

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)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 28 december 1994

De vaste Commissies voor Justitie¹ en voor Binnenlandse Zaken², belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, hebben de eer van hun bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de gestelde vragen door de regering tijdig beantwoord zullen zijn, achten de commissies de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Het belang van grotere flexibiliteit bij het inwinnen van externe adviezen
3. Het belang van de mogelijkheid dwingende termijnen te stellen
4. De Raad van State
5. De Sociaal-Economische Raad
6. Inhoud wetsvoorstel
- 6.1. Het schrappen van adviesplichten
- 6.2. De bevoegdheid om dwingende termijnen aan het uitbrengen van advies te stellen; toepassing ook buiten het terrein van wetgeving
7. Overig
8. Artikelsgewijs

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Groenman (D66), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA), Aiking-van Wageningen (AOV), Rabbae (Groenlinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD) en O. P. G. Vos (VVD).

Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Vliet (D66), Dees (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Hirsch Ballin (CDA) Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA),

Bijleveld-Schouten (CDA), Vreeman (PvdA), Vliegheart (PvdA), Van Heemst (PvdA), Boogaard (AOV), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Van Bortel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD) en Weisglas (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Brinkman (CDA), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA),

Nijpels-Hezemans (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Van Bortel (D66).

Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Oven (PvdA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Mulder-van Dam (CDA), Van 't Riet (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), H. G. J. Kamp (VVD), Koekkoek (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Hoekema (D66).

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel, dat in de eerste plaats beoogt de verplichting om advies te vragen te vervangen door een bevoegdheid en in de tweede plaats de mogelijkheid opent de besluitvorming voort te zetten als de termijn wordt overschreden waarbinnen een advies zou moeten worden uitgebracht.

De leden van de PvdA-fractie willen een duidelijk overzicht van de punten die naar aanleiding van de reacties van de adviesorganen tot aanpassing van het onderhavige voorstel, c.q. de toelichting, hebben geleid.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Deze leden stellen zich overeenkomstig artikel 1.2.6 van het verkiezingsprogramma van het CDA op het standpunt dat adviesverplichtingen dienen te worden beperkt tot de hoofdlijnen van beleid en regelgeving en dat het uitbrengen van advies aan een termijn moet worden gebonden.

De afschaffing van adviesverplichtingen hangt samen met de herziening van het adviesstelsel. De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken heeft in haar brief van 17 juni 1994 (kamerstukken II 1993/94, 23 725, nr. 4) de wens uitgesproken de verschillende beleidsvoornemens en wetsvoorstellen als een samenhangend pakket te ontvangen. Hoe is deze samenhang tussen het voorliggende wetsvoorstel en het voorstel alle adviesorganen op te heffen (Woestijnwet) en sommige adviesorganen verjongd uit hun as te doen herrijzen?, zo vragen deze leden.

Naar aanleiding van de laatste zin van paragraaf 1 van de memorie van toelichting merken deze leden op dat de bijlage bij de memorie van toelichting geen lijst van wetsartikelen maar van te wijzigen wetten bevat.

De leden van de VVD-fractie hebben verheugd kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderstrepen het belang van een grotere flexibiliteit bij het inwinnen van externe adviezen en delen de mening van de regering dat het onnodig belastend is als over voorgenomen wetgeving bij wijze van automatisme altijd advies gevraagd dient te worden. Deze leden onderstrepen dat inschakeling van adviesorganen niet altijd nodig is en dat in bepaalde gevallen op andere wijze efficiënt advies kan worden ingewonnen. Dit wetsvoorstel maakt deel uit van de efficiency-maatregelen die door het kabinet in 1992 reeds zijn aangekondigd en sluit op hoofdlijnen aan op het rapport «Raad op maat» opgesteld door de Bijzondere Commissie Vraagpunten Adviesorganen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Commissie-De Jong).

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering een nadere toelichting te geven met betrekking tot de positie van de afzonderlijke adviesorganen, zoals tevens ook is gevraagd door de Raad van State.

Deze leden steunen het streven deze wet zo spoedig mogelijk te laten ingaan.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Deze leden onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel, voor zover hiermee een vereenvoudiging van regels en praktijk binnen het bestuursrecht en versnelling van de beleids- en wetgevingsprocessen worden bereikt. Het automatisme om altijd advies te vragen komt deze leden ook als overbodig voor. De leden van de fractie van D66 zijn het met de regering eens dat afschaffing van de adviesverplichting geen afbreuk hoeft te doen aan het belang van advisering in de besluitvorming en wetgeving.

Deze leden zijn evenwel van mening dat de regering in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel te weinig aandacht schenkt aan de consequenties die het wetsvoorstel heeft voor de positie van de onderscheiden adviesorganen.

Zij vragen waarom de regering op geen enkele wijze tegemoet komt aan hetgeen de Raad van State heeft gevraagd en vasthoudt aan een relatief korte, algemene toelichting bij de afschaffing van de adviesverplichting voor alle adviesorganen (met uitzondering van de Raad van State en de SER). Alvorens over te gaan tot een wijziging die zich uitstrekt tot zo vele bijzondere wetten, is het volgens deze leden zaak de rol van de advisering in de besluitvorming, gebaseerd op deze verschillende bijzondere wetten, nader te beoordelen. De leden van de fractie van D66 vragen de regering een meer uitgebreide motivering bij onderhavig wetsvoorstel, teneinde meer inzicht te verschaffen over de plaats die de adviesorganen, die door dit wetsvoorstel worden geraakt, innemen in het beleids- en wetgevingsproces.

De leden van de fractie van de RPF hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Zij stellen vast dat het wetsvoorstel goeddeels in lijn ligt met eerdere voorstellen van verschillende zijden, die als gemeenschappelijk doel hadden de onevenredigheid tussen de lasten en de lusten van de (vele) adviesorganen van de regering te verminderen. Naast het vele werk dat voordien al is geschied valt nog met name te noemen het werk van de Commissie-De Jong.

Verskillende stappen zijn reeds gezet, zoals de behoorlijke vermindering van de adviesorganen, waarmee al een begin is gemaakt. Het onderhavige wetsvoorstel betreft de afschaffing van de adviesverplichtingen. De leden van de fractie van de RPF constateren dat te dien aanzien een brede overeenstemming in de Kamer aanwezig is en dat in feite alle argumenten te dien aanzien al zijn gewisseld. Kortheidshalve verklaren zij in te stemmen met doel en strekking van het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel afschaffing adviesverplichtingen. Deze leden herhalen hun reeds bij het debat over «Raad op Maat» uitgesproken steun aan het streven naar het omzetten van het gros van de adviesverplichtingen in adviesbevoegdheden en het stellen van termijnen. Deze leden vragen echter of omzetting zonder meer voor elke adviesverplichting dient te gebeuren. In hun bijdrage aan «Raad op Maat» hebben deze leden ervoor gepleit dat per adviesverplichting wordt bezien in hoeverre omzetting in een bevoegdheid wenselijk is. Deze leden vragen of de regering alsnog bereid is tot een inhoudelijke motivering per onderdeel, zoals ook de Raad van State heeft gevraagd.

De leden van de SGP-fractie vragen ook of de nu gevolgde procedure wel zo logisch is. Er is immers een wetsvoorstel in voorbereiding dat een grondige sanering van het aantal adviesraden beoogt. Is het niet verstandiger om eerst meer duidelijkheid te krijgen over de nieuwe adviesstructuur en vervolgens per adviescollege te bezien in hoeverre adviesverplichtingen dan wel adviesbevoegdheden wenselijk zijn? Het argument dat de regering gebruikt in paragraaf 3 van het Nader rapport, namelijk dat spreiding in de tijd gunstiger is in organisatorisch en personeel opzicht voor de betreffende adviesraden, vinden deze leden onvoldoende zwaarwegend.

De leden van de GPV-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Enerzijds beoordelen zij in beginsel het omzetten van adviesverplichtingen in adviesbevoegdheden en het stellen van een termijn waarbinnen het advies moet worden

uitgebracht positief. Anderzijds hebben zij bedenkingen tegen de voorgestelde uitwerking daarvan in het voorliggende voorstel van wet.

Reeds bij de behandeling van het rapport «Raad op Maat» hebben de leden van de GPV-fractie uitgesproken dat het hun principieel juist voorkomt dat bestuursorganen voor de uitoefening van hun taken niet afhankelijk worden gemaakt van de prioriteiten die een adviesorgaan stelt. Dit kan bijdragen aan een versnelling van de besluitvorming omdat een afweging moet plaatsvinden tussen het nut van advisering en de daarmee gepaard gaande financiële lasten en de voor advisering benodigde tijdsduur. De manier waarop men die afwegingsruimte gebruikt bepaalt naar de mening van deze leden in hoge mate het effect van dit voorstel van wet op de beoogde versnelling van de besluitvormingsprocedure.

2. Het belang van grotere flexibiliteit bij het inwinnen van externe adviezen

De leden van de PvdA-fractie vragen of een kwantitatieve raming is gemaakt of gemaakt kan worden van de praktische effecten van het voorstel. Gaat het aantal adviesaanvragen met ten hoogste tien procent of eerder met zestig procent omlaag en is aan te geven, wellicht globaal, in welke sectoren deze daling zich het sterkste zal voordoen?

Kan worden aangegeven, zo willen de leden van de PvdA-fractie weten, wat de winst is van het voorstel als in de praktijk de adviesorganen op ruime schaal gebruik gaan maken van de mogelijkheid om ongevroegd, dat wil zeggen uit eigener beweging, advies uit te brengen? Zou zo'n gedragslijn kunnen leiden tot een hernieuwde bezinning op plaats en positie van adviesorganen?

Zij vragen of geregeld is, of dat dat in de toekomst zal plaatsvinden, dat de regering de verplichting heeft of krijgt uitgebrachte adviezen van een inhoudelijk commentaar te voorzien en of zo'n verplichting ook aan een termijn zou moeten worden gebonden. Is overigens in het algemeen sprake van adviezen die onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur vallen?

Het wetsvoorstel beoogt door het afschaffen van adviesverplichtingen een meer flexibele aanpak bij het inwinnen van adviezen mogelijk te maken en daardoor onnodige belasting van het beleids- en wetgevingsproces te vermijden. De leden van de CDA-fractie menen dat deze flexibiliteit ook kan worden bereikt door de adviesverplichtingen te beperken tot hoofdlijnen van beleid (hoofdzaken) en voor het overige te volstaan met de bevoegdheid advies te vragen.

Het wetsvoorstel is uitvloeisel van actiepunt 11 van de beleidsnota Zicht op wetgeving. Dat spreekt van onderzoek van de mogelijkheden en wenselijkheid van beperking van adviesverplichtingen, niet van de algehele afschaffing daarvan (afgezien van het horen van de Raad van State en de SER). Zou het niet in de lijn van dit actiepunt hebben gelegen als systematisch was nagegaan welke adviesverplichtingen kunnen worden afgeschaft omdat zij geen hoofdlijnen betreffen? Overigens beseffen deze leden dat zij tijdens het debat naar aanleiding van het rapport «Raad op Maat» hebben ingestemd met het afschaffen van wettelijke adviesverplichtingen, met uitzondering voor de Raad van State, en met het omzetten hiervan in adviesbevoegdheden.

Kan, zo vragen de leden van de CDA-fractie, het geheel afzien van de verplichtingen advies te vragen niet leiden tot een zekere willekeur bij het vragen van advies? Als een minister een te kritisch advies verwacht kan hij het vragen ervan achterwege laten; als hij een instemmend advies goed kan gebruiken zal hij het gaarne vragen.

Waar adviesverplichtingen zonder bezwaar kunnen worden afgeschaft, zullen de leden van de CDA-fractie gaarne meewerken aan de afschaffing ervan. Nader antwoord willen zij op de vraag of door het ontbreken van

adviesverplichtingen een consistente, continue en onafhankelijke advisering in gevaar komt.

Deze leden wijzen in dit verband op het profijt dat ook de Staten-Generaal heeft van onafhankelijke, deskundige adviezen. Zij vormen een noodzakelijke steun in de rug bij het bieden van tegenspel aan de regering, die de beschikking heeft over een omvangrijk en deskundig ambtenarenkorps. Acht de regering het gewenst, ook wegens de nodige consistentie en continuïteit in de onafhankelijke advisering, dat de Tweede Kamer het recht krijgt rechtstreeks advies te vragen en wil zij bevorderen dat een dergelijke regeling haar beslag krijgt?

De regering wijst erop dat in de functies die adviesorganen vervullen in bepaalde gevallen ook op andere wijze kan worden voorzien. De leden van de CDA-fractie wijzen op de nadelen die hieraan verbonden zijn: het omzeilen van het adviesorgaan, het ad-hoc-karakter van het raadplegen van externe deskundigen en – niet het geringste bezwaar – de in het algemeen veel hogere kosten die aan het «inhuren» van externe deskundigen verbonden zijn.

De regering sluit niet uit dat het afschaffen van de adviesverplichtingen tot gevolg heeft dat in sommige gevallen geen advies wordt gevraagd. Indien later alsnog advies moet worden gevraagd, leidt dit dan niet tot een ongewenste vertraging van de besluitvorming?

Tenslotte vragen de leden van de CDA-fractie in dit verband of afschaffing van alle adviesverplichtingen zal leiden tot meer ongevroegde adviezen. Is voorzien dat via budgettering van adviesorganen en jaarlijkse werkprogramma's het aantal ongevroegde adviezen binnen de perken kan worden gehouden?

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering aan te geven op welke wijze zij de informatie-uitwisseling met de adviesorganen vorm wil geven. Om de adviesorganen in de gelegenheid te stellen ook ongevroegd advies uit te kunnen brengen is inzicht in het wetgevend programma wenselijk.

De leden van de fractie van D66 delen de mening van de regering dat het bieden van een afwegingsruimte om al dan niet gebruik te maken van de bevoegdheid advies te vragen zal leiden tot een efficiëntere besluitvorming. De regering geeft in de memorie van toelichting aan dat de afwegingsruimte die met dit wetsvoorstel in het besluitvormingsproces wordt gecreëerd, het noodzakelijker maakt deze afwegingen daadwerkelijk en zorgvuldig te maken. De regering hanteert hier de eisen van zorgvuldigheid en belangenafweging zoals die in algemene zin in het bestuursrecht gelden.

De Raad van State heeft in haar advies reeds het belang van de advisering in het wetgevingsproces benadrukt. Juist vanwege specifieke kennis zijn de adviesorganen van belang bij wetgeving. De Raad waarschuwt voor het praktisch nadeel van de onzekerheid rond het tijdstip waarop ongevroegde adviezen worden gegeven dat voortvloeit uit het onderhavige wetsvoorstel. De Raad geeft te kennen het wenselijk te vinden dat de opinies van adviesorganen beschikbaar zijn alvorens zij zelf adviseert over een bepaald wetsvoorstel. Om dit te kunnen bewerkstelligen is noodzakelijk dat de betrokken adviesorganen tijdig worden ingelicht over het wetsvoorstel.

De regering geeft in haar memorie van toelichting al aan dat een goede informatieuitwisseling van groot belang is.

De leden van de fractie van D66 vrezen dat indien adviesorganen te laat in het wetgevingsproces zullen worden betrokken, het gevaar bestaat dat van hun adviesbevoegdheid niet méér overblijft dan een lege huls.

Op grond van bovenstaande overwegingen zijn de leden van de fractie van D66 van mening dat bij de verstrekking van bevoegdheid van wetgeving de potentiële rol van advisering veilig gesteld dient te worden. Weliswaar

delen deze leden de mening van de regering dat de verplichting kan worden omgezet in een bevoegdheid om advies te vragen, met daaraan gekoppeld een bevoegdheid voor de adviesorganen om (ongevraagd) advies te geven. Deze leden willen echter de adviesorganen tegemoet komen in hun bevoegdheid ongevraagd advies te geven, door in de algemene wet op te nemen dat adviesorganen tenminste in kennis worden gesteld van voornemens tot besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften.

De leden van de SGP-fractie hebben moeite met de opmerking dat, indien verwacht mag worden dat belanghebbenden door de Tweede Kamer worden uitgenodigd om commentaar te leveren, er voor de regering reden bestaat tot enige terughoudendheid in het vragen van advies aan dergelijke adviesorganen. De regering dient naar het oordeel van deze leden steeds zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen.

De regering stelt in de memorie van toelichting dat het in een aantal gevallen in de rede zal liggen om steeds van de adviesbevoegdheid gebruik te maken. Als voorbeeld wordt genoemd een aantal financiële (toezichts)wetten. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het voldoende zekerheid biedt als zoiets in de memorie van toelichting bij wijze van voorbeeld wordt genoemd. Deze leden voelen meer voor het in dergelijke gevallen handhaven van de adviesverplichting in de wet zelf. Of is een in meer algemene termen omschreven wettelijke bepaling mogelijk?

In dit verband vragen de leden van de SGP-fractie met name ook aandacht voor adviesverplichtingen terzake van beleidsvoornemens, wetgeving in formele zin, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen waarbij grondwettelijke aspecten in het geding zijn. Zij noemen als voorbeelden het onderwijs (Onderwijsraad), de bestuurlijke organisatie (Rbb) en de volksgezondheid (Nationale raad voor de volksgezondheid en de Gezondheidsraad). Deze leden wijzen er op dat de adviesverplichtingen terzake veelal mede vanuit het oogpunt van rechtsbescherming zijn opgenomen. Zij vragen hoe de regering oordeelt over de wenselijkheid van het handhaven van de adviesverplichting in dergelijke situaties waarbij grondwettelijke aspecten in het geding zijn. Is de regering bereid tot een wettelijke regeling terzake?

De bezwaren van de leden van de GPV-fractie richten zich op de algemene wijze waarop de regering de omzetting van de adviesverplichting in adviesbevoegdheid in de memorie van toelichting heeft gemotiveerd. Met de Raad van State menen deze leden dat een nadere beschouwing over het nut van een verplichte advisering door de verschillende adviescolleges gewenst is. Deze nadere beschouwing kan immers met zich mee brengen dat naast de Raad van State en de SER ook voor andere colleges de wettelijke adviesplicht gehandhaafd moet blijven. Deze leden wijzen in het bijzonder op de Onderwijsraad. Zij menen dat de adviesplicht ten aanzien van dit adviescollege moet worden gehandhaafd vanwege de belangrijke rol van deze raad als adviseur op onderwijsgebied maar ook als belangrijk bestanddeel in de onderwijspacificatie. Daarmee neemt deze raad een unieke positie in ten opzichte van de overige adviesraden. Deze bijzondere positie vormt naar de mening van deze leden alle redenen een verplichting tot het vragen van advies te handhaven. De mogelijkheid om via het zorgvuldigheidbeginsel een drempel op te werpen voor het al te lichtvaardig afzien van een adviesaanvraag heeft de leden niet kunnen overtuigen. Zij geven er de voorkeur aan, als het gaat om advisering door de Onderwijsraad, de drempel in de vorm van een wettelijke verplichting te handhaven. Deze leden kunnen zich echter voorstellen dat met inachtneming van de specifieke positie van de Onderwijsraad de verschillende adviesverplichtingen alsnog worden doorgelicht om te bepalen welke adviesverplichtingen kunnen worden

omgezet in een bevoegdheid tot het vragen van een advies. Voorts vragen deze leden of het «Protocol adviestaak onderwijsraad» herzien moet worden indien enkele wettelijke verplichtingen tot het vragen van advies aan deze raad gehandhaafd blijven.

De regering vermeldt in haar antwoord op het advies van de Raad van State dat primair de vraag gesteld moet worden of de bestaande wettelijke adviesverplichting moet worden gehandhaafd. Kan de regering vanuit die benadering nader motiveren waarom volgens haar zienswijze die noodzakelijkheid voor verplichte advisering door de Onderwijsraad niet bestaat, zo vragen deze leden. Tevens vragen zij waarom de «centrale positie» van de SER zwaarder zou moeten wegen dat de «bijzondere positie» van de Onderwijsraad.

De leden van de GPV-fractie willen aandacht vragen voor de wijze waarop ongevraagde adviezen in de toekomst worden behandeld. De regering meent dat dergelijke adviezen nog een rol kunnen spelen in het verdere verloop van het wetgevingsproces. Is de regering niet verplicht op dergelijke adviezen te reageren? Plaatst de regering zich niet buiten de politieke realiteit door te menen openbare adviezen van officiële adviescommissies zonder reactie naast zich neer te kunnen leggen? Valt een dergelijke handelingswijze nog onder de reikwijdte van het begrip «zorgvuldige wetgeving»?

3. Het belang van de mogelijkheid een dwingende termijn te stellen

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de mogelijkheid het uitbrengen van het advies te binden aan een (redelijke) termijn. Zij zien evenwel bezwaren in het van overeenkomstige toepassing verklaren van afdeling 3.3 Awb op voorstellen van wet zoals bij de artikelsgewijze bespreking zal blijken.

Met betrekking tot het stellen van een dwingende termijn merken de leden van de VVD-fractie het volgende op. Mede gezien het feit dat dit wetsvoorstel er op is gericht het primaat van de politiek te versterken, achten deze leden het wenselijk om bij een te vragen advies een dwingende termijn te stellen. Indien de adviestermin wordt overschreden, dient een heroverweging plaats te vinden, waarbij het primaat van de politiek voorop staat.

De leden van de fractie van D66 ondersteunen de opname van het tweede lid van het voorgestelde artikel 3:6 van de Awb dat het mogelijk maakt een dwingende termijn te stellen voor het uitbrengen van een advies, waarvan de werking zich ook uitstrekt tot voorstellen van wet. Deze leden willen echter de regering vragen of zij voornemens is het betrokken adviesorgaan op de hoogte te stellen in geval zij een besluit – zonder voorafgaand advies – gaat nemen.

De leden van de GPV-fractie kunnen zich vinden in het voornemen om het uitbrengen van adviezen aan een termijn te binden. Het is hun niet duidelijk of een termijn gesteld kan worden waarbinnen de regering moet reageren op een uitgebracht advies. Is overwogen te komen tot het stellen van termijnen aan het uitbrengen van een regeringsstandpunt?

4. De Raad van State

In het eerder genoemde debat over het rapport «Raad op Maat» is van de kant de PvdA-fractie zorg geuit over de lange periode die soms gemoeid is met de advisering door de Raad van State. Deze bevinding leidt niet tot de conclusie dat daarom een termijn aan deze adviezen zou moeten worden verbonden, maar wel tot de vraag of op een andere weg

aan dit soort vertraging een halt kan worden toegeroepen. Hoe wezenlijk de rol van de Raad van State in ons staatsbestel ook is, het is zorgelijk als voorgenomen wetgeving langdurig uitblijft doordat de Raad van State uitgebreid de tijd neemt, c.q. moet nemen om tot advisering te komen. Is bijvoorbeeld te overwegen in een aantal gevallen te komen tot een onderscheid in de juridisch-technische advisering (die bij voorrang wordt voltooid) en de meer beleidsmatige (die ook naderhand beschikbaar kan komen, te weten als een voorstel al bij de Kamer aanhangig is)? Graag krijgen de leden van de PvdA-fractie een reactie van de regering.

In de memorie van toelichting wordt om moverende redenen aangegeven dat dit wetsvoorstel geen betrekking heeft op de adviestaak van de Raad van State. De leden van de VVD-fractie vragen wat de afgelopen jaren de gemiddelde adviesduur is geweest van de aan de Raad van State ter advies voorgelegde voorstellen en of die termijn de regering tot tevredenheid stemt.

5. De Sociaal-Economische Raad (SER)

De leden van de PvdA-fractie delen de opvatting dat de Raad van State en de SER een bijzondere positie innemen. Die opvatting is onder meer naar voren gebracht bij de behandeling van het rapport «Raad op Maat» in juni 1993.

Ten aanzien van de SER vragen zij om aan te geven hoe in de praktijk tot een afbakening wordt gekomen van adviesaanvragen over hoofdzaken van het sociaal-economische beleid en andere zaken op dat terrein. Is of wordt er een procedure ontwikkeld waarbij de beslissing of iets al dan niet een hoofdzaak betreft, onderwerp uitmaakt van (informeel) overleg tussen de SER en de regering? Op basis van welke criteria wordt die beslissing genomen als verschil van inzicht blijkt te bestaan tussen de SER en de regering?

Zij wijzen nog op deze aanvullende zaken:

- Allereerst blijft de bevoegdheid om ongevraagd een advies uit te brengen voor de SER ongewijzigd.
- Bovendien verwachten deze leden dat in dergelijke situaties de Kamer eventueel een debat zal voeren met de regering over specifieke geschillen die zich kunnen voordoen.
- Tot slot heeft de Kamer zelf nadrukkelijk de mogelijkheid geopend om rechtstreeks adviesorganen in te schakelen.

Kan de regering een reactie geven op deze drie punten?

Het wetsvoorstel voldoet wat betreft de Sociaal-Economische Raad en de door hem ingestelde commissies aan de beperking van de adviesverplichtingen tot hoofdlijnen van beleid, aldus de leden van de CDA-fractie. Het voorgestelde artikel 41, tweede lid, van de Wet op de Bedrijfsorganisatie beperkt de adviesverplichting immers tot belangrijke maatregelen die betrekking hebben op de hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid. De adviesverplichting geldt niet indien dringende redenen zich daartegen verzetten.

De leden van de CDA-fractie vragen of de argumentatie om verplichte advisering door de SER over hoofdlijnen van beleid te handhaven niet evenzeer geldt voor andere adviesorganen op belangrijke taakvelden zoals volksgezondheid, het milieubeheer en het onderwijs. Kan de regering aangeven waarom zij slechts voor de SER een uitzondering maakt?

Minder positief zijn de leden van de VVD-fractie over de uitzonderingspositie die de regering de SER toebedeelt. Hoewel de reikwijdte van artikel 41 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie (WBO) enigszins ten goede wordt gewijzigd, betreurt het deze leden dat voornoemd artikel in beginsel

gehandhaafd blijft. Zij zouden graag zien dat het tweede lid van artikel 41 van de WBO in het geheel zou worden geschrapt. De belangrijkste argumenten daarvoor zijn reeds neergelegd in het initiatiefwetsvoorstel van de leden Bolkestein, Rempt-Halmmans de Jong en Linschoten tot het doen vervallen van voornoemd artikellid (TK 1992-1993, 22 878). Kort samengevat zijn deze argumenten een grotere slagvaardigheid van de overheid, het niet langer gebruiken van de SER als «schuilkelder van de politiek». Ergo, de voorkeur van de afwezigheid van een wettelijke plicht tot advies vragen, hetgeen leidt tot een volledig eigen beleidsafweging in en door het kabinet waarvoor dat kabinet door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen.

Hoewel deze leden het regeringsvoorstel ten aanzien van de SER-adviesplicht een verbetering vinden ten aanzien van de huidige situatie blijven zij om genoemde principiële redenen voorstander van ook ten aanzien van de SER geheel laten vervallen van de wettelijke adviesplicht. Zij verzoeken de regering dan ook om haar voorstel terzake aan een heroverweging te onderwerpen. Zij sluiten daarbij geenszins uit dat indien de regering aan het voorstel wenst vast te houden, een wijzigingsvoorstel op dit punt door hen zal worden ingediend.

De leden van de RPF-fractie vragen aandacht voor de positie van de SER. Voor de SER wordt, overigens in lijn met de aanbevelingen van de Commissie-De Jong, een bijzondere positie voorgesteld, waarbij de lijn is dat, behoudens in dringende gevallen, in ieder geval over onderwerpen die de hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid raken, advies wordt ingewonnen.

De leden van de fractie van de RPF hebben enige moeite met de voorgestane oplossing, die overigens een sterk theoretisch karakter lijkt te dragen. Het verschil in de praktijk met een volledig schrappen van de adviesverplichting zal namelijk vermoedelijk minimaal zijn. Zij wijzen er in dit verband op dat de regering in de stukken te kennen geeft met wijsheid om te gaan met de vrijheid die ontstaat tengevolge van de schrapping van de adviesverplichtingen. De lijn die de regering kiest houdt immers in dat bij belangrijke onderwerpen of in die gevallen waarin het niet inwinnen van advies het paard achter de wagen zou spannen, wel degelijk een adviesaanvraag zal doen uitgaan. Met andere woorden, precies de lijn zoals die nu wordt neergelegd in de Wet op de bedrijfsorganisatie. Wat is in dit licht bezien de meerwaarde van deze bepaling, behoudens een zekere, vooral in psychologisch opzicht belangrijke, tegemoetkoming richting sociale partners.

Bij gelegenheid van het debat over het initiatiefwetsvoorstel van de leden Bolkestein c.s. tot schrapping van de betreffende bepaling heeft de RPF-fractie zich al voorstander van die schrapping getoond. Dat destijds geen instemming is betoond met dat wetsvoorstel door de RPF hield slechts verband met het feit dat dit initiatief voorbarig werd geacht gezien de werkzaamheden van de Commissie-De Jong en het in voorbereiding zijnde onderhavige wetsvoorstel.

Nu het wetsvoorstel er dus ligt hechten deze leden er aan op te merken voorhands nog niet overtuigd te zijn van het nut en de meerwaarde van de bijzondere positie van de SER te midden van de overige adviesorganen.

6. Inhoud wetsvoorstel

6.1. Het schrappen van adviesplichten

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van de zinsnede dat «.....hiermee niet gezegd is dat dergelijke adviesverplichtingen (zoals bijvoorbeeld ter zake van beschikkingen, goedkeuringsbesluiten en voornemens tot feitelijke handelingen) niet op een ander moment kritisch

zullen worden gezien...». Bestaat een concreet voornemen om daartoe over te gaan? Zo ja, wanneer valt daarover meer inzicht te verkrijgen? Zo nee, onder welke omstandigheden kan een dergelijke discussie gaan spelen?

In welk verband is in eerdere discussie(s) met of in de Kamer op een dergelijke heroverweging gezinspeeld?

Bestaat een overzicht van de belasting die dat onderdeel van het advieswerk oplevert en wat daarmee aan menskracht is gemoeid?

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat het schrappen van de verplichting om gemeenten en provincies advies te vragen wordt omgezet in het vastleggen van de bevoegdheid om IPO, respectievelijk VNG advies te vragen over de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot het binnenlands bestuur. Is een dergelijke of vergelijkbare voorziening overwogen en kan daarop een reactie worden gegeven? Kan in dit verband de verwijzing naar artikel 113 t/m 115 van de Gemeentewet (en de daarmee corresponderende artikelen van de Provinciewet) worden verduidelijkt?

Kan nader worden toegelicht waarom de wetgeving op het terrein van VROM niet onder het onderhavige voorstel valt, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Voldoet de Wet versoering en harmonisatie externe adviesorganen VROM (Stb. 1994, 766) in alle opzichten aan de opzet van het onderhavige voorstel en zo nee, op welke specifieke punten zijn er verschillen?

Deze leden en ook de leden van de VVD-fractie brengen in herinnering dat ook aan de Hoge Raad adviestaken zijn toevertrouwd. Is of wordt overwogen deze taken eveneens onder de werking van het voorstel te (gaan) brengen?

6.2. De bevoegdheid om dwingende termijnen aan het uitbrengen van advies te stellen; toepassing ook buiten het terrein van wetgeving

De leden van de PvdA-fractie kunnen uit de tekst op blz. 8 van de memorie van toelichting niet opmaken of het voorstel wel of juist niet regelt dat bij andere besluiten, zoals beschikkingen, de mogelijkheid ontstaat om besluitvorming verder voor te bereiden als de gevraagde advisering binnen de gestelde termijn uitblijft. Is hierover uitsluitel te geven?

7. Overig

De leden van de PvdA-fractie en van de VVD-fractie stellen het op prijs als een overzicht wordt geleverd van alle activiteiten die zijn of worden ondernomen in het kader van de herstructurering van adviesorganen en van de tijdplanning die daarbij per activiteit wordt gehanteerd.

8. Artikelsgewijs

Hoofdstuk III (Ministerie van Justitie)

Artikel 1 Algemene wet bestuursrecht

D

De leden van de CDA-fractie vragen of het van overeenkomstige toepassing verklaren van afdeling 3.3 op voorstellen van wet niet tot ongewenste complicaties leidt, nu (het nemen van) een besluit moet worden gelezen als: (het indienen van) een wetsvoorstel. Het niet letterlijk lezen van de wet gaat hier wel erg ver.

Bestuursorgaan betekent in dit verband de regering, een minister of een staatssecretaris. Heeft de regering beoogd het indienen van voorstellen

van wet door de Tweede Kamer of door de verenigde vergadering der Staten-Generaal of het aanhangig maken van wetsvoorstellen door leden van deze organen buiten de werking van afdeling 3.3 te houden? Acht de regering een verschillend regime voor regeringsvoorstellen en initiatiefvoorstellen gewenst?

In het voorgestelde artikel 3:9a is bepaald dat afdeling 3.3 van overeenkomstige toepassing is op voorstellen van wet.

De leden van de fractie van D66 achten op dit terrein enkele aanvullende eisen wenselijk, teneinde de zorgvuldigheid te kunnen waarborgen.

De voorzitter van de vaste Commissie voor Justitie,
V. A. M. van der Burg

De voorzitter van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken,
De Cloe

De griffier van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken,
Hommes