

Vergaderjaar 1994–1995

23 983

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en andere wetten in verband met de afschaffing van de verplichtingen om advies te vragen over algemene beleidsvoornemens van de rijksoverheid, waaronder regelgeving, en het stellen van een dwingende termijn aan advisering (afschaffing adviesverplichtingen)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 augustus 1994 en het nader rapport d.d. 3 november 1994, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 september 1993, no. 93.007163, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en andere wetten in verband met de afschaffing van adviesverplichtingen over de algemene beleidsvoornemens van de rijksoverheid, waaronder regelgeving, en het stellen van een dwingende termijn aan advisering (afschaffing adviesverplichtingen).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 september 1993, no. 93.007163, machtigde Uw Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 augustus 1994, nr. W03.93.0598, bieden wij U hierbij aan.

1. Het voorstel van wet voorziet in afschaffing van een groot aantal wettelijk geregelde verplichtingen om advies in te winnen over algemene beleidsvoornemens. Die verplichtingen zijn, zo merkt de Raad van State allereerst op, stuk voor stuk bij bijzondere wet gevestigd. De redenen voor het vestigen van de verplichting lopen van geval tot geval uiteen. Gemeenschappelijke achtergrond was echter de wens, te waarborgen dat naast regering, Staten-Generaal en Raad van State ook andere organen een bijdrage leveren tot het beraad over zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk. Die bijdrage kan de uitkomst van het beraad beïnvloeden en doet dat ook veelvuldig. Aldus is het optreden van de adviesorganen – of dit zich nu laat kenschetsen als het verschaffen van inlichtingen, het inbrengen van deskundigheid of het behartigen van belangen – een factor in het krachtenveld waarin de besluitvorming geschiedt. Het wegnemen van de garantie dat het adviesorgaan tijdens de besluitvorming wordt geraadpleegd, en het verplaatsen van de beslissing over die raadpleging naar degene die het besluit zal nemen of mede zal nemen, verandert een bewust geschapen evenwicht. Buiten kijf is dat de wetgever die de waarborg in het leven heeft geroepen hem ook mag teniet doen. Hij dient die bevoegdheid evenwel uit te oefenen met de zorgvuldigheid die ook bij het tot stand brengen van de verplichting tot raadpleging is betracht. Adviesorganen waarop het voorstel van wet betrekking heeft bezitten

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

veelal op grond van de wet die, krachtens artikel 79 van de Grondwet, hun instelling regelt de bevoegdheid om gevraagd of ongevraagd van advies te dienen. Kenmerkend is dat de wetgever daar niet mee heeft willen volstaan maar in een lange reeks van gevallen aan bestuursorganen een verplichting tot inschakeling van het adviesorgaan voor specifieke besluiten of groepen van besluiten heeft opgelegd. In elk van die gevallen, en overigens ook in de gevallen waarin een algemene bevoegdverklaring ontbreekt, vereiste een evenwichtige besluitvorming naar het oordeel van de wetgever een bijzondere bepaling, houdende een verplichting om het adviesorgaan te raadplegen. Deze herkomst van de bepalingen maakt de verplichtingen tot raadpleging naar het oordeel van de Raad ongeschikt voor een schrapping met geen andere dan de gehanteerde algemene motivering, inhoudend dat een flexibele aanpak ten aanzien van het inwinnen van adviezen wenselijk is ter vermindering van onnodige belasting en tot het bereiken van versnelling van de procedure. De Raad onderkent dat die beide doeleinden onder omstandigheden beslissend kunnen zijn voor een wijziging van de door de wetgever in het desbetreffende geval gemaakte keuze. De noodzaak daartoe zal evenwel van geval tot geval moeten worden aangetoond aan de hand van gegevens over opgetreden of dreigende onnodige belasting en over een gebleken of te vrezen duur van de adviesperiode die onevenredig is aan de tijd die de andere actoren in het besluitvormingsproces voor de behandeling van de betrokken aangelegenheid nodig hebben gehad of zullen hebben. Zulk een verantwoording ontbreekt in de memorie van toelichting. Het artikelsgewijze gedeelte daarvan beperkt zich zelfs tot de, hierna te bespreken, wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het college moge in dit verband verwijzen naar het nader rapport van de Minister van Justitie inzake het advies van de Raad over het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Bekendmakingswet in verband met implementatie EG-regelgeving (kamerstukken II 1991/92, 22 690, A, onder 1). Daarin heeft de minister herinnerd aan aktiepunt 11 van de nota Zicht op wetgeving, in dat nader rapport omschreven als het voornemen om bestaande adviesverplichtingen kritisch door te lichten en mogelijkheid en wenselijkheid van een verdergaande beperking (namelijk van de inschakeling van adviesorganen) te onderzoeken. Ofschoon thans de memorie van toelichting, onder 1, eveneens naar aktiepunt 11 verwijst bevat zij slechts een algemene benadering van de problematiek, die de Raad niet als een kritische doorlichting van de afzonderlijke verplichtingen tot raadpleging kan beschouwen. De Raad sluit niet uit dat zulk een onderzoek en doorlichting zijn verricht ter voorbereiding van de verschillende stukken uit de jaren 1990-1993 waar paragraaf 1 van de memorie van toelichting naar verwijst. De toelichting zou daarvan evenwel getuigenis moeten afleggen bijvoorbeeld in een artikelsgewijze toelichting. Los van een materiële motivering van elk voorstel tot afschaffing zouden in elk geval moeten worden vermeld het onderwerp waarover wordt geadviseerd, de positie van het adviserende orgaan (is het bijvoorbeeld een orgaan dat met de uitvoering van de betrokken overheidstaak is belast, of vertegenwoordigt het groeperingen van belanghebbenden, of ligt het accent op externe deskundigheid), en het aantal malen dat het orgaan, bijvoorbeeld in de afgelopen vijf jaar, is geraadpleegd.

De Raad adviseert, de memorie van toelichting in die zin aan te vullen. Aldus kan blijken of de motieven die de wetgever indertijd tot opnemng van de verplichting hebben bewogen nog gelden. Mocht, in het licht van de resultaten van het onderzoek, de schrapping van de verplichting in bepaalde gevallen niet gerechtvaardigd voorkomen, dan zal die schrapping opnieuw moeten worden overwogen. Ook daartoe adviseert de Raad.

1. Met de Raad zijn wij van mening dat het wetsvoorstel een goede onderbouwing behoeft. In de beschouwingen van de Raad zien wij echter geen aanleiding de motivering van het wetsvoorstel in de door de Raad bedoelde zin uit te breiden. Volgens aanwijzing 6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving dient alleen tot wetgeving te worden overgegaan indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan. In deze aanwijzing komt tot uitdrukking dat bij regelgeving als instrument van overheidsbeleid terughoudendheid geboden is. In dit licht bezien is – anders dan de Raad meent – niet primair de vraag of afschaffing van de bestaande wettelijke adviesverplichtingen noodzakelijk is, maar veeleer of deze nog moeten worden gehandhaafd. Dit laatste is naar ons oordeel niet het geval.

Conform actiepunt 11 van de regeringsnota Zicht op wetgeving (kamerstukken II 1990-1991, 22 008, nr. 2) is nader bezien in hoeverre het mogelijk en wenselijk is de bestaande verplichtingen om adviesorganen te horen te beperken. Dit heeft geleid tot de conclusie dat alle wettelijke adviesverplichtingen inzake algemene beleidsvoornemens, inclusief wetgeving, kunnen vervallen. Andere adviesverplichtingen vallen buiten het wetsvoorstel, zoals die ter zake van beschikkingen, goedkeuringsbesluiten, voornemens tot het verrichten van feitelijke handelingen, alsmede advisering aan decentrale bestuursorganen. Daarnaast zijn de Raad van State en de Sociaal-Economische Raad om verschillende redenen geheel dan wel gedeeltelijk van het wetsvoorstel uitgezonderd. Hoewel ook hier verplichte advisering nadelen heeft en soms leidt tot onevenredige vertraging, hebben wij gemeend de verplichting om aan deze organen advies te vragen te moeten handhaven wegens de centrale positie die zij binnen het geheel van het overheidsbeleid innemen.

Een gedetailleerdere doorlichting per afzonderlijke adviesverplichting – zoals de Raad adviseert – achten wij niet noodzakelijk. Dat zou per verplichting een beoordeling vergen van de vraag hoe waarschijnlijk het is dat het vragen van advies steeds zinvol zal zijn. Een dergelijke beoordeling achten wij overbodig. Het is immers aannemelijk dat zich bij vrijwel alle adviesverplichtingen juist gevallen zullen voordoen, waarin het vragen van advies niet zinvol is. Bovendien is waarschijnlijk dat bij de wettelijke vastlegging van elke afzonderlijke adviesverplichting slechts argumenten zijn aangevoerd die niet verder reiken dan het beperkte terrein waarop de betreffende adviesverplichting betrekking heeft. De algemene overweging dat alle adviesverplichtingen tezamen de slagvaardigheid van de overheid verminderen, zal bij de introductie van elke afzonderlijke adviesverplichting niet of nauwelijks een rol hebben gespeeld. In dat licht bezien achten wij het verantwoord om alle adviesverplichtingen met betrekking tot algemene beleidsvoornemens, inclusief wetgeving, over de gehele linie af te schaffen. Vanuit het totaal bezien voorkomt dit onnodige belasting van de besluitvorming.

Met de Raad zijn wij van mening dat adviesorganen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het beraad over zaken van wetgeving en bestuur. Daarom willen wij nog eens onderstrepen dat het wetsvoorstel de bevoegdheid om advies te vragen onverlet laat. Er kan derhalve steeds advies worden gevraagd als dit zinvol of noodzakelijk is. Dat in sommige gevallen behoefte bestaat aan goede advisering impliceert evenwel niet dat bij wijze van automatisme altijd advies moet worden gevraagd. Beëindiging van dit automatisme maakt het mogelijk bij het gebruik van de adviesbevoegdheid een zorgvuldige afweging te maken.

De Raad beveelt aan om los van de motivering per afzonderlijke adviesverplichting in de memorie van toelichting een aantal gegevens te vermelden, zoals het onderwerp waarover wordt geadviseerd, de positie van het adviseerende orgaan en het aantal malen dat het orgaan, bijvoorbeeld de afgelopen vijf jaar, is geraadpleegd. Wij menen dat dat het verzamelen van dergelijke informatie niet nodig is in het licht van het hiervoor gememoreerde uitgangspunt dat adviesverplichtingen slechts gehandhaafd zouden moeten worden als daartoe de noodzaak is aangetoond. Dergelijke aanvullende informatie heeft geleid op de gekozen algemene benadering weinig toegevoegde waarde. Overigens kan worden verwezen naar de uitvoerige inventarisatie die in het kader van de herziening van het adviesstelsel is verricht. Deze is als bijlage bijgevoegd bij de voortgangsrapportage die op 16 mei 1994 aan de Tweede Kamer is gezonden (kamerstukken II 1993-1994, 23 725, nr. 1). Hierin is het merendeel van de door de Raad gevraagde informatie terug te vinden.

2. Van de schrapping van de verplichting tot raadpleging verwachten de bewindslieden blijkens paragraaf 2 van de memorie van toelichting een vermindering van bestuurslasten en, in een aantal gevallen, versnelling van de procedure. De Raad is van oordeel dat die verwachting nadere specificatie behoeft om de beoogde wijziging van de positie van de adviesorganen te kunnen rechtvaardigen. Niet ten onrechte beklemtonen de ministers in paragraaf 2 dat het afschaffen van de verplichting om advies te vragen de bevoegdheid daartoe niet beperkt. Zij maken in de toelichting kenbaar dat

advies zal worden gevraagd in alle gevallen waarin het nut van advisering overweegt ten opzichte van de kosten, waaronder het tijdsbeslag. De Raad stelt voorop dat, alvorens verantwoord kan worden besloten tot een zo omvangrijke afschaffing van de consultatieplicht, overzicht zou moeten bestaan over de gang van zaken na die afschaffing. De memorie van toelichting bevat geen schatting van het percentage zaken waarin de bestaande praktijk van raadpleging zal worden voortgezet. Lettend op de zojuist aangehaalde formule voor de afweging spreekt de Raad echter de verwachting uit, dat in zaken van enig belang tot het inwinnen van advies zal worden besloten. De lasten die het raadplegen van het adviesorgaan voor het bestuursorgaan meebrengt vormen immers een deel van de prijs van de kwaliteit van de besluitvorming. Zij zullen dan ook onevenredig groot moeten zijn om aan het vragen van advies in de weg te staan. De ook door de bewindslieden erkende bijzondere positie van adviesorganen in ons democratisch bestel brengt dat mee.

In het stelsel van het voorstel van wet is wel de beslissing om een advies te vragen gelegd bij de minister, maar behoudt het adviesorgaan de bevoegdheid om ongevraagd een advies uit te brengen. Het adviesorgaan zal, nadat het op welke wijze ook van een beleidsvoornemen of van een besluit kennis heeft gekregen, zijn eigen afweging maken. Niet uitgesloten is daarom dat de uitvoering van beleidsvoornemens, waaronder de behandeling van een voorstel van wet, zal worden doorkruist door het verschijnen van ongevraagde adviezen. Deze zijn afkomstig van organen die op hun terrein gezag hebben en zullen dus bezwaarlijk kunnen worden genegeerd. De flexibiliteit is dan in ondoelmatigheid verkeerd. De Raad tekent aan, dat verscheidene van de adviesorganen die over het voorontwerp van het nu voorliggende voorstel van wet zijn gehoord, te kennen hebben gegeven geen bezwaar te hebben tegen het teniet doen van de verplichting om te worden gehoord omdat zij verwachten in elk geval over beleidsvoornemens te zullen worden ingelicht.

Voor de Raad als eindadviseur is het vaak van bijzonder belang bij de voorbereiding van zijn advies kennis te kunnen nemen van de opinie van de adviesorganen. Het is om die reden wenselijk dat hun opinies beschikbaar zijn voordat de Raad adviseert. Ook daarom is een praktisch nadeel gelegen in het, door het gedachte systeem uitgelokte, op onzekere tijdstippen afkomen van ongevraagde adviezen.

Naast dit alles plaatst de Raad nog de volgende overweging. Een adviesorgaan wordt door de wetgever dikwijls ingeschakeld omdat het wegens zijn specifieke kennis op het betrokken terrein aspecten zal onderkennen waaraan de ontwerper van het beleidsvoornemen misschien niet zal denken of omdat het het gewicht van een belang dat bij het voornemen is betrokken beter zal kunnen schatten dan de ontwerper heeft gekund. Dat pleit ervoor de aangelegenheid in alle gevallen aan het adviesorgaan voor te leggen en het aan dat orgaan over te laten te beslissen of het met materiële overwegingen wil komen dan wel blanco adviseert. De Raad denkt hier in het bijzonder – maar niet uitsluitend – aan sommige organen die op bepaalde beleidsterreinen met uitvoerende of toezichthoudende taken zijn belast en uit dien hoofde bij uitstek in staat zijn om de praktische gevolgen van beleidsbeslissingen te overzien; een voorbeeld is de Ziekenfondsraad.

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse van het wetgevingsproces dient immers niet op te houden bij de publikatie in het Staatsblad. De met de wetgeving beoogde effecten zijn voor die analyse mede bepalend en juist met betrekking tot de mogelijkheden tot uitvoering, controle en handhaving zijn adviesorganen veelal deskundig. Tijdwinst die in de voorbereidende fase van het besluitvormingsproces wordt behaald door het achterwege laten van een adviesaanvraag kan weer verloren gaan doordat zich bij uitvoering, controle en handhaving niet tijdig onderkende problemen voordoen.

De Raad adviseert, de doelmatigheid van het voorstel van wet onder de hier vermelde drie gezichtspunten opnieuw te overwegen. Mocht die overweging niet tot wijziging van het voorstel leiden dan dienen deze gezichtspunten in de memorie van toelichting te worden besproken en dient te worden beargumentteerd waarom zij niet tot een ander voorstel voeren. In die eventuele uiteenzetting zou naar het oordeel van de Raad in elk geval moeten worden betrokken de vraag of het in de memorie van toelichting, onder 2, uitgedrukte voornemen om een aantal toezichthoudende organen steeds om advies te

vragen over uitvoeringsregelingen op hun terrein niet moet worden uitgebreid tot andere organen dan de daar vermelde. Het college noemt hier met name de organen aan welke belangrijke beheerstaken en toezichthoudende taken ter uitvoering van de sociale-zekerheidswetgeving zijn toevertrouwd.

2. Het wetsvoorstel is er op gericht het primaat van de politiek te versterken en het beleids- en wetgevingsproces te verbeteren. Een flexibelere aanpak bij het inwinnen van adviezen achten wij in het licht van deze doelstelling noodzakelijk. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om van het vragen van advies af te zien indien dit gelet op de zich voordoende omstandigheden niet zinvol is. Inderdaad is onze verwachting dat hierdoor onnodige belasting van het beleids- en wetgevingsproces kan worden vermeden en de besluitvormingsprocedure kan worden versneld. Het geven van een gedetailleerd overzicht van de gang van zaken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, zoals de Raad adviseert, is echter praktisch niet goed mogelijk en ook weinig zinvol. Verwacht mag worden dat de belasting van het besluitvormingsproces in bepaalde gevallen niet onaanzienlijk zal verminderen. Maar ook in gevallen waarin weinig efficiëncyverbetering optreedt, moet de mogelijkheid bestaan om van het vragen van advies af te zien indien advisering weinig zinvol is. Nodeloze vertraging van het besluitvormingsproces dient in alle gevallen te worden voorkomen, ook als zij relatief gering is.

De verwachting van de Raad dat in zaken van enig belang in alle gevallen tot het inwinnen van advies zal worden besloten, achten wij voorbarig. Uiteraard is het belang van het onderwerp een relevante factor, maar niet de enige. Zoals in de memorie van toelichting wordt vermeld ontstaat door afschaffing van de verplichting om advies te vragen de mogelijkheid rekening te houden met diverse omstandigheden, zoals de vraag of het een onderwerp betreft dat in belangrijke mate beleidsmatig of juist technisch van aard is, of een adviesorgaan zijdelings dan wel zeer bijzonder bij het onderwerp is betrokken, of het beleidsvoornemen wel of geen grote spoed heeft, dan wel het een onderwerp betreft waarbij wel of geen behoefte is aan een extern deskundig advies. In dat licht bezien kunnen wij de conclusie van de Raad dat slechts dan van het inwinnen van advies kan worden afgezien als de lasten die het raadplegen van het adviesorgaan voor het bestuursorgaan meebrengt onevenredig groot zijn, niet delen.

Naar de mening van de Raad zal de afschaffing van de verplichting om advies te vragen ongevraagde adviezen uitlokken, welke de uitvoering van beleidsvoornemens zouden kunnen doorkruisen. Naar ons oordeel is deze vrees ongegrond. Denkbaar is dat dergelijke adviezen nog een rol gaan spelen in de loop van het wetgevingsproces, dan wel anderszins van betekenis kunnen zijn voor de gedachtenwisseling tussen regering en Staten-Generaal omtrent het voorgenomen beleid. Niet valt in te zien dat dit zou moeten leiden tot vertraging van de besluitvormingsprocedure. Voor zover dit risico zich toch zou voordoen, dient dit te worden betrokken in de afweging om al dan niet advies te vragen.

Met de Raad zijn wij van mening dat het voor de Raad als eindadviseur van bijzonder belang kan zijn om kennis te nemen van de opvatting van adviesorganen. In de gevallen waarin advies wordt gevraagd, blijft deze situatie uiteraard ongewijzigd. In de gevallen waarin advisering minder zinvol wordt geacht, zal het in de regel ook voor de Raad minder belangrijk zijn om van de opvatting van het betrokken adviesorgaan kennis te nemen. Los daarvan verwachten wij van het ontbreken van externe adviezen geen aantasting van het gezag van de adviezen van de Raad.

Volgens de Raad verdient het de voorkeur om een beleidsvoornemen in alle gevallen aan het betrokken adviesorgaan voor te leggen en het aan dat orgaan over te laten te beslissen of het materiële overwegingen wil komen dan wel blanco adviseert. Dit standpunt kunnen wij ten principale niet onderschrijven. Naar ons oordeel behoort het tot de verantwoordelijkheid van het bestuur om zelfstandig af te wegen of het vragen van advies in de gegeven omstandigheden zinvol is. Wel zijn wij met de Raad van oordeel dat bepaalde adviesorganen deskundigheid bezitten op het gebied van uitvoering, controle en handhaving van wetgeving en beleid. Deze omstandigheid kan een belangrijke

reden zijn om advies te vragen, maar hoeft niet doorslaggevend te zijn. In de benodigde kennis omtrent uitvoerings- en handhavingsaspecten kan ook op andere wijze worden voorzien. In de eerste plaats valt daarbij te denken aan een regelmatige en goede communicatie tussen het orgaan dat is belast met de beleidsvoorbereiding en het orgaan dat is belast met de beleidsuitvoering.

Niettemin zal het in sommige gevallen in de rede liggen vrijwel steeds om advies te vragen, met name als het gaat om organen die op bepaalde beleidsterreinen met uitvoerende of toezichthoudende taken zijn belast. In de memorie van toelichting worden daarvan enkele voorbeelden gegeven op financieel-economisch terrein. Het noemen van voorbeelden impliceert reeds dat er andere organen kunnen zijn die in een vergelijkbare positie verkeren.

In de beschouwingen van de Raad terzake zien wij geen aanleiding de doelmatigheid van het wetsvoorstel te heroverwegen. Aan de door de Raad aangeroerde gezichtspunten hebben wij reeds in de memorie van toelichting in belangrijke mate aandacht besteed. Verwezen zij met name naar paragraaf 2 van de memorie van toelichting. Niettemin is het advies van de Raad voor ons aanleiding geweest de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

3. De doelmatigheid van het voorstel van wet is ook in ander opzicht in het geding. In de brief «Herziening van het adviesstelsel» van 16 mei 1994 (kamerstukken II 1993/94, 23 725, nr. 1, paragraaf 6.1) deelt de Minister van Binnenlandse Zaken mede, wetgeving te zullen bevorderen waardoor alle adviesorganen met ingang van 1 januari 1997 ophouden te bestaan. Separaat, aldus de minister, zullen de verschillende vakministers wetsvoorstellen voorbereiden, die tot een nieuw, sober en op de behoefte afgestemd adviesstelsel moeten leiden. Naar het oordeel van de Raad zullen bij deze stand van zaken beslissingen over de verplichting om adviesorganen te raadplegen pas met zin kunnen worden genomen nadat die herziening van het adviesstelsel is verwezenlijkt. In de rede ligt immers dat in het te ontwerpen stelsel alleen adviesorganen zullen overblijven aan wier bestaan uitgesproken behoefte bestaat. In hun, aldus streng getoetste, bestaansredenen zal dan gemakkelijk tevens een aanleiding tot verplichte raadpleging besloten kunnen liggen. Bovendien zal, blijkens paragraaf 6.2 van de brief «Herziening van het adviesstelsel», bij de nieuwe opbouw eveneens de vraag aan de orde komen, aan welke typen van advies behoefte zal bestaan. Gelet ook op de korte termijn waarop de ingrijpende reorganisatie volgens de bestaande voornemens haar beslag zal krijgen, beveelt de Raad aan, denkbeelden over de verplichting tot raadpleging van adviesorganen niet in wettelijke vorm te gieten alvorens duidelijk is geworden hoe het nieuwe stelsel zal zijn ingericht en welk soort advisering van de te stichten organen zal worden verwacht. Het college adviseert ook in dit opzicht tot heroverweging van het voorstel van wet.

3. De Raad vraagt aandacht voor de relatie tussen het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel en de verdergaande herziening van het adviesstelsel, waaromtrent de Minister van Binnenlandse Zaken dit voorjaar een eerste voortgangsbericht aan de Tweede Kamer zond (kamerstukken II 1993-94, 23 725, nr. 1). Terecht stelt de Raad in dat verband vragen naar juist de doelmatigheid van het wetsvoorstel. Vanzelfsprekend hebben ook wij het verband tussen beide operaties onder ogen gezien; in de zojuist aangeduide brief heeft de Minister van Binnenlandse Zaken die relatie met zoveel woorden genoemd. Wij verbinden aan die samenhang evenwel een andere conclusie dan de Raad. Het nieuwe adviesstelsel zal soberder van opzet en omvang zijn dan het huidige. Datzelfde geldt voor de secretariaten, die de huidige adviesraden ondersteunen. Zulks houdt in, dat in de loop van de komende jaren van een zekere – op sommige plaatsen wellicht aanzienlijke – personele problematiek sprake zal kunnen zijn. Die problematiek zal voor alle betrokken partijen eenvoudiger kunnen worden, als zij enigszins in de tijd kan worden gespreid. Daarom is het juist onder deze omstandigheden goed als binnen afzienbare tijd de wettelijke verplichting tot het vragen van advies inzake algemene beleidsvoornemens niet meer zal bestaan.

Anders dan de Raad stelt geeft het nieuwe adviesstelsel niet zonder meer aanleiding tot verplichte raadpleging. Ook onder het nieuwe adviesstelsel zullen algemene beleidsvoornemens voorkomen, waarbij het weinig zinvol is

om advies te vragen. Dat een bepaald beleidsterrein zo belangrijk of complex wordt geacht, dat een extern adviesorgaan wordt ingesteld, brengt geenszins mee dat ook alle wetgeving of overige beleidsvoornemens op dat terrein zo complex of ingrijpend zijn, dat inschakeling van dat adviesorgaan nodig is.

4. Blijkens de memorie van toelichting, onder 2, zien de bewindslieden in de voorgestelde wijzigingen tevens een mogelijkheid voor de regering om van het vragen van een advies aan een belangenbehartigend adviesorgaan af te zien wanneer verwacht mag worden dat de Tweede Kamer der Staten-Generaal belanghebbenden zal uitnodigen om commentaar te leveren. Naar het oordeel van de Raad zou de regering, aldus handelend, te kort doen aan de eigen verantwoordelijkheid die zij bij het voorbereiden van een voorstel van wet of ander aan de Staten-Generaal voor te leggen algemeen beleidsvoornemen draagt. Indien de visie van de belanghebbenden bij een weloverwogen besluitvorming niet kan worden gemist zal de regering die bij het kiezen van haar aan de Staten-Generaal voor te leggen standpunt moeten betrekken en die niet eerst in overweging moeten nemen wanneer het adviesorgaan zich tegenover de Tweede Kamer heeft uitgesproken. De Raad adviseert, de bedoelde passage in de memorie van toelichting opnieuw te bezien.

4. Terecht wijst de Raad op de passage in de memorie van toelichting over het mogelijk achterwege laten van adviesaanvragen door organen van belanghebbenden indien naar verwachting ook de Tweede Kamer belanghebbenden zal uitnodigen commentaar te geven. Bij nadere beschouwing is deze passage in te algemene en daarmee te absolute termen gesteld. Beoogd was in het bijzonder te duiden op de – zeer regelmatig voorkomende – situatie, dat reeds voorafgaande aan het formuleren van een beleidsvoornemen of wetsvoorstel door of namens de regering met belanghebbenden is gesproken over de verschillende daaraan ten grondslag te leggen afwegingen en de beoordeling van de onderscheiden betrokken belangen. Indien nu diezelfde belanghebbenden deel uitmaken van het betrokken adviescollege of zelfs daarin een (al dan niet ruime) meerderheid vormen, is het niet denkbeeldig, dat het vragen van advies slechts tot een herhaling van standpunten zal leiden. Of dat een reële verwachting is, zal van geval tot geval moeten worden bezien. In de beoordeling van die casuïstiek zal de verwachting, dat ook van de zijde van het parlement met belanghebbenden zal worden gesproken – hetgeen in sommige beleidssectoren veeleer regel dan uitzondering is –, kunnen worden betrokken. De memorie van toelichting is op dit onderdeel dan ook verduidelijkt.

5. Over het voorgestelde artikel 3:6, tweede lid, Awb merkt de Raad het volgende op.

De beslissing van de minister om advies te vragen berust, blijkens de memorie van toelichting, onder 2, op een afweging van nut en kosten, waaronder het tijdbeslag. De Raad wil beklemtonen dat die afweging geschiedt onder het gezichtspunt van kwaliteit van de besluitvorming. Dat een juist tempo van de besluitvorming deel uitmaakt van de kwaliteit ervan lijdt geen twijfel. Snelheid staat echter steeds in concurrentie met zorgvuldigheid. Het denkbeeld dat een, eenmaal ter wille van de kwaliteit van de besluitvorming ingeschakeld, adviesorgaan alsnog wordt gepasseerd om redenen van tijdverloop eist daarom in de ogen van het college een omzichtige benadering. De Raad ziet er niet aan voorbij dat in artikel 3:6, tweede lid, niet meer dan een bevoegdheid aan de orde is. Een consequente toepassing van het in de memorie van toelichting ontvouwde stelsel eist evenwel, dat de bevoegdheid om bij het uitblijven van het advies door te gaan met de besluitvorming van geval tot geval wordt uitgeoefend op grond van een hernieuwde afweging van nut en kosten, waaronder het tijdbeslag. Het college vreest, dat de opnemings van een algemene bepaling, machtigend tot voortzetting van de besluitvorming ook bij ontbreken van het gevraagde advies, schade zal toebrengen aan het besef dat afweging geboden blijft en dat het tijdbeslag in die afweging niet meer dan één van de factoren vormt.

Naar het oordeel van de Raad is het bezigen van de aanduiding «het enkel ontbreken» in artikel 3:6, tweede lid, niet een toereikend middel om dat risico te weren. Veeleer zou de bepaling met zoveel woorden hernieuwde afweging moeten voorschrijven. Een bepaling met die inhoud is enerzijds duidelijker dan de nu voorgestelde en draagt anderzijds niet minder dan deze bij aan het

opheffen van onzekerheid of de procedure kan worden voortgezet (paragraaf 3 van de memorie van toelichting). Ook de door de regering voorgestelde tekst laat immers alle ruimte voor een toetsing achteraf of terecht – namelijk in overeenstemming met de eisen die de zorgvuldigheid stelt – is besloten om gebruik te maken van de bevoegdheid om niet langer te wachten. Overigens zou, gegeven de altijd – ook zonder uitdrukkelijke wetsbepaling – bestaande verplichting tot hernieuwde afweging, eveneens kunnen worden besloten de opnemings van artikel 3:6, tweede lid, achterwege te laten. Het is immers de afweging in het concrete geval – onderhevig aan toetsing door de Staten-Generaal of mogelijk ook de rechter – en niet de abstracte wettelijke machtiging die duidelijk maakt of de procedure uit een oogpunt van zorgvuldigheid zonder advies mag worden voortgezet.

Het voorgaande neemt niet weg dat de meest voor de hand liggende oplossing is, het optreden van een impasse te voorkomen door algemene afspraken met het adviesorgaan over de lengte van de vereiste termijnen, door het wijzigen van de algemene afspraken als die te krap zouden zijn gebleken, door het stellen en bewaken van de termijn in het concrete geval in overeenstemming met de afspraken, en door het vragen van informatie indien het adviesorgaan zonder tussentijdse kennisgeving van de vertraging en zonder afdoende motivering daarvan de afspraken niet nakomt door de termijn te overschrijden. De moeilijkheid schuilt in wezen in de werkwijze van het adviesorgaan. Daar waar maatregelen als de opgesomde geen baat brengen zal een verandering van die werkwijze, en wellicht zelfs van de inrichting van het orgaan, moeten worden bevorderd.

De Raad adviseert, de opnemings, subsidiair de vorm, van artikel 3:6, tweede lid, in het licht van het voorgaande opnieuw te overwegen.

5. Met de Raad zijn wij van oordeel dat het geen automatisme mag zijn dat, wanneer een advies niet binnen de gestelde termijn wordt uitgebracht, het besluit zonder advies wordt genomen. Inderdaad dient dan een hernieuwde afweging plaats te vinden tussen het belang van een voortvarende besluitvorming en het belang van het advies voor een zorgvuldige besluitvorming. Het is niet nodig dit nog eens uitdrukkelijk te bepalen; overheidsbevoegdheden dienen immers, behoudens wettelijke beperking, altijd onder afweging van alle relevante belangen te worden uitgeoefend. Het belang van het advies is maar één aspect van die afweging. Waar het om gaat is dat de besluitvorming aan wettelijke en ongeschreven kwaliteitseisen voldoet. Soms is daarvoor een advies nodig, maar in andere gevallen kan de vereiste kwaliteit ook langs andere wegen worden bereikt. Het voorgestelde artikel 3:6, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht wil slechts voorkomen, dat een aanvankelijk keuze voor het vragen van advies die andere wegen definitief afsluit. Dit wordt naar ons oordeel het meest treffend uitgedrukt door de formulering dat het *enkel* ontbreken van het advies niet aan het nemen van het besluit in de weg staat.

Wij kunnen de Raad evenmin volgen in zijn opvatting dat artikel 3:6, tweede lid, kan worden gemist. Wij achten het wenselijk uitdrukkelijk vast te leggen dat overschrijding van de adviestermijn de besluitvorming niet zonder meer blokkeert. Dat is ook van belang, omdat het onderhavige wetsvoorstel wettelijke verplichtingen om advies te vragen slechts afschaft voor zover zij betrekking hebben op voorgenomen wetgeving en algemene beleidsvoornemens van het Rijk. Bij andere besluiten zal wettelijk verplichte advisering blijven voorkomen, en zou dus zonder uitdrukkelijke bepaling gemakkelijk de indruk kunnen ontstaan dat reeds het enkele ontbreken van het voorgeschreven advies besluitvorming onmogelijk maakt.

Overigens zijn wij met de Raad van oordeel dat het de voorkeur verdient om door goede afspraken met adviseurs termijnoverschrijdingen zoveel mogelijk te voorkomen. Dat neemt niet weg dat een voorziening nodig is voor het geval adviestermijnen toch worden overschreden.

6. Paragraaf 6 van de memorie van toelichting gaat mede in op het eventuele inschakelen van een vervangende adviseur. Als voorbeeld wordt vermeld de mogelijkheid van het vragen van een medisch oordeel elders. Vervanging biedt naar het inzicht van de Raad echter maar betrekkelijke

voordelen. De maatregel lost de oorspronkelijke moeilijkheid, namelijk het tijdverlies, niet op en gaat bovendien voorbij aan het feit dat het speciaal voor de materie gestichte en bewerktuigde adviesorgaan niet altijd op passende wijze te vervangen is. Daarenboven vormt incidentele inschakeling van bijzondere adviseurs een dure methode. De indeplaatsstelling zal dus slechts bij uitzondering dienstig kunnen zijn. Het college adviseert, de toelichting op dit punt te nuanceren.

6. De memorie van toelichting is in de door de Raad voorgestelde zin genuanceerd.

7. Het voorgestelde artikel 3:6, derde lid, Awb bepaalt dat artikel 3:6 niet van toepassing is op het horen van de Raad van State. Het heeft dus betrekking zowel op het eerste als op het tweede lid van het artikel. Deze wijziging van artikel 3:6 raakt daarmee niet alleen de thans geïntroduceerde bevoegdheid om ondanks ontbreken van een advies voort te gaan met de besluitvorming. Zij wordt tevens aangegrepen om alsnog te bepalen dat de, reeds aanstonds in de Awb opgenomen, bevoegdheid om aan het adviesorgaan een termijn te stellen niet van toepassing is op de Raad.

Is aldus reeds de opnemning van twee uitdrukkelijke uitzonderingen met betrekking tot de adviserende taak van de Raad in afdeling 3.3 nodig gebleken, een nadere beschouwing van die afdeling wijst uit dat ook de artikelen 3:7, tweede lid, en 3:9 zich slecht laten toepassen op de Raad. Eerstvermelde bepaling stelt beperkingen aan de mate waarin het bestuursorgaan aan de adviseur gegevens beschikbaar stelt die nodig zijn voor de goede vervulling van zijn taak. Artikel 3:9 verplicht het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat een onderzoek van de adviseur naar feiten en gedragingen op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Het uitzonderen van de Raad ligt bij deze artikelen evenzeer in de rede. Artikel 3:8 is ten opzichte van de Raad vrijwel overbodig naast artikel 15, vierde lid, van de Wet op de Raad van State.

Bij die stand van zaken verdient het naar het oordeel van de Raad reeds uit een oogpunt van wetgevingstechniek de voorkeur, niet een reeks uitzonderingen op te nemen maar ervan uit te gaan dat de Raad niet begrepen is onder de adviseurs op welke afdeling 3.3 Awb ziet. Aldus komt tot zijn recht dat de Wet op de Raad van State fungeert als statuut voor de taken en werkwijze van de Raad. Toepasselijkheid van de Awb op die taken en werkwijze is aan de orde voor zover de Wet op de Raad van State naar de Awb verwijst, zoals in de artikelen 36 en volgende het geval is.

Het college adviseert, deze zienswijze in de memorie van toelichting vast te leggen, en opnemning van artikel 3:6, derde lid, in de Awb achterwege te laten.

7. 's Raads betoog dat afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht bij advisering door de Raad in haar geheel buiten toepassing moet blijven, heeft ons overtuigd. Anders dan de Raad menen wij echter dat daarvoor een uitdrukkelijke uitzonderingsbepaling nodig is; de Raad voldoet immers aan de in artikel 3:5 opgenomen omschrijving van het begrip adviseur. Derhalve stellen wij voor in een nieuw tweede lid van artikel 3:5 te bepalen dat afdeling 3.3 niet van toepassing is op het horen van de Raad van State.

8. Het ontworpen artikel 3:9a Awb strekt ertoe, de bepalingen die afdeling 3.3 Awb voor advisering geeft ook te doen gelden bij de voorbereiding van wetten in formele zin. De ministers achten de Awb de juiste plaats om die toepasselijkheid te regelen. Tegen regeling buiten de Awb voeren zij in de toelichting op het artikel in de eerste plaats aan dat juist daardoor afbreuk zou worden gedaan aan de met de Awb beoogde eenvoud en overzichtelijkheid van bestuursrechtelijke wetgeving. De Raad acht dat een minder juist argument omdat afdeling 3.3 Awb krachtens artikel 3:9a Awb ook voor niet-bestuursrechtelijke wetgeving gaat gelden. Het ligt niet voor de hand dat bepalingen over de voorbereiding van formele wetten van burgerrechtelijke of strafrechtelijke aard zullen worden gezocht in de Awb. Omtrent het tweede motief, namelijk dat de kenbaarheid van de voorgestelde regeling beter verzekerd is door opnemning in de Awb, merkt de Raad op dat dit argument kan worden toegepast op elk onderwerp dat niet in de Awb thuishoort. Bovendien geldt hier weer het bezwaar dat de kenbaarheid slecht gediend is met de opnemning van een bepaling aan het slot van afdeling 3.3 Awb die de regeling van artikel 1:1 Awb, geplaatst in de titel over de reikwijdte van de Awb, moet

opzij zetten. De verwijzing ten slotte naar het met artikel 3:9a Awb overeenstemmende, onlangs ingevoerde artikel 1:9 Awb is op zichzelf juist, maar veronachtzaamt te zeer dat het treffen van een regeling voor een specifiek soort formele wetgeving – namelijk die ter uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Gemeenschappen – niet behoeft te voeren tot uitbreiding ervan tot de gehele Nederlandse formele wetgeving.

Een gevolg van de plaatsing van de bepaling in de Awb is, dat zij de inhoud van afdeling 3.3 Awb van slechts overeenkomstige toepassing kan verklaren. De voorbereiding van formele wetgeving is van zulk een gewicht dat ondubbelzinnig moet vaststaan welke voorschriften er voor gelden en in welke omvang.

De Raad beveelt aan, opnieuw te overwegen of de Awb de juiste plaats is voor de in artikel 3:9a Awb vervatte regeling. Een betere plaats lijkt de Raad de Wet houdende algemeene bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk. Wordt tot handhaving van de bepaling in de Awb besloten dan zal de memorie van toelichting moeten worden aangevuld met een uiteenzetting over de mate waarin de overige bepalingen van afdeling 3.3 Awb niet naar de letter op voorstellen van wet zullen kunnen worden toegepast.

8. Wij zien niet in dat het feit dat het voorgestelde artikel 3:9a mede betrekking heeft op niet-bestuursrechtelijke wetgeving, zich zou verzetten tegen opnemng van dit artikel in de Algemene wet bestuursrecht. De Algemene wet bestuursrecht heeft vanaf het begin bepalingen bevat, die mede van toepassing zijn op besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften, ongeacht of die voorschriften naar hun inhoud bestuursrechtelijk, strafrechtelijk of civielrechtelijk van aard zijn. Artikel IVa van de Wet voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie, dat op termijn beroep op de administratieve rechter openstelt tegen besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften, maakt evenmin onderscheid naar het rechtsgebied waarop de voorschriften betrekking hebben.

De reden hiervoor is, dat het antwoord op de vraag tot welk rechtsgebied zo'n besluit naar zijn inhoud moet worden gerekend niet relevant is voor het toepassingsbereik van de in de Algemene wet bestuursrecht gegeven voorschriften. Dat geldt ook voor de voorschriften van afdeling 3.3. Het voorstel van de Raad om artikel 3:9a op te nemen in de Wet houdende algemeene bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk zou er toe leiden dat de regeling over advisering bij wetgeving van het Rijk over twee wetten zou worden verspreid: de Wet houdende algemeene bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk voor formele wetgeving, de Algemene wet bestuursrecht voor de overige wetgeving. Wij zouden dat vanuit wetgevingstechnisch oogpunt geen gelukkig resultaat vinden.

Naar ons oordeel is voorts voldoende duidelijk wat de overeenkomstige toepassing van afdeling 3.3 op voorstellen van wet inhoudt. Niettemin is, om iedere twijfel uit te sluiten, daaraan alsnog een passage in de memorie van toelichting gewijd.

9. In hoofdstuk II, artikel 4, van het voorstel van wet wordt artikel 7 van de Wet persoonsregistraties (WPR) aldus gewijzigd dat het vierde lid vervalt. In de te schrappen bepaling is geregeld dat de Registratiekamer bij de voorbereiding van een advies over een algemene maatregel van bestuur of een voorstel van wet over de opnemng van gevoelige persoonsgegevens in persoonsregistraties toepassing geeft aan de in afdeling 3.4 Awb neergelegde procedure. De bepaling strekt daardoor mede tot het waarborgen van inspraak van belanghebbenden buiten de Registratiekamer in voornemens over de regelgeving, en wel over het belangrijkste onderwerp in de WPR. Vervanging van het voorschrift wordt niet voorgesteld. De Raad roept in herinnering hoe intensief het heeft gefunctioneerd bij de totstandkoming van het Besluit gevoelige gegevens. Het college is van oordeel dat alsnog in vervanging van de te schrappen bepaling moet worden voorzien, dan wel moet worden toegelicht waarom die vervanging niet nodig zou zijn. Geadviseerd wordt, tot het één dan wel het ander over te gaan.

9. Conform het advies van de Raad van State is voorzien in aanpassing van artikel 7, vierde lid, van de Wet persoonsregistraties. De thans voorgestelde wijziging houdt in dat indien de Registratiekamer ter zake om advies wordt gevraagd, de Registratiekamer toepassing geeft aan de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure. Het advies van de Raad is tevens aanleiding geweest om artikel 16, derde lid, WPR in overeenkomstige zin te wijzigen.

10. *De wijziging in hoofdstuk X, artikel 6, onderdeel C, van artikel 13 van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank ware achterwege te laten nu dit artikel is vervallen (Stb. 1989, 585, juncto Stb. 1989, 127).*

10. Het advies van de Raad om de wijziging in hoofdstuk X artikel 6, onderdeel C, van artikel 13 van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank achterwege te laten, is gevolgd.

11. *Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

11. Over de door de Raad gemaakte redactionele kanttekeningen merken wij het volgende op.

– Het opschrift van het wetsvoorstel is in de door de Raad voorgestelde zin aangepast. Het begrip «adviesverplichtingen» is echter in de citeertitel van het wetsvoorstel, alsmede in de memorie van toelichting gehandhaafd. Bedoeld begrip is gelet op de het gewijzigde opschrift en de gegeven context voldoende duidelijk.

– Het voorstel van de raad om in artikel 3:6, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht «tijdig» te vervangen door: «binnen de bij wettelijk voorschrift of krachtens het eerste lid gestelde termijn» is niet overgenomen. De gekozen redactie is voldoende duidelijk en aanzienlijk beknopter.

– De kanttekeningen bij hoofdstuk IV en hoofdstuk XI zijn niet overgenomen. Kennelijk is daarbij geen rekening gehouden met de meest recente wetswijzigingen, zoals de wetgeving ter aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht.

12. Mede door de lange periode die sedert de indiening bij de Raad is verstreken, behoefde het wetsvoorstel op veel onderdelen actualisering. Het wetsvoorstel is met het oog hierop aangepast.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Wij mogen U verzoeken, het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 29 augustus 1994, no. W03.93.0598, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het opschrift van het voorstel van wet en in de memorie van toelichting «adviesverplichtingen» telkens vervangen door: verplichtingen om advies te vragen.
- In hoofdstuk II, artikel 1, in het ontworpen artikel 3:6, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht «tijdig» vervangen door: binnen de bij wettelijk voorschrift of krachtens het eerste lid gestelde termijn.
- In hoofdstuk IV, artikel 1, onderdeel I, «zesde lid» vervangen door: derde lid.
- In hoofdstuk IV, artikel 10, onderdeel B, «vijfde lid» vervangen door: zesde lid.
- In hoofdstuk IV, artikel 10, onderdeel O, na tweede lid toevoegen: onder e.
- In hoofdstuk XI, artikel 7, onderdeel A, «Raad» vervangen door: Buitengewone Pensioenraad.
- In hoofdstuk XI, artikel 23, «zesde lid» vervangen door: zevende lid. Tevens «6.» vervangen door: 7..