenniscentra van het Rijk zelf, als van de kenniscentra die door het Rijk worden ingehuurd? Zo ja, zou de Kamer deze dan kunnen ontvangen?

Het is niet mogelijk een volledig en actueel overzicht van de bedoelde kenniscentra op te stellen. Volledige beantwoording van deze vraag zou een gedetailleerd onderzoek vergen naar alle subsidies en onderzoeksopdrachten die door de rijksoverheid (in al haar verschijningsvormen) zijn verstrekt respectievelijk zijn uitgezet. Het is wel mogelijk om een overzicht te geven van de kenniscentra van het Rijk (dus de eerste categorie waarnaar wordt gevraagd). Daarbij past wel de kanttekening dat er in deze categorie aanzienlijk verschillen qua formele status en feitelijke omvang bestaan. Per departement betreft het de volgende onderdelen dan wel instituten:

| | |
|-------------------|---|
| Algemene Zaken | De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR); |
| BZK | InterWad; iPKloverheid; Kenniscentrum e-overheid; OSOSS; Dienst Nationale Recherche Informatie (KLPD); |
| BZ | Raad voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van de Ontwikkelingssamenwerking; |
| Defensie | Coördinatiecentrum Expertise Militaire Gezondheidszorg; Defensie Telematica Organisatie; Nederlandse Defensie Academie; |
| Economische Zaken | Centraal Planbureau; EIM (MKB-kenniscentrum); Nuclear Research and Consultancy Group vof; Stichting Energieonderzoek Centrum Nederland; Stichting Projectbureau Duurzame Energie; Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS); |
| Financiën | EDP Audit Pool; Kenniscentrum PPS; |
| Justitie | Kenniscentrum Wetgeving; Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum; Nederlands Forensisch Instituut; |
| LNV | Groene Kennis Coöperatie; InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster; |
| OCW | Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten, sectoren Kennis Uitwisseling en Kennis Erfgoed; Nationaal Archief; Koninklijke Bibliotheek; Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek; |
| VenW | Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut; |
| VWS | Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM); Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP); |

36

Hoeveel kennisinstellingen c.q. instituten zijn er in Nederland? Welke betreft het? Hoeveel geld is daar mee gemoeid?

Ook deze vraag is zonder een uitvoerig onderzoek niet volledig te beantwoorden. Er bestaan namelijk talloze kennisinstellingen- en instituten in Nederland, variërend van het NICIS (het interdisciplinaire kenniscentrum voor grote-stedenvraagstukken) tot de IJsselacademie (het onderzoeksinstituut en kenniscentrum voor taal, geschiedenis en traditie van Overijssel). In 2004 is er door de ambtelijke commissie-Van Maanen onderzoek verricht naar het budget en aantal fte's van kenniscentra. Door het ontbreken van een eenduidige definitie van het begrip kenniscentrum bleek een eenduidige en volledige inventarisatie niet mogelijk. De resultaten van het onderzoek dienen dan ook met de grote voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Uit de inventarisatie kwam naar voren dat er bij de geïnventariseerde kenniscentra (171) ongeveer 10 000 fte werkzaam is en dat de gezamenlijke begroting (instellingssubsidie, projectsubsidie, doeluitkering, etc.) wordt geschat op ongeveer 1 mld. euro. Beperkt tot de instituten die zijn verbonden aan de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, dan gaat het om de volgende instellingen:

1. Centraal Bureau voor Schimmelcultures;
2. Data Archiving en Networked Services (DANS);
3. Fryske Akademy;
4. Hubrecht Instituut;
5. Huygens Instituut;
6. Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG);
7. Nederlands Instituut voor Neurowetenschappen;
8. Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut;
9. Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences;
10. Rathenau Instituut;
11. Cardiologisch Instituut Nederland;
12. Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV);
13. Meertens Instituut;
14. Roosevelt Study Center;
15. Virtual Knowledge Studio for the Humanities and the Social Sciences

37

Hoe reageert de minister op de tegenwerping dat het «kaartenbakmodel» een te mechanische manier van omgaan met adviescolleges is, en op het nadeel dat het niet het beste (advies) uit mensen zou halen, en dat het met name mensen met gezag en expertise uit bedrijfsleven, wetenschap en maatschappij, afschrikt?

Niet valt in te zien in waarom de inbreng van de deskundigen in een adviesraad die is samengesteld volgens het kaartenbakmodel van mindere kwaliteit zou zijn dan de inbreng van leden van een meer «vaste» adviesraad. De ervaringen met de Gezondheidsraad geven ook geen aanleiding voor een dergelijke veronderstelling. Zoals eerder vermeld biedt het inrichten van een adviesraad volgens het kaartenbakmodel juist kansen om voor specifieke adviezen gebruik te maken van meer diverse deskundigheid waarbij een probleem vanuit meer verschillende perspectieven bekeken kan worden. Dit kan juist een impuls betekenen voor de kwaliteit van de advisering door adviesraden.

Hoe kan met het «kaartenbakmodel» à la de Gezondheidsraad belangenbehartiging worden voorkomen?

De gevaren voor belangenbehartiging zijn bij een adviesraad samengesteld volgens het model van de Gezondheidsraad niet meer aanwezig dan bij een adviesraad die een vaste samenstelling kent. Daarbij kan opgemerkt worden dat een meer diverse, flexibele samenstelling van een adviesraad waarborgen biedt tegen belangenbehartiging omdat bij samenstelling van de groep deskundigen die een specifiek advies moet verzorgen rekening kan worden gehouden met een uitgebalanceerde vertegenwoordiging van de verschillende «professionele/wetenschappelijke» belangen.

Ook met het kaartenbakmodel dienen de leden hun functie onafhankelijk uit te oefenen. Het overnemen van de waardevolle elementen van het «kaartenbakmodel» heeft het vergroten van de flexibiliteit en deskundigheid van adviesraden tot doel. De toename aan expertise en perspectieven van waaruit geadviseerd wordt biedt daarnaast extra garanties voor onpartijdigheid, objectiviteit en onafhankelijkheid van de advisering door een adviescollege: doordat gekozen kan worden uit een grote groep aan deskundigen en daardoor eventuele belangenbehartiging kan worden geneutraliseerd door een evenwichtige samenstelling van de specifieke adviescommissie.

In hoeverre kunnen planbureaus worden beschouwd als adviesorganen, een en ander gelet op hun output? In hoeverre is er sprake van een overlap tussen de werkzaamheden van planbureaus en adviesorganen?

Planbureaus zijn opgericht om bij te dragen aan de onderbouwing van beleid. Anders dan adviesraden is de primaire taak van de planbureaus als kennisinstituut is het genereren van wetenschappelijke informatie over maatschappelijke ontwikkelingen, beleidsalternatieven en beleidsgevolgen, het maken van prognoses en verkenningen en doen van evaluatieonderzoek (ex post en ex ante). De planbureaus hebben ook een adviserende functie bij de beleidsvoorbereiding, onder andere in onderraden van de MR en ambtelijk voorportalen. Planbureaus zijn hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Dit is meteen het belangrijkste organisatorische verschil met Kaderwet Adviescolleges. Kaderwet adviescolleges zijn externe adviescolleges. Dat wil zeggen dat ten minste de helft van de leden bestaat uit personen die geen rijksambtenaar zijn en niet tot hoofd-functie hebben de minister te adviseren over de problematiek waar het adviescollege voor is ingesteld.

Elk jaar worden de werkprogramma's van de adviesraden en planbureaus in de ministerraad besproken. Doel van de bespreking is om de leden van de MR zicht te bieden op het totaal aan voorgenomen studies en adviezen teneinde hierop desgewenst te kunnen sturen en de overlap van werkzaamheden zoveel mogelijk te vermijden.

Welke kosten zijn per jaar verbonden aan de planbureaus en kennisinstituten (graag de gegevens over de afgelopen drie jaar)?

De kosten van de planbureaus over de afgelopen jaar zijn:

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|
| Ruimtelijk Planbureau | 6 572 | 6 711 | 6 757 |
| Milieu- en Natuurplanbureau | – | 32 196 | 35 172 |
| SCP | 9 152 | 8 511 | 6 366 |
| CPB | 13 305 | 13 004 | 13 502 |

Met publieke kennisinstellingen wordt bedoeld op instellingen die zich uit hoofde van hun publieke taak specifiek richten op het verzamelen, ontwikkelen en beheren van kennis. Tegenwoordig worden weinig kennisinstellingen nog volledig uit publieke middelen gefinancierd. De financiering kan geschieden door subsidies of eerste geldstroom vanwege de Staat. De onderlinge verschillen qua rechtsvorm tussen de kennisinstellingen zijn erg groot: ZBO's, stichtingen, wetsduiding en agentschappen. Er is geen centrale registratie van (volledig danwel overwegend) publiekgefinancierde kennisinstanties. De plannen in de nota Vernieuwing Rijksdienst zien enkel op de strategische adviesraden en de planbureaus.

41

Kan de minister toelichten hoe zij zich de «kweekvijver» voorstelt? Onder wiens regie komt die? Is overwogen de WRR die rol toe te delen?

Het bevorderen van de flexibiliteit en de mobiliteit van secretariaatsmedewerkers tussen de verschillende adviesraden heeft tot gevolg dat deze medewerkers op verschillende terreinen van wetenschap kennis krijgen van een veelheid aan methoden en technieken. Hierbij geldt dat elk van de vijf domeinen kan beschikken over een eigen secretariaat. Hierdoor wordt niet alleen de kennis van de secretariaatsmedewerkers uitgebreid, als resultaat van de kruisbestuiving tussen secretariaatsmedewerkers wordt ook de kwaliteit van het adviesstelsel als geheel verhoogd. Hiermee wordt ook opvolging gegeven aan de aanbevelingen in het rapport «Spelen met doorwerking» van de Universiteit Tilburg en Berenschot (TK 24 503, nr. 33) dat de uitwisseling van kennis en kunde tussen secretariaten uiteindelijk zorgt voor een betere doorwerking van adviezen in het beleid. In dit proces is niet voorzien in een regierol van de WRR; het bevorderen van mobiliteit en flexibiliteit is een zaak van de adviesraden/secretariaten van adviesraden zelf die de onderlinge kennisuitwisseling en mobiliteit van medewerkers moeten bevorderen.

42

Staat het streven van de minister naar een totale reductie van 20% van het aantal functies op de secretariaten van de adviesraden gelijk aan het pleidooi van het SGO? Komt deze doelstelling bovenop de generieke efficiencytaakstelling van 5%? Is er (al) een meer specifieke verdeling te geven?

In het SGO-voorstel «Verkokering Voorbij», dat is opgenomen in het Coalitieakkoord «Samen werken, samen leven», is uitgegaan van een afslanking op de kolom kennis/advies/beleid van 20%; de 5% generieke efficiencytaakstelling is in dit cijfer inbegrepen. Wat betreft de specifieke verdeling kan gemeld worden dat de taakstelling op het secretariaat van de ROB/Rfv van € 16 000, € 32 000, € 64 000, € 128 000 (2008 e.v.) onderdeel uit van de totale taakstelling op de apparaatskosten van het ministerie van Binnenlandse Zaken opgenomen in begrotingsartikel 12.1. In de begroting van het ministerie van VWS is ten aanzien van de Raad voor de Volksgezondheid en de Gezondheidsraad in de meerjarenramingen onder niet-beleidsartikel 98 ook de rijksbrede taakstelling van 20% op de kolom kennis/advies/beleid verwerkt. In de begroting van het ministerie van LNV loopt, onder artikel 24 Landschap en Recreatie, de financiering van de Raad Landelijk Gebied wat betreft geld mee in de algehele taakstelling van LNV voor de periode 2008–2011.

43

Is het uitgesloten dat het terugbrengen van het aantal functies bij de adviesraden met 20% zal leiden tot extra inhuur van externe advisering?

Zo ja, op welke wijze wordt dit voorkomen? Zo neen, is hier sprake van een goede kosten/batenafweging?

Het overnemen voor de adviesgroepen in het adviesstelsel van het flexibele kaartenbakmodel biedt daarnaast juist de mogelijkheid om de advisering die voorheen extern moest worden uitgezet nu te laten uitvoeren door een groep van deskundigen uit de (grotere) flexibele kaartenbak. Te verwachten valt dat niet alleen de inhuur van externe adviseurs hierdoor juist zal afnemen, ook een verdere toename van het aantal vaste adviescolleges die de tweede evaluatie van de Kaderwet adviescolleges (24 503, nr. 33) liet zien (waarvoor het gebrek aan flexibiliteit als oorzaak werd aangewezen) zal hierdoor kunnen worden voorkomen.

In de nota Vernieuwing Rijksdienst (par. 126) wordt overigens gesteld dat uitdrukkelijk moet worden voorkomen dat de afgeslankte functies weer worden opgevuld door de inhuur van externen. Ten uitvoering van de motie Pechtold over een nulmeting externe inhuur zal een overzicht gestuurd worden aan de Tweede Kamer van de inhuur die gerelateerd is aan de personeelsbudgetten.

44

Gaat de minister een grens stellen m.b.t. de externe inhuur van expertise en externe adviseurs? Waar zou volgens de minister deze grens moeten liggen?

Zie het antwoord op vraag 43.

45

Wil de minister de secretariaten achter de adviescolleges op een hoop vegen? Wordt een medewerker geacht afwisselend en wellicht zelfs roulerend voor verschillende adviesraden te werken? Draagt dat werkelijk bij tot grotere expertise?

Zie het antwoord op vraag 41.

46

Wat wordt bedoeld met flexibeler inzetten van secretariaatsmedewerkers? Wat betekent dit voor de betrokkenen?

Zie het antwoord op vraag 41.

47

Heeft de bezuiniging tot gevolg dat de Tweede Kamer minder gebruik kan maken van de adviesraden?

Nee. De Staten-Generaal blijven samen met het kabinet mogelijk opdrachtgever van de strategische adviesraden. Overigens wordt zowel in het rapport «De staat van advies» als in het rapport «Het adviesstelsel doorgevoerd» geconstateerd dat het parlement nauwelijks van de bevoegdheid gebruik maakt om zelf advies te vragen.

48

Waarop is de verhouding 80–20% gevraagd en ongevraagd advies van de adviesraden gebaseerd? Hoe liggen deze percentages nu?

De verhouding 80–20% gevraagd en ongevraagd advies is tot stand gekomen in het licht van de verschillende functies die het adviesstelsel moet vervullen. De belangrijkste functie is, zoals ook weergegeven in artikel 1a jo. artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges, het op verzoek van de regering adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk. Het is daarom aangewezen de gevraagde

adviezen in verhouding significant de overhand te laten hebben, ook al om onnodige ambtelijke drukte die het gevolg is van weinig bruikbare adviezen (zie het rapport «Overheid in de kennissamenleving») te voorkomen en anderzijds een betere doorwerking van gevraagde adviezen in het beleid te kunnen bevorderen.

Zoals ook aangegeven door meerdere voorzitters van de adviesraden die deelnamen aan de openbare rondetafel-bijeenkomst van de Eerste Kamer ligt de verhouding gevraagd-ongevraagd advies in de praktijk op 80% gevraagd en 20% ongevraagd advies.

49

Waarop is de opvatting gebaseerd dat niet-gevraagde adviezen «niet de overhand» moeten krijgen? Ziet de regering het belang van tegenspraak in? Zo neen, waarom niet?

Zie het antwoord op vraag 48.

50

Verwacht de minister dat door het terugdringen van de hoeveelheid gevraagde adviezen, de hoeveelheid ongevraagde adviezen zal toenemen?

De herziening van het adviesstelsel beoogt niet alleen een ontkokering van dat stelsel maar ziet ook op een vermindering van het aantal adviezen en studies en de ambtelijke drukte die daar het gevolg van is. Voor wat betreft de hoeveelheid ongevraagde adviezen wordt daarom als vuistregel uitgegaan van een verhouding gevraagd-ongevraagd advies van 80–20.

51

Hoeveel minder advies denkt de regering te vragen? Hoe zal de voorgenomen toespitsing van advies- en kennisvragen per departement vorm krijgen? Komt er een centrale toets o.i.d? Hoe is de afstemming met de, in en rond departementen, bestaande kenniscentra?

De beoogde ontkokering van het adviesstelsel zorgt ervoor dat waar voorheen drie adviesraden elk adviseerden over een ander aspect van in essentie dezelfde adviesvraag deze adviesvraag nu, bijvoorbeeld voor het domein van de fysieke leefomgeving, een maal aan een adviesraad voor de fysieke leefomgeving kan worden gesteld. De hoeveelheid adviesvragen kan daardoor afnemen. Daarbij geldt dat ook vanuit de regering, mede gelet op hetgeen is opgenomen in artikel 23 van de Kaderwet Adviescolleges, bij een verzoek om advies zal worden benadrukt dat adviezen zoveel mogelijk in gezamenlijkheid moeten worden opgesteld. De afstemming met de, in en rond departementen, bestaande kenniscentra, kan via de kenniskamers plaatsvinden. Overigens zou het gezien de taakstelling van 20 procent op beleid onlogisch zijn als niet ook 20 procent minder advies wordt gevraagd.

52

Zijn er inderdaad «meer dan tweehonderd» kenniscentra en kenniskamers en kennisinstituten binnen de rijksdienst, zoals de voorzitter van de WRR tijdens het rondtafelgesprek veronderstelde? Wat is de toegevoegde waarde van deze instellingen? Is een sanering voorzien, gelijkopgaand met de herinrichting van de adviesraden? Zo nee, waarom niet?

De voorzitter van de WRR doelt hier op (top)kennisinstellingen die formeel buiten de rijksoverheid vallen maar voor het grootste deel door de departementen worden gefinancierd.

53

Wat stelt de minister zich concreet voor bij het voornemen om de vraagkant van het beleid en de politiek te versterken door betere communicatie? Hoe denkt zij te komen tot duidelijker vraagstellingen en betere communicatie?

In vervolg op de aanbeveling uit de evaluatie van de Kaderwet Adviescolleges 2001–2004 (24 503, nr. 33) zijn op de meeste departementen kenniskamers ingesteld, in welk forum beleidsmakers en medewerkers van kennisinstututen- en adviesraden elkaar kunnen ontmoeten. De werking van deze kenniskamers moet worden versterkt door de verbinding met de politiek-ambtelijke top duidelijker te leggen, bijvoorbeeld door toegang te bieden tot de bestuursraad van een departement. Zo kan worden bewerkstelligd dat de juiste, meer strategisch gerichte adviesvragen worden gesteld; het rapport «Het adviesstelsel doorgelicht» (TK 24 503, nr. 33) leerde immers dat de taak van het opstellen van adviesaanvragen te laag in departementen is beleid waardoor veel adviesvragen gericht zijn op de uitvoering. De betrokkenheid van het kabinet (als collectief) wordt vergroot door de jaarlijkse integrale bespreking van de werkprogramma's in het kabinet.

54

Welk doel streeft de minister na op het domein bestuur en veiligheid met opheffing van het huidige Rob-secretariaat en het nieuw oprichten van een kennisinstituut voor openbaar bestuur en publiek management? Welke verschillen zullen zichtbaar worden? Wat kost deze constructie? Wie zal deel uitmaken van dit nieuwe kennisinstituut? Wordt ook de RMO daarin opgenomen?

Het gaat om twee verschillende zaken. Enerzijds het secretariaat van een adviesraad en anderzijds het binnen BZK op te richten kennisinstituut. Het ene is aande orde bij het inrichten van het adviesstelsel, het tweede is een daar los van staande ontwikkeling.

55

Is een kennisinstituut een «adviesorgaan» in de zin van artikel 79 Grondwet? Zo ja, waarom een andere benaming hanteren? Zo nee, wat zijn de verschillen?

Een kennisinstituut is geen adviesorgaan in de zin van artikel 79 van de Grondwet. Volgens een definitie van het SCP is een kenniscentrum een organisatorische eenheid, die primair en minimaal tot taak heeft gefundeerde kennis over specifieke thema's beschikbaar te stellen en door te verwijzen naar gerelateerde kennis elders, met als doel externe kennisvragers, die deze kennis voor praktische doeleinden behoeven, actief, snel en efficiënt de betreffende kennis te kunnen laten vinden (SCP, 2002). Een kenniscentrum is dus primair gericht op het ontwikkelen, verzamelen en/of verspreiden van kennis. Een kenniscentrum heeft geen permanente adviesfunctie. Dit in tegenstelling tot een adviesorgaan in de zin van artikel 79 van de grondwet. Een vast college van advies dient een permanente adviesfunctie te hebben en de centrale overheid te adviseren over beleid en algemene regelingen (zie Kamerstukken II 1979/1980, 16 040 (R1141), nr. 3, p. 12)

56

Heeft de minister overwogen om de kennelijk verplichte (departementale) reactie op adviezen af te schaffen? Zo nee, waarom niet?

Dit is overwogen maar uiteindelijk niet overgenomen. Daarbij heeft mede een rol gespeeld dat het kabinet de nadruk wil leggen op gevraagde

adviezen. Het is niet redelijk een advies te vragen en daar vervolgens niet op te reageren. Een tweede overweging is dat een reactie niet altijd zo uitgebreid hoeft te zijn als in de praktijk is gegroeid.

57

Worden alle adviezen van adviesraden ook standaard, rechtstreeks en zonder voorbehoud aan het parlement aangeboden? Zou dat niet vanzelfsprekend moeten zijn?

Alleen wanneer het adviesverzoek door het parlement is gedaan wordt het advies rechtstreeks en zonder voorbehoud naar het parlement verzonden. In andere gevallen geldt artikel 9 van de Wet openbaarheid van bestuur (MvT 24 503, nr. 3, p. 19). Bij de regeling van de openbaarmaking van adviezen in artikel 9 van de Wet openbaarheid van bestuur is de overweging meegenomen dat de afzonderlijke mededeling aan het parlement en dito toezending van de adviezen zou leiden tot een onnodige extra beleidslast van de overheid. Dezelfde overweging geldt voor de toezending van alle beleidsadviezen aan het parlement.

Wel is het zo dat op grond van artikel 24 van de Kaderwet op een later tijdstip een regeringsstandpunt aan het parlement wordt gezonden. Daarbij zal in beginsel ook een voldoende aantal exemplaren van het advies worden gevoegd.

58

Dreigt de samenvoeging van VROM-raad, V&W-raad en de Raad voor het Landelijk gebied niet te leiden tot een te klein adviescollege, waarin de onderscheiden expertise en deskundigheid onvoldoende tot hun recht komen? Welke zijn de concrete voordelen van een fusie zoals voorgesteld?

De huidige drie raden bestaan uit respectievelijk 15 leden (VROM-Raad), 6 leden (Raad Verkeer en Waterstaat) en 11 leden (Raad voor het Landelijk Gebied). Het is duidelijk dat de nieuw te vormen raad uit beduidend minder leden zal bestaan dan de optelling van het aantal leden van de huidige drie raden. De nieuwe Raad zal gaan bestaan uit een vaste kern en een kaartenbak, waarin expertise en deskundigheid op het gehele werkveld van de nieuw raad zal worden ondergebracht. Op die manier zullen de onderscheiden expertise en deskundigheid voldoende tot hun recht kunnen komen in de nieuwe Raad.

59

Waarom worden de Raad voor Volksgezondheid en Zorg en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, in weerwil van de motie Spies (28 101, nr. 5), toch samengevoegd?

Ik bestrijd dat het samenvoegen van de RVZ en de RMO in weerwil is van de motie-Spies. Motie-Spies (28 101, nr. 5) verzoekt de regering om in afwachting van een completer eindbeeld over de toekomst van het adviesstelsel het besluit tot samenvoeging van de RMO en de Raad voor de Volksgezondheid ongedaan te maken. De toenmalige minister van VWS heeft aan de wens van de Tweede Kamer voldaan en motie-Spies uitgevoerd door het wetsvoorstel tot opheffing van de RMO niet voort te zetten. Vervolgens wordt in de nota VRD een compleet toekomstbeeld van het adviesstelsel geschetst. Het samenvoegen RVZ en de RMO is onderdeel van de voorgestelde herziening.

60

Hoe vanzelfsprekend is het om de adviesraden voor onderwijs, gezondheidzorg en cultuur in een mandje te stoppen? Wil de minister dat nog eens motiveren? Welke voordelen verwacht zij? Komt via de achterdeur niet binnen wat er via de voordeur is uitgezet?

Zoals eerder aangegeven wordt met de herziening van het adviesstelsel een ontkokerd adviesstelsel tot stand gebracht, waarbij wordt uitgegaan van een indeling in vijf domeinen, waarvan het sociaal-culturele domein er één is. Tussen de genoemde adviesraden bestaat in beginsel enige samenhang en coherentie, zeker uitgaande van het voornemen dat RVZ en RMO worden samengevoegd. De veronderstelling is dat – wanneer de genoemde adviesraden meer over de grenzen van hun eigen domein heen kijken – deze samenhang en coherentie alleen maar kunnen worden vergroot. Dat laat onverlet dat op specifieke vragen ook samenwerking met andere clusters geboden kan zijn. Bovendien kan hiermee een goede oplossing worden gevonden voor de te kleine kwetsbare omvang van de RMO c.q. zijn secretariaat.

61

Wat heeft de regering met de internationale adviesfunctie voor? Wordt de Adviesraad Internationale Vraagstukken opgeheven om onmiddellijk weer te herrijzen? Waarin zal die «adviesraad op basis van het nieuwe model» verschillen van de bestaande raad?

De kern van de herziening van het adviesstelsel is dat de binnen het stelsel functionerende adviesgroepen flexibel worden opgezet, met elementen van het «kaartenbakmodel». Voor het internationale domein wordt bekeken in hoeverre de opzet van de Adviesraad Internationale Vraagstukken moet worden gewijzigd om de gewenste mate van flexibiliteit te waarborgen. Voor de ondersteuning van de adviesgroep in het internationale domein zal daarnaast een verbinding worden gelegd met het Instituut Clingendael dat het secretariaat van de raad kan verzorgen.

62

Waarom blijven de zogenaamde technische adviesraden buiten beschouwing?

Het kabinet heeft besloten technisch-specialistische adviesraden buiten beschouwing te laten, omdat uit onderzoek blijkt dat de departementen vaak tevreden zijn over de taakuitoefening van de technische-specialistische adviescolleges (adviesstelsel doorgelicht, TK 24 503, nr. 33). Technisch-specialistische adviescolleges voeren vaak «smalle» specialistische taken uit en brengen vooral probleemoplossende en signalerende adviezen uit. Ook de instrumentele doorwerking van de technisch-specialistische adviezen is doorgaans groot (Spelen met doorwerking, TK 24 503, nr. 33). Bovendien is de toegevoegde waarde makkelijker vast te stellen dan bij de algemene adviesraden, waardoor ook een besluit over continuering of opheffing gemakkelijker.

63

Wat zijn «technische» adviesraden? Om welke «technische» adviesraden gaat het dan?

Technisch-specialistische adviesraden zijn vaste, bij wet en voor onbepaalde tijd ingestelde adviescolleges. In tegenstelling tot vast, bij wet en voor onbepaalde tijd ingestelde strategische adviescolleges zijn ze niet gericht op strategische advisering over de hoofdlijnen van beleid op de lange en middellange termijn. De technisch-specialistische adviescolleges hebben een «smalle» specialistische taakstelling en adviseren de regering en beide kamers der Staten-Generaal over een bepaald rechtsgebied en/of bepaalde technische, specialistische aangelegenheden. Technisch-specialistische adviesraden zijn:

- Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken
- Staatscommissie voor het international privaatrecht
- Kiesraad

- Raad voor de financiële verhoudingen
- Raad van deskundigen voor de nationale standaarden
- College Bescherming Persoonsgegevens
- Commissie Vennootschapsrecht
- Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht
- Commissie Auteursrecht
- Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten
- Gezondheidsraad

64

Zijn «technische» adviesraden ook adviesorganen in de zin van artikel 79 Grondwet?

Ja, technisch-specialistische adviescolleges vallen onder de Kaderwet adviescolleges en vallen binnen de reikwijdte van artikel 79 van de Grondwet.

65

Waarom blijft de Raad voor Werk en Inkomen als onafhankelijk adviesorgaan bestaan? Wat is de toegevoegde waarde van dit adviesorgaan?

De Raad voor Werk en Inkomen valt niet binnen de reikwijdte van de Kaderwet en past dus niet binnen de herziening van het adviesstelsel.

66

Wat wordt bedoeld met «publiek management»?

Met publiek management wordt bedoeld op het management in de publieke sector.

67

Hoe wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de toekomst van de technische adviesraden?

Van de inhoudelijke voortgang van het Programma Vernieuwing Rijksdienst wordt de Tweede Kamer twee keer per jaar door middel van een rapportage op de hoogte gesteld. Daarnaast loopt de behandeling van de voor de herziening van het adviesstelsel benodigde wetswijzigingen via het Parlement.