



**Evaluatie Kaderwet Adviescolleges:
Vierde staat van advies 2010 – 2015**

Versie 1.3

Datum 30 november 2015
Status definitief

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen.....	3
1 Inleiding.....	6
2 Context	9
2.1 <i>Periode 1997-2010</i>	<i>9</i>
2.2 <i>Periode 2010-2015</i>	<i>11</i>
3 Versobering, samenstelling inrichting adviescolleges	14
3.1 <i>Aantal adviescolleges.....</i>	<i>15</i>
3.2 <i>Aantal leden.....</i>	<i>17</i>
3.3 <i>Aantal adviezen.....</i>	<i>18</i>
3.4 <i>Budget.....</i>	<i>21</i>
4 Transparantie.....	22
4.1 <i>Beloning</i>	<i>22</i>
4.2 <i>Openbaarmaking vacatures en nevenfuncties</i>	<i>23</i>
4.3 <i>Verantwoording en verslagen</i>	<i>23</i>
4.4 <i>Naleving Kaderwet adviescolleges</i>	<i>24</i>
5 Politieke sturing	27
5.1 <i>Politiek primaat en politieke sturing.....</i>	<i>27</i>
5.2 <i>Sturen op jaarlijkse programmering</i>	<i>27</i>
5.3 <i>Interactie tussen adviesvrager en adviseur</i>	<i>28</i>
5.4 <i>Kwaliteit, doorwerking en samenwerking</i>	<i>30</i>
5.5 <i>Ontkokering</i>	<i>32</i>
5.6 <i>Benutten van beschikbare onderzoekscapaciteit.....</i>	<i>33</i>

Conclusies en aanbevelingen

Ten aanzien van de drie beleidsdoelstellingen van de Kaderwet adviescolleges (versobering, transparantie en politieke sturing) kunnen de volgende conclusies worden getrokken over de periode 2010-2015.

Versobering

- Het aantal adviesraden neemt licht af in de periode 2010 – 2015 van 30 adviescolleges in 2010 tot 28 colleges medio 2015. Verder stabiliseert het aantal tijdelijke adviescolleges en neemt het aantal eenmalige adviescolleges toe onder andere door onderwerpen die samenhangen met de crisis en de vorming van de nationale politie.
- Het totaal aantal leden van de adviescolleges neemt behoorlijk af in de periode 2009–2014 van 274 naar 200 leden conform het kabinets-beleid.⁽¹⁾
- Het totaal aantal adviezen van adviescolleges neemt in aanzienlijk af van 206 adviezen in 2003 naar 87 adviezen in 2015. Het aantal ongevraagde adviezen van adviescolleges neemt af van 27 in 2010 naar 11 in 2015.⁽²⁾
- Het aantal adviezen dat direct door Eerste en Tweede Kamer gevraagd wordt, is afgenomen van 19 in 2010 naar 7 in 2015.
- Het totale budget van de adviescolleges neemt af van € 39,4 miljoen in 2010 naar € 34,3 miljoen in 2014.

Transparantie

- De adviescolleges hebben ten opzichte van de vorige periode de naleving van de bepalingen in de Kaderwet op orde. Vacatures worden openbaar gemaakt en nevenfuncties zijn vaker op de websites van de colleges vermeld. Het toepassen van de anticumulatiebepaling in het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies vindt zonder uitzondering plaats bij de benoeming van de leden van de adviescolleges.
- Bij de strategische adviescolleges zijn de werkprogramma's, jaarverslagen en evaluatieverslagen goed te vinden op websites. De beschikbaarheid en kwaliteit van deze documenten is sterk vooruit gegaan.
- De uitzondering daarop vormen een aantal kleinere technisch – specialistisch adviescolleges waar de naleving op de volgende aspecten onvoldoende is: het opstellen van een werkprogramma, jaarverslag en het uitvoeren van een evaluatie.
- Vanaf de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012 zijn de nieuw ingestelde adviescommissies en –colleges vermeld in de rapportage van het Rijk, ook de commissies die niet onder de werking van de Kaderwet vallen.

Politieke sturing

- De totstandkoming en uitvoering van de werkprogramma's is verschillend. De vraagarticulatie wordt of opgepakt door het departement of door het adviescollege, of is het resultaat van een gezamenlijk proces.
- De adviescolleges betrekken het veld nadrukkelijker en vragen hen om mee te denken over het adviesonderwerp. De rol van de adviescolleges

¹ De telling is exclusief het aantal leden van de Gezondheidsraad (GR).

² De genoemde aantallen zijn exclusief de adviezen van de GR, het CBP en Actal.

is om alle ingebrachte informatie te betrekken en te transformeren naar een advies. Ook adresseren adviescolleges in adviezen steeds vaker andere partijen dan de regering. Departementen leggen deze bredere adressering frequenter vast in instellingsbesluiten. De impact van de adviezen is in dit geval breder dan de doorwerking in beleid van het kabinet.

- De doorwerking van adviezen in wetgeving en beleid hangt sterk af van de intensiteit van de opgebouwde relatie tussen raad(sleden) en departement. Daarbij hoort een duidelijk begrip van en inzicht in de desbetreffende functie, taak en rolduiding van het adviescollege.
- Adviescolleges werken onderling meer samen dan vier jaar geleden. Bij adviezen gebruiken adviescolleges elkaars expertise, in een aantal gevallen worden medewerkers aan elkaar uitgeleend.
- Toegenomen differentiatie in adviesproducten bij de meeste adviescolleges in de periode 2010-2015 en flexibiliteit in het werkprogramma dragen bij aan een betere doorwerking van advies in beleid en aansluiting bij het politieke proces. Bij verdere productdifferentiatie gaat het bijvoorbeeld om het organiseren van conferenties en seminars of het presenteren van een advies in de vorm van een website.

Samenvattend is de naleving verbeterd, worden de beleidsvoornemens uit de derde evaluatie van de Kaderwet opgevolgd door departementen en adviescolleges en is de voorgenomen verdere versobering gerealiseerd. De strategische en grotere technisch–specialistische adviescolleges passen meer productdifferentiatie toe, betrekken en adresseren meer partijen dan alleen regering en Staten-Generaal en publiceren adviesproducten, evaluatieverslagen en jaarverslagen op de website. De kleine technisch-specialistische adviescolleges blijven achter.

Deze conclusies uit de vierde evaluatie leiden tot aanbevelingen voor departementen, adviescolleges en een aantal gezamenlijke aanbevelingen.

De aanbevelingen voor departementen zijn:

- Blijf terughoudend omgaan met het instellen van eenmalige en tijdelijke adviescolleges door een betere benutting van onderzoekscapaciteit van de vaste adviescolleges. Deze optie is ook van toepassing op het instellen van commissies/colleges die buiten de Kaderwet vallen.
- Waardeer andere vormen van advies dan geschreven rapporten en briefadviezen.

De aanbevelingen voor adviescolleges zijn:

- Blijf alert op de naleving van de Kaderwet(3) en zet de nevenfuncties van de raadsleden op de websites om belangenverstrengeling tegen te gaan.
- Blijf flexibel in het uitbrengen van adviezen door de inzet van productdifferentiatie en te variëren in het moment van uitbrengen van het advies. Hierdoor sluiten de adviezen beter aan bij het politieke proces.
- Verken de mogelijkheid om de kwaliteit van de adviezen verder te verhogen door adviezen bondiger te maken, de opmaak en vormgeving aansprekender te maken en meer gebruik te maken van visuele ondersteuning.
- Laat evaluaties uitvoeren door onafhankelijke partijen, zoals nu al praktijk is bij de strategische adviescolleges. Bij tijdelijke adviescolleges is het daarnaast raadzaam na drie jaar te evalueren.

3 Het gaat hier om het uitvoeren en beschikbaar stellen van werkprogramma's, jaarverslagen en evaluaties (artikelen 26 en 28 van de Kaderwet)

Voor adviescolleges en departementen gezamenlijk:

- Blijf investeren in een gezamenlijk voortraject (formuleren van goede kennis- en onderzoeksvragen) en een gezamenlijk natraject (voorafgaand overleg over de landing van adviezen in beleid) om de doorwerking van adviezen in beleid en wetgeving te bevorderen.
- Blijf aandacht besteden aan de verspreiding, adressering en nazorg van adviezen. Monitor de impact van adviezen structureel en gebruik media-analyses.

1 Inleiding

Op 1 januari 1997 is de Kaderwet adviescolleges in werking getreden. Deze wet schrijft in artikel 30 voor dat de minister van Binnenlandse Zaken elke vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Dit is het verslag van de vierde evaluatie van de Kaderwet adviescolleges (hierna: de Kaderwet) voor de periode 2010 – 2015.

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

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

Versobering en transparantie worden bereikt door vermindering van het aantal adviescolleges en afschaffing van de wettelijke adviesverplichtingen. De Kaderwet biedt het instrumentarium van periodieke evaluatie van bestaande adviescolleges en politieke toetsing bij het instellen van nieuwe adviescolleges.

Scheiding van advies en overleg komt tot stand door het scheiden van advies door onafhankelijke deskundigen enerzijds en overleg met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties anderzijds. Bij adviesorganen staat de deskundigheid voorop. De Kaderwet bepaalt dat de voorzitter en andere leden van adviescolleges worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering waarvoor het college is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Zij vertegenwoordigen geen bijzondere belangen. De scheiding van advies en overleg is gerealiseerd en wordt niet meegenomen in deze evaluatie.⁽⁴⁾

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

De Kaderwet beoogt tevens de ontkokering te bevorderen door de mogelijkheid te bieden dat verschillende adviescolleges gezamenlijk één advies uitbrengen. Zij zijn daartoe zelfs verplicht indien dat in het adviesverzoek is opgenomen.

⁴ In de derde staat van advies is aangegeven dat respondenten aangeven dat de scheiding van advies en overleg is gerealiseerd (p. 25).

Reikwijdte Kaderwet

De Kaderwet is beperkt tot externe adviescolleges en hun advisering aan regering en Staten-Generaal over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk en niet van toepassing op commissies die adviseren over de uitvoering van beleid of de interne (ambtelijke) adviescolleges of commissies van de regering. De laatste zijn colleges die voor meer dan de helft bestaan uit ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf, en die in verband met hun werkzaamheden in dat college zitting hebben.⁽⁵⁾

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

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

Vaste adviescolleges

De vaste adviescolleges worden bij wet voor onbepaalde tijd ingesteld. Er wordt onderscheid gemaakt tussen strategische colleges enerzijds en technisch-specialistische colleges anderzijds. De strategische adviescolleges geven onafhankelijk maar betrokken advies aan kabinet en parlement, op hoofdlijnen van beleid waarbij zij ook aspecten als doelmatigheid, doeltreffendheid en bruikbaarheid betrekken. De oriëntatie ligt op de (middel)lange termijn. De functie van de strategische adviescolleges is drieledig.⁽⁶⁾

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

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

Tijdelijke adviescolleges

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

Eenmalige adviescolleges

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

Aandachtspunten evaluatie 2010-2015

De inzet is steeds om te komen tot een hoogwaardiger, soberder en efficiënter adviesstelsel. Om dat te bereiken zijn onder andere de volgende

⁵ Kamerstukken II, 2008/09, 31 490, nr. 10

⁶ Kamerstukken II, 2010/11, 32 500, nr.11

aandachtspunten van belang voor de evaluatie over de periode 2010-2015 die zijn voortgekomen uit de aanbevelingen van de derde evaluatie:

- Het afronden van de in gang gezette samenvoeging van adviescolleges
- De naleving van de Kaderwet
- De interactie tussen adviescolleges en departement en tussen adviescolleges en parlement
- De doorwerking van adviezen

Methodie

De volgende methoden en technieken van onderzoek en gegevensverzameling zijn gebruikt: analyse van documenten, analyse evaluatieverslagen van de adviescolleges en de reactie van ministers daarop, de jaarrapportage bedrijfsvoering en gesprekken met secretarissen van de strategische adviescolleges, de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ) en de Gezondheidsraad (GR) en contactpersonen op het departement.

Leeswijzer

In dit verslag wordt in hoofdstuk 2 teruggekeken naar de voorgaande evaluaties. Ook zijn de relevante ontwikkelingen in de periode 2010-2015 beschreven om een beeld te vormen van de context. In de volgende hoofdstukken staan achtereenvolgens de versobering, samenstelling en inrichting van adviescolleges centraal (hoofdstuk 3), de transparantie (hoofdstuk 4) en ten slotte de politieke aansturing van adviescolleges in hoofdstuk 5.

2 Context

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

Een andere belangrijke wettelijke maatregel met betrekking tot het nieuwe stelsel is de Wet van 3 juli 1996, houdende opheffing van het adviesstelsel inzake algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk(7), die ook wel «Woestijnwet» wordt genoemd. Deze wet bepaalt dat vaste adviescolleges als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet en voor bepaalde tijd ingestelde adviescolleges met een adviestaak als bedoeld in artikel 79, eerste lid, per 1 januari 1997 ophielden te bestaan. De in artikel 73 van de Grondwet genoemde Raad van State bleef buiten de gehele herzieningsoperatie. De SER en de WRR zijn vanwege hun meer dan bijzondere posities in de Herzieningswet adviesstelsel van opheffing van uitgezonderd.

Dit hoofdstuk geeft een beknopte beschrijving van de ontwikkeling van het adviesstelsel weer vanaf 1997 die meegenomen worden in de vierde evaluatie. Deze beschrijving is gebaseerd op de drie eerdere evaluaties van 2001, 2006 en 2011 van de Kaderwet. Vervolgens volgt een beschrijving van de relevante politieke bestuurlijke ontwikkelingen in de periode 2010 tot en met 2015.

2.1 Periode 1997-2010

Hieronder zijn de belangrijkste zaken uit de periode 1997-2010 opgenomen die relevant zijn voor de huidige situatie.

Versobering en transparantie

In deze paragraaf worden de volgende onderwerpen behandeld:

- Aantal adviescolleges
- Aantal leden adviescolleges
- Evenredigheid
- Naleving

Aantal adviescolleges

In 1995 waren er 119 externe adviescolleges actief. Deze zijn allemaal afgeschaft. In de periode 1997– 2000 bestond het advieslandschap uit 23 vaste adviescolleges, 9 tijdelijke en zijn er 38 eenmalige colleges ingesteld. Het versoberend effect is daarmee zeer groot.

In de periode 2001-2004 neemt dit effect af. Het aantal vaste adviescolleges stijgt in de periode 2001-2004 naar 26. Overwegend zijn een aantal colleges die voorheen tijdelijk waren ingesteld, na de periode van vier jaar, omgezet in een vast adviescollege. In de periode 2001–2004 zijn 18 eenmalige adviescolleges ingesteld. Gezien de korte looptijd van deze adviescolleges fluctueert het aantal eenmalige adviescolleges sterk per jaar.

In de periode 2005-2010 stabiliseert het aantal vaste adviescolleges. In 2010 zijn er 26 vaste adviescolleges. Vanuit het kabinetsbeleid om terughoudend om te gaan met het instellen van eenmalige en tijdelijke

7 Herzieningswet adviesstelsel; Stb. 1996, 377

adviescolleges stabiliseert ook het aantal tijdelijke en eenmalige adviescolleges: het aantal neemt zelfs licht af. In totaal zijn er in de periode 2005-2010 14 eenmalige en 3 tijdelijke adviescolleges ingesteld.

Aantal leden adviescolleges

De adviescolleges blijven in de periode 1997–2005, enkele uitzonderingen daargelaten, qua ledenaantal binnen de marge van de Kaderwet (maximaal 15 leden inclusief voorzitter). Tevens worden er nauwelijks meer sub-commissies door de adviescolleges ingesteld.

In de periode 2005-2010 zet het kabinet in op het beperken van het aantal vaste raadsleden tot 9 plus een voorzitter en daarnaast de mogelijkheid te creëren om geassocieerde leden flexibel in te zetten. Dit is mede ingegeven door bezuinigingen. In april 2005 heeft het kabinet als gevolg van de motie-Verhagen⁽⁸⁾ de adviescolleges een structurele taakstelling van € 5 miljoen per jaar opgelegd. In het coalitieakkoord 'Samen werken, samen leven' (7 februari 2007) is een verdere structurele bezuiniging van € 15 miljoen op de kennis- en adviesfunctie ingeboekt.

Evenredigheid

In de Kaderwet wordt gestreefd naar een evenredige deelneming van vrouwen en minderheden (art. 12, lid 3). Het vorige kabinet Rutte-Verhagen heeft besloten niet meer te sturen op kwantiteit, maar op kwaliteit. Het hanteren van streefcijfers is in de vorige evaluatie los gelaten.⁽⁹⁾ Het huidige kabinet heeft met het actieplan arbeidsdiscriminatie aangegeven dat evenredigheid in de personele bezetting belangrijk is.⁽¹⁰⁾ In deze evaluatie is aandacht voor de evenredigheid bij de samenstelling van adviescolleges.

Naleving

In de derde evaluatie is geconstateerd dat een aantal afspraken onvoldoende wordt nageleefd. De naleving van artikel 11, lid 3 (openbare werving), is onvoldoende. Technisch-specialistische adviescolleges geven aan dat openbare werving niet zinvol is door schaarste aan beschikbare specialistische kennis.

De naleving van een aantal verplichtingen uit de Kaderwet en afspraken is goed, zoals het indienen van een (ontwerp)begroting, het naleven van de bepaling omtrent de benoemingen op basis van deskundigheid en het ruimte geven aan de praktijk in de adviescolleges (motie Van der Ham).⁽¹¹⁾ Ook de transparantie van de strategische adviescolleges is goed wat betreft de vergoedingen, de jaarverslagen en openbaarheid van de werving van raadsleden.

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

Voor het gehele stelsel van vaste adviescolleges in samenhang met de departementen geldt dat ieder vanuit zijn eigen rol ondeugdelijk omgaat met evaluatieverslagen, het toepassen van de anticumulatiebepaling in het

⁸ Kamerstukken II, 2004/05, 29 800, nr. 4

⁹ Kamerstukken II, 2010/11, 32 501, nr. 9

¹⁰ Kamerstukken II, 2014/15, 29 544, nr. 649

¹¹ Kamerstukken II, 2007/08, 30 184, nr. 16

Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies en het naleven van afspraken ten aanzien van transparantie. Daarnaast is de tijdigheid en kwaliteit van de kabinetsreactie onvoldoende.

Politieke aansturing

In deze paragraaf worden de volgende onderwerpen behandeld:

- Verkokering in advies
- Doorwerking in beleid en wetgeving
- Gevraagde en ongevraagde adviezen

Verkokering in advies

In de periode 1997-2010 is sprake van verkokering in de advisering. Adviescolleges werken weinig aan gezamenlijke adviezen. Bovendien maken departementen weinig gebruik van de mogelijkheid één adviesvraag te stellen aan meerdere adviescolleges.

De communicatie tussen departementen en adviescolleges komt moeizaam op gang in 1997. Daarom zijn meerjarige werkprogramma's opgestart om de (middel)lange termijn advisering voor strategische adviescolleges te verstevigen. In de evaluatie van 2010 komt naar voren dat communicatie tussen adviescolleges en departementen is verbeterd, maar nog steeds te wensen overlaat. Voor technisch-specialistische adviescolleges geldt dat zij vaak ad hoc vragen krijgen, daarom is ruimte in het werkprogramma van belang voor deze colleges.

Doorwerking adviezen in beleid en wetgeving

In de evaluatie uit 2010 is specifiek aandacht voor de verplichte kabinetsreactie. Dit is vastgelegd in artikel 24 van de Kaderwet. De verplichte reactietermijn op adviezen van drie maanden wordt veelal niet gehaald. Verbetering van de kwaliteit van de kabinetsreactie zit niet zozeer in het naleven van de termijn, maar in een betere koppeling van advies aan de politieke agenda. Ook in de eerste en tweede evaluatie is opgemerkt dat de reactietermijn op adviezen vaak niet gehaald wordt.

De koppeling van advies aan de politieke agenda kan ook bewerkstelligd worden door meer verscheidenheid aan te brengen in de advisering van de adviescolleges, zoals briefadviezen of andere vormen van productdifferentiatie. Door deze flexibiliteit is de snelheid van de totstandkoming en bruikbaarheid van de adviezen vergroot.

Gevraagde versus ongevraagde adviezen en aanvragen TK en EK

In de periode van 1997 tot 2005 zijn weinig ongevraagde adviezen uitgebracht door adviescolleges. In de periode 2005 tot 2010 is de mogelijkheid tot het geven van ongevraagde adviezen beter benut en in aantal gestegen. Tevens maken beide Kamers in de periode 2005 tot 2010 meer gebruik van de mogelijkheid om adviezen aan te vragen.

2.2 Periode 2010-2015

In deze paragraaf worden de relevante politiek en bestuurlijke dynamiek in de periode 2010-2015 geschetst. De evaluatie richt zich op de periode 2010-2015.

Politieke dynamiek 2010-2015

- Naar aanleiding van de derde evaluatie van de kaderwet heeft het kabinet Rutte I een wetswijziging voorgesteld.

- Daarbij gaat het om een wijziging van het aantal leden per adviescollege en de verplichte kabinetsreactie. Om versoering te realiseren is voorgesteld op basis van het reeds bestaande kabinetsbesluit het aantal leden te beperken tot maximaal 10 leden inclusief voorzitter, in plaats van 15. Dit betreft een wijziging van artikel 10 van de Kaderwet.
- Daarnaast is voorgesteld de verplichte reactietermijn van drie maanden op een advies te wijzigen. Het wetsvoorstel houdt in dat artikel 24 vervalt met als doel om adviezen beter te laten aansluiten op de politieke agenda.
- Tijdens het wetgevingsoverleg van 24 september 2014 in de Tweede Kamer zijn de voorgestelde wijzigingen op artikelen 10 en 24 van de Kaderwet adviescolleges besproken. De leden Van Toorenburg (CDA) en Schouw (D66) hebben een amendement ingediend om de opheffing van de reactietermijn op adviezen te laten vervallen.⁽¹²⁾
- Vervolgens geeft de minister voor Wonen en Rijksdienst in de Kamerbrief 'Nadere beschouwing over het adviesstelsel' van 18 december 2014 aan dat: "Indien het amendement van de heer Schouw en mevrouw Van Toorenburg wordt aangenomen door de Tweede Kamer zal ik het wetsvoorstel tot wijziging van de Kaderwet adviescolleges intrekken. De kern van het wetsvoorstel wordt door dit amendement namelijk teniet gedaan."⁽¹³⁾
- De Tweede Kamer neemt op 10 maart 2015 bij stemming het amendement van de leden Van Toorenburg en Schouw aan.
- Op 27 maart 2015 stuurt de minister voor Wonen en Rijksdienst een brief naar de voorzitter van de Eerste Kamer, waarin de voorzitter op de hoogte wordt gesteld van zijn besluit het wijzigingsvoorstel op de Kaderwet in zijn geheel in te trekken. Het kabinetsbeleid om het aantal leden te beperken tot maximaal tien inclusief voorzitter blijft wel van kracht.

Tijdens het Algemeen Overleg van 4 juli 2012 is aan de Tweede Kamer toegezegd om de in de reguliere jaarlijkse rapportage van de adviescolleges die onder de werking van de Kaderwet vallen, ook inzicht te geven in de cumulatieve vergoeding die de leden ontvangen voor hun werk voor deze colleges.⁽¹⁴⁾ Deze toezegging is vormgegeven door in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk melding te maken van de cumulatieve vergoeding die leden, werkzaam bij meerdere adviescolleges, ontvangen.

Bestuurlijke dynamiek

De periode 2010–2015 wordt gekenmerkt door de afronding van een aantal ingezette samenvoegingen en opheffingen van adviescolleges. De departementen en secretarissen geven aan dat de periode 2010-2015 een dynamische periode is. De adviescolleges hebben het pallet aan producten sterk verrijkt. Naast adviezen en briefadviezen staan essays, thema-bijeenkomsten, signalementen en verkenningen vermeld in de jaarverslagen. Meerjarige werkprogramma's zijn dynamisch opgesteld met aandacht voor productdifferentiatie. Dat biedt ruimte voor een responsieve, flexibele agendering: gevraagde naast ongevraagde advisering; beknopt en snel als het kan; uitvoerig en grondig als het nodig is.

De secretarissen van de adviescolleges geven aan dat er veel meer dynamiek zit in de communicatie met de departementen over de

¹² Kamerstukken II, 2014/15, 33 817 nr. 8

¹³ Kamerstukken II, 2014/15, 33 817 nr. 8, pagina 5.

¹⁴ Kamerstukken II, 2011/12, 31490, nr. 98

programmering. De doorlooptijden zijn korter en er is ruimte om te adviseren over de actualiteit. Dat leidt tot een betere benutting van de beschikbare kennis en ervaring binnen het adviesstelsel en voorkomt ook de instelling van adviescommissies buiten de Kaderwet.

Het adviesproces is meer in continue interactie en dialoog met het beleidsveld waardoor de doorwerking al kan plaatsvinden voor het advies verschijnt. Vaak is een advies dan niet meer nodig en worden de verslagen van expertmeetings gebruikt waardoor adviescolleges meer gaan functioneren als denktank, niet alleen voor de Eerste en Tweede Kamer maar ook voor andere partijen.⁽¹⁵⁾

Adviescolleges zijn een betrouwbare en onafhankelijke partner (trusted party) en krijgen vaker de rol van moderator en vormgever van processen. Een voorbeeld is de Raad voor openbaar bestuur (Rob) die meerjarig de decentralisaties in het sociale domein volgt als deskundige en betrokken maar onafhankelijke waarnemer. De Raad wil een stimulerende rol spelen bij de innovaties en leerprocessen die in 2016 in gang worden gezet. Daarbij is de vraag leidend wat voor betekenis de ontwikkelingen en de gekozen oplossingen hebben voor de kwaliteit van de democratie en van het openbaar bestuur. Het adviescollege treedt dan op als partner in complexe processen en lerende gemeenschappen (learning communities).

Tussen de strategische en grote technisch-specialistische adviescolleges vindt meer overleg plaats in het voorzittersoverleg en het overleg van de secretarissen. In 2014 is de eerste gezamenlijke digitale nieuwsbrief van de adviesraden verschenen. Daarmee willen zij hun doelgroepen in politiek, beleid, wetenschap en samenleving informeren over highlights van adviezen, belangrijke activiteiten en nieuwe ontwikkelingen. Via links kan de lezer direct doorschakelen naar de websites van de adviescolleges (zie ook: <http://nieuwsbriefadviesraden.nl/home/>).

De adviescolleges zijn daarnaast flexibeler geworden in het uitbrengen van adviezen door productdifferentiatie. In het uitbrengen van een advies kan worden geschoven in de programmering van het werkprogramma. Het 2 à 3 weken eerder uitbrengen van een adviesrapport als de actualiteit daarom vraagt of de reeds verworven inzichten van een onderhanden zijnde advies worden alvast uitgebracht in een briefadvies, zijn gebruikte varianten. Het uiteindelijke advies volgt dan later.

15 Het adresseren van andere partijen dan de Eerste en Tweede kamer komt specifiek terug in de instellingswet van de RVS. De rol van VNG, IPO en de Unie van Waterschappen in het adviesproces is opgenomen in de memorie van toelichting van de nieuwe wet Rob/Rfv.

3 Versobering, samenstelling inrichting adviescolleges

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling van het adviesstelsel voor de doelstelling versobering in de periode 2010–2015 beschreven. Verder zijn de samenstelling en inrichting van adviescolleges beschreven.

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

Art. 4. Een adviescollege wordt bij wet ingesteld.

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

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

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

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

Art. 12.

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

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

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

Art. 15.

- 1. Een adviescollege heeft een secretaris.

- 3. Aan de secretaris kunnen andere medewerkers worden toegevoegd.

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

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

- het aantal adviescolleges
- het aantal leden
- het aantal adviezen
- het budget van de adviescolleges

3.1 Aantal adviescolleges

Het advieslandschap bestaat in 2015 uit 19 vaste adviescolleges (waarvan zeven strategisch en 12 technisch-specialistisch), één tijdelijk adviescollege en acht eenmalige adviescolleges. In de bijlage is een compleet overzicht weergegeven van alle vaste, tijdelijke en eenmalige adviescolleges die onder de werking van de Kaderwet actief zijn in 2015.

	1998	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Strategisch	11	14	13	13	10	9	9	7
Technisch/ specialistisch	9	11	13	13	13	13	12	12
Tijdelijk	13	4	3	3	3	3	2	1
Eenmalig	Nb	6	1	0	3	3	4	8
Totaal	33	35	30	29	29	28	27	28

Tabel 1 (16): Actieve vaste, tijdelijke en eenmalige adviescolleges door de jaren heen

Ontwikkeling aantal vaste adviescolleges

In de periode 2010-2015 is het aantal strategische colleges afgenomen tot zeven. De daling van het aantal strategische adviescolleges is gerealiseerd door het samenvoegen en opheffen van een aantal strategische colleges. In de periode 2010-2015 zijn de volgende samenvoegingen van adviescolleges in gang gezet dan wel opgeheven:

- De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) is voortgekomen uit de Raad voor het landelijke gebied, de Raad voor verkeer en waterstaat, de VROM-Raad en de Adviesraad gevaarlijke stoffen. De RLI is op 17 januari 2012 bij wet ingesteld. De energie-infrastructuur (voorheen een taak van de Algemene Energieraad) is in 2014 toegevoegd aan het takenpakket van de RLI.
- De Raad voor de Wadden is op 14 mei 2013 opgeheven.
- De Algemene Energieraad (AER) is op 1 augustus 2014 opgeheven.
- De Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI) bestaat sinds 1 augustus 2014. In de AWTI zijn de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) en het energie innovatie-onderdeel van de opgeheven AER samengevoegd.
- De Raad voor Volksgezondheid en Zorg is gefuseerd met de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Het strategisch adviescollege gaat sinds 1 januari 2015 verder onder de naam: de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS).
- De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) wordt samengevoegd met de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Het ministerie van BZK heeft het wetsvoorstel inmiddels naar de Tweede Kamer gestuurd. (17) Het secretariaat van beide raden is al gebundeld. De verwachte datum van samenvoeging is 1 juli 2016.

Dat betekent dat het aantal strategische adviescolleges door de ingezette en voorgenomen samenvoegingen en opheffingen afneemt tot zeven adviescolleges in 2015. Er is één strategisch adviescollege per 'cluster-onderwerp'.(18)

16 Ter illustratie is het aantal adviescolleges van 1998 weergegeven.

17 Ministerie van BZK (2015). Reactie op de evaluaties van de RFV en de ROB. dd. 5 januari 2015

18 Antwoord op vraag van de heer Schouw (D66) tijdens het wetgevingsoverleg heeft geleid tot een nieuwe clustering van de adviescolleges. De clustering is ingedeeld aan de hand van de volgende zeven beleidsterreinen of -thema's: Economie/innovatie; Onderwijs; Cultuur; Volksgezondheid en samenleving; Fysieke omgeving; Bestuurlijk-juridisch en Internationaal. Uit: Kamerstukken II, 2014/15, 33817, nr. 10.

Het aantal technisch-specialistische adviescolleges is weinig veranderd en blijft redelijk stabiel. De meeste colleges zijn blijven bestaan. In de periode 2010–2015 is de Commissie van advies inzake waterstaatswetgeving opgeheven. Naar verwachting worden de Rob en de Rfv samengevoegd in 2016. Een mogelijke verklaring voor het stabiel blijven van de technisch-specialistische adviescolleges is de behoefte aan specialistisch advies.

Ontwikkeling aantal tijdelijke adviescolleges

In de periode 2010-2015 is het aantal tijdelijke adviescolleges gelijk gebleven doordat twee tijdelijke adviescolleges zijn opgeheven (Adviescollege burgerluchtvaart veiligheid, DEGAS (Dutch Expert Group on Aviation Safety) en de Evaluatie en adviescommissie Passend Onderwijs) en één tijdelijk adviescollege (Review board Aanvalsplan Informatievoorziening Politie) is ingesteld in 2012. De laatste hangt samen met de vorming van de Nationale Politie. Daarmee wordt voldaan aan de kabinetswens om terughoudend te zijn met de instelling van tijdelijke adviescolleges.

Jaar	Aantal ingestelde tijdelijke adviescolleges
2010	0
2011	0
2012	1
2013	0
2014	0
2015	0

Tabel 2: Aantal ingestelde tijdelijke adviescolleges

Ontwikkeling eenmalige adviescolleges

Het aantal eenmalige adviescolleges neemt sterk toe, na een daling in 2010–2011. De toename begint in 2012. De crisis en invloed op de bank-, verzekerings- en woningsector leidt onder andere tot de instelling van:

- Commissie kaderstelling en toezicht woningbouwcorporaties (2012)
- Commissie structuur Nederlandse Banken (2012)
- Commissie verzekeraars (2014)

Daarnaast leidt de vorming van de Nationale Politie tot instelling van:

- Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing (2012)
- Adviescollege evaluatie politiewet (2013)

Verder zijn ingesteld:

- Commissie onderzoek elektronisch stemmen (2013)
- Staatscommissie herijking ouderschap (2014)
- Commissie van wijzen inzake hulp bij zelfdoding aan mensen die hun leven voltooid achten (2014)
- Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel (2015)
- Adviescommissie Onderzoek arbeidsvoorwaarden en FLNA LVNL (2015)
- Commissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen (2015)
- Commissie onderwijs 2032 (2015)

Vanwege de doorgaans korte instellingstermijn, fluctueert het totale aantal door de instelling en opheffing gedurende het jaar. Het totale aantal eenmalige adviescolleges neemt toe in de periode 2010-2015.

Jaar	Aantal ingestelde eenmalige adviescolleges
2010	0
2011	0
2012	3
2013	2
2014	3
2015	4

Tabel 3: Aantal ingestelde eenmalige adviescolleges

Samenvattend

Het aantal adviescolleges neemt licht af in de periode 2010–2015 van 30 adviescolleges in 2010 tot 28 colleges medio 2015. Dat komt met name door de samenvoeging en opheffingen van de strategische adviescolleges. Het aantal technisch-specialistische neemt adviescolleges nauwelijks af. Verder stabiliseert het aantal tijdelijke adviescolleges en neemt het aantal eenmalige adviescolleges toe onder andere door onderwerpen die samenhangen met de crisis en de vorming van de nationale politie.

3.2 Aantal leden

Het aantal leden is vastgesteld op basis van de jaarverslagen over 2014 van de adviescolleges en is geverifieerd bij de adviescolleges. Peildatum is 31-12-2014. De leden van 2015 zijn niet meegenomen in deze evaluatie.

Het totaal aantal leden van de adviescolleges neemt behoorlijk af in de periode 2009–2014 van 274 naar 200 leden. De daling tussen 2003 en 2009 komt doordat het gemiddeld aantal leden afneemt in combinatie met het aantal adviescolleges. De verdere daling tussen 2009-2014 komt door de afname van het aantal adviescolleges.

	2003	Gem aantal per raad	2009	Gem aantal per raad	2014	Gem aantal per raad
Strategisch	169	13	127	10	75	8
Technisch/ specialistisch	99	9	101	8	86	8
Tijdelijk	42	7	24	6	10	5
Eenmalig	70	10	22	7	29	7
Totaal	380	10	274	8	200	7,4

Tabel 4: Aantal leden exclusief leden Gezondheidsraad en inclusief de tijdelijke leden van de Rfv en Rob(19)

De adviesraden werken daarmee in lijn met de brief 'Toekomst adviesstelsel' (11 mei 2011) om het maximum aantal leden te beperken tot 10 inclusief voorzitter. De Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht telde in 2014 nog 12 leden, de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur ook en de Gezondheidsraad 163. De Staatscommissie en de Gezondheidsraad zijn uitgezonderd van artikel 10 Kaderwet. De overige 24 van de 28 adviescolleges die onder de Kaderwet vallen, hebben maximaal tien leden.

¹⁹ De GR heeft vanwege het bijzondere karakter van de Raad naar verhouding veel leden (163 in 2014). In de cijfers over de jaren 2003 en 2010 zijn de leden van de GR ook niet meegenomen.

Een aantal raden werkt met een flexibele schil van tijdelijke raadsleden. De constructies waarop zij bij de adviescolleges in dienst zijn, zijn verschillend. De Rob en de Rfv werken met een vaste kern van 1 à 3 tijdelijke leden en de Onderwijsraad werkt met vier geassocieerde leden. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur stelt zogenaamde raads werkgroepen in voor elk adviestraject. In deze raads werkgroep worden naast raadsleden ook geassocieerde leden opgenomen, met als doel de inbreng van de juiste expertise te borgen.

Evenredige verdeling

Uit artikel 12, 3e lid van de Kaderwet volgt dat bij de benoeming gestreefd wordt naar een evenredige verdeling van deelneming door vrouwen en minderheden aan adviescolleges. De leden van de adviescolleges zijn in 2014 voor het grootste gedeelte mannen. 105 leden zijn vrouw, 251 zijn man en in totaal zijn er 356 leden.⁽²⁰⁾ Bijna 30% van de leden is vrouw. Dat is eenzelfde percentage als in 2009 het geval was, ook toen was 30% van de leden vrouw. In 2007 was het aantal vrouwelijke leden 33%. Van alle raadsleden zijn er drie afkomstig uit een minderheidsgroep. Er is voor deze groep geen sprake van evenredige deelname in de adviescolleges.

Het relatieve aantal vrouwelijke leden komt overeen met het percentage vrouwen in topmanagementfuncties bij het Rijk. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 is opgenomen dat het aandeel vrouwen in 2014 28,4% bedroeg.⁽²¹⁾

3.3 Aantal adviezen

In het evaluatieonderzoek is het aantal adviezen geteld, met daarin een onderscheid tussen gevraagde en ongevraagde adviezen, en adviezen op verzoek van de Eerste en Tweede Kamer. Door een vergelijking te maken met het aantal adviezen van 2003⁽²²⁾ is inzicht in de ontwikkeling van het aantal adviezen mogelijk. In de tabellen 5 en 6 geven de aantallen van 2003, 2010, 2014 en 2015 weer.

Een aantal adviesraden adviseert de regering niet alleen over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk, maar adviseert ook over de uitvoering van wetten dan wel uitvoeringstechnische aangelegenheden en brengt instellingsadviezen uit. Dit is onder andere het geval bij de Raad voor Cultuur en de Commissie bedreigde uitheemse dieren en plantensoorten (Budep). Deze commissie bracht in 2010 en 2015 bijna uitsluitend uitvoeringsadviezen uit. Door de Raad voor Cultuur zijn in 2014 67 instellings- en uitvoeringsadviezen uitgebracht. In 2012 waren dit er 154 door de vierjaarlijkse aanvraagprocedure van de culturele basisinfrastructuur. Deze specifieke instellings- en uitvoeringsadviezen zijn in onderstaande tabellen niet meegenomen, om een vergelijking met het aantal adviezen uit 2003 en 2010 mogelijk te maken. Tevens is, om de aantallen van 2003 en 2010 te kunnen vergelijken, het aantal ongevraagde adviezen van Actal buiten beschouwing gelaten. Actal bracht in 2010 24 ongevraagde adviezen uit.

²⁰ Dit aantal is inclusief de leden van de Gezondheidsraad.

²¹ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 (2015). Pagina 24.

²² Op basis van de cijfers in het rapport 'Het adviesstelsel doorgelicht'

	Aantal adviezen 2003	Gemiddeld aantal per college 2003	Aantal adviezen 2010	Gemiddeld aantal per college 2010	Aantal adviezen 2014	Gemiddeld aantal per college 2014	Aantal adviezen 2015	Gemiddeld aantal per college 2015
Strategisch	89	7	78	6	52	6	45	6
Technisch-specialistisch	63	4 (23)	40 (23)	4	39(23)	4	42(23)	5
Tijdelijk	54	2 (24)	36 (24)	3	1 (24)	1	0(24)	0
Totaal	206	7	154	5	92	5	87	5

Tabel 5: Aantal adviezen uit 2003, 2010, 2014 en 2015.

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

Het totaal aantal adviezen van strategische adviescolleges, gericht op beleidsontwikkeling of wetgeving, neemt in 2014 en 2015 aanzienlijk af in vergelijking met 2010 en 2003. De lagere aantallen adviezen van de strategische adviescolleges zijn te verklaren door het samenvoegen en opheffen van adviescolleges in 2014. Zo zijn de RVZ en de RMO samengevoegd tot de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving per 1-1-2015. De AER is opgeheven op 1 augustus 2014 en heeft in 2014 geen adviezen uitgebracht. In 2015 zijn er in totaal zeven strategische adviescolleges ten opzichte van negen in 2003.

Bij de technisch-specialistische adviescolleges is sprake van nagenoeg hetzelfde aantal adviezen in 2010 en 2015. In bovenstaande tabellen zijn de adviezen van de Gezondheidsraad (GR) en het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) buiten beschouwing gelaten. De Gezondheidsraad is een adviescollege dat relatief veel adviezen uitbrengt, in 2015 waren dat er 32. In de periode 2010-2015 waren dat er tussen de 30 en 42 per jaar. Het CBP bracht in 2010 37 wetgevingsadviezen uit. Het gemiddeld aantal adviezen in de periode 2010-2014 is 33. Naast de GR en het CPB is het merendeel van de overige 42 adviezen in 2015 afkomstig van de Rfv met 11 en de Kiesraad met 12 uitgebrachte adviezen.

23 Exclusief de adviezen van GR, CBP en Budep.

24 Exclusief de adviezen van Actal.

	Ongevraagd de adviezen 2003	Door EK/ TK gevraagd 2003	Ongevraagd de adviezen 2010	Door EK/ TK gevraagd 2010	Ongevraagd de adviezen 2013	Door EK/ TK gevraagd 2013	Ongevraagd de adviezen 2015	Door EK/TK gevraagd 2015
Strategisch	19	2	19	9	6	4	5	4
Technisch- specialistisch	3	0	7	1	6	0	6	3
Tijdelijk	3 (25)	1	1 (25)	7	0 (25)	0	0	0 (25)
Totaal	25	3	27	17	12	4	11	7

Tabel 6: aantal ongevraagde en door EK/ TK gevraagde adviezen uit 2003, 2010, 2013, en 2015.(27)

Het aantal ongevraagde adviezen neemt sterk af bij de strategische adviescolleges (van 19 in 2010 naar 5 in 2015, waarbij in 2015, 3 ongevraagde adviezen afkomstig zijn van de AIV). Bij de technisch-specialistische adviescolleges is sprake van een klein verschil (-1). Opvallend is ook dat het aantal adviezen dat gevraagd is door de Eerste en Tweede Kamer een piek kent in 2010 met 20 aangevraagde adviezen. In 2003, 2013 en 2015 zijn de aantallen (2 tot 4) veel lager.

De interactie tussen adviescolleges en het departement en tussen Kamerleden en adviescolleges neemt toe. Uit gesprekken met secretarissen van de adviescolleges blijkt dat het proces van een adviesaanvraag van het kabinet vaker gesteld wordt aan de hand van een Kamervraag of een motie.

De briefadviezen hebben een vaste plek verworven in de productenrange van de adviescolleges. In de periode 2010-2015 wordt 33% procent van de adviezen van de strategische adviescolleges uitgebracht in een briefadvies. Het aantal varieert tussen 27% in 2010 en 46% in 2012. In 2015 bedraagt het aantal briefadviezen 38% van het totaal aantal adviezen.

3.4 Budget

Uit de begrotingen van 2014, websites van de adviescolleges, navraag bij een aantal adviescolleges en brieven aan de Tweede Kamer is een overzicht opgesteld van de budgetten van de adviescolleges. Van het jaar 2015 zijn op het moment van schrijven nog geen definitieve gegevens over de budgetten beschikbaar.

Budget	2003	2010	2014
Strategisch	20,7	19,7	15,8
Technisch-specialistisch	10,9	16,4	16,2(26)
Tijdelijk	0,06	3,3	2,3
Totaal	32,2	39,4	34,3

Tabel 7: Budgetten adviescolleges 2003-2014 in miljoenen euro's.

Uit een vergelijking met de omvang van het budget in 2003, 2010 en 2014 blijkt dat:

- Het totale budget van de adviescolleges toeneemt van € 32,2 miljoen in 2003, naar € 39,4 miljoen in 2010. In 2014 is sprake van een afname naar € 34,3 miljoen.
- Het budget van de strategische adviesraden daalt van € 20,7 in 2003 naar € 19,7 miljoen in 2010. In 2014 daalt dit verder naar € 15,8 miljoen.
- Het budget van de technisch specialistische adviesraden stijgt van € 10,9 miljoen in 2003 naar € 16,4 miljoen in 2010. In 2014 daalt het budget van de technisch-specialistische adviesraden licht naar € 16,2 miljoen.
- Het budget van de tijdelijke adviescolleges is tussen 2003 en 2010 gestegen, van € 57,4 duizend in 2003 naar € 3,3 miljoen 2010. In 2014 is sprake van een daling naar € 2,3 miljoen.

²⁶ Het budget van de Rfv is niet meegeteld bij de technisch specialistische adviescolleges, omdat Rob en Rfv een gezamenlijk budget hebben.

4 Transparantie

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling beschreven van het adviesstelsel voor de doelstelling transparantie in de periode 2010–2015. Paragraaf 4.1 gaat over de beloning van leden, 4.2 over de openbaarmaking van vacatures en nevenfuncties, 4.3 over verantwoording en jaarverslagen en in paragraaf 4.4 wordt nader ingegaan op de naleving van de Kaderwet.

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

Art. 11

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

Art. 14.

- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de vergoeding van reis- en verblijfskosten en verdere vergoedingen aan leden van adviescolleges vastgesteld en kunnen nadere regels over hun rechtspositie worden vastgesteld.

Artikel 28

- 1. Een adviescollege brengt jaarlijks voor 1 april verslag uit van zijn werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar.
- 2. Op verzoek van Onze Minister, maar ten minste elk vierde jaar, stelt het adviescollege een evaluatieverslag op waarin het aandacht besteedt aan zijn taakvervulling.
- 3. Het jaarverslag en het evaluatieverslag worden gezonden aan Onze Minister. Het evaluatieverslag wordt tevens gezonden aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en aan de beide Kamers der Staten-Generaal.
- 4. Onze Minister stelt de beide Kamers der Staten-Generaal in kennis van zijn standpunt over het evaluatieverslag. Artikel 24 is daarbij van overeenkomstige toepassing.

In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012 is voor het eerst een overzicht weergegeven van de nieuw ingestelde adviescommissies en –colleges, ook de commissies die niet onder de werking van de Kaderwet vallen. Het doel daarvan is het bevorderen van de transparantie en ontwikkeling van het totale adviesstelsel.

4.1 Beloning

Uit de interviews blijkt dat de geldende regels worden gevolgd bij het toekennen van een vergoeding. Deze regels zijn vastgelegd in de Wet en het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies, die in februari 2009 inwerking zijn getreden.

Het ministerie van BZK heeft vanuit haar stelselverantwoordelijkheid een stevige rol gehad in de totstandkoming van één regeling ter vervanging van het vergoedingenbesluit en vacatiegeldenbesluit. De vergoedingen worden

via de website van de departementen openbaar gemaakt. Het ministerie van BZK neemt de vergoedingen van de raadsleden ook op in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.

Bij benoemingsbesluiten is voldoende aandacht voor de anitcumulatiebepaling. Deze bepaling houdt in dat de vacatievergoedingen en de vaste vergoedingen onderdeel zijn van de norm dat het totale inkomen uit de publieke en semipublieke sector de norm van een ministersalaris niet overschrijdt. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk zijn de vergoedingen die raadsleden ontvangen, opgenomen.

4.2 Openbaarmaking vacatures en nevenfuncties

In de Kaderwet is bepaald dat voor openbaarmaking van vacatures in een adviescollege wordt gezorgd. In de periode 2010-2015 is er een verandering zichtbaar wat betreft het openbaar maken van vacatures. Dit gebeurt steeds meer door adviescolleges zelf op de eigen website. Als dat niet het geval is, wordt een vacature door het departement openbaar gemaakt. Dat laatste geldt met name voor de technisch-specialistische adviescolleges, die niet over een eigen website beschikken. Vakbladen en de Staatscourant zijn veelgebruikte kanalen om vacatures te plaatsen. Nevenfuncties van de raadsleden staan vaker vermeld op de website. De Rob is een goed voorbeeld. Niet alle adviescolleges publiceren de nevenfuncties van leden op hun website. Hier is nog winst te boeken.

De Gezondheidsraad neemt maatregelen om belangenverstremgeling te voorkomen, want niet alleen nevenfuncties kunnen leiden tot belangenverstremgeling. Soms zijn er op een specialistisch gebied maar weinig deskundigen. Als deze inbreng in een advies niet kan worden gemist, maar er is een schijn van belangenverstremgeling waardoor deskundigen geen commissielid kunnen worden, dan is een rol als geraadpleegd deskundige een optie. Zijn de bewuste deskundigen werkzaam bij een ministerie of een daaronder ressorterende organisatie dan worden zij automatisch geraadpleegd deskundige. Een geraadpleegd deskundige woont (een deel van) de beraadslagingen bij of levert soms een eenmalige bijdrage. Hij of zij heeft geen stemrecht bij het formuleren van conclusies en aanbevelingen door een commissie en is niet medeverantwoordelijk voor de inhoud van het advies.

4.3 Verantwoording en verslagen

In de Kaderwet zijn wetsartikelen opgenomen over verantwoording zoals het jaarverslag en het evaluatieverslag. De werkprogramma's, jaarverslagen en evaluaties van de meeste adviescolleges zijn goed te vinden op websites. De vindbaarheid en beschikbaarheid van deze documenten is sterk vooruit gegaan. Ook de adviezen en publicaties van vaste adviescolleges zijn goed te vinden.

Op de websites zijn ook de evaluatieverslagen te vinden. Bij de strategische adviescolleges is het gangbare praktijk dat deze onafhankelijk zijn uitgevoerd door externe bureaus. Bij de technisch-specialistische adviescolleges is de naleving minder goed, omdat vooral de kleine adviescolleges geen externe evaluaties laten uitvoeren. Een mogelijkheid om de onafhankelijkheid te vergroten is om de bemensing van de evaluatiecommissie te laten accorderen c.q. af te stemmen met het beleidsdepartement.

De kwaliteit van de evaluatieverslagen is sterk verbeterd en richt zich op de taakvervulling. In de vorige evaluatieperiode waren evaluatieverslagen hier minder op gericht. Verbeteringen die in de evaluatieverslagen zijn aangereikt over de taakvervulling zijn divers en gaan over:

- Het verbeteren van de interne werkprocessen.
- Het beter positioneren van het adviescollege in het complexe domein van politiek, beleid en veld en gezaghebbend, onafhankelijk en deskundig zijn.
- Het vergroten van de impact en doorwerking:
 - Adviezen moeten meer agenderend zijn dan trendvolgend. Meer aandacht voor fundamentele vraagstukken en een bredere strategische focus is essentieel.
 - Adviezen kunnen in samenwerking met onderzoeksgedreven organisaties nog beter worden onderbouwd.
 - Adviezen moeten ook opties voor beleid benoemen en duidelijke handelingsperspectieven schetsen.
 - Adviezen moeten scherp benoemen welke partijen/stakeholders aangesproken worden.

In tegenstelling tot de periode 2010-2015 geldt dat de meeste ministers wel reageren op het evaluatieverslag. Dat doen zij op basis van artikel 28, lid 4 van de Kaderwet. Bij de ACVZ en Actal hebben de ministers niet gereageerd op de evaluatieverslagen.

Bij tijdelijke adviescolleges is de aard van de evaluatie anders: het gaat ook over de verlenging van de instellingstermijn. In de begeleidende brief van de zelfevaluatie Actal geeft de evaluatiecommissie aan: *“een voortdurende onzekerheid over een nieuwe termijn van Actal plus de bij de personeelswerving gebondenheid aan interne procedures van de Rijksoverheid ondermijnt zowel het onafhankelijk als professioneel deskundig functioneren van Actal op termijn.”*(27) In het geval van Actal is de termijn meerdere keren verlengd. In artikel 5 van de Kaderwet is een tijdelijk adviescollege bedoeld als 4 jaar met een mogelijkheid tot eenmalige verlenging van 2 jaar. Vanwege de verlenging van de termijn is een zelfevaluatie ongewenst. De gangbare praktijk om de evaluatie door een onafhankelijke partij uit te laten voeren kan uitkomst bieden. Daarnaast is het raadzaam evaluatieverslagen niet meer aan het einde van de termijn uit te laten voeren, maar aan het begin van het derde jaar na instelling.

Het jaarverslag is een instrument om openbaar verslag te doen van de activiteiten van het adviescollege. Opmerkelijk is dat een aantal kleinere technisch-specialistische adviescolleges aangeeft dat er in verband met de werkdruk geen jaarverslagen worden opgesteld.

4.4 Naleving Kaderwet adviescolleges

In de derde evaluatie is gemeld dat de naleving van de Kaderwet ondeugdelijk was. “Voor het gehele stelsel van vaste adviescolleges in samenhang met de departementen is er sprake van dat ieder vanuit zijn eigen rol ondeugdelijk omgaat met interne evaluaties, het toepassen van de anticumulatiebepaling in het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies en het naleven van afspraken ten aanzien van transparantie.”(28)

27 Mr. J.W. Weck & prof. dr. W.J.M. Voermans (2015). *Eindrapport Evaluatie Actal*, dd. 2 juli 2015.
28 Ministerie van BZK (2011). *Derde staat van advies*, p. 46.

Onderstaande tabellen geven weer hoe het staat met de beschikbaarheid van werkprogramma's, jaarverslagen en evaluatieverslagen bij technisch-specialistische adviescolleges. Voor de strategische adviescolleges geldt dat zij deze beschikbaar stellen. Het toepassen van de anticumulatiebepaling in het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies vindt zonder uitzondering plaats bij de benoeming van de leden van de adviescolleges. Het naleven van afspraken ten aanzien van vacatures gebeurt door alle adviescolleges. Bij kleinere technisch-specialistische adviescolleges is de naleving op de volgende aspecten vaak onvoldoende:

- Het opstellen van een werkprogramma (artikel 26 kaderwet)
- Het opstellen van een jaarverslag (artikel 28, 1^e lid Kaderwet)
- Het opstellen van een evaluatieverslag over het eigen functioneren (artikel 28, 2^e lid Kaderwet)
- Het toezenden van het werkprogramma, jaarverslag en evaluatieverslag aan minister en Staten-Generaal (artikel 28, 3^e lid Kaderwet)

Vijf van de twaalf technisch-specialistische adviescolleges zijn relatief klein van omvang. Bij deze adviescolleges zorgt het opstellen van een jaarverslag en een evaluatieverslag voor veel administratieve lasten. Het opstellen van een werkprogramma wordt vaak als niet zinvol beschouwd vanwege het ad hoc gehalte van de adviesaanvragen aan kleinere technisch-specialistische adviescolleges.

De gegevens van de Kiesraad en het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) zijn in onderstaand overzicht niet meegenomen. De Kieswet is in 2013 gewijzigd en daarin is bepaald dat de taak van de Kiesraad als centraal stembureau voorop staat. Daarmee is tot uitdrukking gebracht dat de taak als centraal stembureau de primaire taak is van de Kiesraad en dat de adviestaak een afgeleide daarvan is. Dat de adviestaak niet meer voorop staat heeft tot gevolg dat de adviestaak niet langer meer als de hoofdtaak in de zin van de Kaderwet adviescolleges wordt beschouwd waardoor de Kaderwet adviescolleges niet meer volledig van toepassing is en dat wat geregeld is in de Kaderwet zbo's als uitgangspunt wordt genomen. Voor het CPB geldt dat het toezien op het verwerken van persoonsgegevens op basis van artikel 51 Wet Bescherming Persoonsgegevens de hoofdtaak is. Op grond van artikel 3 van de Kaderwet adviescolleges zijn de hoofdstukken 3 en 5 en artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges niet rechtstreeks van toepassing op de Kiesraad en het CBP.

Art. Kader wet	Omschrijving	ACVZ	CAVV	Commissie Auteursrecht	Commissie Burgerlijk Procesrecht	Commissie Vennootschapsrecht
26	Werkprogramma	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
28, 1 ^e lid	Jaarverslag	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
28, 2 ^e lid	Evaluatieverslag	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee

Art. Kader wet	Omschrijving	Budep	GR	Raad voor nationale meetstandaarden	Staatscie Internationaal Privaatrecht
26	Werkprogramma	Ja	Ja	Ja(29)	Nee
28, 1 ^e lid	Jaarverslag	Nee	Ja	Nee	Nee
28, 2 ^e lid	Evaluatieverslag	Nee	Ja	Nee	Nee

Tabellen 8 en 9 Naleving van art. 26 en 28 door technisch-specialistische adviescolleges met uitzondering van het CBP en de Kiesraad.
 'Ja' betekent dat het document beschikbaar is, 'Nee' betekent dat het document niet beschikbaar is.

29 De werkprogramma's van de Raad voor de nationale meetstandaarden worden wel opgesteld, maar zijn niet toegankelijk op de website en worden niet naar de Staten-Generaal gestuurd.

5 Politieke sturing

De derde doelstelling van de Kaderwet komt in dit hoofdstuk aan de orde. Naast een sober en transparant adviesstelsel en de scheiding van advies en overleg is het herstel van het politieke primaat en de politieke sturing een belangrijk onderdeel van het proces van staatkundige en politiek-bestuurlijke vernieuwing in de jaren '90. In paragraaf 5.1 komt het primaat van de politiek en politieke sturing aan de orde. Vervolgens zijn de ontwikkelingen ten aanzien van programmering (5.2), interactie tussen adviesaanvrager en adviseur (5.3), kwaliteit, doorwerking en samenwerking (5.4), ontkokering (5.5) en het benutten van beschikbare onderzoekscapaciteit (5.6) beschreven.

5.1 Politiek primaat en politieke sturing

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

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

BZK heeft daarbij een kaderstellende en controlerende rol. Het ministerie wordt ingelicht op het moment dat er een voornemen is een nieuw adviescollege op te richten en toetst of de Kaderwet Adviescolleges wordt gevolgd.

5.2 Sturen op jaarlijkse programmering

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

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

Art. 26. - 1. Een adviescollege zendt Onze Minister jaarlijks voor 1 september een ontwerp voor een werkprogramma voor het volgende kalenderjaar. Onze Minister verstrekt het adviescollege daartoe tijdig een overzicht van de voornemens om advies te vragen.

- 2. In het werkprogramma wordt rekening gehouden met onvoorziene adviesverzoeken en met de bevoegdheid tot advisering uit eigen beweging.
- 3. Onze Minister stelt het werkprogramma vast en zendt dit jaarlijks op de derde dinsdag van september aan de beide Kamers der Staten-Generaal.
- 4. Onze Minister kan het werkprogramma wijzigen.

Art. 27. Een adviescollege houdt bij het vervullen van zijn taak zoveel

mogelijk rekening met het werkprogramma. Onverminderd de Comptabiliteitswet vervult het zijn taak met de middelen die ingevolge de desbetreffende begrotingswet ter beschikking zijn gesteld.

Er is een grote variëteit in de interactie bij de totstandkoming en uitvoering van de werkprogramma's. Het verschilt per situatie in hoeverre de vraag-articulatie wordt opgepakt door het departement of het adviescollege zelf, ofwel als gezamenlijk proces van adviescollege en departement. In de uitvoering van het werkprogramma is bij de adviescolleges flexibiliteit ingebouwd. De strategische adviesraden werken met meerjarige werkprogramma's die door de betrokken ministers wordt vastgesteld om de advisering op de (middel)lange termijn te versterken.

Een aantal kleine technisch-specialistische adviescolleges maakt geen werkprogramma aangezien zij vooral te maken hebben met kortere termijn, ad hoc adviesaanvragen inzake voorgenomen beleid of wetgeving. Deze zijn vooraf moeilijk te vatten in een werkprogramma.

De nadere invulling van adviesvragen vindt in een later stadium plaats. Hoewel de adviescolleges steeds meer werken aan samenwerkings-trajecten, geven de secretarissen van de adviescolleges aan dat er nog steeds behoefte blijft aan sectorale adviezen. Bij de adviesraden waar meerdere departementen adviesaanvrager zijn, werken alle betrokken departementen mee aan het werkprogramma. De betrokken ministers stellen het werkprogramma gezamenlijk vast. Het werkprogramma wordt jaarlijks besproken met de opdrachtgevende ministeries van de GR tijdens een interdepartementaal overleg met de Directeuren-generaal, de minister van VWS stelt het werkprogramma vast.

Naast de werkprogramma's zijn ook andere documenten die samenhangen met de uitvoering van het werkprogramma zoals jaarverslagen en evaluatieverslagen vrijwel altijd beschikbaar op de websites van de adviescolleges. De naleving van de Kaderwet is sterk verbeterd op dit punt.

5.3 Interactie tussen adviesvrager en adviseur

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

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

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

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

Interactie bij het opstellen van een adviesaanvraag

De mate van interactie tussen adviescollege en departement over de nadere uitwerking van de adviesaanvraag varieert. Bij de meeste technisch-specialistische adviescolleges geldt dat de vraag en de rol in wetgevingstrajecten vooraf helder is. Voor de strategische adviescolleges zijn de adviesvragen vaak te algemeen gesteld, missen focus, zijn te smal of te breed of onduidelijk afgebakend en daardoor moeilijker op te pakken. Juist in de interactie kristalliseert de adviesaanvraag zich uit. Het gezamenlijk formuleren van de adviesvraag draagt bij aan de kwaliteit en bruikbaarheid van het advies.

Interactie tijdens het adviesproces

Regulier contact draagt bij aan een efficiënte samenwerking. Een goede afstemming over wat er precies wordt verlangd, komt de bruikbaarheid, effectiviteit en snelheid van het advies ten goede. Informeel contact speelt een belangrijke rol bij een goede wisselwerking tussen adviescolleges en departementen. Door informeel contact is men beter van elkaar op de hoogte wat de meest recente beleidsontwikkelingen zijn en kunnen advies en beleid elkaar versterken. De tevredenheid over de interactie tussen adviesvrager en adviseur verschilt niet alleen bij de totstandkoming van de adviesvraag maar ook na de totstandkoming van de adviesaanvraag.

De strategische adviescolleges betrekken het veld nadrukkelijk en nodigen hen uit om mee te denken over het adviesonderwerp en vragen om de bijdrage te onderbouwen of te illustreren met praktijkvoorbeelden. De kracht van de adviescolleges is dan om alle meningen en materiaal die ingebracht zijn verder te brengen en de beschikbare kennis en kunde in te zetten om meerwaarde te creëren.

De mate van interactie is een bewuste keuze per adviesraad in de weging van onafhankelijkheid en daarmee gepaard gaande afstand tegenover bruikbaarheid en actualiteit. Zo gaan bij het adviescollege RLI adviezen tussentijds en aan het eind van het proces naar de betrokken Directeur-generaal. Andere adviescolleges hebben nauwelijks contact met departementen tijdens het adviesproces. Het is bij de meeste adviescolleges praktijk dat conceptversies gedeeld worden met departementen ter controle van de feiten. Andersom delen departementen in veel gevallen de conceptkabinetsreactie op adviezen met de adviescolleges voor een feitencheck.

Bij de Gezondheidsraad wordt standaard gewerkt met één of meer waarnemers die toegevoegd zijn aan commissies. Zij vertegenwoordigen een ministerie of andere overheidsorganisatie, maar zijn niet per se inhoudelijk deskundig. Vaak zijn waarnemers betrokken geweest bij het opstellen van een adviesaanvraag en/of worden ingeschakeld bij het formuleren van een ministeriële reactie op het advies of bij het uitwerken van beleidsmaatregelen. Waarnemers hebben geen zeggenschap en dragen geen verantwoordelijkheid voor het advies, maar leveren feitelijke informatie en toelichting op adviesvragen aan.

5.4 Kwaliteit, doorwerking en samenwerking

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

Art. 23. - 1. Adviescolleges kunnen gezamenlijk advies uitbrengen en zijn daartoe verplicht, indien dat bij het adviesverzoek is verzocht.
- 2. De betrokken colleges regelen in onderling overleg hun werkwijze bij gezamenlijke advisering.
- 3. De betrokken colleges zijn gezamenlijk bevoegd voor het voorbereiden van een gezamenlijk advies een gemengde commissie uit hun midden in te stellen.

Art. 24. - 1. Onze Minister stelt de beide Kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst in kennis van zijn standpunt over:
a. een door hem gevraagd en tijdig uitgebracht advies over een vast te stellen ministeriële regeling of over te voeren beleid;
b. een uit eigen beweging uitgebracht advies over hoofdlijnen van beleid.
- 2. Indien de vaststelling van het standpunt niet binnen de termijn, bedoeld in het eerste lid, plaatsvindt, stelt Onze Minister de beide Kamers der Staten-Generaal hiervan gemotiveerd in kennis.

De stand van zaken ten aanzien van deze bepalingen wordt onderstaand beschreven door in te gaan op de kwaliteit en doorwerking van adviezen, de kwaliteit van de kabinetsreactie en ontkokering.

Net zoals in de derde evaluatie geven de secretarissen en vertegenwoordigers van de departementen ook aan dat de doorwerking sterk afhangt van de intensiteit van de opgebouwde relatie tussen raad(sleden), secretarissen en departement. Daarbij hoort ook een duidelijk begrip van en inzicht in de desbetreffende functie, taak en rolduiding van het adviescollege. Overigens vertonen de adviescolleges een grote verscheidenheid in functie, taak en rolduiding. De doorwerking dan wel effectiviteit kan worden bevorderd door te investeren in een gezamenlijk voortraject (formuleren van goede kennis- en onderzoeksvragen) en een gezamenlijk natraject (voorafgaand overleg over de landing van adviezen in beleid). De toegenomen differentiatie in adviesproducten bij de meeste adviescolleges in de periode 2010-2015 draagt sterk bij aan een betere aansluiting bij het politieke proces en de opgebouwde relaties.

De adviescolleges en departementen hebben een gemeenschappelijke taal ontwikkeld over doorwerking en zijn daar eenduidig over. Directe doorwerking wordt gerealiseerd wanneer adviezen (en aanbevelingen) geheel of ten dele worden overgenomen door het kabinet. Deze doorwerking is instrumenteel, objectief waarneembaar en heeft een korte termijn karakter. De adviezen werken indirect door als het gaat over het verschaffen van nieuwe inzichten aan stakeholders, het beïnvloeden van standpunten van politieke en maatschappelijke partijen, het stimuleren van het maatschappelijk debat en het veranderen van de politieke agenda. Deze doorwerking is meer conceptueel van aard, heeft een (middel-)lange termijn karakter en is minder goed objectief waarneembaar.

Door de toegenomen flexibiliteit in het uitbrengen van adviezen, door productdifferentiatie en te variëren in het uitbrengen van het advies sluiten de adviezen beter aan bij het politieke proces. Daardoor kunnen de adviezen beter gebruikt worden in het politieke debat. Dit is direct van invloed op de ervaren kwaliteit.

In de evaluatieverslagen van de strategische adviescolleges krijgen de onderwerpen kwaliteit en doorwerking ruimschoots aandacht. De verbeterpunten om de kwaliteit en doorwerking te verbeteren richten zich op:

- Keuze voor specifieke vraagstukken in plaats van brede thema's.
- Aansluiting bij belangrijkere maatschappelijke ontwikkelingen.
- Opbouwen van dossiers door een advies uit het verleden aan te vullen met actuele inzichten.
- Verkennen van de mogelijkheden om de kwaliteit van de adviezen verder te verhogen door adviezen bondiger te maken, de opmaak en vormgeving aansprekender te maken en meer gebruik te maken van visuele ondersteuning.
- Experimenteren met andere adviesproducten dan geschreven rapporten.
- Maak capaciteit vrij om meer aandacht te besteden aan de verspreiding en nazorg van adviezen.

Doorwerking in advisering bij wetgeving

Bij een advies over wetgeving is de doorwerking directer en wordt hierop ingegaan in de memorie van toelichting. Adviescolleges die betrokken zijn bij de advisering over wetgeving geven aan dat zij feedback waarderen en graag met het departement in gesprek gaan over hoe met de adviezen is omgegaan.

Het kabinet heeft in 2011 besloten dat een internetconsultatie het uitgangspunt is bij voorbereiding van regelgeving die significante veranderingen voorstelt op de rechten en plichten van belanghebbenden.⁽³⁰⁾ De voorstellen die via www.internetconsultatie.nl worden aangeboden hebben daarmee een belangrijkere rol in het wetgevingsproces om kennis te vergaren.

Gebruik van (sociale) media

Een aantal strategische adviescolleges maakt gebruik van sociale media. ACVZ, Gezondheidsraad, RVS, AWTI en de Raad voor Cultuur attenderen geïnteresseerden als een advies is verschenen door Twitter berichten. De AWTI, Raad voor Cultuur en de RLI maken daarnaast media-analyses. Daarmee monitoren de Raden of advies opgepakt worden. Een aantal strategische adviescolleges verkent de mogelijkheid sociale media effectiever in te zetten.

Adviescolleges meer gericht op andere partijen

Adviescolleges adresseren in adviezen steeds vaker andere partijen dan de regering. Bij de Onderwijsraad is geregeld in de instellingswet dat de Raad ook aan gemeenten adviseert op verzoek van de gemeenten. Voor Actal is advisering aan gemeenten in het laatste instellingsbesluit geregeld. Het adresseren van andere partijen komt ook specifiek terug in de instellingswet van de RVS en bij de nieuw te vormen Rob/rfv is de rol van VNG, IPO en de Unie van Waterschappen in het adviesproces opgenomen in de memorie van toelichting. De verwachting is dat het adresseren van andere partijen door adviescolleges zal toenemen.

Beoordeling kwaliteit van de adviezen wisselt

Departementen zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de adviezen, hoewel zij aangeven dat de kwaliteit van de adviezen wisselend is. De departementen zijn vooral tevreden over de analyses in de rapporten.

Uit gesprekken met departementen en adviescolleges blijkt dat een advies vaak nog vorm moet krijgen in het beleid. De praktische toepasbaarheid van aanbevelingen wordt minder positief ontvangen.

Kabinetsreactie

Net als bij de voorgaande evaluaties wordt de gestelde termijn voor de betrokken minister om binnen drie maanden na ontvangst te reageren op een advies niet altijd gehaald. De tevredenheid bij adviescolleges over de kabinetsreactie is toegenomen ten opzichte van de vorige evaluatie, hoewel de kwaliteit nog steeds wisselend wordt beoordeeld.

Departementen geven aan dat de kabinetsreactie geschreven wordt binnen de politiek-bestuurlijke context die gericht is op de korte termijn. De reactie is op de Tweede Kamer gericht. Veel adviezen richten zich op de middellange en lange termijn. De doorwerking van adviezen is niet altijd af te lezen aan de kabinetsreactie. De kabinetsreactie is niet representatief voor de doorwerking in het beleid op de middellange termijn.

5.5 Ontkokering

De strategische adviescolleges zoeken meer dan vier jaar geleden de samenwerking met elkaar op. Bij adviezen gebruiken adviescolleges elkaars expertise. Gezamenlijk één advies schrijven komt incidenteel voor. Een voorbeeld van meer samenwerking tussen adviescolleges is de gezamenlijke nieuwsbrief die de strategische adviescolleges samen met de SER, WRR, het College voor de Rechten van de Mens, de KNAW, de Raad van State en ACVZ uitbrengen. Bij adviezen gebruiken adviescolleges elkaars expertise. Verder komen de secretarissen van deze adviescommissies eens per zes weken bij elkaar. In het secretarissenoverleg houden de adviescolleges elkaar op de hoogte van actuele ontwikkelingen en bereiden zij het overleg tussen de voorzitters van deze adviescolleges voor. De voorzitters komen twee keer per jaar bij elkaar.

Op medewerkerniveau is er intensiever contact dan vier jaar geleden. Er is een intervisietraject gestart waar onderzoekers van de verschillende raden in participeren. Daarnaast is er de jaarlijkse dag van het advies. Daarin komen verschillende onderwerpen aan bod. Voorbeelden zijn methodologie, nieuwe vormen van deskresearch en communicatie over het naar buiten brengen van een advies. Incidenteel worden medewerkers tijdelijk uitgeleend aan een andere adviesraad als behoefte is aan specifieke expertise.

Interdepartementale adviesaanvragen

Adviescolleges die voor meerdere departementen werken, stellen gezamenlijk met deze departementen hun werkprogramma op. De bewindslieden van de departementen stellen dat gezamenlijk vast, met uitzondering van de minister van VWS bij de Gezondheidsraad. Zo is het werkprogramma van de RLI door de ministers van EZ, IenM en voor Wonen en Rijksdienst vastgesteld en dat van de AWTI door de ministers van OCW en EZ. Adviesaanvragen worden af en toe door meerdere departementen gezamenlijk ingediend.

Benutten van gegevens van planbureaus en andere onderzoeksinstituten

Adviescolleges werken steeds meer samen met onderzoekgedreven organisaties en vragen informatie op bij planbureaus, universiteiten of grootschalige technologisch instituten als dat aansluit bij de adviesvraag. De RLI werkt intensief samen met het Planbureau voor de Leefomgeving. De

Rob maakt gebruik van gegevens van het Sociaal en Cultureel Planbureau. De Gezondheidsraad werkt samen met en gebruikt informatie van het RIVM en Zorginstituut Nederland. De informatievoorziening is door het ministerie van VWS geregeld in de opdrachtverlening. De Raad voor Cultuur heeft een onderzoeksbudget en is aangesloten op de kennisinfrastructuur van OCW. De AWTI werkt vaker samen met het Rathenau instituut. Door de samenwerking met onderzoeksgedreven organisaties kunnen de adviezen nog beter worden onderbouwd en de beschikbare kennis beter benut worden.

5.6 Benutten van beschikbare onderzoekscapaciteit

In de Kamerbrief *een nadere beschouwing op het adviesstelsel* van 18 december 2014 gaat de minister voor Wonen en Rijksdienst in op ad hoc commissies. In 2004 is de motie van het Kamerlid Halsema c.s.(31) aangenomen waarin het parlement 'de regering verzoekt om zoveel mogelijk gebruik te maken van de eigen deskundigheid van het ministerie en de expertise van vaste adviescolleges en onderzoeksraden en voorts terughoudend te zijn bij het instellen van eenmalige ad hoc commissies, teneinde het aantal ad hoc commissies tot een minimum te beperken.'

In de memorie van toelichting op de Kaderwet adviescolleges is opgenomen dat de mogelijkheid tot het instellen van eenmalige commissies onder de Kaderwet tot doel heeft de wildgroei aan ad hoc commissies in te perken. Naar aanleiding van een WOB-verzoek van RTL is aangegeven dat er eind 2010 ongeveer 200 adviescommissies en colleges actief waren.

De secretarissen van de adviescolleges geven aan dat zij aan wendbaarheid hebben gewonnen en dat er meer ruimte is voor een responsieve, flexibele agendering en dat doorlooptijden korter zijn. Opgebouwde kennis en ervaring kunnen daarom beknopt en snel worden ingezet voor de actualiteit en ad hoc adviesaanvragen. Dit voorkomt in sommige gevallen de noodzaak tot het instellen van een adviescommissie buiten de Kaderwet.

Uit een verkenning van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar adviescommissies komen onvoldoende aanknopingspunten naar voren om een wijziging voor te stellen in de procedure van het instellen van adviescommissies buiten de Kaderwet. Het aantal adviescolleges dat taken uitvoert die ook door vaste Kaderwetcolleges uitgevoerd kan worden, is gering.

Blijvende aandacht voor het benutten van secretariaten van vaste Kaderwetcolleges blijft van belang. In een aantal gevallen gebeurt dit al. Door gebruik te maken van een bestaand secretariaat wordt beschikbare kennis en ervaring benut.

Bijlage: Adviescolleges 2015 op basis van clustering

	<i>Strategisch</i>	<i>Technisch-specialistisch</i>	<i>Tijdelijk</i>	<i>Eenmalig</i>
<i>Economie/innovatie</i>	Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie	Raad van deskundigen voor de nationale meetstandaarden	Actal (adviescommissie toetsing regeldruk)	Commissie Verzekeraars
				Commissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen
<i>Onderwijs</i>	Onderwijsraad			Commissie #onderwijs 2032
<i>Cultuur</i>	Raad voor cultuur			
<i>Volksgezondheid en samenleving</i>	Raad voor volksgezondheid en samenleving	Gezondheidsraad		Staatscommissie herijking ouderschap
				Commissie van wijzen inzake hulp bij zelfdoding aan mensen die hun leven voltooid achten
<i>Fysieke omgeving</i>	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur	Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten (Budep)		Adviescommissie onderzoek arbeidsvoorwaarden en FLNA LVNL
<i>Bestuurlijk-juridisch</i>	Raad voor het openbaar bestuur	Adviescommissie burgerlijk procesrecht		Commissie evaluatie Politiewet 2012
		Staatscommissie internationaal privaatrecht		Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel
		Raad voor de financiële verhoudingen		
		College bescherming persoonsgegevens		
		Commissie vennootschapsrecht		
		Commissie auteursrecht		
		Kiesraad		
		Adviescommissie voor vreemdelingen zaken		
<i>Internationaal</i>	Adviesraad internationale vraagstukken	Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken		

Overzicht geraadpleegde documenten

Kamerstukken

Kamerstukken II, 2001/02, 28 101, nr. 1
Kamerstukken II, 2003/04, 29 508, nr. 3
Kamerstukken II, 2004/05, 29 800, nr. 4
Kamerstukken II, 2005/06, 24 503, nr. 33
Kamerstukken II, 2007/08, 30 184, nr. 16
Kamerstukken II, 2008/09, 31 490, nr. 10
Kamerstukken II, 2010/11, 29 279, nr. 121
Kamerstukken II, 2011/12, 28 101, nr. 11
Kamerstukken II, 2011/12, 31 490, nr. 98
Kamerstukken II, 2010/11, 32 501, nr. 9
Kamerstukken II, 2010/11, 32 500, nr. 11
Kamerstukken II, 2011/12, 31 490, nr. 98
Kamerstukken II, 2014/15, 29 544, nr. 649
Kamerstukken II, 2014/15, 31 490, nr. 174
Kamerstukken II, 2014/15, 33 817, nr. 8
Kamerstukken II, 2014/15, 33 817, nr. 10

Wetgeving

Kaderwet adviescolleges
Herzieningswet adviesstelsel; Stb. 1996, 377
Kieswet
Wet Bescherming Persoonsgegevens

Evaluatieverslagen adviescolleges

Leeuw, de J. et. al. (2015). Evaluatie AWTI 2010-2014. Eindrapport van de evaluatie van de adviesraad voor wetenschap technologie en innovatie (AWTI), dd. juni 2015.

Gooskens, B., Noordink, M., Raatjes, S. (2015). Evaluatie Adviesraad Internationale Vraagstukken 2006-2014, dd. 1 juli 2015

Geut, L., Wesseling, H., Stolk, R. (2013). De vele gedaanten van de Raad. Externe evaluatie raad voor het openbaar bestuur, dd. 17 juli 2013.

Geut, L., Kort, M., Inia, C. (2011). Verbinden in onafhankelijkheid. Naar een goede start voor de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, dd. 18 oktober 2011.

Gezondheidsraad (2013). Gezondheidsraad op koers. Zelfevaluatie 2008-2012, dd. 31 oktober 2013.

Raad voor de financiële verhoudingen (2010). Evaluatie raad voor de financiële verhoudingen, dd. najaar 2010.

Raad voor het openbaar bestuur (2013). Evaluatie en vooruitblik raad voor het openbaar bestuur 200-2017, dd. november 2013.

Nieuwenhuijzen Kruseman, A.C. et. al. (2013). Evaluatie Raad voor Volksgezondheid en Zorg 2009-2012.

Nieuwenhuijzen Kruseman, A.C. et. al. (2013). Evaluatie Centrum voor Ethiek en Gezondheid 2006-2012.

Noordink, M., Gooskens, B., Stutje, A. (2014). Evaluatie adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ), dd. april 2014.

Onderwijsraad (2013). Evaluatie Onderwijsraad 2009-2012.

Schulz, J.M., Chin-A-Fat, N.M.H. (2012). Van herwaarderen en optimaliseren. Evaluatie Raad voor Cultuur 2005-2011, dd. februari 2012.

Weck, J.W., Voermans, dr. W.J.M. (2015). Eindrapport Evaluatie Actal, dd. 2 juli 2015.

Jaarverslagen

Actal (2015). Jaarverslag 2014.
Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (2015). Jaarverslag 2014.

Adviesraad voor Wetenschap, technologie en innovatie (2015). Jaarverslag 2014.

College Bescherming Persoonsgegevens (2014). Het CBP in 2014.

Commissie van advies inzake de volkenrechtelijke vraagstukken (2015). Jaarverslag 2014.

Gezondheidsraad (2015). Jaarverslag 2014.

Kiesraad (2015). Jaarverslag 2014.

Onderwijsraad (2015). Jaarverslag 2014.

Raad voor Cultuur (2015). Jaarverslag 2014.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015). Jaarverslag 2014.

Raad voor het openbaar bestuur (2015). Jaarverslag 2014.