

Verburg

daarom al eerder ontraden. Ik onderstreep dit oordeel nogmaals.

Van de motie onder letter E heeft de heer Koffeman gezegd dat hij het zonde zou vinden als zij op een enkel woord sneuvelt. Eerder heb ik gezegd dat ik de motie beschouwde als een niet nader te duiden oproep. De heer Koffeman heeft nu een nieuw betoog opgezet. Hij zegt dat de overheid niets doet behalve het af en toe openen van een fabriek en nog iets onbeduidends. Ik moet dit tegenspreken. De overheid doet daar het nodige aan. Ik wil de Kamer deelgenoot maken van het feit dat mijn collega Cramer van VROM en ik in het kader van de behandeling van de begroting voor 2008 in de Tweede Kamer vragen hebben gekregen over het onderwerp milieu en vlees. Wij hebben toegezegd dat wij een onderzoek zullen laten doen naar de milieueffecten van vervangingsstrategieën voor vlees en de mogelijkheden tot implementatie ervan. Als uit de resultaten blijkt dat ze bijdragen tot een transitie naar de consumptie van plantaardige eiwitten met aanmerkelijke positieve maatschappelijke effecten en ze instrumenteel zijn, zal het kabinet overwegen of en, zo ja, hoe het een dergelijke verandering wil stimuleren. Hierover is nagedacht, zoals de Kamer kan opmaken uit de formulering. Wij hebben het startschot gegeven voor dit onderzoek. Het loopt nu en binnen een jaar kunnen wij de resultaten tegemoet zien. Dit betekent dat ik deze motie met een iets gewijzigd dictum overbodig vind.

De heer **Koffeman** (PvdD): Ik weet dat de Tweede Kamer een onderzoek is toegezegd naar vervangingsstrategieën. Dat is erg plezierig. Wij moeten echter toch vaststellen dat de innovatiecentra hierop normaal gesproken niet wachten. Zo doet het InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster helemaal niets aan deze transitie, terwijl men wel bezig is met "klimaatkeukens" onder het mom: help het klimaat gaat veranderen, hoe gaan wij dan eten in de toekomst? Wij kunnen een signaal doen uitgaan teneinde een klein beetje haast te maken. Ons staan dramatische ontwikkelingen te wachten. Zo wordt verwacht dat de permafrost smelt vóór 2012. Op zo'n moment zegt de minister zegt in 2009 verder te kijken naar het transitieproces van dierlijke naar plantaardige eiwitten. Ik denk dat het belangrijk is dat er een signaal komt dat er een grotere tempoversnelling moet komen. Ik vind het jammer dat de minister wat badinerend doet gelet op haar frase: wij openen wel eens een fabriek, maar verder doen wij niets. Als men het woord "vleesvervanger" intikt op de website van het ministerie van LNV komt men alleen maar Kamervragen van de Partij voor de Dieren tegen, maar geen beleidsstukken. Dat is jammer.

Minister **Verburg**: Ik neem het woord "badinerend" niet graag in de mond. Ik moest er wel aan denken, toen ik de heer Koffeman hoorde spreken in derde termijn. Volgens mij was dat wel zijn toon. Ik wil dat tegenspreken. Luisterend naar de mede-indieners, de heer Smaling en de heer Eigeman, acht ik deze motie met het voorliggende dictum en de gegeven toelichting overbodig.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Alvorens wij gaan stemmen over de

moties, geef ik gelegenheid tot het afleggen van een stemverklaring vooraf.

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Mevrouw de voorzitter. Ik heb niet meegedaan aan de discussie en heb er behoefte aan om heel kort een stemverklaring af te leggen.

Alhoewel de doelstelling van de motie onder letter D buitengewoon sympathiek is, heb ik begrip voor de kritiek op de formulering en op de stringente implicaties daarvan, die door de minister duidelijk zijn uitgewerkt. Ik zal ertegen stemmen.

Ik heb het gevoel dat de motie onder letter E een stimulans in een juiste richting is. Dat wordt ook door niemand ontkend. Dat de minister de motie overbodig vindt, hoeft geen reden te zijn om ertegen te stemmen.

In stemming komt de motie-Koffeman/Smaling (31200-XIV, 31200-F, letter D).

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de ChristenUnie, de SGP, de VVD en de OSF tegen deze motie hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat zij is verworpen.

In stemming komt de gewijzigde motie-Koffeman c.s. (31200-XIV, 31200-F, letter E).

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD en het CDA tegen deze motie hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat zij is aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is het debat over **de toekomst van de advies- en kennisinfrastructuur** op basis van **de Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008; Nota Vernieuwing Rijksdienst (31201, nr. 3, herdruk)**.

De **voorzitter**: Ik heet minister Ter Horst van harte welkom in de Kamer.

De heer **Schaap** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Graag wil de VVD-fractie een bijdrage leveren aan het themadebat over de advies- en kennisinfrastructuur. Ik zie deze bijdrage als een eerste dialoog met de minister en met collega-fracties. Het debat zal na vandaag zeker nog een vervolg krijgen.

De nota Vernieuwing Rijksdienst heeft de gemoederen in beweging gebracht. Er moet een reguliere bezuinigingsoperatie worden doorgevoerd in de departementale adviesraden. Dus dringt zich de vraag op hoe deze op zinvolle wijze kan worden ingevuld. Het slechtste wat kan gebeuren is de eenvoudige kaasschaafmethode: alle raden leveren wat in en voor het overige gaat het afgeslankte leven gewoon door. Dit lijkt mij een slechte keuze. Een optie die daar overigens dichtbij komt, is de combinatie van afslanking en een sectorale samenvoeging van de raden. Ook dan dreigen fundamentele

Schaap

discussies en onderbouwde keuzes uit de weg te worden gegaan. Intussen spreekt de genoemde nota wel degelijk over een geïntegreerde beleidsvorming en herinrichting van de adviesstructuur. De termen waarmee die doelstelling worden onderbouwd, stellen de VVD-fractie echter niet geheel gerust. Gesproken wordt over "de inrichting van een slanker, evenwichtiger en flexibeler kennis- en adviesstelsel gericht op strategisch advies over grote vraagstukken". Dit soort terminologie lijkt pretentius, maar leidt in de praktijk maar al te gemakkelijk tot algemeenheden die echte discussies en keuzes uit de weg gaan. Er moet voor worden gewaakt een oneigenlijke vernieuwing te maskeren met modieuze begrippen. Anders dreigen verheven woorden zoals "ontkokering", "optimalisatie", "dynamiseren", "evenwichtiger" en "flexibeler" niet meer dan optische rechtvaardigingen te worden voor de eigenlijke inzet, te weten een bezuinigingsoperatie. In dat geval maakt samenvoeging zo'n afslanking alleen maar eenvoudiger. Daar hebben wij het pretentieuze jargon echter niet voor nodig. Nu is er voor samenvoeging wat te zeggen. Een integrale, interdepartementale vraagstelling en aanpak van het advieswerk heeft immers voordelen. Maar nogmaals, dit soort operaties mag niet leiden tot een beetje minder van hetzelfde.

Allereerst heb ik een opmerking over de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor deze operatie. De VVD-fractie betreurt het dat het veranderingsproces tot nog toe is aangestuurd door "een programma-SG in overleg met de raden zelf". Met een dergelijke formule dreigt het bestuur het initiatief uit handen te geven. Mijn vraag aan de minister is waarom het kabinet deze discussie niet naar zich toe heeft getrokken en daaraan zelf leiding heeft gegeven. Waarom is er niet expliciet gekozen voor een inhoudelijke insteek van de inrichting van het adviesstelsel? Waarom heeft de minister een dergelijke analyse en visie pas toegezegd nadat de Tweede Kamer recent om "een diep(er)gaande analyse van de problemen in de advies- en kennisinfrastructuur" heeft gevraagd? Wil de minister toezeggen dat zij ook de uitkomsten van het debat dat wij vandaag voeren in de toegezegde analyse zal meenemen? Dan kunnen wij als Eerste Kamer vandaag een boeiend schot voor de boeg geven. Wil de minister aan de hand hiervan met onderbouwde voorstellen komen? Dan kan het debat op de juiste wijze worden voortgezet, namelijk op basis van concrete voorstellen door het kabinet.

De VVD-fractie wil op gedegen wijze op de adviesmaterie ingaan. Uitgangspunt is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de keuzes. Als ingrijpende keuzes nodig zijn, is bestuurlijke verantwoordelijkheid vanzelfsprekend. Daarom mogen fundamentele vragen niet uit de weg worden gegaan. Willen wij eigenlijk wel vaste departementale of sectorale adviesraden? Wat willen wij met dergelijke vaste adviesraden bereiken? Hoe kan zo'n adviesstructuur een zinvolle bijdrage leveren aan het werk van de departementen en het openbaar bestuur? Wat moet dus de aard zijn van zinvolle adviezen? Wat moeten adviesraden bijdragen aan wat departementen zelf niet kunnen of willen doen? Voor mijn bijdrage aan dit vraagstuk wil ik inspelen op het antwoord van de regering op vragen uit de Tweede Kamer op het vandaag voorliggende stuk (31201, nr. 24, vraag 1). Daarin stelt de regering dat zij een vermindering van beleidsdruk en beleidsdruk voorstaat, alsmede doorbreking van verkokering van beleidsvorming en dus

van de departementale organisatie van adviesraden. Wellicht kunnen deze stellingen nog wat worden aangescherpt en vloeien daaruit logische keuzes voort.

De nota Vernieuwing rijksdienst stelt terecht dat herinrichting eisen stelt aan de vraagzijde, dus aan de departementen en de politiek. Hetgeen de nota daaronder verstaat, schiet echter tekort. Gesteld wordt dat "de departementen hun advies- en kennisvragen veel duidelijker moeten formuleren" en dat "betere communicatie" nodig is, oftewel een "flexibele dialoog tussen advies en beleid". Mijn fractie kan instemmen met zo'n lossere band tussen advies en beleid, maar die lossere band moet dan wel gebaseerd zijn op duidelijke beleidskeuzes door de politiek. Dergelijke keuzes kunnen het niet stellen zonder een gedegen onderbouwing vanuit een deskundig departement. Als er al behoefte is aan externe adviezen, dan moet deze behoefte duidelijk gearticuleerd zijn en gebaseerd zijn op heldere beleidskeuzes vooraf. Zo'n behoefte is wat anders dan een verlegenheid. Het kabinet dan wel een minister of departement mag niet er zelf niet durven uitkomen bij complexe situaties of moeilijke keuzes en het probleem dus eerst maar eens wegzetten of hopen dat derden de knoop doorhakken. Als er een legitieme behoefte aan advisering is, moet de vraagzijde over voldoende eigen capaciteit beschikken om een inhoudelijk helder adviesverzoek te formuleren.

Het is de vraag of de departementen hiertoe thans voldoende in staat zijn. In dit verband wijs ik op de vergaande afslankingen die zich binnen de departementen hebben voorgedaan en nog steeds voordoen. Er verdwijnt thans veel vakkennis. Dit raakt niet alleen de formulering van het beleid, maar ook de begeleiding van de uitvoering daarvan. Dergelijke kennis wordt te gemakkelijk overgelaten aan de markt en het brede veld van instituten. De departementen richten zich daarbij te veel op het op gang houden van zogenaamde processen. Op de departementen domineert dan ook het procesmanagement. Heeft zo'n departement nog wel inhoudelijk greep op de eigen werkvelden? Weet men nog wel precies waar de problemen en knelpunten zitten? Kan men nog gericht de leemtes in eigen kennis en te kiezen beleidslijnen definiëren en op die manier adequate vragen aan derden formuleren? Het gaat mij er niet om dat derden niet mogen worden ingeschakeld bij het definiëren van beleid en de uitvoering daarvan. Het gaat mij er echter om dat dit proces verantwoord en goed begeleid wordt ingevuld. Afsgeplande departementen mogen, maar dan wel met behoud van vakinhoudelijke kennis en ervaring. Het gaat mij dan niet alleen om het beleid, en die eeuwige, niet te stoppen beleidsvernieuwing, maar vooral ook om een zorgvuldig beheer van het departementale vakgebied en de daarbij horende werkvelden. De nota gaat te gemakkelijk aan dergelijke zaken voorbij. Ik vat dit punt samen. De VVD-fractie is van mening dat kabinet en ministers zelf verantwoordelijk moeten zijn voor de belangrijkste beleidskeuzes en dat departementen over voldoende vakkennis moeten beschikken om dergelijke keuzes te onderbouwen. De politiek verantwoordelijken moeten zelf het beleid bepalen. Zij moeten dus keuzes durven en willen maken. De kwestie van legitimiteit van deze keuzes mag niet worden ontwikkeld en ingevuld door derden. Alleen op deze basis heeft vervolgens nadere invulling via een gerichte dialoog met adviesstructuren zin. Ook moet voorkomen worden dat lange adviesomwegen de

Schaap

politieke besluitvorming traineren en de overheid de verantwoordelijkheid van en de regie op het beleidsproces kwijtraakt.

Zijdelings stelt de nota dat er ook ruimte moet zijn voor niet-gevraagde adviezen, zij het – ik citeer – “niet te veel”. 20% van het totaal geldt dan als vuistregel. De VVD-fractie vraagt zich af waarom vaste adviesraden politici en departementen moeten confronteren met niet-gevraagde adviezen. Het staat toch immers de gehele samenleving vrij dit te doen? Eenieder kan zich met wensen en suggesties tot de overheid richten, bijvoorbeeld via belangengroepen of politieke partijen. De specifieke ruimte voor vaste adviesraden om ongevraagde adviezen te verlenen is volstrekt overbodig, voor welke adviesstructuur ook gekozen wordt.

De cruciale vraag is intussen of doorgegaan moet worden met vaste departementale of interdepartementale adviesraden. Advisering is nodig, zij het veel minder frequent dan thans de gewoonte is. Mijn fractie meent dat advisering beperkt zou moeten worden tot onderdelen van gecompliceerde kwesties waarvoor het binnen departementen aan feitelijke, toegespitste kennis ontbreekt. Op basis van politieke wilsvorming zijn nu eenmaal afwegingen nodig en daartoe kan gerichte ondersteuning van buiten behulpzaam zijn.

De heer **Putters** (PvdA): Begrijp ik uit uw verhaal over de rol van de adviescolleges goed dat u niet de functie van “checks and balances” bij de adviesraden wil neerleggen? Ziet u ook niet die rol voor de adviesraden?

De heer **Schaap** (VVD): Nee, hoor. Ik kom nog terug op de specifieke aard van adviezen. Dan zal ik antwoord op uw vraag geven.

Voor politieke wilsvorming zijn dus afwegingen nodig, waarbij gerichte ondersteuning van buitenaf behulpzaam kan zijn. Daar horen dus geen kwesties bij waarbij het aan politieke moed ontbreekt en de vlucht in advisering een uitweg moet bieden. Minder advies vraagt dus om meer bestuurlijke durf en besluitvaardigheid. Zoals gesteld, vraagt minder advies ook om voldoende deskundigheid op de departementen. Daar ligt immers de kern van advisering aan het openbaar bestuur. Voor ondersteunende, aanvullende en feitelijke zaken kunnen gespecificeerde bureaus of instellingen worden geraadpleegd. Voor dit soort vragen zijn dus lang niet altijd vaste adviesraden nodig.

Waarheen dan wel met de vaste adviesraden? De VVD-fractie stelt in dezen een vergaande herstructurering voor. Niet alleen moet de structuur van departementaal georganiseerde adviesraden worden losgelaten, maar ook de samenvoeging tot sectorale adviesraden gaat niet ver genoeg. Er moet gekozen worden voor een zeer beperkt aantal, volledig interdepartementale vaste adviesraden, liever niet meer dan twee à drie. Deze zouden een ondersteunende rol moeten hebben bij grote, gecompliceerde vraagstukken die het regeringsbeleid in brede zin omvatten. Gedacht kan worden aan kwesties rond wetenschap, technologie en onderzoek – daarbij kunnen de grotere ICT-vraagstukken worden inbegrepen – en de problematiek rond de infrastructuur in de meest brede zin. De afzonderlijke ministeries moeten uit de integrale advisering eigen specifieke consequenties afleiden. Voor het overige rest dan de keuze voor gerichte ad-hocadviezen, waarvoor geen

vaste adviesraden nodig zijn. De huidige vaste departementale adviesraden kunnen dus worden opgeheven.

De aard van advisering vereist evenzeer aandacht, waarmee ik op de vraag van de heer Putters kom. Commissies moeten deskundig en onafhankelijk zijn. Zij moeten diep in de materie kunnen doordringen en de vragen zo beantwoorden dat met die antwoorden werkelijk wat gedaan kan worden. Cliché-adviezen zijn dus uit den boze, zo ook politiek welgevallige antwoorden. Gebaande wegen kan de overheid zelf wel bewandelen; daarvoor is geen externe ondersteuning nodig. Advisering vraagt dus om ruimte voor het onvermoede, onverwachte en tegendraadse. Advisering vraagt niet alleen om een overheid die scherp gerichte vragen kan stellen, maar ook om een overheid die haar eigen uitdaging organiseert, zo niet haar eigen kritische tegenwicht. Pas dan kom je tot gedegen keuzes.

Ik heb nog een suggestie betreffende de ad-hocadviezen. Bij verstrekking uitdagingen kan bij gelegenheid gekozen worden voor staatscommissies.

De heer **Putters** (PvdA): Ik kom toch nog even terug op mijn vraag. Kunnen die twee of drie raden die u voorstelt, ook ongevraagd adviseren? Daarnet deed u de uitspraak, dat dat ongewenst was. Kunnen die raden dat wel?

De heer **Schaap** (VVD): Ik heb al gezegd dat dat wat mij betreft zo weinig mogelijk het geval is. Ik ga dus uit van een overheid die haar eigen uitdaging organiseert. Het onverwachte en onvermoede kan daarin tevoorschijn komen.

De heer **Putters** (PvdA): Ik stelde deze vraag omdat u aangeeft dat tal van burgers en organisaties adviezen kunnen geven aan ministers. Dat klopt. Ministers kunnen deze adviezen ook heel gemakkelijk naast zich neerleggen. Op de adviezen van de adviescolleges, zoals u die zojuist ook benoemde, moet gewoon verplicht gereageerd worden. Daarin ligt volgens mij de functie van “checks and balances” besloten. Als er ongevraagd advies gegeven wordt, moet er dus wel degelijk door een minister gereageerd worden. Dat kan toch ook tunnelvisies doorbreken? Hoe kijkt u daar tegenaan?

De heer **Schaap** (VVD): Dat zou inderdaad kunnen. Als er relevante adviezen, suggesties of wensen uit de maatschappij komen, moet dat toch voldoende aanleiding zijn voor de politiek om daarop te reageren. Het risico van ongevraagde adviezen is ook dat je er op een buitengewoon formele wijze op reageert en dat verder ieder weer zijn eigen weg gaat. Een garantie dat er met ongevraagde adviezen wat gedaan wordt, is er niet. Ik denk dat de huidige praktijk dat ook wel laat zien.

Ik kom nog even terug op de ad-hocsfeer en mijn suggestie dat staatscommissies daarvoor dienstig kunnen zijn. Als voorbeeld mag ik verwijzen naar de huidige deltacommissie, onder leiding van de heer Cees Veerman. Een staatscommissie dwingt niet alleen tot het zorgvuldig articuleren van de vragen of opdrachten, maar voorziet ook in een sterke, integrerende rol van Algemene Zaken. Echter, ook staatscommissies mogen niet worden ingesteld vanwege gebrek aan durf van bewindspersonen.

Nog een laatste opmerking. Het staat het parlement vrij van adviescolleges gebruik te maken. Toch meen ik

Schaap

dat de Tweede Kamer en zeker ook de Eerste Kamer terughoudend moeten zijn in het inwinnen van dergelijke adviezen. Vaste en ad-hoccommissies moeten in de eerste plaats het kabinet ondersteunen bij het formuleren van beleid en het doen van voorstellen aan het parlement. Graag verneem ik de reactie van de minister op genoemde suggesties.

De heer **Vliegenthart** (SP): Hoewel het verhaal van de heer Schaap helder is, heb ik nog wel een vraag aan hem. Hij zegt dat de departementen hun eigen weerstand moeten gaan organiseren en dat ze meer open moeten staan. Vraagt dat dan ook niet om een hervorming van die departementen? Hoe ziet de VVD dat in samenhang met het adviesstelsel? Moet het dan niet een veel bredere hervorming worden dan die welke wij vandaag bespreken?

De heer **Schaap** (VVD): Ik stelde dat de politiek haar eigen uitdaging moet organiseren en dat zij moet uitlokken dat als het ware de bewandelde wegen worden verlaten. Dat kan bijvoorbeeld door heldere adviesvragen te formuleren in de hoop dat het onverwachte en voor mijn part het tegendraadse tevoorschijn komt. Daar kun je mee verder werken.

De heer **Vliegenthart** (SP): Dat is helder, maar betekent dit dat het ook in bestaande institutionele structuren van de overheid mogelijk is volgens de VVD of zouden er ook veranderingen noodzakelijk zijn?

De heer **Schaap** (VVD): De voorstellen van het kabinet aan het parlement moeten eenduidig zijn. Wat betreft de weg naar die eenduidigheid mag je werkelijk alles organiseren wat nodig is om tot zo rijp en zo goed mogelijke voorstellen te komen. Dus enige tegendraadheid op de departementen kan helemaal geen kwaad.

□

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Voor mijn promotieonderzoek, dat handelde over de invloed van economen op het sociaaleconomisch beleid sinds de Tweede Wereldoorlog, mocht ik een boeiend gesprek voeren met Jan Tinbergen, eerste directeur van het Centraal Planbureau, Nobelprijswinnaar, prominent sociaaldemocraat. Wij spraken over zaken die ons vandaag weer bezighouden in dit debat over het plan- en advieswezen. Tinbergen memoreerde zijn eerste en belangrijkste zorg toen de minister van Economische Zaken, Vos, hem na de oorlog verzocht een Planbureau op te zetten. Die zorg betrof de onafhankelijkheid van het nieuwe bureau. Ik citeer: "Bij het ontwerp van een Planbureau heb ik mij sterk laten leiden door de figuur bij het CBS, namelijk dat het een bureau moest zijn waarvan de onafhankelijkheid enigszins gegarandeerd was en dat is bij de statistiek zo dat er een Centrale Commissie voor de Statistiek bestaat die uitmaakt welke gegevens al of niet verzameld zullen worden en daar kunnen ministers niet van afwijken. Dus de garantie van een zekere autonomie hebben we ook geconstrueerd voor het CPB."

Plan- en adviesorganen dienen inderdaad dienstbaar te zijn. De vraag is dan waaraan adviseurs zich dienstbaar dienen te achten. Op de desbetreffende vraag antwoordde Tinbergen: "Ieder stelt zich natuurlijk naar

zijn eigen ethische principes op; ik probeer dan zoals ik de belangen zie van de maatschappij als geheel tot uitdrukking te doen komen en dat zijn voor mij inhoudelijk óók de belangen van de ontwikkelingslanden." Dat laatste was Tinbergen overigens ten voeten uit.

Dienstbaar dus aan het publieke belang. Als parlement hebben wij daarom ook groot belang bij een onafhankelijk, extern plan- en advieswezen. De rol van onafhankelijke deskundigheid in de politiek is wat onze fractie betreft kernzaak in de discussie van vandaag. Ik zet die visie af tegen het door sommige partijen in het debat wenselijk geachte herstel van het primaat van de politiek, een prominent motief overigens bij de introductie van de zogenaamde Woestijnwet. Ik beluisterde dat zo-even ook bij de heer Schaap.

De voorliggende probleemanalyse en de daarop geënte voorstellen tenderen naar een politisering van de externe adviesfunctie. De CDA-fractie zou dat een ongewenste ontwikkeling vinden. Ik citeer dan ook met instemming uit de toespraak van de minister-president tijdens de WRR-conferentie ter viering van haar 35-jarig bestaan: "Wat we nodig hebben, is een politiek die openstaat voor de weloverwogen manier van denken van de wetenschap. En een wetenschap die zich rekenschap geeft van de politiek en de vragen, ontwikkelingen en gevoelens in de samenleving. We moeten respect hebben voor elkaars rol en elkaar vinden in onze betrokkenheid bij de publieke zaak."

In de Nederlandse geschiedenis van advisering is aan de inzet van onafhankelijke deskundigheid steeds een belangrijke rol gegund. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de rol van kroonleden in een orgaan als de SER, dat zoals wij weten overwegend belangenbetrokken is. Mag ik nogmaals Tinbergen citeren: "... ik sta uitgesproken aan de kant van degenen die het belangrijk vinden dat hier deskundigen meestemmen, maar ik weet dat de andere opvatting is dat men duidelijk onderscheid moet maken tussen afgevaardigden die stemmen en deskundigen die adviseren. Ik heb begrip voor dat andere standpunt, maar ik geef de voorkeur aan de situatie die er nu is of misschien zelfs nog een uitgebreidere situatie waarbij zelfs het aantal van die deskundige leden tot 50% zou opgevoerd worden van het totale ledenaantal." Tinbergen verwees daarbij naar het succes van de Pugwash-beweging, een internationale organisatie van wetenschappers geïnitieerd door Einstein en Russell, die zich indertijd op titel van hun deskundigheid politiek effectief inzette voor vrede en internationale samenwerking.

Tijdens de al genoemde WRR-conferentie stelde professor Schuyt de vraag: "Zou de WRR in het huidige politieke klimaat worden opgericht, als zij niet bestond?". Dat is een terechte vraag en het feit dat wij vandaag dit debat moeten voeren, illustreert dat op pregnante wijze. De wetenschap doordringt het beleid. Zij verschaft inzicht, ratio, legitimiteit. Om Van de Donk tijdens diezelfde WRR-conferentie te citeren: "Democratie kan worden gezien als de plicht te willen leren, wetenschap kan aan dat leren dienstbaar zijn."

In een klassiek rapport van de WRR uit 1977 worden de functies van externe adviesorganen onder andere getypeerd als het bieden van een kader voor de participatie door deskundige burgers en, opmerkelijk, als waarborg tegen te grote overheidsinvloed. Daar wordt het meedenkend vermogen van de samenleving aangesproken en op haar waarde geschat. Het huidige

Bemelmans-Vidéc

adviesstelsel biedt de gelegenheid om allerlei deskundigen met een gewichtige staat van dienst te betrekken bij de publieke zaak. Zij investeren hun ervaring en deskundigheid tegen geringe vergoeding, zeker in vergelijking met de door de departementen gefinancierde commerciële deskundigheid. Dit zijn het soort van zaken die als baten in de afweging met de kosten van het huidige advieswezen onvoldoende of helemaal niet worden meegewogen. In dit debat staan wij wel uitdrukkelijk stil bij dat "cadeautje aan de democratie", zoals het tijdens de conferentie over het advieswezen in deze Kamer werd genoemd.

De minister weet het inmiddels: de probleemanalyse op basis waarvan de voorstellen met betrekking tot het plan- en advieswezen zijn ontworpen, overtuigt geenszins. De Nota Vernieuwing Rijksdienst maakt gewag van te veel adviezen, te veel ongevraagde adviezen en te veel bestuurlijke drukte. Vraag is natuurlijk: voor wie? Blijkbaar voor de regering en sommige parlementsleden, die het maar allemaal erg lastig vinden. Dat lijkt ons een wat al te beperkte beschouwing van wat in wezen grote rijkdom is. Dat heeft de schijn van projectie van eigen onvermogen op adviesorganen die hun werk doen en die hun werk, naar de ervaringen in deze Kamer, goed doen. Het lijkt ons ook onvoldoende oog te hebben voor de doorwerking van adviezen, via wetenschappelijk onderzoek en publicaties, in de discussies in ook andere fora dan in de politieke, en zo weer hun weg vindend in openbaar en politiek debat. Is de overheid hier niet al te zeer verwickeld in een preoccupatie met de eigen ambtelijke dienst?

Is er sprake van te veel ongevraagd advies? Een precair thema. Om te beginnen: adviescolleges krijgen geen opdrachten maar verzoeken om adviezen. Ongevraagde adviezen vormen bij uitstek de manifestatie van de tegenspraak, van "speaking truth to power". Daarbij speelt een zekere ongevoeligheid voor politieke modes een rol, en ja, ook moed, bestuurlijke moed dient daarbij een rol te spelen. Ik citeer de heer Tjeenk Willink: "Kenmerk van de Nederlandse democratische rechtsstaat is evenwicht en samenspraak. Er is echter geen evenwicht zonder tegenwicht en geen samenspraak zonder tegenspraak."

Het lijkt ons daarom dat respect voor de onafhankelijkheid van adviseurs veronderstelt dat de overheid zeer voorzichtig zou moeten zijn met cijfermatig te bepalen van hoeveel ongevraagd advies zij gediend is. Kan de minister aangeven aan welke criteria zin en nut van adviezen worden, respectievelijk zouden dienen te worden afgemeten? En wie zou dat moeten bepalen? Welk normatief referentiekader is daarbij voor de minister en haar collega-ministers leidend?

Kern van de diagnose in de nota is het fenomeen van de verkokering. Op basis van welke empirie komt men tot die vaststelling? Een zekere specialisatie in discipline, in beleidsterrein is immers nodig en onvermijdelijk. Sommige adviesraden werken dan ook sectoraal, vele echter tevens inter- en multisectoraal. Feitelijk bedienen veel adviesorganen, en zeker de planbureaus met hun functie van facetplanning, meerdere departementen. De voorgestelde structuurwijziging is op zijn best een tijdelijk antwoord op de verkokering. Gegeven de toename van het aantal aan departementen verbonden kennisinstituten, vrees ik dat de voorstellen zoals

ze nu voorliggen eerder zullen leiden tot verdere verkokering dan tot ontkokering.

Clustering in vijf domeinen moet de verkokering en versnippering in het adviesstelsel langs departementale lijnen terugdringen. De minister gaf eerder aan dat "met de zg. Woestijnwet is gekozen voor verkokering, maar voortschrijdend inzicht bestaat erin dat deze indeling heeft geleid tot communicatie langs departementale lijnen en paradigma's, hetgeen soms zeker nuttig is, maar onvoldoende strategische meerwaarde heeft opgeleverd". Op welk empirisch materiaal is dit voortschrijdende inzicht gebaseerd? Is voldoende rekening gehouden met het gegeven dat adviesraden meerdere departementen kunnen bedienen, feitelijk vanuit hun deskundigheid adviserend, een bepaalde benaderingswijze kunnen presenteren, al dan niet verbonden met een discipline, die door meerdere departementen, respectievelijk bestuurders kunnen worden geadopteerd en toegepast? Is het niet een illusie te denken dat een anders gestructureerd adviesstelsel in de plaats kan komen van de noodzaak van onderlinge samenwerking? Elke afbakening is immers tot op zekere hoogte kunstmatig en wordt spoedig weer achterhaald door de maatschappelijke ontwikkelingen.

Vandaar een belangrijk kritiekpunt in de discussie. Er is in plaats van een structuuranalyse een functieanalyse gewenst. Waarom heeft de Woestijnwet, met de scheiding van belangen en deskundigheid, niet gewerkt? Wat waren toen de problemen? Wat verwacht men van structuurwijziging waar het gaat om de wijze van adviseren? Welke functies vervullen adviseurs idealiter? Welk type advies of type adviseurs hebben wij nodig? Binnen welke organisatorische context komen die functies optimaal tot hun recht? In hoeverre en waarom voldoet de huidige input aan advies daar niet aan? Het opheffen van adviesorganen en gerelateerde organen zonder een dergelijke analyse zou immers neerkomen op kapitaalvernietiging. Gestadig opgebouwd gezag van adviesorganen en planbureaus "komt te voet en gaat te paard".

Ingrijpende bezuinigingen op de externe adviescolleges, bovenop de bezuinigingen van de afgelopen jaren, creëert wezenlijke problemen. Het interne advieswezen met haar kennisinstituten van allerlei aard en de commerciële adviesverlening zijn intussen alleen maar gegroeid. In 2002 debatteerden wij in dit huis ook over allerlei commerciële adviesorganen waarop toen ook al weinig zicht bestond. Toen en nu gaat in die adviesfunctie vele malen meer geld om dan in de adviescolleges die onder de kaderwet vallen. De minister heeft beloofd met de relevante cijfers te komen. In hoeverre zijn ook de departementale kennisinstituten en de ad-hocadvisering door commerciële bureaus onderdeel van de aangekondigde bezuinigingen?

De bezuinigingen zouden volgens de kabinetsplannen geen kaasschaaf mogen worden. Solide analyses van de verdiensten als basis voor de bezuiniging ontbreken echter, ook bij adviesraden buiten de Nota Vernieuwing Rijksdienst als de Gezondheidsraad. Zeker bij de planbureaus lijkt er alleen maar sprake te zijn van een ordinaire kaasschaaf. Dreigt de vernieuwing van de rijksdienst inderdaad een "kaasschaverige" bezuinigingsoperatie te worden? Hoe kan in deze bezuinigingsoperatie de ontkokering worden bevorderd? Gaat ieder ministerie zijn eigen gang om de bezuinigingsquota te

Bemelmans-Vidéc

halen? Wie houdt met andere woorden oog op de kwaliteit van de bezuinigende vernieuwing?

In antwoord op een vraag in de Tweede Kamer stelt de minister dat "het kaartenbakmodel een verfrissende werking kan hebben op het adviesstelsel, dat door het vaste karakter van de adviesraden in enige mate rigide is, doordat uit een grotere vijver van deskundigen gevist kan worden". Hoeveel onderzoek is gedaan naar de feitelijke praktijken in adviescolleges die deels al werken met enerzijds vaste leden en anderzijds experts op afroep beschikbaar?

Ten aanzien van het kaartenbakmodel als alternatief voor vaste adviesorganen nog het volgende. Allereerst dient in het oog gehouden te worden dat kennis en advies twee verschillende zaken zijn. In de weging van kenniscomponenten als relevant ten behoeve van een beleidsadvies zit een apart moment dat politiek potentieel krachtig is en dat daarom om onafhankelijkheid vraagt. Het kaartenbakmodel kan functioneel zijn bij de aanlevering van uitgesproken specialistisch-technische expertise. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de Gezondheidsraad. Onafhankelijkheid veronderstelt echter een zekere continuïteit in lidmaatschap en identificatie met de adviezen en de adviesraad, een zeker esprit de corps dus. Vaste adviesorganen zorgen voor consistentie in de adviesverlening. Ad-hocrecrutering op basis van expertise is gevoeliger voor politieke opportuniteit.

Kan de minister helderheid verschaffen over die adviesorganen die weliswaar niet onderwerp zijn van beschouwing en bezuiniging in de Nota Vernieuwing Rijksdienst, maar wel van departementale bezuinigingen? Ik heb hier in het bijzonder het oog op de Gezondheidsraad. Hoe verhoudt de departementale taakstelling van minus 20% zich tot de bezuinigingen die in de nota worden aangekondigd? Daarin staat immers dat de technisch-specialistische adviesraden buiten beschouwing zullen blijven, respectievelijk "ad hoc en op hun merites" zullen worden beoordeeld. Hoe beoordeelt de minister deze nieuwe bezuiniging die bovenop de eerder opgelegde kortingen komt in het licht van de merites van de Gezondheidsraad?

De planbureaus zijn juist bij uitstek coördinerend werkzaam met hun functie van facetplanning en, zoals ook institutioneel vormgegeven, via hun betrokkenheid bij interdepartementale ambtelijke voorportalen en onderraden van de ministerraad en hun rol in adviesorganen als die van het CPB in de SER. Ik stem graag in het met het voornemen om te komen tot een eenduidiger juridische en financiële grondslag van de planbureaus. Hoe wenst de minister die echter vorm te geven? Verder hoor ik graag van de minister of zij bereid is om zich in te zetten voor het terugdraaien van de bezuinigingen op de planbureaus. Deze komen namelijk bovenop op eerdere bezuinigingen en tasten bovendien de kerntaken van deze bureaus aan.

Is zij verder bereid om zich in te zetten voor de verhoging van het budget van het Sociaal en Cultureel Planbureau? Ik vraag dat met het oog op de geringe omvang van dit bureau in vergelijking tot andere planbureaus en de grote betekenis van zijn analyses in het huidige politieke klimaat, waarin sociaal-culturele probleemdefinities domineren. Ik denk dan aan waarden, normen, assimilatie en integratie, sociale cohesie, identiteit, sociale controle enzovoort. Wij kennen natuurlijk allemaal de historische bepaaldheid van begrotingen. Er ontbreekt thans echter een inhoudelijke

onderbouwing van de bezuinigingen op de planbureaus. Heeft de overheid soms geen behoefte meer aan bepaalde type kennis, aan bepaalde cijfers en aan bepaalde trendanalyses?

Doel van het debat van vandaag is duidelijkheid te verschaffen over de criteria aan de hand waarvan de Kamer de nieuwe probleemanalyse en de daarop gebaseerde voorstellen van de minister zal toetsen. Ik vat die samen. Ik verwacht ook voorstellen die de zogenaamde bestuurlijke drukte in relatie tot het plan- en advieswezen en de verkokering van de kant van de overheid moeten verminderen. Ik zie verder graag dat de te grote bezuinigingen op externe adviescolleges worden teruggedraaid, niet in de laatste plaats omdat die bovenop eerdere ingrijpende bezuinigingen komen. Daardoor wordt kwaliteitsverlies namelijk onafwendbaar. Hetzelfde geldt voor de planbureaus. Ik pleit tevens voor een vergroting in plaats van verdere afbouw van het structurele budget van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ik ga ervan uit dat nieuwe voorstellen worden ontwikkeld in samenspraak met de betrokken raden en bureaus en met de uitdrukkelijke intentie tot het leveren van maatwerk. Die voorstellen moeten tevens recht doen aan de variëteit in functies van adviescolleges en planbureaus, alsmede aan de variëteit in sectoren en de daar spelende beleidsvraagstukken. Dat zijn namelijk vraagstukken die in meerjarig perspectief, ook intersectoraal, continue en consistente analyse vereisen. Ik verwacht nieuwe voorstellen op basis van een valide en overtuigende probleemanalyse, inclusief een normatief referentiekader. Verder moeten er optimale garanties zijn voor de onafhankelijkheid van deze organen ten behoeve van de functie van constructieve tegenspraak. Met andere woorden: geen voorschriften voor het maximaal aantal ongevraagde adviezen.

Een eventuele clustering dient voldoende ruimte te laten voor de noodzakelijke diversiteit en te vertrekken vanuit de reeds bestaande samenwerkingsvormen tussen de adviesorganen. Dat alles dient te gebeuren in het licht van de gewenste versterking van de brede informatievoorziening voor en onafhankelijk deskundig advies aan het parlement.

Voorzitter. Ik verzoek de minister om de uitvoering van de in de begrotingsvoorstellen opgenomen bezuinigingen op de adviescolleges en planbureaus op te schorten en met name in personele zin geen onomkeerbare stappen te zetten, totdat de Kamer zich op basis van de gevraagde nieuwe analyse heeft uitgesproken. Ik vraag dit mede in het licht van de desbetreffende toezegging van de minister-president tijdens de algemene en politieke beschouwingen. We zien de beantwoording door de minister met zeer veel belangstelling tegemoet.

□

De heer **Vliegthart** (SP): Voorzitter. Ik ben blij dat ik ook namens de fractie van de Partij van de Dieren het woord mag voeren.

Ik moet u een geheim bekennen: deze socialist is wat betreft zijn kennis over het Nederlandse openbaar bestuur in aanleg ten diepste bepaald door een liberaal. Het was het boek *Openbaar Bestuur* van de huidige fractievoorzitter van de VVD dat mij als eerstejaarsstudent invoerde in de wondere wereld van het Nederlandse openbaar bestuur. Hoe het dan nog goed met mij

Vliegenthart

gekomen is, of waar het volgens sommigen nu juist verkeerd is gegaan, is een verhaal dat ik vandaag niet uit de doeken zal doen. Maar laat het een waarschuwing zijn voor mijn liberale vrienden: zelfs van het lezen van liberale boeken kun je een socialist worden!

Ik wist niet meer precies wat collega Rosenthal schreef over het adviesstelsel, dus in de voorbereiding op dit debat heb ik het boek nog maar eens ter hand genomen. Nu staat het me weer helder voor de geest. Nederland is een land met een hoge dichtheid externe adviseurs, waar formele adviesorganen veelal bevolkt worden door éminences grises uit de politieke en bestuurlijke praktijk en adviesorganen opereren zowel in aanvulling als ter vervanging van ambtelijke diensten met dezelfde taken; "met alle fricties van dien", zo heet het in het boek dreigend.

En inderdaad, het huidige adviesstelsel is niet zonder spanningen. Naast de door collega Rosenthal aangevoerde spanningen, waarover dadelijk meer, zijn er ook fricties met betrekking tot de hoeveelheid informatievoorziening. Als jong senator werd ik daarmee spoor-slags geconfronteerd in en rond mijn boekenkast. Het afgelopen driekwart jaar ben ik overstelpt met rapporten. Aanvankelijk bewaarde ik die allemaal nog in de hoop er later aan toe te komen, maar geleidelijk aan ben ik er ook veel van gaan weggooien. De pareltjes bewaar ik, en als Kamerlid maak ik er gretig gebruik van. Ik hoop dat de plannen van de minister zullen bijdragen tot een verlichting van de fricties die de heer Rosenthal bedoelde. Tegelijkertijd moet ik hopen dat een dergelijke hervorming de spanningen rond mijn boekenkast zal verhogen. Dat zou een luxe probleem zijn: overstelpt worden met productieve en inspirerende adviezen die je niet graag van de hand doet.

Zover zijn wij vandaag nog niet. Dat de minister het adviesstelsel wil hervormen, is duidelijk. De regering wil het stelsel ontkokeren en is van mening dat een betere afstemming nodig is tussen de beleidsadviezen en de beleidspraktijk. Om deze doelen te bereiken wil de regering delen van het huidige stelsel samenvoegen en inkrimpen. Het aantal planbureaus dient te worden teruggebracht van vier naar drie en door het opheffen en samenvoegen van adviesraden hoopt de regering tot een stelsel te komen dat betere adviezen geeft voor minder geld. Dat klinkt natuurlijk heel mooi: een beter Nederland voor minder geld. Het klinkt zelfs nog mooier dan het SP-verkiezingsprogramma: Een beter Nederland, voor hetzelfde geld.

Met de doelstelling is dus niet veel mis, maar tegelijkertijd vindt mijn fractie dat de plannen nog niet tot volle wasdom gekomen zijn. Gelukkig heeft de minister dit ook ingezien en op 30 januari de Tweede Kamer een notitie beloofd waarin zij haar plannen verder zal onderbouwen en uitwerken. Mijn fractie ziet het debat van vandaag dan ook in dit licht. Zij hoopt dat na dit debat de contouren van het stelsel dat de minister voor ogen staat, duidelijk en aangescherpt zijn. Daarnaast hoop ik antwoord te krijgen op een aantal basale vragen. Wat is de visie achter de hervorming? Welke concrete doelstellingen heeft de minister en welke gevaren ziet zij bij de uitwerking? Zou er in het adviesstelsel ook wat moeten veranderen met het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden van rijksoverheden naar provincies en gemeentes, zoals bij de Wmo? Hoe dient het adviesstelsel in de praktijk te gaan functioneren?

Om op deze vragen een antwoord te krijgen, zal ik me in mijn bijdrage concentreren op twee punten die voor de SP leidend zijn. Dat is allereerst het punt van onafhankelijk en kritisch advies. Een goede regering zorgt ervoor dat zij zich omgeeft met onafhankelijke en kritische adviseurs. Door hun kennis en ervaring goed in te zetten en te luisteren naar eventueel kritische geluiden, wordt de kwaliteit van het beleid verbeterd. Tegelijkertijd – dat is het tweede uitgangspunt – moeten externe adviseurs de regering en politieke partijen niet van de verplichting ontslaan om zelf kritisch te blijven nadenken over de richting, het doel en de kwaliteit van het beleid. Ik kom op beide punten straks uitgebreid terug. Maar voordat ik dit doe, nog een ander punt.

De algemeenheid van de beleidsmotivatie die de minister in haar Trendnota Arbeidszaken Overheids-personeel geeft voor haar voorstellen, doet mijn fractie vermoeden dat de minister weinig verschil in kwaliteit ziet tussen de verschillende adviesorganen. Klopt dit vermoeden? De nota is zeer algemeen geformuleerd en de probleemdefinitie is niet toegespitst op individuele adviesorganen, maar op het stelsel in het algemeen. De trendnota spreekt hierover als volgt: "De probleem-analyse over het kennis- en adviesstelsel is de laatste jaren op verschillende plaatsen gemaakt. Positief is het hebben van een vorm van 'georganiseerde tegenspraak'. Daar staan veelgehoorde signalen tegenover dat er te veel adviezen en studies zijn, dat de verdeling naar beleidsterreinen vooral historisch is gegroeid en daarmee enigszins willekeurig, dat de kwaliteit wisselend is, dat het beleidsadvies soms te weinig bruikbaar is voor beleid en dat er te weinig aan brede, ontkokerde strategische advisering voor de middellange termijn gedaan wordt gedaan. Ook de rijkdienst is nog onvoldoende in staat de wisselwerking tussen kennis en beleid effectief te organiseren. Dit alles is overweging geweest voor een herontwerp van de advies-infrastructuur."

Hoewel mijn fractie zich in algemene zin kan vinden in deze analyse, vraagt zij zich toch af of een dergelijke brede en algemene analyse nu recht doet aan de veelkleurigheid van het Nederlandse adviesstelsel. Is de minister nu echt van mening dat deze algemene opmerkingen de hele lading dekken? De onderhavige analyse wekt daarnaast de indruk enigszins eenzijdig te zijn. Natuurlijk is niet alle beleidsadvies van even hoge kwaliteit, maar geldt dat niet ook voor de manier waarop op de ministeries met de adviezen wordt omgegaan? Zit daar niet een ander deel van het probleem. Waarom wordt dat niet benoemd en worden er geen oplossingen voor aangedragen? Een hoogwaardige visie op het adviesstelsel zou immers moeten kijken naar zowel de adviezen als naar de manier waarop er mee wordt omgegaan. In dat licht stelde ik mijn vragen aan collega Schaap.

Dat brengt mij bij het eerste van de twee punten die voor mijn partij leidend zijn en waarover ik graag de visie van minister zou willen vernemen. Hoe onafhankelijk en kritisch wordt het toekomstige stelsel? Welke voorwaarden gaat zij in het stelsel inbouwen om de gewenste onafhankelijkheid en de gewenste kritische instelling te waarborgen? Naar aanleiding van het debat in de Tweede Kamer op 30 januari jongstleden destilleerde de Volkskrant twee posities. Hoewel deze twee posities elkaar niet echt wederzijds uitsluiten, geven ze wel een verschillend zwaartepunt aan het adviesstelsel.

Vliegenthart

Aan de ene kant staat volgens de krant het CDA dat het belangrijk vindt dat de WRR-achtige clubs fungeren als een georganiseerde tegenmacht en de regering scherp houden met ongevraagde adviezen. De VVD is daarentegen van de school: slank af en voeg samen tot een veredeld adviesbureau dat in actie komt als de regering daarom vraagt. Minister Ter Horst: "Ik zit iets meer op de VVD-lijn." Vooral deze laatste opmerking vindt mijn fractie markant. De regering stelde namelijk in de onderbouwing van haar oorspronkelijke voorstel dat georganiseerde tegenspraak juist positief is. Hoe kijkt de minister nu tegen deze georganiseerde tegenspraak aan? Ziet zij geen tegenstrijdigheid tussen de genoemde regeringsvisie en de VVD-lijn die zij zegt "iets meer" voor te staan?

In dit verband vond mijn fractie het verontrustend te horen dat een aantal adviesorganen van mening is dat zij worden afgeschaft omdat zij te kritisch zijn over het regeringsbeleid. Tijdens de hoorzitting die de Eerste Kamer op 30 november 2007 over dit onderwerp organiseerde, waren zij van mening dat de regering weinig behoefte heeft aan luizen in haar beleidspels. Graag een reactie van de minister op dit verwijt. Mijn fractie hoopt van harte dat dit niet de heimelijke reden van de voorgestelde hervorming is. Van goede en opbouwende kritiek wordt het menselijk handelen alleen maar beter. Dat geldt voor de wetenschap, maar ook voor de beleidspraktijk. Door een kritische visie toe te staan op het eigen handelen, kan worden voorkomen dat ideeën verstarren en los komen te staan van de werkelijkheid. Of is de minister – wat ik overigens niet verwacht – soms eerder een aanhanger van het volgende gezegde van de Amerikaanse schrijver Mark Twain: "Ik houd van kritiek, maar ik moet het er wel mee eens zijn"?

In het verlengde hiervan nog een vraag. Waarom grijpt de minister de voorgestelde hervormingen niet aan om extra waarborgen in te bouwen met betrekking tot de onafhankelijkheid van onderzoek dat in overheidsopdracht wordt gedaan? In dit kader wijst mijn fractie nog eens op de door de KNAW voorgestelde gedragscode inzake de onafhankelijkheid van adviezen. Waarom heeft de regering de Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid niet overgenomen als het gaat om haar rol als opdrachtgever? Waarom tekenen de ministers niet? Zo kan toch voorkomen worden dat ook maar het vermoeden ontstaat dat adviesraden niet onafhankelijk van de regering kunnen opereren? Ik weet dat de minister de Tweede Kamer een brief daarover heeft toegezegd, maar waarom neemt de regering deze verklaring niet onmiddellijk over en maakt zo een einde aan alle twijfel over deze onafhankelijkheid?

Ik heb tijdens mijn studie bestuurskunde niet alleen de lessen van de heer Rosenthal tot mij genomen. Ik heb ook regelmatig gehoord van gevallen waarin de opdrachtgever niet alleen de vraag, maar ook het antwoord bij de externe adviseur neerlegde. Vandaar dat ik de bezorgdheid van de adviesorganen en planbureaus kan begrijpen over de mogelijke gevolgen van de voorgestelde plannen. Tijdens het overleg dat wij als commissie Binnenlandse Zaken op 12 februari met hen hadden, uitten zij de angst dat hun onafhankelijkheid in het geding zou komen als zij door een vermindering van de overheidsfinanciering de markt op zouden moeten om onderzoek in opdracht te gaan uitvoeren. Deelt de minister deze zorg van de planbureaus? Hoe denkt zij de

reputatie die de planbureaus op dit moment hebben, ook in de toekomst te waarborgen? Graag vernemen wij óók de visie van de minister in dezen over de zorg van technische adviesorganen, zoals de Gezondheidsraad, over hun onafhankelijke toekomstmogelijkheden als zij zo worden beknepen als kennelijk deze regering nu van plan is. Waar ligt naar de mening van de minister de kritische ondergrens? Zal de bijna halvering van hun beschikbare middelen niet tot het om zeep helpen leiden van hun mogelijkheden kwalitatief goed te adviseren? En wat hebben wij daar dan nog aan? "Half goed is niet goed, half waar is niet waar, halfheid leidt tot niets", citeerde mijn fractievoorzitter al bij de algemene beschouwingen Multatuli.

Het mag duidelijk zijn: mijn fractie hecht zeer aan de onafhankelijkheid van het adviesstelsel. Niet omdat dit een garantie is dat elk advies ter zake en onfeilbaar is, maar wel omdat daardoor voorkomen kan worden dat het stelsel dichtslibt of dermate gepolitiseerd raakt dat het zijn toegevoegde waarde verliest. In dat kader heb ik nog een vraag aan de minister. Op dit moment kunnen adviesraden zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Voor mijn fractie is het kunnen uitbrengen van ongevraagd advies een van de fundamentele waarborgen dat het systeem in ieder geval gedeeltelijk onafhankelijk blijft. Daardoor kunnen adviesraden – indien zij dit nodig achten – ook de politieke waan van de dag ontstijgen en de regering waarschuwen voor eventuele misstappen. In het huidige stelsel is de ideale verhouding tussen gevraagd en ongevraagd advies 80 tot 20; een vijfde van de adviezen is dus ongevraagd. Hoe schat de minister deze verhouding in de praktijk in na de hervorming van het stelsel?

Zoals ik aan het begin van mijn betoog heb aangegeven, is onafhankelijkheid niet het enige criterium voor mijn partij. Naast de onafhankelijkheid van het adviesstelsel hecht mijn fractie er erg aan te benadrukken dat externe adviseurs niet gebruikt mogen worden om zelf maar op te houden met denken. De regering en alle politieke partijen hebben op dit punt een eigen verantwoordelijkheid die niet mag verminderen door de reflectie die andere instellingen leveren. Ik heb mij al schatplichtig getoond aan collega Rosenthal, maar laat ik hem op dit onderwerp nog eenmaal aanhalen. Hij stelt namelijk dat adviesbureaus – en ik citeer – "een publieke zichtbaarheid en reputatie (hebben) opgebouwd die soms doelbewust door beleidsmakers wordt benut om tijd te winnen en kritiek te temperen". Klopt deze observatie volgens de minister? En vindt zij dit wenselijk? Indien niet, in hoeverre stelt zij in haar plannen paal en perk aan het vragen van dit soort vormen van oneigenlijk advies?

Kortom, voorzitter, mijn fractie vindt kritisch advies een groot goed dat gewaarborgd moet blijven. Van goed advies wordt beleid alleen maar beter. Dat geldt voor deze regering, maar ook voor toekomstige regeringen waarvan de SP zonder enige twijfel deel zal uitmaken. In onze huidige rol als oppositiepartij, maar niet minder in de toekomstige rol als regeringspartij, zijn wij gediend met een adviesstelsel dat het politieke reilen en zeilen kritisch volgt. Sterker, het geheel van onze politieke democratie is ermee gediend. In dat kader is het goed dat wij vandaag dit debat voeren. Ik wacht dan ook met bijzondere belangstelling het antwoord van de minister af.



De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. "De analyse van de problemen die werden aangepakt, schoot in belangrijke mate tekort. De problematiek werd onderschat. Het onderwijsbeleid sloot niet meer aan bij de veranderde maatschappelijke werkelijkheid. (...) Verantwoordelijke bewindslieden vertoonden een tunnelvisie. (...) De kring van beleidsmakers stond onvoldoende open voor kritiek en waarschuwingen. Eigen ervaringen in plaats van wetenschappelijk onderzoek vormden de onderbouwing van de ingezette vernieuwingen. Er was sprake van een gesloten beleidsproces."

Voorzitter. Dit citaat uit het rapport van de commissie-Dijsselbloem laat zien hoe cruciaal het is dat de overheid beschikt over adequate kennis en informatie om maatschappelijke vraagstukken inzichtelijk te maken, én dat tegelijk een spiegel wordt voorgehouden om tunnelvisies en verambtelijking van de politiek te voorkomen. Parlementaire onderzoeken en enquêtes laten steeds opnieuw zien dat tijdige en onafhankelijke informatievoorziening tekortschiet. Precies daarover spreken wij vandaag.

In de Nota Vernieuwing Rijksdienst domineert de opvatting dat er te veel adviseurs en kennisinstellingen zijn, dat de advisering te verkokerd is, te veel geld kost en dat er meer ambtelijke en centrale coördinatie moet plaatsvinden. Maar waarom dit beheersingsdenken? De roep om stroomlijning en centrale sturing komt vooral voort uit het willen reduceren van kosten en bureaucratie. In dat opzicht is de voorgestelde sanering van het adviesstelsel volgens ons penny-wise, pound-foolish, omdat zij betrekkelijk weinig oplevert. Er wordt over het algemeen met weinig mensen veel kennis gegenereerd, en het risico is eerder dat de kosten van externe en commerciële advisering zullen toenemen.

Echter, het probleem zit hem niet zozeer in de kosten – zoals ook weer blijkt uit het rapport van de commissie-Dijsselbloem – maar in het ontbreken van georganiseerde tegenspraak en de politieke wil om daarmee om te gaan. De discussie over het aantal adviescolleges, planbureaus en kennisinstellingen en de daarmee verbonden kosten zou eigenlijk pas gevoerd moeten worden nadat wij weten wat voor soort informatievoorziening adequaat is en hoe via onafhankelijke en ongevraagde advisering tegenwicht voor tunnelvisies kan worden gecreëerd. Wij zien zeker mogelijkheden voor veranderingen, maar alvorens te komen met voorstellen over structuren, procedures over kaartenbakmodellen, clusterraden en centrale aansturing, moeten wij eerst willen en durven onderkennen dat wij ons in toenevende mate gesteld zien voor ingewikkelde en diffuse maatschappelijke problemen, die niet met één druk op de knop op te lossen zijn. Duurzaamheid, veiligheid en vergrijzing zijn vraagstukken die vragen om acties van vele departementen en sectoren tegelijk.

Een veel geziene reactie van overheden wie deze problemen boven het hoofd groeien, is de complexe werkelijkheid te versimpelen. Evelien Tonkens stelde onlangs nog in de Volkskrant heel mooi dat complexe problemen, zoals het stimuleren van participatie van kansarme groepen in de samenleving, worden versimpeld tot getallen, het aantal mensen dat aan het werk wordt geholpen. Onafhankelijke en goed onderbouwde informatie is cruciaal om dat soort tunnelvisies tegen te gaan. Het doordenken van de wijze waarop beschikbare

wetenschappelijke kennis en ervaringskennis bruikbaar gemaakt kan worden voor beleidsvragen, en het doordenken van de wijze waarop ervaringen die elders zijn opgedaan kunnen worden benut voor nieuwe kwesties, is dwingender dan ooit. Dit is in de nota volgens ons niet gedaan en dat maakt de nota op dat onderdeel flinterdun en voor ons niet acceptabel. Juist omdat de beleidsvragen hardnekkig zijn en moeilijk oplosbaar, hebben wij een overheid nodig die leert, reflecteert en zich voortdurend laat voeden door de inzichten die voorhanden zijn.

De hoorzitting die wij met de Tweede Kamer organiseerden in november jongstleden en eerdere analyses van deze Kamer over de relatie tussen beleid en uitvoering, bevestigden ons daarin. Vandaar dat wij alle begrotingen met financiële consequenties voor de adviescolleges hebben aangehouden, en omdat wij met de Tweede Kamer vragen om een onderbouwd voorstel waar een meer fundamentele analyse onder ligt. Wij zullen vandaag ook aangeven waar die analyse in onze ogen over zou moeten gaan.

De vraag die wij ons allereerst moeten stellen, is die naar de functies van de kennisinfrastructuur. Adviescolleges hebben een wezenlijk andere functie dan het CPB, RIVM, NWO, Zon-Mw en de kenniskamers. De WRR is in onze ogen meer de "freischwebende Intelligenz" die wezenlijke trends in de samenleving signaleert en daarop reflecteert en zich op de lange termijn richt, waar de Kaderwet Adviescolleges meer op het beleid gerichte vragen beantwoorden. De planbureaus zijn essentieel voor het financieel, ruimtelijk of sociaal doorrekenen en monitoren van overheidsbeleid en wij achten het van belang dat al die functies precies in kaart gebracht worden. De keuze om planbureaus samen te voegen en adviescolleges te saneren en te clusteren, oogt nu tamelijk willekeurig. Als departementale innovatieplatforms, kenniscentra en tijdelijke commissies daarnaast grotendeels buiten de analyse blijven, is die ook nog incompleet. Het is opmerkelijk dat, terwijl wij deze discussie voeren, de minister van VWS een Innovatieplatform Zorg opricht. De vraag is of de RVZ, het SCP of Zon-Mw hierin niet een rol hebben te spelen, in plaats van weer een nieuw platform op te richten.

Minder adviescolleges leiden bovendien ook niet automatisch tot minder advies. Ik zei het net al: commerciële advisering zal toenemen, omdat de adviesbehoefte niet afneemt. Wij vragen het kabinet daarom de toezegging te doen dat op alle begrotingen wordt aangegeven hoe de uitgaven aan commercieel advies zich verhouden tot uitgaven aan de vaste adviescolleges. Daarnaast vragen wij de minister om in de door haar aangekondigde notitie een meer samenhangende analyse te geven over de functies van alle instituten die ik net noemde, over hun nut en noodzaak, maar ook over de consequenties van het afschaffen ervan.

Bij de adviescolleges en de planbureaus willen wij nog wat meer stilstaan. Ten aanzien van de planbureaus valt ons het verschil in budget op tussen bijvoorbeeld het SCP met 5,6 mln. en als je de projectfinanciering erbij telt, meer dan 8 mln., het CPB met 13,5 mln. en de samenvoeging van RPB en MNP met 41,7 mln. Die verdeling is nogal onevenwichtig en naar onze indruk ook een beetje willekeurig. Daarnaast drukken de budgetten slechts op enkele departementen, terwijl de planbureaus werk verrichten voor de rijksdienst in brede

Putters

zin. Met name de bezuinigingen op het SCP, met het kleinste budget, leiden ertoe dat het de taken lang niet allemaal meer goed kan vervullen, terwijl de vraagstukken op sociaal-cultureel gebied alleen maar groter worden. Het lijkt ons niet reëel, het SCP met 20% bezuiniging te confronteren, temeer daar het niet zo is dat er minder gebruik wordt gemaakt van de adviezen en rapporten. Wij vragen het kabinet om die bezuiniging te heroverwegen en de planbureaus meer in evenwicht te benaderen. Wij menen dat voorkomen moet worden dat de planbureaus steeds speelbal van bezuinigingen zijn en afhankelijk worden gemaakt van het beleid van het departement waar zij onder vallen, terwijl zij dus voor de hele rijksdienst taken vervullen. In ons gesprek met de directeurs van de planbureaus werd bovendien duidelijk hoe belangrijk hun onafhankelijkheid is. Zij stelden onomwonden dat de departementen de uitkomsten van hun rapporten proberen te sturen. Ik citeer: "Het liefst willen ze dat wij doen wat zij zeggen. Wij moeten onze onafhankelijkheid steeds opnieuw bevechten."

Alhoewel wij natuurlijk begrijpen dat instituties die in hun budget gekort dreigen te worden, of met opheffing worden bedreigd, gekleurd kunnen zijn in hun uitingen, versterkt het bij ons de overtuiging dat borging van onafhankelijkheid wezenlijk is. Wat zou de minister ervan vinden, als wij het opdrachtgeverschap en het eigenaarschap van de planbureaus wat meer van elkaar zouden scheiden? Dat zou kunnen betekenen dat zij gezamenlijk op een aparte begroting terechtkomen, die bijvoorbeeld bij het ministerie van Algemene Zaken zou kunnen worden ondergebracht. Individuele departementen kunnen nog steeds het opdrachtgeverschap op zich nemen. Wij vragen de minister om daar een reactie op te geven en om die optie ook in haar notitie nader te verkennen.

Ten aanzien van de adviescolleges constateert de nota Vernieuwing rijksdienst dat er te weinig over de sectorale kokers heen wordt samengewerkt en dat clustering daarom nodig is. Onze indruk is dat in de afgelopen jaren is het aantal gezamenlijke adviezen wel is toegenomen, maar, inderdaad, het kan meer. In plaats van clustering kan echter ook samenwerking nadrukkelijker geprikkeld worden. Enige clustering kan nuttig zijn, maar moet ook inhoudelijk beargumenteerd worden. Wat levert de samenwerking tussen raden eigenlijk op, ook financieel en organisatorisch op ten opzichte van clustering? Graag ook een reactie van de minister op dit punt.

Centrale regie door de WRR is volgens ons niet zinvol. Kennis over technisch specialistische vraagstukken rond technologie, gevaarlijke stoffen of vaccins wordt op heel andere wijze gegenereerd dan kennis over strategische vraagstukken rond duurzaamheid of vergrijzing. Het risico bestaat dat er bij centrale aansturing opnieuw sectorale kamers moeten worden ingericht die het wiel opnieuw gaan uitvinden. Elke indeling roept bovendien nieuwe vragen over afstemming op. Het lijkt ons daarom onwenselijk om vijf mini-WRR's te creëren die ook nog eens via kaartenbakmodellen moeten werken. Het kaartenbakmodel van de Gezondheidsraad is wellicht zinvol voor de technisch specialistische colleges die wat meer te maken hebben met heel gerichte vragen en zoeken naar bijpassende deskundigheden. Voor strategische vraagstukken is het echter zinvoller, te werken met een vaste groep raadsleden die gedurende een periode enige consistentie in de advisering kan

aanbrengen. Een adequate mix van strategische en technisch specialistische adviescolleges met variatie in type samenstelling blijft onzes inziens dus nodig.

Opmerkelijk is overigens dat die raden die wel intersectoraal werken, zoals de RMO, de AWT en de AGS, als eerste lijken te sneuvelen. Het kan toch niet zo zijn dat vanwege de ontkokering de verkokerde raden hun positie versterken ten koste van de intersectorale raden vanwege het feit dat zij institutioneel nu eenmaal een sterke positie in hun beleidsveld hebben opgebouwd? Wij vragen het kabinet daarom toe te zeggen dat de besluiten tot opheffing van RMO en AGS heroverwogen worden en dat in de notitie aangegeven wordt hoe bij clustering verschillende soorten adviesvragen bediend worden en dat het intersectorale karakter daarbij geborgd is.

Dit betekent niet dat wij geen veranderingen voorstaan. Het is onzes inziens wel terecht dat zowel de effectiviteit als de legitimiteit van het adviesstelsel vandaag bediscussieerd worden. Uit evaluaties van de adviescolleges blijkt dat adviseurs en opdrachtgevers onvoldoende met elkaar communiceren over prangende adviesvragen en over het gebruik van de resultaten. Er is sprake van onduidelijke vraagformulering door de departementen. Een aantal van mijn collega's heeft dat ook al opgemerkt. Dat is niet alleen aan de adviescolleges te wijten, want departementen moeten gewoon betere vragen formuleren. Het is dus ook hand in eigen boezem. Het kan immers niet liggen aan de complexiteit van de problemen waar goed advies goed bij gebruikt kan worden.

Daarnaast zijn de reacties van het kabinet op adviezen ook vaak weinigzeggend. Soms komt dat doordat de adviescolleges te weinig over de kokers samenwerken en niet altijd meebewegen op politieke en beleidscycli. Adviezen komen daardoor vaak te laat of te vroeg. Daardoor kunnen de adviezen overigens op langere termijn nog wel effect hebben. Dit wordt in de nota niet meegenomen. Dat duurt immers soms wat langer.

Een ander probleem is dat departementen vaak weinig zin hebben om op adviezen te reageren, vooral als daarbij interdepartementale afstemming nodig is, terwijl die door de politiek nu juist zo gevraagd worden. Ambtelijk is dat natuurlijk lastig. Inhoudelijk komen bovendien internationale en uitvoeringskwesaties nog veel te beperkt aan bod, terwijl we ons in toenemende mate realiseren dat de uitvoerbaarheid van beleid een enorm probleem is.

Tot slot komen er ook nauwelijks adviesvragen uit het parlement. Kortom, er valt dus nog wel iets te verbeteren. Onze vraag aan de minister is of zij eigenlijk weet wat de oorzaken van al deze knelpunten zijn. Onze conclusie luidt dat het samenspel tussen politiek, adviescolleges en de uitvoering veel beter moet om de bruikbaarheid van adviezen te vergroten. Onze fractie wil dan ook graag een analyse van de oorzaken van deze tekortkomingen zien en daaraan gekoppelde verbetervoorstellen.

De heer **Vliegenthart** (SP): De heer Putters heeft het over de rol van het parlement. Als hij het heeft over hand in eigen boezem steken, geldt dat ook voor hem. Kan hij aangeven wat er concreet verbeterd moet worden? Zou het parlement dus meer of minder aanvragen moeten doen? Hoe zou het parlement de kwaliteit dus kunnen verbeteren?

Putters

De heer **Putters** (PvdA): Ik kom daar later op terug, maar ik noem alvast een voorbeeld. Zo zou het een goede zaak zijn, als de Kamers om te beginnen de kabinetsreacties op adviezen zouden agenderen. Ik heb zojuist wat kritiek geuit op die kabinetsreacties, maar, laten wij eerlijk zijn, die worden ook heel matig besproken door het parlement. Straks kom ik even te spreken over de commissie-Dijsselbloem. Daarbij zien wij dat de Onderwijsraad wel degelijk een aantal kritische adviezen heeft gegeven die het parlement niet of nauwelijks besproken heeft. Bespreking zou mijns inziens een goed begin zijn.

Voorzitter. We hebben ook enkele gedachten over verbeteringen. Ziet de minister aanleiding om bijvoorbeeld het benoemingenbeleid aan te passen, zodat uitvoerders, ervaringsdeskundigen en wellicht internationale stakeholders wat meer betrokken worden? Is het ook mogelijk om te zoeken naar strategieën om de vraagformulering op departementen te verbeteren? En zijn er manieren om de adviesraden wat meer te prikkelen om met elkaar samen te werken, terwijl er toch ruimte blijft voor concurrerende inzichten? Wellicht is het ook zinvol de reactietermijn van drie maanden voor het kabinet te heroverwegen, zodat er wat meer tijd is voor meerzeggende en wellicht interdepartementale reacties. Daarnaast verandert de doelgroep van veel adviezen in snel tempo. Met grote liberalisering en marktwerkingsoperaties hebben veel van de adviezen vaak meer gevolgen voor gemeenten en maatschappelijke organisaties dan voor departementen. Werkprogramma's zouden daarom misschien beter tot stand kunnen komen via betrokkenheid van stakeholders dan in onderonsjes tussen de ambtelijke top en de voorzitter van een adviescollege.

Nu kom ik weer bij de interruptie van de heer Vliegthart. Het parlement zou die reacties wat vaker moeten bespreken en op de commissieagenda's moeten plaatsen. Kortom, wij horen graag welke mogelijkheden de minister binnen de Kaderwet adviescolleges ziet om de bruikbaarheid van de adviezen te vergroten. De brief van de AWT (Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid) aan onze Kamer van afgelopen vrijdag staat op dit punt vol van waardevolle suggesties die we daarbij graag meegenomen zien.

De PvdA-fractie vindt het overigens bemoedigend dat de minister in de begroting heeft opgenomen dat in 2008/2009 de Kaderwet adviescolleges geëvalueerd wordt. Dat is een goede zaak, maar het roept ook de vraag op waarom we de uitkomsten daarvan niet afwachten in plaats van nu een ondoordachte sanering door te voeren. Graag een reactie daarop.

De vraag die ook opkomt, is of de adviescolleges nu vooral ten dienste van de beleidsvorming staan of ook de functie van tegenkracht vervullen om politiek en bestuur scherp te houden. De vicepresident van de Raad van State zei het als volgt: De overheid moet oog hebben voor de onafhankelijke positie van de adviseurs en het belang van hun adviezen op waarde waarderen en daar serieus en goed beargumenteerd op ingaan, ook al komen haar die even niet uit. Wij delen de mening dat een sterke wetgever gebaat is bij soms lastige adviseurs en vinden het van grote waarde dat bestaande kaders en definities af en toe ter discussie gesteld worden. De commissie-Dijsselbloem laat het belang daarvan zien. Deze commissie heb ik al eerder aangehaald. De Onderwijsraad heeft jarenlang wel degelijk kritische adviezen uitgebracht. Het feit dat die rapporten niet altijd

overgenomen werden, kan in de redenering van de nota Vernieuwing rijksdienst snel tot de conclusie leiden dat er sprake was van onbruikbare en onnodige advisering. Het rapport van de commissie-Dijsselbloem laat wat ons betreft nu juist het tegenovergestelde zien, namelijk dat regering en parlement die rapporten wel eens beter hadden mogen bediscussiëren en doordenken, zodat de adviezen ook nog eens tot beleidsleren hadden kunnen aanzetten! Adviescolleges moeten daarom voldoende ruimte behouden om ongevraagd te adviseren en meerjarige werkprogramma's te maken om te voorkomen dat de waan van de dag postvat.

Het scheiden van eigenaarschap en opdrachtgeverschap zou ook hier een optie kunnen zijn om de countervailing power te versterken. Het onderbrengen van adviescolleges in een aparte kennis- en adviesbegroting kan ertoe leiden dat zij niet langer budgettair van individuele departementen afhankelijk zijn, terwijl in de adviesopdrachten de samenwerking met vakdepartementen behouden wordt. Dit geldt met name bij intersectorale advisering waar het een conflictpunt blijft welk departement voor de kosten moet opdraaien. Er zou op deze manier tegelijkertijd meer ruimte kunnen komen voor een flexibele kern van medewerkers, bijvoorbeeld in de functie van "onderzoeker in Rijksdienst", waarop adviescolleges (en planbureaus) een beroep kunnen doen. Graag een reactie op deze voorstellen en de vraag of deze meegenomen kunnen worden in de notitie.

Samenvattend, alvorens ingrepen in de kennisinfrastructuur door te zetten, moet er volgens ons een analyse worden gemaakt van de resultaten van eerdere ingrepen en van de functies die geborgd moeten worden. Die analyse moet beter aangeven wat de problemen zijn en voor wie en waarom het parlement nauwelijks een beroep op de adviescolleges doet, alsmede hoe dat zich verhoudt tot het inschakelen van commerciële adviesbureaus. Wij zien echt wel mogelijkheden voor veranderingen, maar die moeten wel beter onderbouwd worden. Daarover is bij de algemene beschouwingen in deze Kamer ook een motie aangenomen. Dit kan dus niet nieuw zijn voor het kabinet. Aangezien die analyse nog niet is gemaakt, geven wij vandaag de volgende ijkpunten mee voor de inrichting van het toekomstig adviesstelsel.

1. Borging van de variëteit van technisch-specialistische, strategische en tijdelijke adviescolleges.
2. Aandacht voor de variëteit van sectoren en beleidsvraagstukken.
3. Versterking van onafhankelijk deskundig advies aan het parlement.
4. Vergroting van de bruikbaarheid van adviezen naast de versterking van tegenspraak.
5. Een substantiële ruimte voor ongevroegde advisering.
6. Een analyse van reeds uitgevoerde evaluaties van de adviescolleges, om de mogelijkheden van de Kaderwet Adviescolleges maximaler te benutten. Wij denken hierbij bijvoorbeeld aan aanpassingen in het benoemingenbeleid, het formuleren van meerjarige werkprogramma's en het verbeteren van de kabinetsreacties.

Afhankelijk van de reactie van de minister overweegt mijn fractie in tweede termijn op deze punten een motie in te dienen.

Wij benadrukken dat de regering ons heeft toegezegd dat er geen onomkeerbare stappen zullen worden gezet

Putters

voordat de nieuwe analyse gereed is en de Kamer zich hierover heeft kunnen uitspreken. Ook is toegezegd dat de bezuinigingen tot die tijd zullen worden opgeschort. Wij vinden dat ook de onevenwichtigheid tussen de planbureaus moet worden weggenomen. Wij verzoeken de bezuinigingen, met name die op het SCP, te heroverwegen.

Voor bruikbare adviezen en kritische tegenspraak is volgens ons geen centrale aansturing nodig, maar een gevarieerd en onafhankelijk stelsel van kennisleveranciers. Dat werd in 1922 al erkend, toen een afzonderlijk artikel voor de vaste adviescolleges in de Grondwet werd opgenomen. Het gaat hierbij om het huidige artikel 79 van de Grondwet. Het daaraan ten grondslag liggende, door de Tweede Kamer aangenomen amendement-Troelstra kwam voort uit parlementaire onrust over de vele adviesinstanties waarmee de regering zich omringde. Men vreesde een adviescircuit van door de regering aangezochte belanghebbenden die bovenmatig veel invloed op het beleid zouden hebben en zo de positie van het parlement zouden ondermijnen. Net als Troelstra toen, maken wij ons zorgen, maar nu om het wegsaneren van dit tegenwicht ten opzichte van alle externe en ambtelijke adviseurs die de regering ten dienste staan. Het behoud van onafhankelijke informatievoorziening aan het parlement en van tegenspraak, is cruciaal voor ons functioneren. Wij roepen daarom de Kamers, maar ook de minister op om in deze traditie van Troelstra te gaan staan. Wij wachten met belangstelling de reactie van de minister af.



De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. Het is uiteraard een goede zaak om adviesraden en instellingen eens in de zoveel tijd tegen het licht te houden. Daarbij moet je bezien of deze instellingen nog wel passen in de tijd waarin je leeft. Immers, de wereld verandert, nieuwe vraagstukken dienen zich aan, de complexiteit van de samenleving neemt toe en ook het tempo van de veranderingen kan verschillen. Er is ook niets op tegen om eens in de zoveel tijd de middelen te bezien die worden besteed aan deze adviesorganen en -instellingen. Dit alles is een heel gezonde reactie op de bestaande adviesstructuur.

Een en ander moet echter wel gebeuren op basis van een degelijke analyse, een heldere probleemstelling en met oog op alle taken die het adviesstelsel heeft. In deze zin heeft mijn fractie problemen met de manier waarop het adviesstelsel nu wordt bezien. De heer Van Kemnade vroeg zich in zijn brief van 8 juni 2007 naar aanleiding van de nota af, wat nu eigenlijk het probleem was en wat er met de veronderstelde verandering werd beoogd. Hij schreef dit namens alle adviesorganen. Het is heel pregnant dat op dat moment deze vragen vanuit de adviesorganen naar voren werden gebracht.

In de nota wordt gesproken over zaken als flexibilisering, integraliteit, strategieontwikkeling, vermindering van de beleidsdrukke, maar vooral over efficiency en de reductie van de middelen die worden besteed aan het adviesstelsel. Eerlijk gezegd is het mijn fractie niet duidelijk of met de voorstellen die nu worden gedaan, de beoogde doelstellingen daadwerkelijk worden bereikt. Als er gesproken wordt over flexibiliteit, vatten wij dat vooral op al het vermogen om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Daarbij moet uiteraard ook de vraag

worden gesteld, hoe dit zich verhoudt ten opzichte van de continuïteit van de adviesorganen en de kwaliteit die wordt geleverd. Wij zijn het er uiteraard mee eens dat er gestreefd wordt naar integraliteit. Het is echter niet helder in hoeverre de clustering werkelijk leidt tot deze integraliteit. Zal de omvorming van een archipel van adviesraden tot vijf grote continenten leiden tot toename van de integraliteit van de adviezen? Volgens mijn fractie kan dit evengoed leiden tot juist een versterking van de verkoking. Er wordt ook gesproken over reductie van beleidsdrukke. Het is mijn fractie niet duidelijk in hoeverre juist het adviesstelsel hieraan bijdraagt. Moeten de bronnen van de beleidsdrukke niet elders worden gezocht?

De fractie van GroenLinks heeft zich echt gestoord aan het feit dat in de voorstellen maar weinig aandacht wordt besteed aan de rol die de adviesorganen zouden moeten spelen bij het functioneren van het parlement. De heer Tjeenk Willink heeft in de hoorzitting nog eens helder gezegd dat er in de nota zelden een koppeling wordt gemaakt met het politieke niveau. Er wordt eigenlijk altijd gesproken over het ambtelijk niveau. Wij vinden dit een uitermate eenzijdige optiek. Juist het adviesstelsel moet worden gezien vanuit het politieke niveau.

Mijn fractie mist een duidelijk analyse van het huidige adviesstelsel en de verhouding met de andere kennis- en adviescentra en commerciële instituten. Al deze instellingen zijn actief bij de advisering van de overheid. Volgens mijn fractie moeten in een gedegen analyse de verschillende verhoudingen en aspecten tussen deze instellingen in beeld worden gebracht. Mevrouw Bemelmans vroeg in dit verband naar de verdeling van de middelen. Zij vroeg ook of de andere vormen van advisering bij de bezuiniging worden betrokken. Bij haar vragen sluit ik mij graag aan. Het gaat ons echter ook om de inhoudelijke verhoudingen.

Er is een nieuwe analyse toegezegd. Mijn fractie juicht dit toe. Wij vinden dat hierin een aantal duidelijke aspecten moet worden meegenomen. Ik noem er zes. In de eerste plaats moet in deze nieuwe analyse worden aangegeven dat in de voorstellen de onafhankelijkheid van de adviesorganen is geborgd. Enkele leden spraken al over het belang van tegenspraak. Ook mijn fractie hecht hier zeer aan. Overigens vinden wij dat ook het uitbrengen van ongevraagd advies hoort bij de onafhankelijke positie.

In de tweede plaats moet de kwaliteit van het adviezen voldoende zijn geborgd. Hiermee is onmiddellijk ook het vraagstuk van de middelen aan de orde. In de derde plaats moeten de adviezen relevant zijn. Ik ben het met de heer Putters eens dat de Kamers op dit punt de hand ook in eigen boezem moeten steken. Ik heb het bij dit punt niet alleen over het politieke aspect, want hierbij moet ook oog zijn voor de rol die de adviezen spelen in het maatschappelijk debat. In de vierde plaats moet de continuïteit van de advisering gewaarborgd zijn. Continuïteit kan leiden tot consistentie en kan de kwaliteit van de advisering verhogen. In de vijfde plaats moet de advisering gezag hebben. Ik hoorde zojuist iemand zeggen dat vooral de éminence grise de adviescolleges bevolkt. Dit komt volgens ons de legitimiteit van de advisering niet altijd ten goede. In de zesde en laatste plaats moet de advisering los van de waan van de dag plaatsvinden. De woorden van de heer Putters over de commissie-Dijsselbloem waren op dit punt erg helder.

Laurier

Voor mijn fractie is de huidige structuur van de advisering niet heilig. Volgens ons zijn er veranderingen en verbeteringen mogelijk. Wij zien de nieuwe analyse van het kabinet en de voorstellen die hierin worden gedaan met belangstelling tegemoet. Wij rekenen erop dat er geen onomkeerbare stappen worden gezet tot het moment dat de nieuwe analyse verschijnt. Ik zie met belangstelling uit naar de beantwoording van onze vragen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik spreek mede namens de fractie van de ChristenUnie.

Aan de vraag naar de meest wenselijke inrichting van het stelsel van adviesorganen en kennisinstituten zijn al vele woorden gewijd. Deze vraag heeft ook de nodige pennen in beweging gebracht. In feite staan wij nog maar aan het begin, een nieuw begin na de ronde die wij hebben gehad in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw en die is uitgemond in de Kaderwet adviescolleges. Het is een nieuw, maar volgens velen een enigszins ongelukkig begin, dat zijn oorsprong vindt in het coalitieakkoord. Het kabinet wil tot een vermindering van de beleidsdruk en de beleidsdrukte komen. Daartoe is onder andere het beleidsdeel van de ambtelijke dienst met 20% verkleind. Het past volgens het kabinet in deze lijn om ook de adviesraden met een vergelijkbaar percentage te verkleinen. Mits geënt op de resultaten van een takendiscussie, spreekt de doelstelling om overheidsbreed tot een vermindering van de beleidsdruk te komen onze fracties zeker aan. Maar wat is de logica om van een verkleining van het ambtelijk apparaat te concluderen tot eenzelfde verkleining van de adviesraden? Licht daaraan niet ten grondslag de gedachte dat het adviesstelsel onderdeel is gaan uitmaken van het bestuur? Die gedachte lijkt ons geen goed vertrekpunt voor een discussie over de herinrichting van het adviesstelsel.

Intussen heeft de minister in de brief van 5 februari jongstleden aan de Tweede Kamer toegezegd voor medio mei te komen met een diepergaande analyse en visie, voorzien van scenario's, dan in de nota Vernieuwing rijksdienst was vervat. Bovendien heeft zij in een brief van 17 december 2007 aan de commissie voor Binnenlandse Zaken van deze Kamer laten weten dat ten aanzien van adviescolleges die mede tot taak hebben de Eerste Kamer te adviseren, geen onomkeerbare stappen zullen worden gezet, voordat de Eerste Kamer zich daarover heeft uitgesproken. Daarmee lijkt de druk ietwat van de ketel en is er, voordat het eventueel tot wetgeving komt, ruimte ontstaan voor inbreng ook vanuit deze Kamer in het debat. Namens onze fracties sta ik bij enkele aspecten van deze lastige, maar gewichtige materie stil.

Wij zijn niet tegen verandering en zeker niet tegen verbeteringen. Wie zou geen beter advies voor minder geld wensen? Maar wij moeten goed weten wat wij willen en wat wij doen. Er is alle aanleiding om periodiek kritisch te kijken naar de functies van adviescolleges en andere adviseurs buiten de reikwijdte van artikel 79 van de Grondwet. Het ligt voor de hand te beginnen met een analyse van eerdere ingrepen in het adviesstelsel en de ontwikkeling min of meer tegelijkertijd van andere vormen van advisering. Scherp zou moeten worden aangegeven waar de problemen thans zitten en wie deze

problemen ervaren. De ingrijpende operatie "Raad op maat" heeft de problemen blijkbaar niet of niet voldoende verholpen, of er zijn inmiddels nieuwe ontstaan.

Deze aanbeveling houdt in dat wij niet primair op een structuurverandering van het adviesstelsel zouden moeten inzetten, maar de aandacht vooral zouden moeten richten op de functies van de onderscheiden adviseurs, extern en intern. Men zal zich de vraag moeten stellen voor welke functies de adviescolleges ex artikel 79 van de Grondwet bedoeld waren en welke functies door andere adviseurs zijn overgenomen.

Het kabinet zegt ernaar te streven de advisering beter te laten aansluiten op de adviesbehoefte van de politiek. De vraag die zich daarbij voordoet, is of het stelsel van adviescolleges niet een bepaalde opvatting over de verhouding tussen staat en politiek zou dienen te weerspiegelen. Wij zijn er niet mee gediend dat bestuur en adviescolleges meer en meer op elkaar gaan lijken. In dit verband zou zo scherp mogelijk moeten worden verduidelijkt wat het kabinet verstaat onder de tegenspraak- of tegenmachtfunctie van de adviescolleges in relatie tot de democratie en de rechtsstaat. Is een van de problemen niet dat men in toenemende mate de adviescolleges niet meer ziet als onafhankelijke zelfstandige, wetenschappelijke en praktische organen om tegenwicht te bieden, andere perspectieven en alternatieven te laten zien, maar als opdrachtnemende instituten?

In ditzelfde verband is ook van belang de relatie tussen adviseurs en parlement. Het adviesstelsel mag niet alleen vanuit het belang en het perspectief van de organisatie van de departementale rijksdiensten worden bedacht. Het gaat om veel meer dan een soort dienst aan de bureaucratie. Adviseren moet ook dienstbaar zijn aan de democratie, het beleid en de maatschappelijke en politieke discussie daarover. Het kabinet heeft verklaard minder adviezen te willen gaan vragen. Zou het parlement dan niet juist meer adviezen dan thans het geval is, moeten vragen, in het belang van de constructieve tegenspraak? Die vraag moet in de eerste plaats door het parlement zelf worden beantwoord, maar het zou niet misstaan als ook het kabinet er aandacht aan zou besteden.

Een ander aspect. Het kaartenbakmodel à la de Gezondheidsraad lijkt door de regering als ideaal te worden omarmd. De vraag is echter of zo'n model zonder meer kan worden toegepast op heel andere domeinen waar het gaat om langetermijnvisies en om kennis van het veld en zijn geschiedenis. Zal een van de gevolgen van de voorgenomen operatie in het kader van het kaartenbakmodel in de huidige opzet niet zijn een verschuiving naar ad-hocadviesing, waarbij het accent meer op het operationele dan op het strategische vlak zal liggen? En zal ad-hocadviesing niet ten koste gaan van de continuïteit en consistentie?

Als laatste aspect sta ik even stil bij het voornemen tot clustering van enkele adviesraden. Voor zover dit voornemen enkel berust op de diagnose dat het huidige stelsel te druk en te duur is, lijkt ons dat wat mager. Als het doel zou zijn om tot meer integratie te komen, voor zover zulks wenselijk is te oordelen, zou dat een steviger grond zijn. Wat onze fracties betreft staan wij in elk geval positief tegenover meer samenwerking bij de afstemming van werkprogramma's. In dit kader hebben wij ook behoefte aan een verduidelijking van de rol die door het kabinet wordt voorgestaan wat de WRR betreft. Er is

Holdijk

sprake van een synergetische rol van de WRR als inhoudelijk intermediair. Naar onze voorlopige opvatting zijn dit rijkelijk vage termen. Vandaar de vraag wat wij ons bij deze termen moeten voorstellen. Gaat het simpelweg om een soort regirol die aan de WRR wordt toegekend of gaat het om iets anders?

Ook moet de vraag onder ogen gezien worden of de sectoraal georganiseerde departementen ingeval van een reactie op uitgebrachte adviezen op deze clustering zijn ingesteld. Zijn zij hiertoe werkelijk in staat? Of vraagt clustering van adviesraden om een andere organisatie?

Veel aspecten van het herinrichten van het adviesstelsel hebben wij op dit moment onbesproken gelaten. Wij besluiten met de aanbeveling dat de minister in haar aangekondigde notitie beziet wat de verschillende adviescolleges voor functies hebben, welke meerwaarde ze ieder voor zich hebben of zouden kunnen hebben, hoe ze zijn samengesteld en wat hun legitimatie is. Graag wil ik gezegd hebben dat onafhankelijkheid ons de meest essentiële voorwaarde lijkt voor een gezaghebbende advisering die zowel het openbaar bestuur als de politiek dient. Wij zien de reactie en de notitie van de minister graag tegemoet.

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Advisering is al zo oud als het openbaar bestuur zelf. Het gaat dan om beraadslagingen en oordelen die in onderling overleg tussen verschillende belangen tot stand worden gebracht. Deze adviesfunctie vormt een wezenlijk onderdeel van onze polderconstitutie die zich kenmerkt door een op benoemde ambten en collegiale bestuursorganen gebaseerde cultuur van overleg en consensusvorming. Deze adviesfunctie heeft lange tijd zijn waarde bewezen, al is de vormgeving daarvan in de loop der tijd substantieel aangepast, laatstelijk nog in 1997.

De laatste jaren zijn wij meer gaan spreken in termen van kennis en kennisinfrastructuur. Daarmee is een breder perspectief in beeld gekomen. Het politiek-bestuurlijke proces kent immers een dynamiek die ons dwingt opnieuw de vraag te stellen in hoeverre de kennisfunctie daarop moet worden toegesneden. Tussen het politiek-bestuurlijke complex en de wereld van kennis en wetenschap bestaat immers een bepaalde wederkerigheid, maar in bepaalde opzichten vormen zij ook tegenpolen. Dat maakt een verbinding tussen beide minder gemakkelijk dan voorheen. Ik werk dit kort nader uit.

In politieke processen speelt het tijdselement een structurerende rol. Van week tot week en van verkiezing tot verkiezing moet de agenda worden afgewerkt en moet worden ingespeeld op incidentele ontwikkelingen. Op dit vlak zit de spanning met de ontwikkeling van kennis en met de wetmatigheden van de wetenschap. Kennis, wetenschap en denkvermogen kennen immers geen vaste tijdshorizon. Er zijn meer verschillen tussen beide werelden. Verschillen tussen ideologie en objectiviteit, tussen afspraak en reflectie, tussen macht en inzicht, tussen emotie en rationaliteit. Toch moeten deze werelden met elkaar verbonden blijven. Een verantwoordelijke overheid organiseert tegenspraak, organiseert het debat en waarborgt de functies van zelfreflectie en zelfcorrectie. In een open democratie moet ten principale ruimte zijn voor een optimaal gebruik van denkkraft, van onderzoek en van ideeën.

De vraag is op welke wijze dat moet worden georganiseerd. Op welke wijze moeten de werelden van politiek en wetenschap, van openbaar bestuur en kennis met elkaar verbonden worden? Hoe zien wij in de toekomst de inrichting van een beleidsgerichte, maar toch onafhankelijke en objectieve kennis- en adviesfunctie?

Het kabinet heeft een verdere hervorming van de bestaande inrichting van de huidige kennis- en adviesstructuur aangekondigd in het programma om tot een vernieuwing van de rijksdienst te komen. Deze vernieuwing heeft een beter beleid tot doel alsmede het bewerkstelligen van een goede uitvoering ervan. Veel van de al sinds de jaren tachtig voortgaande discussie over de reorganisatie van de rijksdienst genoemde thema's komen terug: slagvaardigheid, deregulering, ontbureaucratisering, ontkokering, professionalisering, efficiëntie en effectiviteit. Er wordt gesproken van een kleinere, maar betere ambtelijke rijksdienst.

Hierbij passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats valt op dat het kabinet uitsluitend focust op de ambtelijke dienst. De politiek-bestuurlijke dimensie die in de analyses van de regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst in de jaren tachtig en ook in het programma *Andere Overheid* nadrukkelijk een plaats kreeg, is buiten haken geplaatst. Op zichzelf genomen is dit overigens wel verklaarbaar. Dit kabinet en deze coalitie prediken immers met veel ijver de verworvenheden van de huidige partijdemocratie waarin politieke partijen hun machtsambities optimaal kunnen nastreven. De vertegenwoordigende democratie blijft daarmee de democratie van de gevestigde politieke orde en elite. De messcherpe analyses van de Nationale Conventie over de vervlechting van wetgevende en uitvoerende macht, de uitholling van de parlementaire controle en de noodzaak om het onderlinge vertrouwen tussen openbaar bestuur en maatschappij te versterken zijn aan deze coalitiepartijen echter niet besteed. Liever reduceren zij de indringende problemen van onze parlementaire democratie tot niet gewenste, en in hun ogen dus zinloze pleidooien voor politieke hervormingen. Men doet het af als staatsrechtelijk geknutsel. Er is evenwel toch echt meer aan de hand is en er staat ook veel meer op het spel dan mogelijke structuurveranderingen die kunnen leiden tot meer invloed van burgers op de inrichting en het beleid van de overheid.

Wie net als dit kabinet en deze minister bijvoorbeeld pleit voor een herstel van het politieke primaat, zal met bredere en diepgaandere analyses moeten komen dan ambtelijke afslanking. Ook zal men meer ambities moeten tonen dan de invalshoek van deze coalitie dat goed luisteren, goed besturen en goed uitleggen de vertrouwensbreuk tussen overheid en grote delen van de samenleving zal herstellen. In dit verband refereer ik aan de mijns inziens zeer relevante opmerking van de vicevoorzitter van de Raad van State tijdens de hoorzitting van 30 november 2007 dat adviescolleges nog maar zelden gekoppeld worden aan het politieke niveau. Deze uitspraak is eerder aangehaald.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik ken het gedachtegoed van D66 enigszins. Op welke concrete punten hieruit doelt de heer Engels als hij spreekt over hervormingen die een verbetering van de adviesstructuur onwenselijk zouden maken? Of heb ik hem niet goed begrepen?

De heer **Engels** (D66): Wat is precies de vraag?

Engels

De heer **Vliegenthart** (SP): Mijnheer Engels, u zegt dat het primaat van de politieke partijen een deel van het probleem vormt. Dit zouden wij moeten opheffen of anders moeten organiseren. Wat maakt dat wij dit "onafhankelijke" advies hierdoor niet meer nodig zouden hebben of beter zouden kunnen gebruiken? Ik zie de link niet. Zou u mij dit kunnen uitleggen?

De heer **Engels** (D66): Die link heb ik zo ook niet gelegd. Ik heb dit punt opgebracht, omdat ik vind dat in de analyse en in de visie waarmee de minister vóór de zomer zal komen, de politiek-bestuurlijke dimensie nadrukkelijk moet worden meegenomen. Vervolgens ben ik zo vrij geweest om enige opmerkingen te maken over het standpunt van mijn fractie, vermoedende dat dit niet door iedere fractie, en zeker niet door de uwe, zal worden gedeeld. Dit onderdeel van mijn betoog leidt geenszins onmiddellijk tot een direct antwoord op de vraag naar de inrichting van de hele adviesstructuur. Dat kan natuurlijk zo niet.

De heer **Vliegenthart** (SP): Dat had ik al verwacht, vandaar mijn vraag.

De heer **Engels** (D66): Zo'n vraag had ik dan in uw geval niet gesteld, maar ook hierin verschillen onze partijen.

Die ontwikkeling waarover ik met name in relatie tot de uitspraak van de heer Tjeenk Willink sprak, draagt bij aan de paradox dat adviesorganen aan de ene kant het ambtelijke apparaat worden ingezogen, terwijl ze aan de andere kant steeds meer partijpolitiek worden geduid. Is de minister bereid in de aangekondigde visie de politiek-bestuurlijke dimensie mee te nemen? Ik denk dat hieraan nauwelijks te ontkomen valt na de interventie door de heer Vliegenthart.

Een tweede kanttekening bij de analyse van het kabinet is dat wel erg eenzijdig wordt gefocust op kwantitatieve analyses en oplossingen. Op zichzelf is het niet verkeerd om eens goed te kijken naar de kwaliteit en de effectiviteit van de wijze waarop de relaties tussen beleid en kennis nu zijn vormgegeven, maar de summiere en nogal eenzijdig op kwantiteit gerichte argumentatie om tot een sanering van de bestaande adviesfunctie te komen roept de nodige vragen op. Minder beleidsdruk, beleidsdruk en verkokering, meer flexibiliteit en meer aansluiting op het beleid en de politieke adviesbehoefte, dat is nu de inzet. Het gevolg is wel dat een hervorming van de adviesstructuur wordt gereduceerd tot een sanering. Op zichzelf is dit overigens niet zo verwonderlijk, want de wijze waarop je de probleemstelling formuleert, bepaalt uiteindelijk ook de uitkomst; misschien staat dit ook in het boek van de heer Rosenthal... Maar de discussie over een kennisinfrastructuur met een inspirerende en reflecterende functie voor het openbaar bestuur behoort een debat te zijn over kwaliteit, kwaliteit van kennis en advies, en daarmee kwaliteit van bestuur en van beleid. Wij moeten onszelf serieus de vraag stellen waarom veel bedacht beleid niet altijd brengt wat we ons ervan hebben voorgesteld, of zelfs mislukt. Ook moeten wij ons realiseren dat een politiek-normatieve beslissing geen keuze vooraf en onderbouwing achteraf moet zijn, maar een politiek-normatieve beslissing op grond van een rationele, onafhankelijke en objectieve analyse. Dit vraagt wellicht sanering van, maar daarnaast zeker ook investering in onze kennisinfrastructuur. De hervorming

moet om die reden evenwichtig zijn. De onafhankelijkheid van de kennis- en adviesfunctie mag niet worden opgeofferd aan een ongestoorde werking van een-dimensionale politieke normativiteit en ideologie. Dit betekent, met andere woorden, dat de adviesfunctie niet alleen vanuit het belang van de organisatie van de rijksdienst mag worden gezien en ingevuld, zoals de voorzitter van de WRR tijdens de eerder genoemde hoorzitting terecht aangaf. Graag een reactie van de minister op deze tweede kanttekening.

Tegen deze achtergrond is de opvatting van de minister, onlangs uitgesproken in de Tweede Kamer, dat de adviesfunctie en de adviesstructuur dienend moeten zijn, wel heel wonderlijk. Met deze benadering gaat zij uit van een nogal eenzijdige interpretatie van het primaat van de politiek. Hiermee wekt zij namelijk de suggestie dat het uiteindelijk gaat om het verkrijgen en het behoud van partijpolitieke macht en de bevestiging van het eigen gelijk. Nu ben ik geenszins tegen slagvaardigheid van bestuur of het doorbreken van ambtelijk tegenstreven. Ook ben ik niet tegen hervorming en modernisering van het openbaar bestuur. Sterker nog, mijn fractie is daar helemaal vóór. Maar ik meen wel dat de kwaliteit en de samenhang van besluitvorming niet ondergesneeuwd mogen raken. Het streven van het kabinet om de adviesfunctie beter te laten aansluiten bij de behoefte van "de politiek" deel ik dan ook niet. Dit geldt ook voor de gedachte dat er aan ongevraagde adviezen eigenlijk geen behoefte meer zou zijn; gelukkig heb ik vanmiddag gemerkt dat sommige woordvoerders dit met mij eens zijn. Veeleer voel ik mij thuis bij de observatie van de vicevoorzitter van de Raad van State dat de advies- en kennisinfrastructuur niet als evenbeeld van de overheid zou moeten worden ingericht, maar dat deze vooral de groeiende maatschappelijke diversiteit zou moeten volgen. Er is bijvoorbeeld een structurele behoefte aan inspelen op technologische ontwikkelingen en innovatie. Ook op dit punt zouden wij graag een reactie van de minister vernemen.

Hoe dit alles ook zij, wij kunnen het erover eens zijn dat er alle aanleiding is om na te denken over de vraag of de huidige structuur van de overheidsadviesing zich nog verhoudt tot de adviesfuncties die wij in de komende tijd nodig zullen hebben. Als wij inmiddels een te ver uitgedijde publieke advies- en overlegindustrie hebben, moeten wij wel veel verder kijken dan de in artikel 79 van de Grondwet bedoelde vaste colleges en de planbureaus. Er is een langzamerhand bijna niet meer te tellen aantal kenniscentra, advieslichamen en consultancy's voor de overheid in bedrijf. Toen ik nog eens een blik wierp in de overzichten van de vele raden, instellingen, centra en wat al niet meer, kon ik mij de behoefte om daar eens flink in te snoeien goed voorstellen. Er lijkt zo langzamerhand sprake van een tsunami van adviezen en overleggen. Maar als wij meer willen inzoomen op meer onafhankelijke, ontokerde en uitgedunde adviesfuncties, dan zullen wij primair moeten kijken naar de onderdelen die specifiek zijn aangehangen aan de departementale structuur en die specifieke belangen of posities vertegenwoordigen. Het zijn immers juist die vele lichamen die vanuit het politieke proces zijn ingesteld. Terecht vroeg de directeur van het Centraal Planbureau in de hoorzitting van 12 februari aandacht voor dit "sluipende proces". Er zal dus serieus gelet moeten worden op overlappingsen en op gaten in de advies- en kennisfunctie. Ook lijkt meer interdepartemen-

Engels

tale coördinatie noodzakelijk. Graag nodig ik de minister uit, haar mening hierover te geven.

De fractie van D66 hecht zeer aan de kwaliteit van het bestuur; dit zal ook de heer Vliegenthart zeker herkennen. Dit betekent dat de publieke adviesfunctie en kennisinfrastructuur niet eindimensionaal vanuit het politieke belang van de korte termijn moet worden ingericht; daarvoor is de complexiteit van de maatschappelijke problematiek te groot. Wij zien de noodzaak van investeringen in kwaliteit, onafhankelijkheid, objectiviteit en rationaliteit van de kennisinfrastructuur. De overheid en onze samenleving – dat wil zeggen: onze democratie – is daar uiteindelijk meer bij gebaat. Mijn fractie bepleit in dit licht een minder absolute focus op het primaat van de politiek en op de behoefte aan bevestiging van het eigen politieke gelijk, wij willen dus ruimte voor ongevraagde adviezen en ruimte voor adviesaanvragen vanuit de Staten-Generaal. Wij zijn niet op voorhand tegen sanering van de huidige omvang van de kennis- en adviesfunctie, maar zien hiervoor primair mogelijkheden in verdunding van de departementaal “angehauchte” en sterk in deelbelangen versnipperde instituties. Wat ons betreft zou er nog eens goed bekeken moeten worden of behalve de SER en de WRR ook de inmiddels drie planbureaus niet buiten de bezuiniging kunnen blijven.

Dit betekent meer concreet dat wij niet zoveel kunnen met een kwantitatieve reductie van 20% als doelstelling. In die zin beoordelen wij de toezegging aan de Tweede Kamer om vóór de zomer met een nadere analyse te komen als zeer positief. Mijn fractie ziet graag een analyse en voorstellen tegemoet die aansluiten bij de hiervoor genoemde kwalitatieve elementen van een kennisinfrastructuur en een adviesfunctie, gericht op de toekomst. Wij zijn benieuwd in hoeverre de minister bereid is, deze aan de Kamer voor te leggen.

De vergadering wordt van 16.01 uur tot 17.00 uur geschorst.

□

Minister **Ter Horst**: Voorzitter. Ik spreek mijn hartelijke dank uit aan degenen in de Kamer die het woord hebben gevoerd en die zo constructief zijn ingegaan op het onderwerp dat nu aan de orde is. Ik heb al een vergelijkbaar debat in de Tweede Kamer mogen voeren. Gelukkig sluit de lijn die hier in de Kamer is gekozen naadloos aan bij de keuze die daarvoor in de Tweede Kamer is gemaakt. Dat doet natuurlijk wel de vraag rijzen wat dan nog het onderscheid is tussen beide, maar goed, het is niet aan mij om daar een oordeel over te hebben.

Ik proef in de bijdragen van uw Kamer dat er bereidheid is tot verandering/verbetering, waarover alle sprekers iets hebben gezegd. Ik proef ook de behoefte aan een fundamentele discussie over het adviesstelsel. Beide sluiten naadloos aan bij mijn opvattingen daarover. Voordat ik wat meer fundamentele zaken aan de orde stel, is het misschien goed om even terug te grijpen op het voorstel in de nota Vernieuwing Rijksdienst en op de vraag waarom ik nu toch bereid ben tot een wat fundamentele aanpak. Het voorstel in de nota Vernieuwing Rijksdienst over het adviesstelsel betreft een modificatie van het bestaande stelsel. Ik ben dol op fundamentele discussies en heb in de Tweede Kamer gezegd dat ik gaarne bereid ben om met een heldere visie van het kabinet te komen op het adviesstelsel. Ik zal

daarin ook scenario's schetsen. Maar ik heb erbij gezegd dat ik eigenlijk verwacht dat het resultaat van het debat erg zal lijken op datgene wat in de nota Vernieuwing Rijksdienst staat. Dat is niet omdat ik dat wens; helemaal niet, want ik houd helemaal open wat het eindresultaat zal zijn. Maar als je kijkt welke krachten in dezen een rol spelen, zou het eindresultaat van onze gezamenlijke exercitie zomaar datgene kunnen zijn wat in de nota Vernieuwing Rijksdienst is geformuleerd. Laten wij wat dat betreft een voorspelling doen voor de toekomst. Misschien heb ik ongelijk; dat vind ik dan helemaal niet erg. Maar het zou zomaar kunnen zijn dat ik gelijk heb.

U hebt in uw bijdragen fundamentele vragen aan de orde gesteld. De inbreng van de heer Holdijk sprak mij zeer aan wat het fundamentele karakter ervan betrof. Ik wil dan ook zijn inbreng even nalopen. Hij heeft gevraagd voor welke functies de adviescolleges ex artikel 79 van de Grondwet eigenlijk zijn bedoeld. De andere sprekers hebben vergelijkbare vragen gesteld. Ik denk dat wij die vraag maar eens ten principale moeten beantwoorden. Zijn het opdrachtnemende instituten of gaat het er in feite om dat wij adviesorganen hebben die de tegenspraak- of de tegenmachtfunctie vervullen? Zijn onze adviesorganen dienstig aan de democratie of zijn ze dienstig aan de bureaucratie? Als ze dienstig zijn aan de democratie, zijn ze dan dienstig aan de regering of dienstig aan het parlement? Dat zijn buitengewoon fundamentele vragen die ik aan de orde zal stellen in de notitie die voor mei naar de Tweede Kamer gaat en die u ook krijgt. Ik merk dat deze vragen u bezighouden.

Toen ik als nieuwe minister werd geconfronteerd met de adviesfunctie, was mijn automatische stellingname dat het ging om opdrachtnemende instituten. Ik ga ervan uit dat het primaat ligt bij de politiek, regering en parlement, dat de regering voorstellen doet en dat het parlement die kritisch bekijkt en controleert. Ik ga er daarbij van uit dat tegenmacht in de Tweede en de Eerste Kamer rijkelijk aanwezig zou moeten zijn en dat, als de Tweede en de Eerste Kamer nog een klein gaatje zouden laten voor anderen, dat volledig wordt ingevuld via standpunt.nl, Maurice de Hond, actiegroepen en maatschappelijke organisaties. Ik heb niet het gevoel dat dit kabinet een tekort heeft aan tegenmacht. Misschien hebt u daar een ander oordeel over. Ik zeg het beetje als een grap, maar ik meen het serieus: ik heb niet het gevoel dat het probleem in ons democratisch bestel anno 2008 is dat er te weinig tegenkracht of tegenmacht zou zijn tegen het kabinet.

De heer **Putters** (PvdA): Als de minister op deze manier haar antwoord begint, begrijp ik dat zij al aan het begin van het debat uitkomt bij dezelfde uitkomst als de nota, want dat zou ik met deze redenering ook doen. Ik vind dat u wel erg veel onrecht doet aan de discussie die wij hier hebben gevoerd. Ik weet wel dat wij pas in de eerste minuten van uw eerste termijn zitten, dus ik probeer weer rustig te gaan zitten. Maar waar macht is, hoort tegenmacht te zijn. Natuurlijk controleert het parlement de regering, maar het is heel goed dat er buiten dat samenspel tussen parlement en regering krachten zijn die beide scherp houden. Dat is de kern geweest van het betoog dat vanmiddag in de Kamer is gehouden.

Minister **Ter Horst**: Ik was inderdaad in de eerste minuten van mijn betoog. Ik zei ook hoe ik was begonnen met de discussie over de herstructurering van

Ter Horst

de adviesfunctie, namelijk vanuit het standpunt dat adviesorganen er zijn om regering en parlement te helpen om de juiste beslissingen te nemen en niet als tegenmacht of tegenkracht. Ik ben door de inbreng in de Tweede Kamer en ook in de Eerste Kamer gaan nadenken over een aantal vragen. Is het noodzakelijk om tegenkracht en tegenmacht te organiseren? Waarom wordt er op landelijk niveau gesproken over het organiseren van tegenkracht en tegenmacht en bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau niet? Als je tegenkracht en tegenmacht wilt, waarbij ik mij best iets kan voorstellen, hoe zou je dat dan moeten organiseren? Stel dat u gelijk hebt – ik ben nog niet op dat punt – dat de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en wat wij verder aan actiegroepen, maatschappelijke organisaties et cetera hebben onvoldoende zijn om tegenkracht en tegenmacht te organiseren. Hoe zou je dan die tegenkracht en tegenmacht waar nog behoefte aan is organiseren? Zou je dat doen in de vorm van de adviesorganen die wij nu hebben? Ik weet het niet. Ik ben op dit moment niet geneigd om te zeggen dat ik het dan op die manier zou doen. Je zou dan wel heel zware eisen moeten stellen – uw Kamer stelt die overigens, maar de vraag is of ze worden gerealiseerd – aan bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van die adviesorganen. Is een adviesorgaan onafhankelijk, als het wordt betaald door degene aan wie het advies moet uitbrengen? Is een adviesorgaan onafhankelijk en zo ja, van wie dan eigenlijk? Ik ken een aantal adviesorganen. Ik wil niet zeggen dat ze allemaal politiek zijn samengesteld, maar ik kan u uit eigen ervaring zeggen dat de politieke affiliatie van degenen die in die adviesorganen zitten een rol speelt. Als u over onafhankelijkheid spreekt, onafhankelijkheid van wie bedoelt u dan eigenlijk?

De heer **Putters** (PvdA): Ik erken helemaal dat wij de discussie over afhankelijkheid en onafhankelijkheid moeten voeren. Maar als u over de politieke affiliatie van de leden van adviescolleges spreekt, is het vooral de hand in eigen boezem van het kabinet dat de raadsleden benoemt. Met de operatie Raad op Maat in 1995 is het juist de bedoeling geweest om allerlei belangenverstrengelingen uit de adviescolleges te krijgen en om daarin deskundige en onafhankelijke gezaghebbende wetenschappers, bestuurders et cetera te benoemen. Als er kabinetten zijn geweest die daaraan ook een politieke kleuring hebben gegeven – wellicht nu nog – zouden wij dat gezamenlijk moeten verbeteren om die onafhankelijkheid te versterken. Dat vind ik eerder een kritiekpunt voor onszelf.

Minister **Ter Horst**: Je moet wel kennis en advies uit elkaar houden. Sommigen van u proberen dat ook, maar het is ingewikkeld. Los van maatschappelijke of politieke opvattingen: als het nu gaat over die onafhankelijke advisering, waarom zou je dan niet aan een universiteit een advies vragen? Dan zit je dus weer aan die andere kant. Daarom moet de vraag beantwoord worden die de heer Holdijk het meest pregnant formuleerde: wat is nu eigenlijk de functie van die adviesorganen? Is het nu de bedoeling om kennis op de meest waardevrije manier – dat is een oude term – te presenteren? Zo ja, moet je dat dan doen in de vorm van adviesorganen? Is het de bedoeling om tegenmacht te organiseren? Zo ja, moet je dat dan in deze vorm doen? Ik vind het daarom ook een heel interessant debat en het wordt ook een interessante

exercitie. Je zou moeten beginnen – daarmee volg ik de bijdrage van de heer Holdijk – met de volgende vragen. Wat zijn nu eigenlijk de functies? Waar hebben wij, regering en parlement, nu eigenlijk behoefte aan bij onze advisering? Hoe zou je die dan vorm moeten geven?

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): In het debat hebben inderdaad meerdere sprekers benadrukt dat er een verschil is tussen kennis en advies. De Kaderwet adviescolleges spreekt overigens van: "Een adviescollege adviseert op schriftelijk verzoek van Onze Minister." De minister nam zojuist het woord "opdracht" in de mond, in de zin dat het college een opdracht krijgt tot het geven van een advies. Dat is dus niet het geval en dat hebben wij in ons debat ook benadrukt. Het adviescollege krijgt een verzoek; het kan het verzoek naast zich neerleggen; het kan ongevraagd adviseren. Ook dat is een modaliteit ten behoeve van de onafhankelijkheid.

Minister **Ter Horst**: Als ik de term "opdracht" heb gebruikt, dan was dat onjuist. Dat is niet het geval. Zoals u weet, wordt er met adviesraden overlegd over het jaarprogramma advisering. Dat betekent dat er een advies kan worden gegeven als de minister daarom vraagt. Er wordt gekeken wat er in een jaar voor een adviescollege behapbaar is. Bovendien bestaat de mogelijkheid om ongevraagd advies te geven. Dat is in ieder geval al helemaal zonder de sturing van het departement. Daarin hebt u gelijk.

Ik stel nog één ander punt aan de orde. Ik heb mij afgevraagd waarom de Kamers zich nu "verzetten", de ene meer dan de andere, tegen voorstellen om de adviesstructuur af te slanken, terwijl die Kamers zelf weinig gebruikmaken van de inhoud van die adviezen. Deze Kamer heeft er iets over gezegd, evenals de Tweede Kamer. Dat is toch interessant. Ik vond ook de verwijzing naar Troelstra door de heer Putters interessant. Toen was er kennelijk een situatie waarbij er de behoefte bestond om de adviesstructuur ten behoeve van de regering te minimaliseren, omdat de Kamer bang was dat dat de positie van het parlement zou verzwakken. Nu doet het omgekeerde zich voor. Kennelijk vindt de Kamer dat misschien de positie van de regering wordt verzwakt; dat kan ik mij niet voorstellen. In ieder geval hecht de Kamer zeer aan een adviesstructuur die in eerste instantie bedoeld is voor de regering, terwijl de Kamer er zelf nauwelijks gebruik van maakt.

Voordat de Kamerleden weer opspringen, zal ik uitleggen waarom ik het zeg. Ik zeg dit als opmaat, omdat een van de vragen die beantwoord moeten worden, is of de adviezen nu voor de regering of voor het parlement zijn bedoeld. Als ik er iets van begrijp, kan de zorg van de Kamer niet te maken hebben met het feit dat de regering onvoldoende geadviseerd wordt. De zorg van de Kamer zal ook te maken hebben met het feit dat zij graag goed geadviseerd wil worden. Ik zal erover nadenken of het niet verstandig is om het geld dat gemoeid is met de huidige adviesorganen voor een deel over te hevelen naar de begroting van de Tweede en de Eerste Kamer. Daarbij zal dan aan de Kamers de mogelijkheid worden geboden om adviesraden in te richten en de Kamers advies te laten geven. Ik bedoel dit echt serieus. Het is ook bijzonder dat op landelijk niveau, waar de dualisering toch al langer bestaat dan op gemeentelijk niveau, adviesraden bestaan die er én voor de regering én voor het parlement zijn. Op gemeentelijk

Ter Horst

niveau is dat sinds de dualisering uit elkaar gehaald. Vanuit het idee dat het verschillende adviezen zijn, zijn er daar enerzijds adviesraden die het college van burgemeester en wethouders adviseren en anderzijds adviesraden die de gemeenteraad adviseren. Ik wil daarmee maar aangeven dat ook de vraag voor wie het advies bedoeld is, onderdeel zal uitmaken van de analyse die de Kamer tegemoet kan zien.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Het is goed om bij het gebruik van de adviezen door beide Kamers onderscheid te maken tussen het zelf vragen aan adviesorganen om adviezen – dat gebeurt in de Eerste Kamer wellicht nog wat vaker dan in de Tweede Kamer – en het gebruik ervan. Wij krijgen die adviezen en gebruiken ze bij de voorbereiding van onze standpunten. Een objectieve meting van de mate van het gebruik is niet voorhanden. Ik kan u verzekeren dat ik de adviezen zeer regelmatig lees, raadpleeg en gebruik. Ik denk dat wij er dus uitermate voorzichtig mee moeten zijn om te generaliseren over het gebruik van de adviezen door het parlement.

Minister **Ter Horst**: Ik wil ook in het geheel niet generaliseren. Ik constateer alleen dat én in de Tweede Kamer, door een aantal woordvoerders, én in de Eerste Kamer is gezegd dat er toch wat weinig gebruik werd gemaakt van adviezen. In de Tweede Kamer is het misschien nog iets pregnanter gezegd dan hier. Ik herinner mij dat een lid van de Tweede Kamer, een voormalig minister, zei dat op het moment dat hij zijn kamer verliet, daar een hele rij ongelezen adviezen stond en hij er echt even over had nagedacht of hij ze nu zou meenemen of niet. Het zijn allemaal openbare besprekingen, dus deze Kamer kan het allemaal volgen. Dat gebeurt. Laten wij nu ook eerlijk tegenover elkaar zijn: er wordt zo veel van regering en parlement gevraagd; er wordt zo veel van de Kamerleden gevraagd; zij hebben zo weinig tijd beschikbaar om die dingen goed te lezen die absoluut essentieel zijn voor het democratisch proces, dat wij met elkaar proberen goed te volvoeren. Als je dan ook nog alle adviezen daarbij tot je moet nemen, dan is dat geen sinecure. Daarom zeg ik ook dat advies absoluut van groot belang is, zeker strategisch advies voor de wat langere termijn, maar dat het misschien wel wat minder en wat beter kan. Dan heb ik het niet over de kwaliteit van het advies, maar ik bedoel "beter", in de zin dat het advies ook wordt gebruikt.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Alles kan altijd beter. Ik wil echter niet dat een ander dicteert wat voor ons rijkdom is of niet. Ik beschouw het als rijkdom dat wij uit die veelheid van adviezen kunnen putten.

Minister **Ter Horst**: Volgens mij zou mijn voorstel om de Kamer daarin nog meer vrijheid dan nu te geven, die rijkdom alleen maar kunnen vergroten.

De heer **Schaap** (VVD): Ik val de minister toch bij in haar scepsis jegens het parlement om veelvuldig gebruik te maken van adviezen van buiten. Wij hebben zojuist het voorbeeld gehad van de REA. De Tweede Kamer heeft verzocht om die club in te stellen. De REA is een aantal keren met adviezen gekomen. Ik geloof dat er geklaagd werd dat er helemaal niets met die adviezen gedaan werd en dat er niet eens antwoord op kwam. Daarna

bedacht die club: wat doen wij hier nog langer? De minister heeft in mijn bijdrage kunnen horen dat ik toch vooral de lijn van versterking van advisering aan de regering voorsta. Ik zou oppassen met het overhevelen van te veel geld voor een adviesfunctie voor de Tweede Kamer, want ik ben bang dat daar weinig van terecht komt.

Minister **Ter Horst**: Maar goed, dat is dan aan de Kamer zelf.

Nogmaals, mijn uitgangspunt is dat advisering van groot belang kan zijn voor regering en parlement, met name strategische advisering voor de wat langere termijn. De Kamer zal dat zien in de analyse die zij tegemoet kan zien en de scenario's. Ik ben redelijk goed ingevoerd in het advieswezen op landelijk niveau. Eerlijk gezegd zijn de adviezen ook van hoog niveau. Dat heb ik ook in de Tweede Kamer gezegd. Dat is dus het punt niet. Mijn beweegreden is in het geheel niet geweest dat de adviezen benedenmaats zouden zijn en dat wij ermee zouden moeten stoppen. Dat is in het geheel niet het uitgangspunt.

Ik wil nog wel iets zeggen over wat dan wel het uitgangspunt is geweest. Deze Kamer kan zich vast nog herinneren dat de Tweede Kamer een motie-Nijs/Spies heeft aanvaard, waarin het kabinet werd verzocht om met voorstellen te komen om de adviesstructuur efficiënter, flexibeler en multidisciplinairder te maken. Deze Kamer kent dit kabinet als geen ander en weet dan ook dat het kabinet alles doet wat de Kamer wil. Als er dus een motie wordt aangenomen, dan kan deze Kamer het ons niet kwalijk nemen dat wij met voorstellen komen om die motie uit te voeren.

In mijn voorstellen zal die onafhankelijkheid – daarop heeft de Kamer steeds volkomen terecht gewezen – en de deskundigheid van advisering van groot belang zijn. Wij moeten ook constateren dat de advisering te weinig flexibel is, te weinig relatie heeft met de beleidsbehoefte en te voorspelbaar is en dat er sprake is van te veel verkoking. Dat heeft het kabinet niet zelf bedacht, maar daarover hebben allerlei evaluaties plaatsgehad. Ik zal deze straks nog even bij naam noemen.

De heer **Engels** (D66): Ik ken de lijn van uw verdere betoog niet, dus misschien komt u er nog op terug. Het punt van de onafhankelijkheid is genoemd. Eerder in uw betoog zijn woorden gevallen als "terug naar politiek primaat" en "politieke affiliatie die je tegenkomt in het advieswezen"; overigens kan ik zeggen dat dat ook gebeurt op universiteiten. Kunt u iets meer zeggen, misschien nu of wellicht later als u nog daarover komt te spreken, over die relatie tussen de onafhankelijkheid van adviezen, de functie van de kennis en het feit dat wij als regering en parlement, politiek "angehaucht" zijn en dat wij uiteindelijk ook een politieke functie vervullen? Ik doel daarmee vooral op de betekenis van het politiek primaat.

Minister **Ter Horst**: Dat is een lastige kwestie. Bijna iedereen zegt onafhankelijk advies van groot belang te vinden, maar je moet jezelf wel verplicht de vraag stellen wat je daarmee dan precies bedoelt. Onafhankelijk ten opzichte van wie of wat? Voor mij is van belang dat er in een adviesraad mensen zitten met maatschappelijke betrokkenheid en een laag politiek profiel, dus mensen met weinig affiliatie ten aanzien van politieke partijen en

Ter Horst

die er dus eigenlijk ook niet actief in zijn. Daarnaast moeten zij een grote mate van deskundigheid hebben op het terrein waarom het gaat. Het luistert natuurlijk wel heel erg nauw. Die deskundigheid is, als het goed is, natuurlijk ook aanwezig bij de ambtenaren op het departement. Dus welke deskundigheid moet je daaraan nog toevoegen? Als het gaat om de politiek-bestuurlijke dimensie is de vraag aan de orde waar een minister of staatssecretaris nu eigenlijk voor is. Die is er mijns inziens toch voor om er die politiek-bestuurlijke dimensie aan te geven. Als het voorstel eenmaal bij de Kamers ligt, is het helemaal aan de Kamers om die politiek-bestuurlijke dimensie op haar juistheid te toetsen et cetera. De vraag wat nodig is aan advisering en hoe die het beste vorm kan worden gegeven vormt ook het begin van de notitie die de Kamer van mij tegemoet kan zien.

Vervolgens ga ik in op de concrete vragen die mij zijn gesteld. De heer Schaap heeft gevraagd waarom het kabinet zichzelf niet een rol heeft gegeven bij de herinrichting van het adviesstelsel en waarom dat is overgelaten aan de programma-SG. Dat is een vraag waarop de heer Schaap eigenlijk het antwoord al kent, namelijk dat dit helemaal niet aan de orde is. Wat aan de orde is, is dat op ambtelijk niveau de programma-SG overlegt met de adviesraden en hij vervolgens met voorstellen over de adviesstructuur naar mij komt. Het is mijn verantwoordelijkheid om die voorstellen door te geleiden naar het kabinet en er verder met de Kamers over te spreken.

Verder heeft de heer Schaap gevraagd of er niet te veel kennis bij de departementen verdwijnt door de afslanking. Hij vindt dat de nota er wat te gemakkelijk aan voorbijgaat. Ik meen te weten dat de VVD niet de partij is die de grootste tegenstander van afslanking is. Ik ken de VVD als een partij die vindt dat het ambtelijk apparaat "lean and mean" zou moeten zijn. Ik vat de opmerking van de heer Schaap dan ook zo op dat er op zichzelf niets tegen afslanken is maar dat er wel voor gezorgd moet worden dat de kennisinfrastructuur op de departementen in stand gehouden wordt.

Wij hebben eerder gezegd dat er op departementen ook geïnvesteerd moet worden in kwaliteit. In dat licht komt er een voorstel voor de versterking van de positie van de expert. De vicevoorzitter van de Raad van State heeft gezegd dat Den Haag er aan lijdt dat er te veel algemeen managers zijn gekomen. Wat dat betreft is er volgens mij een soort slingerbeweging in Nederland. Als er gewezen wordt op het aantal deskundigen, wordt er meteen gezegd dat er juist ook behoefte is aan managers. Vervolgens hebben wij weer te veel managers en moeten wij terug naar de deskundigen. Waar het om gaat, is te proberen een balans daartussen te vinden. Met de heer Schaap vind ik dat de rol van de expert binnen het ambtelijk apparaat absoluut versterking behoeft.

Verder heeft de heer Schaap gevraagd of het niet interessant zou zijn om vaker staatscommissies in te stellen. Er is helemaal niets tegen staatscommissies. Of deze altijd een integrerende rol kunnen vervullen of dat Algemene Zaken die rol kan hebben, is nog maar de vraag. Nogmaals, er is niets tegen staatscommissies, maar je moet ook niet elke week een nieuwe staatscommissie willen instellen. Je moet er dus zorgvuldig mee omgaan.

De suggestie om onderscheid te maken tussen eigenaarschap en opdrachtgeverschap, waarbij het eigenaarschap meer bij AZ wordt gelegd en het opdrachtgeverschap bij de departementen, vind ik interessant en zal ik dan ook zeker meenemen.

Mevrouw Bemelmans refereert aan de verhouding 80/20. Wat betekent die precies? Het gaat niet om een dwingend kader. Het gaat om een zekere verhouding tussen gevraagde en niet-gevraagde adviezen. Ik heb de opvattingen van de Kamer daarover gehoord. Ik zal daarmee rekening houden bij de voorstellen. Overigens schat ik in dat de praktijk een verhouding laat zien van twee derde gevraagd advies en een derde ongevraagd advies. Een verschuiving naar 80/20 is een geringe wijziging daarvan.

Is er onderzoek gedaan naar het rigide karakter van de adviesraden, zo vraagt mevrouw Bemelmans. Dat het karakter enigszins rigide is blijkt uit het rapport Het adviesstelsel doorgelicht, dat in 2005 aan de Tweede Kamer is gestuurd. In dat onderzoek zit een indicatie voor de genoemde rigiditeit.

Zit de Gezondheidsraad in de voorstellen, vragen mevrouw Bemelmans en de heer Vliegenthart. Die zit niet in de voorstellen voor de strategische adviesraden. Een eventuele bezuiniging is in eerste instantie een zaak van het vakdepartement, dat wil zeggen VWS.

De heer **Putters** (PvdA): Kan de minister toelichten wat zij met rigiditeit bedoelt? Ik heb dat rapport niet paraat.

Minister **Ter Horst**: Ik weet niet of in het rapport de term rigide wordt gebruikt. Volgens mij gebruiken wij de term "niet-flexibel". Adviesraden geven met een zekere frequentie advies. Het moment van advies is dus redelijk te voorspellen. De raden maken ook jaarplannen. Die zijn daarmee niet ingericht op het geven van ad-hocadvies. De heer Putters en ik zien de waarde van strategisch advies op de langere termijn in. Het kan goed zijn om direct advies te vragen. Het is dan niet altijd gemakkelijk voor de adviesraden om daarop in te springen.

De heer **Putters** (PvdA): Ik deel de mening dat het belangrijk is om de flexibiliteit te versterken. Ik roep in herinnering dat een groot aantal adviescolleges in de afgelopen jaren vaker briefadviezen heeft uitgebracht, vaker heeft ingespeeld op actuele kwesties en vaker met elkaar samenwerkt om regering en parlement te adviseren. De rigiditeit kan dus gerelativeerd worden.

Minister **Ter Horst**: Ik zie zeker positieve ontwikkelingen. De structuur kan echter flexibeler, bijvoorbeeld met een kaartenbakmodel. Dan kunnen op kortere termijn adviezen worden verstrekt. Ook kunnen er afhankelijk van het onderwerp mensen betrokken worden bij het leveren van adviezen. Een vaste adviesraad zit vast aan de mensen die daarin zitten. Die is daardoor beperkt in aantal en soort onderwerpen waarover advies kan worden gegeven.

De heer **Vliegenthart** (SP): De minister sprak over de Gezondheidsraad. Klopt het dat de minister zegt daarover niet te gaan en dat ik daarover bij de vakminister moet zijn?

Minister **Ter Horst**: Ja, dat klopt. De Gezondheidsraad zit niet in de voorstellen over de strategische adviesraden.

Ter Horst

De heer **Vliegenthart** (SP): En de bezuinigingen die op dit moment in de pijplijn zitten?

Minister **Ter Horst**: Dat is een kwestie van VWS.

Mevrouw Bemelmans vraagt mij of ik bereid ben om de bezuinigingen op het SCP terug te draaien. Ook dat is een zaak van VWS als budgethouder. Dat regardeert mij niet als minister verantwoordelijk voor het stelsel van adviesraden.

Wordt de vernieuwing geen bezuinigingsoperatie met de kaasschaaf? Wie houdt er oog op de kwaliteit van het totaal? Dat is wel mijn verantwoordelijkheid. Die neem ik dan ook ten volle.

Mevrouw Bemelmans heeft gesproken over het belang van onafhankelijkheid. Ik hoop daarop gereageerd te hebben met mijn algemene inleiding. Ik wil wel nog iets zeggen over de wijze waarop het voorstel in de Nota Vernieuwing Rijksdienst tot stand is gekomen. De indruk kan zijn ontstaan dat het nattevingerwerk is. Quad non. Er zijn in het verleden veel evaluaties geweest, waaronder twee grote van de Kaderwet adviescolleges. Die staan in de rapporten Het adviesstelsel doorgelicht en Spelen met doorwerking. Daarin worden de problemen signaleerd die het kabinet als uitgangspunt heeft genomen. Daarop zijn de voorstellen voor vernieuwing gebaseerd. Ik hoop dat de Kamer van mij accepteert dat wij ons goed hebben gedocumenteerd op de evaluaties van het verleden.

De heer Putters vraagt of het geen onevenwichtige benadering is om 20% op de planbureaus te bezuinigen. De departementen kunnen enige variatie aanbrenge. De keuze is aan hen. De omvang van het Milieu- en Natuurplanbureau is groter omdat de meetnetten daarvan deel uitmaken. Dat heeft niet te maken met advisering, maar met uitvoering. Een andere vraag is of het evenwichtig is om 20% te bezuinigen op de departementen en 20% te bezuinigen op de planbureaus. Het kabinet denkt van wel. Met 20% minder beleid is er ook 20% minder behoefte aan advies. Wij vinden het dus reëel. De heer Putters kiest misschien voor 20% minder beleid en 20% meer advies.

De heer **Putters** (PvdA): Het zou verkeerd zijn om te denken dat ik zomaar pleit voor 20% meer advies. Goed advies is echter nooit weg. Ik ben er niet van overtuigd dat 20% minder beleid tot 20% minder advies moet leiden. Bij de Gezondheidsraad en de planbureaus is een interessante vraag aan de orde. Het kabinet probeert met de veranderingen in het adviesstelsel en de kennisinfrastructuur de intersectoraliteit te bevorderen. Nu staan de instituten die intersectoraal werken op de begroting van één departement. De minister verwijst vervolgens naar de minister van VWS. Ik had echter gehoopt dat de minister die de intersectoraliteit verdedigt ook iets zegt over de samenhang van intersectorale planbureaus en adviesraden met het rijksbrede beleid. Ik wil graag iets van haar visie daarop horen. Wij moeten breder kijken en niet zomaar 20% bezuinigen op het SCP. VWS bezuinigt al jarenlang structureel op het SCP.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): In de Nota Vernieuwing Rijksdienst is aan de planbureaus een aparte paragraaf gewijd, waarin gesteld wordt dat op de totale capaciteit van de planbureaus tot 20% wordt bezuinigd. Ook wordt gesproken over de herstructurering

van de inrichting van de planbureaus. Voor dit document is de minister ons aanspreekpunt. Als ik de minister vraag hoe zij vorm denkt te geven aan een "eenduidige juridische en financiële grondslag voor planbureaus" wil ik daarop een antwoord. Dat geldt ook voor de vraag of het een goede zaak is om, bovenop de voorgaande bezuinigingen, opnieuw 20% op de planbureaus te bezuinigen.

De heer **Vliegenthart** (SP): Het idee van 20% minder beleid, 20% minder advies is mathematisch een goede vondst. Houdt de minister er rekening mee dat advies ertoe kan leiden dat er minder beleid wordt gemaakt? Dat kan bijvoorbeeld betekenen: 5% meer advies, 10% minder beleid.

Minister **Ter Horst**: Dat lijkt mij niet zo gek. Het maken van beleid is een soort paddenstoel die maar doorgroeit. Ik merk dat zelf ook. Ministers moeten elk jaar met een beleidsbrief komen. Door de naam van die brief wordt de suggestie gewekt dat een minister elk jaar met nieuw beleid komt. Ik moet echt moeite doen om uit te leggen dat in het coalitieakkoord staat wat het kabinet in zijn vier jaar gaat doen en dat het niet de bedoeling is om daaraan elk jaar nieuw beleid toe te voegen. Ik zou er dus zeker niet op tegen zijn dat een advies tot minder beleid leidt. Ik heb het niet laten onderzoeken, maar ik denk dat het andersom is. Volgens mij pleiten de meeste adviezen juist voor meer beleid.

Tegen mevrouw Bemelmans kan ik zeggen dat de bezuiniging van 20% op de planbureaus in de plannen is opgenomen, omdat het kabinet van mening is dat de rijksdienst goedkoper en kleiner moet. Volgens mij kan dat ook, omdat een kleinere overheid juist tot meer kwaliteit kan leiden. Ik zie dan ook geen reden om én de adviesraden én de planbureaus niet met dezelfde bezuiniging te confronteren.

In het voorliggende voorstel kan mijnheer Putters lezen dat het de bedoeling is om de adviesstructuur te beperken tot vijf domeinen. Er zijn echter zestien departementen en dat laat wel zien dat intersectoraliteit dan wel integraliteit niet te vermijden is. Een adviesraad moet in de toekomst in staat zijn om over de beleids-terreinen van minstens drie departementen advies uit te brengen. Het is dus mijn bedoeling om afscheid te nemen van de adviesorganen die maar voor één departement werken en de overblijvende adviesraden zich te laten verbreden naar een heel domein.

Ik verwijs voor de bezuiniging op de Gezondheidsraad naar de minister van VWS, omdat de vraag niets te maken heeft met de werkwijze van de raad en de vraag of die wel of niet integraal of intersectoraal werkt. Het is echt aan de minister van VWS om te beoordelen of het mogelijk is om op de Gezondheidsraad te bezuinigen.

De heer Putters sprak over het eigenaarschap van de planbureaus. Meer in het bijzonder vroeg hij of het eigenaarschap gescheiden zou moeten worden van het opdrachtgeverschap. Hierop zal in de notitie worden teruggekomen.

Hij heeft verder opgemerkt dat bovensectorale adviesraden als de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen en de RMO niet opgeheven zouden moeten worden. Ook dat punt komt in de nadere analyse aan de orde. Ik moet hem nu al wel zeggen dat de opvattingen over de RMO tamelijk ver uitgekristalliseerd zijn.

Ter Horst

De heer **Putters** (PvdA): Bent u bereid om toe te zeggen dat de voorstellen gekoppeld worden aan de vraag welke informatie nodig is om de vraagstukken op te lossen waar wij ons voor gesteld zien?

Minister **Ter Horst**: Ik ben daartoe bereid. Ik waarschuw de heer Putters echter wel dat je hierop eindeloos kunt studeren. En uiteindelijk moeten er wel keuzes worden gemaakt. Ik zal dus een poging wagen om aan te geven welke informatie nodig is om ons werk goed te doen. Ik hoop echter dat hij begrijpt dat dit geen gemakkelijke opgave is.

De heer **Putters** (PvdA): Ik onderschrijf volledig wat de minister zegt. Wij willen heel graag keuzes maken, maar dan wel mede op basis van die analyse.

Minister **Ter Horst**: Het maken van die keuzes vergt ook een zekere dapperheid, dapperheid die los staat van de diepgravendheid van de analyse. Ik ben dus volledig bereid om met een analyse te komen als hij maar beseft dat daaraan grenzen zitten. Daarbij komt dat ik de Kamer al een aantal evaluaties van het adviesstelsel onder de aandacht heb gebracht.

Voorzitter. De heer Putters zei dat de adviezen beter bereikbaar moeten worden en dat uitvoerders en ervaringsdeskundigen in de adviesraden moeten worden benoemd. Dat is een heel goed idee. Hierover is al in het kabinet gesproken en ik kan hem dan ook zeggen dat ik geheel aan zijn kant sta. Als je een kaartenbak hebt, wordt dat natuurlijk gemakkelijker, want je kunt dan ook uitvoeringsdeskundigen selecteren voor een raad als dat voor het advies nodig is.

De heer Putters vroeg hoe de evaluatie van de kaderwet in 2008/2009 zich verhoudt tot de Nota Vernieuwing Rijksdienst. De wet wordt inderdaad standaard eens in de vier jaar geëvalueerd. Om te laten zien dat het kabinet ook beslissingen neemt, wil ik met mijn voorstellen voor de herstructurering van de adviesfunctie niet op de evaluatie wachten. Als ik dat wel zou doen, zouden wij zaken voor ons uit schuiven in plaats van beslissingen te nemen. Bovendien is de kaderwet voor adviescolleges al een keer geëvalueerd.

Hoe gaat het adviesvoorstel in de praktijk werken? Dat vroeg de heer Vliegenthart. Dat weet je natuurlijk nooit helemaal zeker. In het oorspronkelijke voorstel heb ik gekozen voor een geleidelijke verandering. In de nadere analyse zal ik proberen aan te geven hoe de scenario's in de praktijk zullen doorwerken.

Hoe onafhankelijk is het stelsel? De onafhankelijkheid van de adviescolleges is wettelijk verankerd. De KNAW betreft individuele wetenschappers. Ik verwijs verder naar de brief die minister Plasterk hierover naar de Kamer heeft gestuurd. Daarin staat de argumentatie duidelijk verwoord. Zo nodig kom ik hierop terug in de toegezegde notitie. Overigens heeft minister Plasterk hierover uitgebreid contact gehad met de collega van de heer Vliegenthart in de Tweede Kamer.

De onafhankelijkheid van de planbureaus zou volgens de heer Vliegenthart in het geding zijn, omdat ze op de markt moeten gaan opereren. Dat is een misverstand, want de planbureaus mogen helemaal niet actief zijn op de markt. Zij worden dan ook geheel door de overheid gefinancierd, deels door financiering per opdracht en deels op basis van het werkprogramma.

De heer Laurier vroeg wat eigenlijk het probleem is en waarom er vooral oog is voor het parlement en niet voor de ambtelijke diensten. In mijn algemene inleiding heb ik al gezegd dat ik zal ingaan op de functie van het geven van advies. Daarbij komt dat politiek-bestuurlijke element zeker aan de orde. Ik zou het een grote verarming vinden als de adviesstructuur alleen maar zou worden gezien als een tegenmacht tegen de bureaucratie. Dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn. Als je advies vraagt of als er advies wordt gegeven, is dat ten behoeve van het politiek-bestuurlijke proces.

Het zou van groot belang zijn om hierbij ook andere kennisinstellingen te betrekken. De heren Engels en Laurier hebben hierover beiden opmerkingen gemaakt. Dit punt komt terug in de nadere analyse.

In mijn inleiding ben ik al uitgebreid ingegaan op het betoog van de heer Holdijk. Ik kan mij nu dan ook beperken tot enkele specifieke punten, bijvoorbeeld de vraag of het kaartenbakmodel ten koste kan gaan van de continuïteit. Dat hoeft niet. Zo werkt de Gezondheidsraad op deze manier en ik heb nooit de kritiek gehoord dat dit ten koste zou gaan van de continuïteit. Sterker nog: men is zeer tevreden over de werkwijze van de Gezondheidsraad. Verder beschikt deze raad over een vaste kern van deskundigen. Dat is overigens ook het model dat wij voor de andere raden voor ogen hebben.

Waarom verdient samenwerken niet de voorkeur boven clusteren? Die vraag van de heer Holdijk beantwoord ik met de opmerking dat clusteren minder vrijblijvend is dan samenwerken.

Het is niet zo dat de WRR de regierol krijgt toebedeeld. Ik heb aanvankelijk wel met het idee gespeeld om de WRR te gebruiken als een kapstok voor de andere adviesraden. De WRR stond echter negatief tegenover dat idee, omdat men vreesde dat dit ten koste zou gaan van de primaire functie van de WRR. De WRR zal dus niet de regie op zich nemen, maar wel verbindingen tussen adviesraden stimuleren.

Zullen onomkeerbare besluiten achterwege blijven zolang de Tweede en Eerste Kamer zich niet hebben kunnen uitspreken over de voorstellen aangaande de adviesfunctie vernieuwing rijksdienst? Om te voorkomen dat wij tot een ellenlang proces worden veroordeeld, vraag ik op mijn beurt de Tweede en Eerste Kamer om voorstellen hierover zo snel mogelijk te behandelen. De toezegging van de minister-president aangaande het niet nemen van onomkeerbare besluiten onderschrijf ik hier geheel. De positie van adviesraden en planbureaus is bovendien vastgelegd in wetten. Als er een wijziging op handen is, dan zullen die wetten de Tweede en Eerste Kamer passeren.

De heer **Vliegenthart** (SP): De minister reageerde op mijn opmerking dat planbureaus nu zelf opdrachten moeten acquireren. Zij zei dat dit idee uit de koker van de SP komt.

Minister **Ter Horst**: Ik zei dat dit wellicht een misverstand was.

De heer **Vliegenthart** (SP): Het komt van de heer Bijl van het SCP, die wij vorige week over dit onderwerp spraken: "Simpel gezegd, wie betaalt bepaalt. Een algemeen probleem is dat het SCP veel opdrachten krijgt, zowel van externe opdrachtgevers als van departementen." Als de planbureaus dus minder geld

Ter Horst

van de overheid krijgen via voorfinanciering, zullen zij zich meer moeten richten op externe en departementale geldstromen. Indirect leidt dat – als ik het goed heb begrepen – volgens de heer Bijl tot een aantasting van de onafhankelijkheid.

Minister **Ter Horst**: Het is uiteraard aan de Kamer om de inbreng van dit planbureau te wegen. Mijn informatie is dat alle planbureaus worden gefinancierd door de overheid en niet via andere geldstromen. Ik zal nog eens goed nakijken hoe dat zit bij het SCP. Wij krijgen vast nog wel een kans om daarover van gedachten te wisselen.

De heer **Schaap** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen, maar meer nog voor haar insteek bij de nota die ons nog te wachten staat. Zij heeft duidelijk te kennen gegeven voorbij de kaasschaaf te willen: er is meer aan de orde dan een bezuinigingsoperatie of iets minder van hetzelfde. Dit klinkt mij als muziek in de oren, dus ik ben heel benieuwd hoe dit zijn vertaling vindt in de nota. De minister wil een fundamentele discussie aangaan over de kennis- en adviesstructuur, wat een heel goede zaak is. Dat geldt ook voor het uitgaan van het primaat van de politiek, dat zij voorstaat. Bij interruptie heb ik al gezegd dat de VVD-fractie niet bepaald hecht aan een directe relatie van het parlement met de adviesstructuur. Wij zien de banden veel liever lopen via het kabinet. Dat moet zorgen voor goed onderbouwde, deugdelijk voorstellen die het parlement bereiken, zodat wij de tegenmacht of -kracht kunnen vormen. Dit in aanvulling op wat voor die tijd al uit de samenleving naar het kabinet toe gaat.

De minister heeft gepleit voor de onafhankelijkheid van de adviesstructuur. Zij heeft de lieden beschreven die daar frank en vrij met de materie moeten kunnen omgaan. Dat lijkt mij een goede zaak. Verder is zij even ingegaan op de positie van het departement. Daaruit beluister ik dat zij niet wil dat de gang van zaken daar wordt gedomineerd door procesmanagement. De inhoudelijke deskundigen behoren een duidelijke positie te hebben; bij hen ligt het primaat. De adviescolleges vullen dit aan; dit lijkt mij een heel goede zaak.

Het debat gaat door wanneer de minister met haar nota komt, dus ik stop er nu bijna mee. Op dat moment zullen wij de nodige zaken moeten afronden. Haar streven naar "een beetje minder beleid" is een buitengewoon goede zaak. Adviezen hebben de neiging om onmiddellijk beleidsvernieuwing voor te staan. De afgelopen tientallen jaren zijn wij bedolven onder beleid en vooral beleidsvernieuwing. Het goede beheer van wat uit het beleid voortkomt, en het begeleiden van de uitvoering van het beleid behoren veel meer nadruk te krijgen. Iets minder advies en beleid(svernieuwing) lijken mij dus een goede zaak. Voor het overige wacht ik de nota van de minister af. Aan de hand daarvan debatteren wij verder.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. Ook ik bedank de minister voor haar antwoorden, zij het dat ik niet onverdeeld gelukkig ben met die antwoorden.

Een aantal zaken heeft de minister wat mij betreft inhoudelijk onvoldoende overtuigend beantwoord. Die hebben betrekking op opmerkingen van mij en anderen dat het te veel gaat om een kaasschaaf die onder de noemer van vernieuwing wordt toegepast. Bij concrete voorbeelden als het SCP en de Gezondheidsraad verwijst de minister naar andere ministeries, terwijl in deze nota staat dat er 20% van af moet. Er is geen inhoudelijke analyse van de behoefte aan ander cijfermateriaal, andere analyses en andere trends. Voor planbureaus die hun gezag in jaren hebben opgebouwd, valt dat moeilijk te accepteren; dat geldt ook voor mijn fractie.

Onvoldoende beantwoord zijn ook de vragen naar de empirie ten aanzien van de bestaande praktijken waar het gaat om de intersectorale en multisectorale werkzaamheid, ten aanzien van zowel de adviescolleges als de planbureaus. Onvoldoende ook is ingegaan op de relatie tussen vaste colleges en het kaartenbakmodel, op de relatieve voor- en nadelen daarvan. Moeten wij verwachten dat al die vaste colleges met kaartenbakken gaan werken, of onderstreept de minister duidelijk het belang van continuïteit en consistentie in de advisering?

Wij hebben ook gestipuleerd dat het belangrijk is dat de minister zich sterk maakt voor andere accenten in de werkzaamheid van bepaalde planbureaus, met name van het SCP. De minister zegt dat zij daar niet over gaat. Blijkbaar is zij dus niet bereid om zich hiervoor in te zetten, wat wij betreuren.

Tot slot: wij hadden graag voorstellen aangekondigd gezien die de bestuurlijke drukte en de verkokering bij de departementen moeten doen verminderen. Ook daarop had ik graag wat duidelijker antwoorden gekregen.

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Toen de minister hier vorige week was, stelde zij aan het einde van het debat met mijn collega Kox vast dat de momenten waarop de SP blij is met deze minister, net zo vaak voorkomen als een interpellatiedebat in de Eerste Kamer. Wel hier, wij hebben vandaag een interpellatiedebat en toch is mijn fractie redelijk blij met deze minister. Ik weet niet of zij dat als een compliment beschouwt, maar zo is het wel bedoeld.

De minister is kordaat en staat voor haar plannen. Dat is mooi, want dan weten wij tenminste waarover wij het hebben. Ik verwacht dan ook een goed inhoudelijk debat over de door haar beloofde nota. Ik hoop dat zij dezelfde kordaatheid en stelligheid van vandaag ook in de nota zal neerleggen, zodat het voor iedereen helder is waarover het gaat. Dat bedoelde ik ook toen ik zei dat de politiek en de regering zelf moeten nadenken. De minister zit op de goede lijn. Wanneer die nota er is, zullen wij inhoudelijk van gedachten wisselen.

Ik wil de minister nog één ding meegeven over de inhoud van de nota en hoor graag haar reactie daarop. Het gaat om de verschuiving van verantwoordelijkheden van het Rijk naar provincies en gemeenten. Wat betekent dit voor de adviesstructuur in Nederland? Kan de minister toezeggen dat zij dit nader zal uitwerken in de toegezegde nota? Dit is een belangrijke ontwikkeling. Als de centrale overheid zaken afstoot naar gemeenten en provincies, heeft dat consequenties voor de manier waarop in Nederland met advies moet worden omgegaan. Wij zijn dus blij dat de nota er komt, maar tegelijkertijd zijn wij bezorgd over de onafhankelijkheid

Vliegenthart

van ons adviesstelsel. Temeer omdat er een kritische ondergrens is, ook financieel gezien, van zo'n adviesstelsel met verschillende adviesraden. Kan de minister in de nota enigszins uitleggen waar die ondergrens volgens haar ligt? In het verleden daarvan verwijs ik nog even naar het feit dat het SCP vorig jaar heeft aangegeven dat 35% van zijn inkomsten uit projectfinanciering en additionele activiteiten komt. Dan is de vraag naar de onafhankelijkheid zeker gerechtvaardigd.

Ik maak nog een afsluitende observatie. Het baart mijn fractie toch enigszins zorgen dat in het debat van vandaag herhaaldelijk is gezegd dat een kleine overheid ook een betere overheid zou zijn. De minister gaf dat in de beantwoording ook een keer aan. Ik zou haar graag willen vragen om daar nog nader bij stil te staan, omdat mijn fractie daar grote bedenkingen bij heeft. Een kleine overheid is niet per definitie een betere overheid. Dat zou de heer Schaap van de VVD-fractie heel graag willen, maar ik ken de minister als iemand van sociaaldemocratische huize en daar zijn wij toch iets anders van gewend. Ik ben benieuwd naar de reactie van de minister.

□

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor haar beantwoording, maar zal bekennen dat ik daar buitengewoon teleurgesteld over ben. Zij is geëindigd zoals zij begonnen is en ik begrijp nu ook de opmerking dat er mogelijk anders uit die analyse zal komen. Ik vind dat de minister een weinig inhoudelijke benadering van de kennisinfrastructuur en het adviesstelsel gegeven heeft en dat zij voorbijgaat aan de inhoudelijke visies die hier vanmiddag tentoon zijn gespreid. Ik acht het absoluut noodzakelijk vraagstukken waar regering en parlement zich voor gesteld zien, inhoudelijk te benaderen en daaraan de vraag te koppelen wat voor soort kennis- en adviesstructuur wij nodig hebben. Ik ben mijn eerste termijn begonnen met de commissie-Dijsselbloem en denk dat die commissie dat ook aantoont. Blijkbaar wenst de minister de les van Dijsselbloem niet te leren.

Positief ben ik over het feit dat de minister heeft aangegeven, in de notitie na te willen denken over macht en tegenmacht, afhankelijkheid en onafhankelijkheid. Voorts zei zij aandacht te willen schenken aan de scheiding van kennis en advies. Dat ben ik grondig met haar eens. Ik denk dat het goed is om dat onderscheid te maken, maar ik blijf mij zorgen maken over de vraag hoe dat dan gaat gebeuren. Ik wil de minister nadrukkelijk vragen, dat te koppelen aan de inhoudelijke benadering van vraagstukken. Het mag er niet alleen om gaan, modellen erop te plakken, clusterraden in te stellen en met kaartenbakmodellen te werken. Wij hebben veel meer behoefte aan een inhoudelijke benadering van de wicked problems, de diffuse problemen – de vergrijzing, het onderwijs – waar wij ons voor gesteld zien. Die lossen wij niet op met een lean-and-meanbenadering.

Eveneens positief ben ik over het feit dat er een discussie komt over de benoemingen in die adviesraden, maar ook daarbij heb ik weer een paar kanttekeningen. Het kaartenbakmodel wordt door de minister gepresenteerd als het ei van Columbus. Ik heb juist geprobeerd om in mijn eerste termijn duidelijk te maken dat een kaartenbakmodel wellicht nog zinvol zou kunnen zijn als het gaat om technisch-specialistische onderwerpen.

Daarbij heb je immers gewoon de beste vakmensen nodig om een heel specifiek probleem op te lossen. Voor een vaccin, een technologie of een gevaarlijke stof heb je heel specifieke mensen nodig die je misschien nog in een kaartenbak kunt onderbrengen, maar als het gaat om de maatschappelijke vraagstukken waar wij hier week in, week uit mee worstelen, dan moet een aantal mensen met denkkracht bij elkaar gaan zitten. Dan zijn verschillende perspectieven gevraagd van mensen die multidisciplinair met elkaar in staat zijn om gedurende een aantal jaren een consistente redenering op te zetten. Die benadering mis ik in de beantwoording van de minister en dat gaat zij niet redden met een kaartenbakmodel.

Ik wil daar nog iets aan toevoegen. Ik heb het niet expliciet gehoord, maar wil hier toch even markeren dat het niet zo is dat politici een besmet volk zijn. In deze Kamer zitten tal van mensen die politiek geaffilieerd zijn, maar die toch ook nog een andere deskundigheid met zich brengen. Ik zou het toch wel heel erg zonde vinden als dat ertoe zou leiden dat van de deskundigheid van dat soort mensen geen gebruik meer zou kunnen worden gemaakt in de raden. Dat zou een miskening zijn van de positie en van de deskundigheid van de mensen die hier in de Kamer aanwezig zijn.

Een punt waar ik wel blij mee ben, is de aandacht die de minister heeft voor het feitelijke gebruik dat van de adviezen gemaakt wordt. Ook daar heb ik echter weer een kanttekening bij. Dat wordt heel eendimensionaal en heel instrumenteel gedaan. Er wordt gedaan alsof er aanbevelingen komen, alsof wij dan netjes turven of wij die wel of niet overgenomen hebben en alsof dat dan bepaalt of het advies effect heeft gehad. Ik kan tal van adviezen noemen die door de jaren heen de discussies gestuurd hebben. Ik noem de veranderingen in het zorgstelsel of de bevindingen van de commissie-Dijsselbloem. Ook het media-advies van de WRR heeft de discussie opengebroken. Je kunt niet meteen zeggen dat dit heel instrumenteel tot nieuw beleid heeft geleid, maar het heeft wel de discussie vlotgetrokken en in een eendimensionale benadering van het gebruik heeft dat geen plaats. Dat is ook voor onze fractie niet de goede weg.

De flexibilisering vind ik ook een positief punt. Ik ben blij dat de minister de flexibilisering van het adviesstelsel in haar notitie nadrukkelijk meeneemt. De vraag is even of wij daar weer een nieuwe, statische structuur van vijf clusters voor in het leven moeten roepen. Ik zie een flexibilisering veel meer daarin dat je ook van mensen uit de bestaande raden tijdelijke commissies kunt vormen. Dat kan ook uit de bestaande adviescolleges, en daarmee zeg ik niet dat ze allemaal zouden moeten blijven bestaan. Je kunt ook nu heel flexibel zijn door de deskundigen die wij al hebben, bij elkaar te zetten zodat zij zich kunnen buigen over een bepaald vraagstuk. Mijn vraag is dan eigenlijk hoe serieus wij bezig zijn met een daadwerkelijke verbetering van het adviesstelsel, zeker ook in ogenschouw genomen de opmerkingen van de minister over de evaluatie van de kaderwet. In haar beantwoording beluister ik dat die dus eind van dit jaar niet nodig is.

Tot slot: ik ben dus niet heel blij met dit debat. Wij zijn wel bereid om de notitie van de minister zo snel als mogelijk te bespreken. Die toezegging doen wij haar graag. Toch zijn wij er heel erg blij mee dat al die wetten in deze Kamer separaat zullen passeren, zodat wij ons daar onze eigen mening over kunnen vormen. Ik denk

Putters

dat de minister het citaat van Troelstra verkeerd geïnterpreteerd heeft, althans niet zoals ik het bedoeld heb. Troelstra heeft juist aangegeven dat een verankering van die adviescolleges nodig was om de dominantie van de advisering in het ambtelijke circuit enigszins aan banden te leggen en de positie van het parlement te versterken ten opzichte van de ambtelijke advisering. Met de lean-and-meanbenadering die wij hier hanteren, verzwakken wij in wezen juist de informatievoorziening aan het parlement. Ik ben er helemaal van overtuigd dat het kabinet zijn adviseurs wel weet te vinden.

□

De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. Ik zat nog even na te denken over twee sociaaldemocraten die discussiëren over de interpretatie van Troelstra, maar goed, ik heb die knop nu omgezet. Ook wij danken de minister voor haar beantwoording. Wij constateren op één punt overeenstemming, namelijk dat er aan de kant van de Kamer nagedacht zal worden over de inrichting van het adviesstelsel. Daarover zijn de minister en de Kamer het eens, maar daarna zie ik toch een probleem opkomen. De minister zegt dat er een nadere nota komt waarin zij ook belangrijke vragen wil meenemen als de functie van de adviesorganen, eventueel ook de positionering van de budgetten, de benoemingen. Als ik de minister zo hoor in haar eerste termijn, heb ik toch het gevoel dat zij redelijk zal uitkomen op het punt waar wij nu net waren. Als ik haar verdediging hoor, blijft zij specifiek uitgaan van de verdeling in vijf sectoren en is niet de vraag aan de orde of dat nu werkelijk leidt tot een flexibilisering. Ten aanzien van de positie van de RMO bijvoorbeeld wordt er direct bij gezegd dat daar al vrij duidelijke opvattingen over bestaan. Wat de probleemanalyse betreft, verwijst de minister consequent naar het feit dat er al twee evaluaties zijn gedaan. Ook als het gaat om de kwaliteit en de vraag hoe die zich verhoudt tot de bezuinigingen van 20% heb ik niet het gevoel dat de minister erg veel beweging laat zien. Daarover maken wij ons zorgen, maar wij zullen ons voorbereiden op wat nog volgt met betrekking tot de nota.

Ik heb nog een afsluitende opmerking met betrekking tot de onafhankelijkheid in relatie tot de tegenmacht. Ik hoorde de minister antwoorden dat het gaat om de onafhankelijkheid van de politiek, maar dat er aan de andere kant weer de tegenmacht van het kabinet is, want de maatschappelijke belangen weten het kabinet wel te bereiken. Het interessante is nu juist dat de onafhankelijkheid van de adviesstructuur zowel een onafhankelijkheid is van politieke stromingen, als van de onmiddellijke maatschappelijke belangen, en probeert op wat langere termijn op basis van wetenschappelijke inzichten die advisering vorm te geven. De kracht en de onafhankelijkheid van het adviesstelsel zijn te herleiden tot het feit dat tegen zowel tegen parlement als regering gezegd kan worden: u stelt die vraag wel, maar het is de verkeerde vraag. Dat is het interessante en kritische van het adviesstelsel.

Ik ben niet overtuigd door de redenering dat, als de overheid zelf 20% bezuinigt, dit automatisch zal leiden tot 20% minder adviesaanvragen. Ik wil graag dat de minister dit in de nota wat steviger onderbouwt.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens beide fracties die ik in eerste termijn vertegenwoordigde, dank ik de minister graag voor haar antwoord. Mijn indruk is dat er aandacht is voor een aantal fundamentele vragen. Daar ontbrak het in eerste instantie toch ietwat aan, om het voorzichtig te zeggen. Ik begrijp wel dat wij die fundamentele vragen vandaag niet even kunnen uitdiscussiëren. Daarvoor zal nog een ronde volgen, bij leven en welzijn. Ik wil daar nu dan ook niet op vooruitlopen en evenmin op de mogelijke uitkomsten van de discussie. De minister had daar al even, zij het vrijblijvend, op gepreludeerd. Wij gaan er dus van uit dat wat niet alleen door ons, maar ook door anderen vandaag te berde is gebracht, bij de opstellers van de notitie of nota meegenomen wordt in die zin dat men zich rekenschap geeft van wat hier vanmiddag verhandeld is.

Ik wil nog wel even stilstaan bij het beroemde, beruchte kaartenbakmodel. De heer Putters heeft hierover ook in tweede termijn weer gesproken. In de stukken heb ik gelezen dat het kabinet dit model vooral omarmt, omdat het verwacht dat daardoor minder adviescommissies ad hoc nodig zullen zijn. Nu kan ik mij daar wel degelijk iets bij voorstellen, maar als het gaat om dit model in relatie tot de wettelijke rol die op dit moment strategische adviescolleges hebben, ben ik er nog niet van overtuigd dat dit model zaligmakend zal zijn, om het zo maar even te noemen. Enfin, ik hoef daar niet diep op in te gaan, maar strategische adviescolleges hebben mijns inziens met name de taak om op hoofdlijnen van beleid op de middellange en lange termijn te adviseren. Ik weet niet of via het kaartenbakmodel altijd de juiste mensen op de juiste plaats komen en of daarmee voldoende continuïteit gegarandeerd is.

Voorts heeft de minister duidelijk en stellig gezegd dat het primaat bij de politiek ligt. Nu las ik in de beantwoording van vragen uit de Tweede Kamer: herinrichting van het kennis- en adviesstelsel is niet zozeer het versterken van het primaat van de politiek (dit ligt een beetje in de lijn van de heer Engels) als wel het tot stand brengen van een ontkokerd en afgeslankt adviesstelsel dat efficiënt adviseert en waarin kennis en beleid beter op elkaar aansluiten. Verder luidt het antwoord: wel bestaat het streven om de advisering beter te laten aansluiten op de adviesbehoefte van de politiek. De stellige uitspraak van de minister over het politiek primaat en deze antwoorden op vragen inzake het politiek primaat brengen mij toch enigszins in verwarring. Wellicht kan de minister daar, zo niet nu dan in haar nadere notitie of nota, aandacht aan besteden.

□

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Ook ik dank de minister uiteraard hartelijk voor haar reactie op de inbreng van de Kamer. Ik wil enkele dingen vaststellen met het oog op de komende visie.

De eerste vaststelling is dat ik de gevoelens van teleurstelling deel die met name mevrouw Bemelmans en de heer Putters hebben uitgesproken naar aanleiding van de vraag in hoeverre in die komende visie naast het kwantitatieve aspect het meer kwalitatieve aspect zal terugkeren. Ik heb niet gemerkt dat de minister daarover heel afwerend spreekt, maar ik heb ook niet gemerkt dat

Engels

zij op een aantal elementen dat in dat verband genoemd is even ruimhartig is ingegaan. Als de visie komt, moeten wij daar nog eens goed naar kijken.

Ik heb ook positieve dingen gehoord, die ik uiteraard graag naar mij toe haal. Zo komt er een bredere analyse, waarin dus niet alleen wordt gekeken naar de grondwettelijke adviescolleges en planbureaus, maar ook naar heel veel andere vormen van advies en kennis waarvan de overheid gebruik maakt. Dat is mooi. Nog mooier is dat de politieke dimensie ook in de analyse wordt meegenomen. Daarop heb ik ook de nadruk gelegd in mijn bijdrage. Als dat tot dit resultaat heeft geleid, is dat pure winst.

Het punt van het politiek primaat is heel boeiend en tegelijkertijd een beetje moeilijk. Ik begrijp uit de manier waarop de minister daarover spreekt, welke dilemma's daarbij spelen. Er is namelijk een groot risico dat door het voorstellen van het element politiek primaat bij het omgaan door regering, parlement (wetgever) met gevraagde en ongevraagde adviezen een grote mate van subjectiviteit ontstaat. Naar mijn idee vervaagt dan het onderscheid tussen opdracht en tegenmacht. Dit geldt zeker met het oog op de zin die de heer Holdijk terecht citeerde. De politieke behoefte is op dit punt dan een beetje gevaarlijk.

Ik vond het ook heel typerend dat de minister in dit verband op een gegeven moment sprak over "dapperheid". Wij hebben hier namelijk wel vaker debatten gehad. De minister wekt de indruk dat zij daadkrachtig en slagvaardig wil zijn. Knopen doorhakken, is ook belangrijk. De vraag is wel of een te grote mate van dapperheid in het licht van de risico's van het benadrukken van politiek primaat, op den duur niet contraproductief werkt. Deze opmerking maak ik in het algemeen, dus niet omdat ik in de oppositie zit. Mijn opmerking is dus, nogmaals, in het algemeen gemaakt, gezien het belang van kwaliteit van overheidsbeleid.

De minister heeft veel gezegd over onafhankelijkheid. Onafhankelijkheid van de advies- en infrastructuur is volgens mij het meest problematische element. Wij hebben gesproken over de politieke affiliaties. Die zijn er inderdaad in alle geledingen van onze kennis- en adviesinfrastructuur. Ik denk dat de aanname dat er volstrekte politieke neutraliteit in die functie zou kunnen zijn, wel eens illusoir zou kunnen blijken te zijn. Dit neemt niet weg dat er wel zicht moet blijven op en herkenbaarheid moet zijn van een zo groot mogelijke rationaliteit en objectiviteit en daarmee kwaliteit. Uiteindelijk zal er mijns inziens zicht moeten zijn op voldoende onafhankelijkheid van de adviezen en de kennis waarvan de overheid gebruik maakt. Ik ben wel heel benieuwd op welke manier met name dit element in de komende visie wordt meegenomen.

Dit debat zullen wij ongetwijfeld voortzetten, zodra die visie er is. De heer Putters heeft namens ons allemaal een toezegging gedaan. Wat mij betreft, is dat niet vergeefs geweest. Ik zal dus graag aan zijn zijde staan om het debat voort te zetten, niet alleen over kwantiteit, maar hopelijk ook meer over kwaliteit.

□

Minister **Ter Horst**: Voorzitter. De heer Schaap heeft woorden gekozen die de mijne zouden kunnen zijn. Mijn opvattingen lopen voor een deel parallel met die van hem. Hij heeft verder gezegd dat hij naar aanleiding van

de nota een fundamentele debat over dit onderwerp met mij wil voeren. Ik verheug mij daarop.

Mevrouw Bemelmans is van mening dat de huidige voorstellen te zeer met de kaasschaaf en onder het mom van vernieuwing tot stand zijn gekomen. De koppeling tussen de noodzaak tot bezuiniging enerzijds en een inhoudelijk voorstel anderzijds is altijd wat problematisch. Ik hoop echter dat haar indruk dat het mij uitsluitend om een bezuinigingsoperatie zou gaan, wordt weggenomen als wij over de analyse in mei of later van gedachten wisselen. Ik moet daarbij echter wel zeggen dat ik gehouden ben om een coalitieakkoord uit te voeren dat door drie partijen is onderschreven. Daarin is een bezuiniging op het adviesstelsel opgenomen. Ik voel mij daarom niet vrij allerlei voorstellen te doen waarvan deze bezuiniging geen onderdeel uitmaakt. Dat zou mij immers terecht door de collega's in het kabinet worden verweten.

Mevrouw Bemelmans stelt dat voor planbureaus de voorstellen moeilijk te accepteren zijn. Ik kan mij hierbij iets voorstellen. Daarnaast spreekt zij over de onafhankelijkheid van adviesorganen. Ik denk dat wij met elkaar ook mogen rekenen op de onafhankelijkheid van de Kamer bij het debat over de positie van adviesorganen.

Over de kwestie van de kaartenbak versus vaste adviescommissies zegt mevrouw Bemelmans dat zij er niet van overtuigd is dat de kaartenbak tot een voordeel zal leiden. Andere leden hebben hierover ook gesproken. Ik stel voor om naar aanleiding van de notitie terug te komen op de vraag, wanneer een kaartenbak nuttig is en wanneer wellicht helemaal niet. Ik ben van mening dat het bij sommige vraagstukken en strategische adviezen ongewenst is als er steeds een ander gezelschap optreedt, zeker als het adviezen betreft over een lage termijn. Dat leidt immers niet tot de beste adviezen. Ook voor mij ligt de kwestie dus niet zwart-wit en ook ik wil niet in alle gevallen werken met een kaartenbakstructuur. Ik kan mij zelfs goed voorstellen dat je daarvoor in sommige gevallen juist niet kiest.

Mevrouw Bemelmans vroeg verder hoe het nu zit met de bestuurlijke drukte op het departement. Ik kan haar zeggen dat zij mij altijd aan haar zijde vindt als het hierover gaat. Ik ben niet van mening dat het onmiddellijk tot een verbetering leidt als je werk met minder mensen doet. Werken met minder mensen leidt echter wel vaak tot een hoger tempo in de besluitvorming. Ik kom hierover straks nog terug bij mijn reactie op wat de woordvoerder van de SP-fractie hierover heeft gezegd. Ik constateer dat mevrouw Bemelmans een voorstander is van de vermindering van de bestuurlijke drukte op de departementen. Waarom is het dan voor haar onbespreekbaar om hetzelfde te doen bij de planbureaus?

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Ik wil niet uitsluiten dat ik mij onzorgvuldig heb uitgedrukt. Het ging mij echter om de bestuurlijke drukte in relatie tot het plan- en advieswezen. In hoeverre creëren departementen zelf de voorwaarden voor diversiteit en een gebrek aan intersectorialiteit, waar vervolgens de adviesraden de schuld van krijgen? Daarover ging mijn vraag.

Minister **Ter Horst**: Ik zeg nogmaals dat dit mijns inziens te maken heeft met de structuur van de adviesraden die wij kennen. Er is voor elk onderwerp een aparte adviesraad. Dit leidt tot grotere bestuurlijke drukte. Stel dat er maar twee adviesraden zouden zijn. In zo'n situatie

Ter Horst

is het veel simpeler om aan een van de twee adviesraden een advies te vragen. Dit zou daarom de bestuurlijke drukte absoluut doen afnemen. Ik realiseer mij dat dit een theoretisch voorbeeld is, maar mevrouw Bemelmans zal begrijpen in welke richting ik denk.

Ik ben blij dat de frequentie van de blijdschap van de heer Vliegenthart met de minister van BZK groter is dan de frequentie van interpellaties in de Eerste Kamer. Dat heb ik wel nodig, want mij eigen partij is wat minder blij met mij. Dit neutraliseert elkaar misschien een beetje. Ik ben blij dat de heer Vliegenthart de helderheid op prijs stelt. Ik hoop die nog een tijdje vol te houden.

De heer Vliegenthart heeft mij een interessant punt meegegeven. Hij constateert dat verantwoordelijkheden van het Rijk worden gedecentraliseerd naar gemeenten en provincies en hij vraagt wat dit betekent voor de adviesstructuur. Ik denk dat advisering over de gedecentraliseerde punten een verantwoordelijkheid wordt van provincies en gemeenten. De vraag of zij zich over de punten willen laten adviseren, is aan hen.

De heer Vliegenthart vraagt ook om een ondergrens voor de externe activiteiten. Wij zijn razendsnel; ik heb het nog even laten nazoeken en kan hem melden dat hij gelijk heeft als wij het hebben over projectfinanciering. Van het geld voor het SCP heeft 35% betrekking op projectfinanciering. Dit valt echter onder de noemer waarover ik het zojuist had, namelijk de advisering in opdracht van departementen. Deze adviezen worden dus niet uitgevoerd in opdracht van externe partijen buiten de rijksoverheid; het betreft alleen opdrachten van departementen. Ik heb verder nog even na laten gaan of het SCP externe financiering heeft. Dat is niet het geval.

De heer Putters verwijst nogmaals naar het onderwijsdebat. Ik wil niet flauw zijn en ik heb geen oordeel over de totstandkoming van allerlei herstructureringen in het onderwijs. Deze herstructurering is echter uiteraard wel tot stand gekomen onder de bestaande adviesstructuur. Kennelijk heeft die niet geleid tot andere besluitvorming over het onderwijs. Volgens de redenering van de heer Putters is de bestaande adviesstructuur dus niet effectief geweest. Wij verschillen met elkaar van mening over waar wij naar toe moeten, maar wij zijn het in ieder geval met elkaar eens over het feit dat de huidige adviesstructuur op dit punt niet heeft geleid tot het gewenste resultaat.

De heer **Putters** (PvdA): Ik heb al eerder gezegd dat ik het hiermee eens ben. Dit betekent mijns inziens echter dat er een veel bredere analyse nodig is. Ik verzeker u namelijk dat als het eerste het beste adviesrapport van een van de clusterraden, bijvoorbeeld over onderwijs, bij uw collega van het ministerie van OCW op het bord komt, het nog maar de vraag is of zijn collega's die er iets mee te maken hebben, over dat rapport zullen spreken. Laat staan dat alle relevante commissies aan de overkant van het Binnenhof over dat rapport zullen spreken. Met andere woorden; er is een veel bredere analyse nodig om de adviesstructuur daadwerkelijk effectief te maken. Wij moeten ook ons eigen handelen bezien. Welke vragen stellen wij en hoe functioneren wij zelf? Ik vind dat de vragen niet eenzijdig bij de structuur van het adviesstelsel neergelegd moeten worden. Geen clusteraar kan daarin verbetering brengen.

Minister **Ter Horst**: Ik was ook wat teleurgesteld toen u zei dat de minister geen inhoudelijke kwesties aan de

orde wil stellen. Dat wil de minister wel. Ik heb geprobeerd in de inleiding van mijn betoog aan te geven welke vragen voor mij relevant zijn. Daarbij hoort ook de vraag wat er door de regering en het parlement met de adviezen wordt gedaan en de vraag over welke belangrijke onderwerpen wij advisering willen. Naast de vragen die door de woordvoerder van de fracties van de SGP en de ChristenUnie zijn genoemd, zijn dit de vragen die van belang zijn. Dit zijn ook de vragen die de basis moeten vormen voor de keuze die wij daadwerkelijk met elkaar gaan maken. Ik wil echter wel gezegd hebben dat de bestaande adviesstructuur ons bij de besluitvorming over het onderwijs niet geholpen heeft. Wij zouden moeten nadenken over de vraag welke adviesstructuur ons wél kan helpen bij het nemen van de juiste beslissingen. Het is overigens altijd achteraf gemakkelijk om te zeggen dat je niet de juiste beslissing hebt genomen.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Dit vind ik een wel heel interessante redenering. Uit het feit dat er een bepaalde adviesstructuur is en het feit dat er in het beleid iets is misgegaan, wordt geconcludeerd dat de adviesstructuur niet heeft kunnen voorkomen dat er bij het beleid verkeerde keuzes zijn gemaakt. Dit lijkt mij een "fallacy" in de redenering, om met de Engelsen te spreken. Het gaat toch om het gebruik dat is gemaakt van het advies en van adviesraden? Je kunt het toch aan het feit dat de adviesraden bestaan niet wijten dat het beleid niet effectief is? Sorry, maar af en toe snap ik de minister niet meer.

Minister **Ter Horst**: Ik zeg dit ook niet maar zo ins Blaue hinein, maar ik reageer op wat de heer Putters hierover heeft gezegd. Volgens hem zou de commissie-Dijsselbloem hebben aangetoond hoe belangrijk het is dat er adviezen worden verstrekt. Want, zei de heer Putters, ook over het onderwijsveld zijn kritische adviezen verstrekt. Ik reageer daarop met de opmerking dat kennelijk de toen bestaande adviesstructuur en de manier waarop daarmee is omgegaan er niet toe heeft geleid dat op dit punt de goede keuzes zijn gemaakt.

De heer **Putters** (PvdA): De minister kan toch niet volhouden dat wij geen behoefte hebben aan goed advies omdat wij niets met adviezen doen? Ik heb wel degelijk gezegd dat de Onderwijsraad kritische adviezen heeft uitgebracht, maar de politiek heeft er gewoon te weinig mee gedaan. Op de een of andere manier zitten wij in een cirkelredenering, maar de minister kan niet volhouden dat, omdat er niets met de adviezen is gedaan, hoewel ze misschien wel goed waren, het daarom niet anders moet of kan.

Minister **Ter Horst**: Ik heb altijd geleerd: $e = k \times a$. Dat betekent: effect is kwaliteit maal acceptatie. Je kunt kwalitatief heel goede adviezen geven, maar voordat erover kan worden geadviseerd, moeten ze worden gelezen. Als die adviezen niet worden gelezen, hebben ze geen enkel effect. Ik zeg niet dat, als adviezen niet worden gelezen, er daarom geen advies meer moet worden gegeven, maar dan moet de heer Putters het omgekeerde ook niet zeggen.

De heer **Putters** (PvdA): Dat is goed, maar ik wil wel graag van de minister weten hoe zij de acceptatie van de

Ter Horst

adviezen die straks van de clusterraden komen, gaat bevorderen.

Minister **Ter Horst**: Mijn verantwoordelijkheid strekt zich niet tot in het oneindige uit. Ik ben er toch niet verantwoordelijk voor of de heer Putters een advies wel of niet leest? Het is aan degenen die wordt geadviseerd, regering en parlement, om te beslissen of adviezen wel of niet worden gelezen. Ik constateer samen met de Kamer dat er adviezen worden gegeven die niet worden gelezen en dat is buitengewoon jammer.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Dat onderstreept de analyse die hier eerder vanmiddag is gemaakt, namelijk dat er een heel gevaarlijke kant zit aan het voorstellen van het primaat van de politiek, doordat er niet naar adviezen wordt geluisterd. Daardoor worden verkeerde beslissingen genomen. Dus is vaak sprake van mislukt beleid. Dat element moet volgens mij heel nadrukkelijk terugkomen in de visie van de minister. De minister bedoelt het waarschijnlijk niet zo, maar zij wekt de suggestie dat dit ligt aan het feit dat de adviesstructuur niet goed werkt. Mijn reactie is dezelfde als die van mevrouw Bemelmans en de heer Putters, namelijk dat de politieke besluitvorming niet goed is geweest. Die erkenning zou veel beter aansluiten bij de werkelijkheid.

Minister **Ter Horst**: Stel dat via onze adviesstructuur 500 adviezen per jaar worden verstrekt en dat nog niet eens de helft daarvan wordt gelezen. Dan heb je toch de neiging om ook iets aan de structuur te doen? Ik kan niemand dwingen om die 500 adviezen te lezen, maar dan wordt er veel werk verzet door kwalitatief goede mensen, dan worden goede adviezen geproduceerd, terwijl er niets mee gebeurt. Dat vinden wij geen van allen een wenselijke situatie. Daarom moeten wij ook naar de structuur van de advisering kijken.

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Ik ben dan benieuwd welke analyses wel zijn opgevolgd en welke niet. Kan de minister dat in de nota meenemen?

Minister **Ter Horst**: Ik weet niet of dat bekend is. Ik weet niet of alle adviezen aan regering en parlement al of niet zijn opgevolgd.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik begrijp dat het niet lukt om die allemaal mee te nemen, maar wellicht kan een kleine inventarisatie worden gemaakt, want ik ben wel benieuwd welk soort adviezen wel aansluit en welk soort niet.

Minister **Ter Horst**: Ik zal bezien wat ik kan doen, maar ik beloof niets.

De heer Putters heeft ook iets gezegd over de kaartenbak, maar daar ben ik al op ingegaan. Hij stelde verder, als ik hem goed heb begrepen, dat ik het niet nodig vind om de Kaderwet te evalueren. Dat heb ik niet gezegd, maar dat vind ik ook niet. Ik heb alleen gezegd dat wij niet op die evaluatie hoeven te wachten om een oordeel uit te spreken over de toekomst van het adviesstelsel. De evaluatie van de Kaderwet behelst namelijk ook heel andere dingen dan waarover wij nu spreken.

Over de interpretatie van het door Troelstra gestelde moeten wij nog maar een keer tijdens een gezellig

dinertje spreken. Ik reageerde op de woorden van de heer Putters dat het amendement-Troelstra voortkwam uit de parlementaire onrust over de vele adviesinstanties waarmee de regering zich omringde. Men vreesde een adviescircuit van door de regering aangezochte belanghebbenden. Ik had het niet in die zin gelezen dat het over ambtenaren ging. Wij spreken daar nog wel eens over door, want het is niet zo vreselijk belangrijk.

De heer Laurier verwacht dat ik met hetzelfde voorstel zal komen als wat er nu ligt. Kennelijk heb ik mij niet zorgvuldig uitgedrukt, want ik heb bedoeld te zeggen dat ik op basis van de analyse met scenario's zou komen. Dat geeft al aan dat niet sprake is van één voorstel, maar van diverse voorstellen. Die kunnen de discussie in de Tweede en de Eerste Kamer opener maken. Ook biedt dit de partijen de mogelijkheid om zich aan te sluiten bij het ene dan wel het andere scenario, al zullen wij uiteindelijk tot één scenario moeten komen, want anders kunnen wij de desbetreffende stap niet zetten.

De heer Laurier vraagt mij om die 20% minder beleid en advies steviger te onderbouwen. Ik kom daar in de notitie op terug.

De heer Holdijk gaat ervan uit dat de minister zich rekenschap zal geven van wat hier vandaag is besproken. Uiteraard, want anders staan wij hier voor niets. Ik neem de opmerkingen van de Kamer graag ter harte. De heer Holdijk heeft ook gesproken over het kaartenbakmodel, maar dat laat ik verder rusten. Ook heeft de heer Holdijk nog gesproken over het politieke primaat. Ik ga uit van het uitgangspunt dat het primaat bij de politiek ligt. Ik verschil daarin ten principale van mening met D66. Ik vind dat adviezen van grote waarde kunnen zijn bij het daadwerkelijk inhoud geven aan dat primaat. Ik ben gevoelig voor het argument dat het, los van het politieke primaat, zinvol kan zijn dat er adviezen worden gegeven en dat door buitengewoon deskundige mensen wordt meegedacht over de wijze waarop wij Nederland vorm willen geven. Ik kan dus geen of-of-antwoord geven. Wat mij betreft gaat het om beide, maar mijn uitgangspunt is dat het primaat bij de politiek ligt. Ik zie adviesraden dus niet in eerste instantie als interessante clubjes die ook meedenken en meepraten over het beleid in Nederland, maar ik vind wel dat ook burgers daarin een rol zouden moeten kunnen spelen.

Ik hoop dat ik de heer Engels heb overtuigd. Als dat nog niet is gelukt, hoop ik dat dit gebeurt in het kader van de notitie waarover wij nog komen te spreken. Het gaat mij absoluut ook om de kwalitatieve aspecten van het adviesstelsel en niet alleen om de kwantitatieve.

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Wil de minister ingaan op mijn verzoek om met haar collega's in het kabinet te bespreken of zij in de begrotingen van de departementen duidelijk willen aangeven hoe het is gesteld met de balans tussen commercieel advies en de adviesaanvragen richting de adviescolleges? Dan kunnen het parlement volgen hoe dit zich ontwikkelt.

Minister **Ter Horst**: Moet ik mijn collega's over hun begrotingen spreken?

De heer **Putters** (PvdA): Ik zeg het heel voorzichtig, omdat de minister anders stelt dat haar portefeuille niet verder reikt. Wij hebben vandaag ook gesproken over de verhouding tussen commercieel advies en advisering door het adviesstelsel. Ik voorspel dat het commercieel

Ter Horst

advies waarschijnlijk toe zal nemen als het andere afneemt, maar dat weten wij niet. Ik vind het belangrijk dat wij via de begrotingen kunnen volgen wat er wordt uitgegeven aan commercieel advies en advies via het adviesstelsel.

Minister **Ter Horst**: Wij hebben afgesproken dat in het sociaal jaarplan een overzicht komt te staan van wat er door departementen wordt uitgegeven aan externe advisering. Dan beschikt de Kamer over de getallen. Dan kan zij zelf laten nagaan wat er wordt uitgegeven aan interne advisering door de adviescolleges. In totaliteit gaat het om 22 mln.

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Ik verzoek u even te schorsen, opdat wij kunnen overwegen of wij in derde termijn een motie indienen.

De **voorzitter**: Hoe lang heeft u nodig?

De heer **Putters** (PvdA): Een enkele minuut.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Ik bedank de minister voor haar beantwoording in tweede termijn. De antwoorden hebben onze Kamer ertoe gebracht om toch een motie te willen indienen in derde termijn, waarmee wij in ieder geval duidelijk willen maken op welke onderdelen wij de toekomstige structuur van het kennis- en adviesstelsel zullen beoordelen. Wij hebben goed naar de minister geluisterd. Op onderdelen heeft zij een aantal handreikingen gedaan, maar deze zijn voor onze Kamer nog niet voldoende. Wij hebben daarom in een motie vastgelegd wat voor ons de ijkpunten zullen zijn op basis waarvan wij de vóór Pinksteren te ontvangen notitie zullen beoordelen, zodat de minister weet op welke wijze wij deze snel daarna met elkaar zullen bespreken.

De heer **Schaap** (VVD): De heer Putters heeft het over "Kamer". Ik neem aan dat hij niet de gehele Kamer bedoelt.

De heer **Putters** (PvdA): Excuus, ik neem aan dat de voorzitter voorleest welke Kamerleden de motie ondertekend hebben.

Motie

De **voorzitter**: De voorzitter is zoals altijd in handen van deze Kamer, dus ik zal de motie voorlezen.

Door de leden Putters, Bemelmans-Videc, Holdijk, Laurier, Vliegenthart en Engels wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat brede informatievoorziening en onafhankelijk deskundig advies van wezenlijke betekenis zijn voor regering en parlement als wetgever;

overwegend dat daartoe een goed, en op continue basis functionerend stelsel van adviescolleges niet gemist kan worden;

constaterende dat de probleemanalyse welke ten grondslag ligt aan de herziening van het adviesstelsel zoals verwoord in de Nota Vernieuwing Rijksdienst niet overtuigt en leidt tot onvoldoende gevalideerde conclusies en voorstellen, en voorts dat de voorstellen geen of onvoldoende rekening houden met de wens van de Kamer, zelfstandig advies te kunnen vragen aan adviescolleges;

verzoekt de regering om een nieuwe analyse voor de herinrichting van het adviesstelsel te presenteren, waarbij wordt ingegaan op:

- de variëteit in functies van vaste adviescolleges, van planbureaus en overige kennisinstituten;
- de variëteit aan sectoren en beleidsvraagstukken die in meerjarig perspectief, ook intersectoraal, continue en consistente analyse vereisen;
- de versterking van brede informatievoorziening voor en onafhankelijk deskundig advies aan het parlement;
- de wenselijkheid van gevraagde én ongevraagde advisering door de adviescolleges;
- het vergroten van zowel de bruikbaarheid van adviezen als de bewaking van de ruimte voor tegenspraak;
- het benutten van de mogelijkheden die de Kaderwet adviescolleges biedt om verbeteringen in het adviesstelsel aan te brengen, mede in het licht van eerdere en aangekondigde evaluaties van de Kaderwet adviescolleges,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter C (31201).

Ik geef het woord aan de minister in derde termijn, indien zij dit wenst.

Minister **Ter Horst**: Ik heb geen behoefte om te reageren op deze motie.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor haar reactie in derde termijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

Sluiting 18.43 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

- a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:
4 maart 2008 (hamerstuk)