



Bijlage behorende bij Eilandsverordening vaststelling diverse ontwerp-landsverordeningen land Curaçao (A.B. 2010 no. 87)

LANDSVERORDENING van de
houdende regels met betrekking tot de advisering
in zaken van algemeen verbindende voorschriften
of te voeren beleid van het land Curaçao
(Landsverordening adviescolleges)

IN NAAM DER KONINGIN!

DE GOUVERNEUR van Curaçao

In overweging genomen hebbende:

dat het wenselijk is, mede in verband met artikel 72 van de Staatsregeling, algemene regels te stellen over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Land;

gelet op artikel III van de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

In deze landsverordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. adviescollege: een college dat krachtens publiekrecht tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het land;
- b. de Minister: de Minister die het aangaat.

Artikel 2

Geen adviescollege in de zin van deze landsverordening is:

- a. een college als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening administratieve rechtspraak;
- b. een college dat voor meer dan de helft uit ambtenaren bestaat die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende dienst of instelling, en die in verband met hun werkzaamheden in dat college zitting hebben.

Artikel 3

De hoofdstukken 3 en 5 en artikel 28 gelden niet ten aanzien van adviescolleges waarvan de adviestaak, bedoeld in artikel 1, onderdeel a, niet de hoofdtak is.

HOOFDSTUK 2. HET INSTELLEN VAN ADVIESCOLLEGES

Artikel 4

Een adviescollege wordt bij landsverordening ingesteld.

Artikel 5

1. In afwijking van artikel 4 kan een adviescollege voor de advisering over een in de tijd beperkt vraagstuk bij landsbesluit worden ingesteld voor de duur van ten hoogste vier jaar. Deze termijn kan bij landsbesluit met ten hoogste twee jaar worden verlengd.
2. Een besluit op grond van het eerste lid wordt niet eerder genomen dan vier weken nadat het voornemen daartoe in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers, aan de Staten is medegedeeld.

Artikel 6

1. In afwijking van artikel 4 kan een adviescollege voor de eenmalige advisering over een bepaald vraagstuk bij landsbesluit of bij ministeriële beschikking, in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers, worden ingesteld voor de duur van de advisering.
2. Een besluit op grond van het eerste lid wordt onverwijld aan de Staten medegedeeld.
3. In afwijking van de artikelen 11 en 13 kunnen de leden van een college als bedoeld in het eerste lid worden benoemd en ontslagen door de Minister.
4. Op een college als bedoeld in het eerste lid zijn de artikelen 17 en 18, hoofdstuk 5 en de artikelen 28 en 33 niet van toepassing. Op het advies van een dergelijk college is artikel 24 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 7

Alle landsverordeningen, landsbesluiten en ministeriële beschikkingen tot instelling van adviescolleges worden mede door de Minister van Algemene Zaken ondertekend.

Artikel 8

Bij de instelling van een adviescollege wordt de adviestaak omschreven.

Artikel 9

De artikelen 4 tot en met 8 zijn van overeenkomstige toepassing op het toekennen van een adviestaak als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, aan een college dat krachtens publiekrecht een andere taak heeft.

HOOFDSTUK 3: SAMENSTELLING EN INRICHTING VAN ADVIESCOLLEGES

Artikel 10

Een adviescollege bestaat uit ten minste drie en ten hoogste zeven leden, de voorzitter daaronder begrepen. Het adviescollege kan uit de leden een ondervoorzitter aanwijzen.

Artikel 11

1. De leden van een adviescollege worden bij landsbesluit benoemd.
2. De leden worden benoemd voor ten hoogste vier jaar. Herbenoeming kan twee maal en telkens voor ten hoogste vier jaar plaatsvinden.
3. De Minister draagt zorg voor openbaarmaking van een vacature in een adviescollege, niet zijnde een college als bedoeld in artikel 6.

Artikel 12

1. De leden van een adviescollege worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring.
2. Ambtenaren, die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende dienst of instelling worden niet benoemd tot lid van een adviescollege dat tot taak heeft te adviseren over onderwerpen waarbij zij in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn.

Artikel 13

Leden van adviescolleges worden op eigen aanvraag door de Minister ontslagen. Zij kunnen voorts bij landsbesluit worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden.

Artikel 14

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

Artikel 15

1. Een adviescollege heeft een secretaris.
2. De secretaris is voor zijn werkzaamheden voor het adviescollege uitsluitend verantwoording schuldig aan het adviescollege.
3. Aan de secretaris kunnen andere medewerkers worden toegevoegd.
4. De secretaris en de andere medewerkers zijn geen lid van het adviescollege.
5. De Minister benoemt, bevordert, schorst en ontslaat, na overleg met de voorzitter van het adviescollege, de secretaris en de andere medewerkers.

Artikel 16

Een adviescollege kan ter voorbereiding van één of meer adviezen uit zijn midden commissies instellen.

HOOFDSTUK 4: ADVISERING EN STANDPUNTBEPALING

Artikel 17

Een adviescollege adviseert op schriftelijk verzoek van de Minister of van de Staten.

Artikel 18

Een adviescollege kan de Minister uit eigen beweging adviseren. Van een voornemen daartoe stelt het adviescollege de Minister en de Staten onverwijld in kennis.

Artikel 19

1. Een adviescollege kan zich voor het inwinnen van inlichtingen wenden tot daartoe door de Minister aangewezen ambtenaren.
2. Een adviescollege kan zich doen bijstaan door andere personen, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak nodig is.

Artikel 20

1. Een adviescollege beraadslaagt en besluit in vergadering over de uit te brengen adviezen.
2. Over de uit te brengen adviezen wordt niet besloten dan in aanwezigheid van ten minste de helft van de leden.
3. De adviezen worden uitgebracht overeenkomstig het gevoelen van de meerderheid van de ter vergadering aanwezige leden, waarbij ieder lid één stem heeft.
4. Indien het nodig is over het besluit tot vaststelling van het advies bij wijze van stemming te beslissen, wordt dat besluit bij meerderheid van stemmen opgemaakt.
5. Indien de stemmen staken, wordt de besluitvorming aangehouden tot de volgende vergadering, tenzij de advisering niet uitgesteld kan worden of de vergadering voltallig is. In deze gevallen beslist de stem van de voorzitter. Van die omstandigheid wordt in het advies melding gemaakt.
6. Een lid dat ter vergadering een standpunt heeft ingebracht dat afwijkt van het gevoelen van de meerderheid, kan over dat standpunt een afzonderlijke nota bij het advies voegen.

Artikel 21

Een adviescollege kan zijn werkwijze nader vaststellen in een reglement van orde.

Artikel 22

Indien een advies wordt uitgebracht aan de Staten, zendt het adviescollege een afschrift van het advies aan de Minister.

Artikel 23

1. Adviescolleges kunnen gezamenlijk advies uitbrengen en zijn daartoe verplicht, indien dat bij het adviesverzoek is verzocht.

2. De betrokken colleges regelen in onderling overleg hun werkwijze bij gezamenlijke advisering.
3. De betrokken colleges zijn gezamenlijk bevoegd voor het voorbereiden van een gezamenlijk advies een gemengde commissie, uit hun midden, in te stellen.

Artikel 24

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

HOOFDSTUK 5: BEGROTING EN PROGRAMMERING

Artikel 25

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

Artikel 26

1. Een adviescollege zendt de Minister jaarlijks vóór 1 september een ontwerp voor een werkprogramma voor het volgende kalenderjaar. De Minister verstrekt het adviescollege daartoe tijdig een overzicht van de voornemens om advies te vragen.
2. In het werkprogramma wordt rekening gehouden met onvoorziene adviesverzoeken en met de bevoegdheid tot advisering uit eigen beweging.
3. De Minister stelt het werkprogramma vast en zendt dit jaarlijks op de tweede dinsdag van september aan de Staten.
4. De Minister kan het werkprogramma wijzigen.

Artikel 27

Een adviescollege houdt bij het vervullen van zijn taak zoveel mogelijk rekening met het werkprogramma. Onverminderd de Comptabiliteitslandsverordening vervult het zijn taak met de middelen die ingevolge de begrotingslandsverordening ter beschikking zijn gesteld.

HOOFDSTUK 6: VERSLAGLEGGING EN EVALUATIE

Artikel 28

1. Een adviescollege brengt jaarlijks vóór 1 april verslag uit van zijn werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar.

2. Op verzoek van de Minister, maar ten minste elk vierde jaar, stelt het adviescollege een evaluatieverslag op waarin het aandacht besteedt aan zijn taakvervulling.
3. Het jaarverslag en het evaluatieverslag worden gezonden aan de Minister. Het evaluatieverslag wordt tevens gezonden aan de Minister van Algemene Zaken en aan de Staten.
4. De Minister stelt de Staten in kennis van zijn standpunt over het evaluatieverslag. Artikel 24 is daarbij van overeenkomstige toepassing.

Artikel 29

Een adviescollege verstrekt desgevraagd aan de Minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen. De Minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

Artikel 30

De Minister van Algemene Zaken zendt elke vier jaar aan de Staten een verslag over de doeltreffendheid en effecten van deze landsverordening in de praktijk.

HOOFDSTUK 7: OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 31

De Landsverordening materieel ambtenarenrecht wordt als volgt gewijzigd:
In artikel 2, eerste lid, wordt een onderdeel j. toegevoegd, luidende:

- j) de leden van een adviescollege als bedoeld in de Landsverordening adviescolleges, niet zijnde een adviescollege als bedoeld in artikel 3 van die landsverordening.

Artikel 32

De Comptabiliteitslandsverordening wordt als volgt gewijzigd:
Na artikel 9 wordt een nieuw artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 9a

Voor adviescolleges als bedoeld in de Landsverordening adviescolleges, niet zijnde een adviescollege als bedoeld in artikel 3 of artikel 6 van die landsverordening, geldt dat de begroting van de meest betrokken ministerie, in een afzonderlijk begrotingsartikel, de begroting van uitgaven bevat, verbonden aan de taakvervulling door bedoeld adviescollege.

Artikel 33

Na de instelling van een adviescollege stelt de Minister voor dat college een werkprogramma vast voor het resterende deel van het kalenderjaar waarin het is ingesteld en, indien de instelling heeft plaatsgevonden na 31 augustus, tevens voor het daaropvolgende kalenderjaar. Artikel 26 is daarbij zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing.

Artikel 34

Deze landsverordening treedt in werking op het tijdstip waarop de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen in werking treedt.

Artikel 35

Deze landsverordening kan worden aangehaald als: Landsverordening adviescolleges.

Gegeven te

De Minister van Algemene Zaken,

Uitgegeven de
De Minister van Algemene Zaken,



Bijlage behorende bij Eilandsverordening vaststelling diverse ontwerp-landsverordeningen land Curaçao (A.B. 2010 no. 87)

LANDSVERORDENING van de
houdende regels met betrekking tot de advisering
in zaken van algemeen verbindende voorschriften
of te voeren beleid van het Land Curaçao
(Landsverordening adviescolleges)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Met de onderhavige ontwerp-landsverordening wordt een algemeen wettelijk kader geboden, waarbinnen adviescolleges tot stand kunnen worden gebracht en waarbinnen zij hun adviestaak kunnen uitoefenen. De voorgestelde regeling geldt zowel voor de vaste colleges in de zin van artikel 70 van de Staatsregeling als voor colleges met een tijdelijke of eenmalige adviestaak ten aanzien van wetgeving of beleid. Het ontwerp draagt een sterk harmoniserend karakter.

Deze ontwerp-landsverordening is een logisch uitvloeisel van het staatkundige hervormingstraject binnen het Koninkrijk der Nederlanden, waarbij Curaçao heeft aangegeven een nieuw en sober stelsel van adviescolleges tot stand te willen brengen. Met ingang van..... zal het nieuwe stelsel van adviescolleges tot stand worden gebracht. Het stelsel dient de inzichtelijkheid in het nieuwe bestel, de rechtseenheid en de rechtszekerheid, indien in het nieuwe adviesstelsel de nieuwe adviescolleges waar mogelijk op uniforme wijze worden ingesteld en ingericht.

De thans voorgestelde regeling geldt voor alle adviescolleges in zaken van te voeren beleid en regelgeving van de overheid van het land Curaçao. Voor zover ten aanzien van bepaalde adviescolleges bijzondere of afwijkende regels noodzakelijk zijn, kan bij bijzondere wet van de voorgestelde regeling worden afgeweken.

Het voorstel bevat regels van publiekrecht met betrekking tot de instelling, samenstelling en werkwijze van adviescolleges van het land Curaçao. Bij de vormgeving is in het bijzonder aandacht geschonken aan de wenselijkheid en effectiviteit van handhaving dan wel voortzetting van het nu nog bestaande, in zekere opzicht, onoverzichtelijk stelsel van adviesraden, adviescommissies en advieswerkgroepen (zie overzicht in bijlage 1). Mede naar aanleiding van de daarover gevoerde discussie werd het wenselijk en noodzakelijk geacht het huidige stelsel grondig te herzien. De onderhavige ontwerp-landsverordening strekt daartoe.

Het primaat van de politiek heeft daarin onder meer gestalte gekregen in de sterke betrokkenheid van zowel de raad van ministers als de Staten bij het tot stand brengen en in stand houden van adviescolleges. De scheiding tussen advies en overleg, die tot dusverre in ons politiek-bestuurlijk bestel niet altijd even duidelijk is te trekken, zal worden gerealiseerd door middel van de regel dat de leden van adviescolleges op grond van hun deskundigheid worden benoemd. Toekomstige uitdijning van het adviesstelsel of “wildgroei” zal worden tegengegaan door voorschriften over het instellen van adviescol-

leges en de daaruit voortvloeiende motiveringsplicht, alsmede door de in de ontwerp-landsverordening neergelegde verplichtingen tot verslaglegging en evaluatie. Voorts zij gewezen op de in het ontwerp verankerde eis adviescolleges in verschillende opzichten evenwichtig samen te stellen.

NOODZAAK VAN ALGEMENE REGELS

Achtergrond van de indiening van deze ontwerp-landsverordening is, zoals hiervoor aangegeven, de wenselijkheid om af te stappen van het huidige, weinig inzichtelijke stelsel van adviescolleges, adviesraden en advieswerkgroepen en om in het nieuwe staatkundige bestel een uniform en sober stelsel van adviescolleges tot stand te brengen. In de tweede plaats blijkt uit een beoordeling van de bestaande wettelijke regelingen inzake adviescolleges, adviescommissies en advieswerkgroepen dat er toch grote onderlinge verschillen bestaan. Ten aanzien van bepaalde onderwerpen zijn per adviserend orgaan afwijkende regelingen getroffen, zonder dat daarvoor een draagkrachtige motivering kan worden aangewezen. Een sprekend voorbeeld daarvan is de wijze waarop adviesorganen worden ingesteld; zonder duidelijke motivering wordt bij de verschillende adviesorganen gekozen voor verschillende instellingsregelingen (zoals instelling bij eilandsbesluit, instelling bij bestuurscollegebesluit, instelling bij landsbesluit, instelling bij ministeriële beschikking, instelling per brief van een minister). Voorts zijn bepaalde onderwerpen voor een aantal van deze adviesorganen niet geregeld terwijl dat voor andere wel het geval is. Het mag duidelijk zijn dat een dergelijke wildgroei van regelingen zonder een heldere en deugdelijke motivering, afbreuk doet aan de normatieve waarde van de regelgeving. Ook hieruit volgt de wenselijkheid van een algemene wettelijke regeling. De onderhavige ontwerp-landsverordening heft dergelijke ongerechtvaardigde verschillen op en biedt daarmee rechtseenheid. De in het ontwerp opgenomen uniforme regeling beoogt derhalve tevens op dit terrein te dereguleren, aangezien de voorgestelde algemene regels in de plaats treden van de (bij gebreke daarvan noodzakelijke) veelheid van regels in regelingen per afzonderlijk adviescollege. Bij de inventarisatie van de verschillende instellingsregelingen van bestaande adviesorganen bleken die regelingen ook overeenkomstige bepalingen te bevatten. Ook vanuit het oogpunt van efficiënte wetgeving dienen deze (vrijwel) gelijkkluidende wettelijke regels te worden samengevoegd tot één uniforme wettelijke regeling. De voorgestelde regeling biedt daarmee een besparing van de wetgevende arbeid die gemoeid is met de instelling van nieuwe adviescolleges doordat tal van regels die voor alle adviescolleges behoren te gelden, reeds in een algemene (kader)regeling zullen zijn vastgesteld. Bij de instelling van de nieuwe adviescolleges kan in beginsel worden volstaan met een regeling over de naam van het college, de omvang van de adviestaak en het aantal leden.

DE REIKWIJDTE VAN HET ONTWERP

De voorgestelde wetgeving is naar reikwijdte beperkt tot de adviescolleges van de regering en de Staten. Het ontwerp is niet van toepassing op openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen, zoals bedoeld in hoofdstuk 7 van de Staatsregeling. Aan algemene regels over de advisering aan openbare lichamen of zelfstandige bestuursorganen over beleid of algemeen verbindende voorschriften bestaat vooralsnog geen behoefte. Bovendien spelen bij de adviescolleges van het land Curaçao geheel andere vragen een rol, zoals vragen betreffende de wijze waarop deze adviescolleges worden ingesteld en de verhouding van deze adviescolleges tot de regering en de Staten. Daarbij komt dat de grondwettelijke verankering van het adviesstelsel in de artikelen 70 en 71 van de Staatsregeling en de in verband daarmee aan de regeling van adviescolleges te stellen eisen, beperkt is tot adviescolleges van het land Curaçao.

De onderhavige ontwerp-landsverordening is van toepassing op tijdelijke en vaste adviescolleges met een in algemene termen omschreven adviestaak. Het ontwerp is aldus van toepassing op de vaste adviescolleges waarop artikel 70 van de Staatsregeling betrekking heeft en op de tijdelijke adviescolleges met een vergelijkbare adviestaak. Een aantal bepalingen van het ontwerp is voorts van toepassing op (staats)commissies die ad hoc, voor een eenmalige adviesopdracht, worden samengesteld om over een bepaald, bij de instelling vastgesteld, onderwerp te adviseren. Aldus wordt alle externe beleidsadviesering door colleges die door de regering zijn ingesteld, onder de werking van deze ontwerp-landsverordening gebracht. Colleges die uitsluitend over beleidsuitvoering of (voorgenomen) beschikkingen adviseren, vallen niet onder de voorgestelde regeling.

Het onderhavige ontwerp is niet van toepassing op organen die zijn ingesteld voor het voeren van overleg met belanghebbenden of andere vormen van beïnvloeding van het regeringsbeleid. Uiteraard is het niet de bedoeling de regering te ontdoen van allerlei vormen van externe advisering, beïnvloeding, inspraak en overleg. Bij de voorbereiding van wetgeving, beleid en overigens ook bij beleidsuitvoering bestaat behoefte aan (verschillende) vormen van inspraak en de weging van belangen. Deze ontwerp-landsverordening heeft in dit opzicht een beperkte strekking; het geeft slechts regels voor de door de overheid ingestelde en in stand gehouden advieslichamen. De overheid zal zich ook na de inwerkingtreding van de voorgestelde regeling terdege rekenschap geven van hetgeen door burgers en maatschappelijke instellingen en groeperingen naar voren worden gebracht. De voorgestelde regeling regelt slechts de door de overheid zelf ingestelde advieslichamen ten aanzien van wetgeving en beleid; het laat bestaande vormen van belangenbehartiging, overleg en uitvoering bestaan en laat alle ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe vormen van deelneming van burgers aan de totstandkoming van wetgeving en beleid.

Adviesering waarop de ontwerp-landsverordening betrekking heeft, betreft de advisering op regeringsniveau door organen die door de regering zijn ingesteld, samengesteld en worden onderhouden. Een adviescollege is aldus een orgaan van en ten behoeve van de overheid. Deze ontwerp-landsverordening heeft geen betrekking op overleg met (organisaties van) belanghebbenden, al dan niet in het verband van een daartoe ingesteld overlegorgaan. Een overleginstantie heeft een ander karakter. Het overleg dient in beginsel de belangen van alle betrokken partijen. Het bestuur is als partij ook in het overleg vertegenwoordigd. Overleg heeft verder naar zijn aard een open structuur; dat wil zeggen dat (in beginsel) alle betrokken belangen in het overleg betrokken worden; een adviescollege heeft daarentegen een vaste en tevoren bepaalde samenstelling. Tenslotte zij opgemerkt dat adviescolleges in beginsel “met één mond spreken” en dat bij vormen van overleg de betrokken partijen als regel naar hun achterban terug gaan om over het overleg te rapporteren. Eventuele “overlegorganen” rapporteren of adviseren niet als zodanig aan het betrokken bestuursorgaan. Uit de activiteiten binnen overlegorganen vloeit aldus geen advies voort. Deze ontwerp-landsverordening geeft aldus geen regels over overleg in het kader van het proces van beleidsvorming.

Het ontwerp voorziet niet in de concrete instelling van één of meer adviescolleges. Op voordracht van de meest betrokken bewindspersonen zullen ontwerp-landsverordeningen aan de Staten worden aangeboden, die strekken tot de instelling van nieuwe adviescolleges. Deze voorstellen zullen aansluiten op het onderhavige ontwerp en zullen derhalve buitengewoon eenvoudig van opzet zijn. Het zal in beginsel slechts hoeven te gaan over de vaststelling van de naam, de taakomschrijving en het aantal leden van het nieuwe adviescollege. In de toelichting op deze voorstellen zal vooral worden weergegeven, op grond waarvan het desbetreffende orgaan niet kan worden gemist.

De onderhavige ontwerp-landsverordening heeft op zich geen gevolgen voor de begroting van het land Curaçao. Financiële gevolgen zullen zich immers pas voordoen indien een adviescollege wordt ingesteld. De financiële gevolgen van de advisering zullen per nieuw in te stellen adviescollege worden begroot. Deze gevolgen zullen ingevolge de artikelen 34 tot en met 36 van de Comptabiliteitslandsverordening bij de instelling van nieuwe adviescolleges aan de orde komen.

DE INHOUD VAN DE ONTWERP-LANDSVERORDENING

Deze ontwerp-landsverordening beoogt de instelling van adviescolleges met waarborgen te omkleden door daarvoor een wettelijke regeling te verlangen. Bij de instelling van een adviescollege bij formele wet kan overigens worden afgeweken van de voorgestelde regeling. Daarvoor zal dan vanzelfsprekend een deugdelijke motivering moeten worden geboden. Ten aanzien van tijdelijke adviescolleges en colleges met een eenmalige adviesopdracht zijn geen afwijkingen van de voorgestelde kaderregeling mogelijk, indien gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om deze adviescolleges bij landsbesluit of bij ministeriële beschikking in te stellen. Het ontwerp zelf bevat overigens voor deze colleges reeds enkele bijzondere bepalingen. De in hoofdstuk 2 van het ontwerp neergelegde regeling met betrekking tot het instellen van adviescolleges biedt, ook voor de voor bepaalde tijd in te stellen colleges, waarborgen voor betrokkenheid van de raad van ministers en de Staten. Adviescolleges met een eenmalige adviesopdracht kunnen worden ingesteld bij landsbesluit of bij ministeriële beschikking.

Het ontwerp geeft voorts voor de in te stellen adviescolleges een eenvormige regeling van de inrichting en werkwijze. Het voorstel bevat ter zake een groot aantal bepalingen die vooral organisatorisch van aard zijn.

Voor de aansturing van de taakvervulling door adviescolleges zijn instrumenten in het ontwerp opgenomen die mogelijkheden bieden voor het effectueren van het primaat van de politiek, onder meer door jaarlijkse programmering van de werkzaamheden en periodieke verslaglegging.

Ten aanzien van de bevoegdheid om uit eigen beweging te adviseren, is de conclusie gerechtvaardigd dat het toekennen van die bevoegdheid aan de adviescolleges wenselijk is, met dien verstande dat de betrokken ministers zeggenschap houden over de mate waarin van die bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt. Deze zeggenschap houdt mede verband met de programmering van de werkzaamheden en de aan het gebruik van die bevoegdheid verbonden kosten. In dat verband is in het ontwerp aan de adviescolleges de bevoegdheid toegekend om de betrokken minister uit eigen beweging te adviseren. Daarbij dient echter te worden opgemerkt dat activiteiten die samenhangen met de advisering uit eigen beweging, dienen te passen in het werkprogramma. De bevoegdheid tot vaststelling van het werkprogramma is in het ontwerp aan de betrokken minister toegekend. Het werkprogramma wordt aan de Staten gezonden en kan – bij voorbeeld in het kader van de begrotingsbehandeling – met de Staten worden besproken en zo nodig, bijvoorbeeld om rekening te houden met de vanuit de Staten geuite wensen of voor-nemens, worden bijgesteld.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Onderdeel a geeft aan wat onder adviescollege in de zin van dit ontwerp moet worden verstaan, waarmee een algemene afbakening van het begrip adviescollege wordt gegeven. Met deze afbakening wordt aangegeven dat de reikwijdte van het ontwerp is beperkt tot de adviescolleges van de regering en de Staten.

Het begrip advies in de onderhavige ontwerp-landsverordening dient te worden onderscheiden van bestaande wettelijke overlegvormen en informatieverplichtingen en van het gebruik van het grondrecht om het bevoegd gezag te verzoeken een bepaald beleid te voeren of bepaalde wetgeving tot stand te brengen (artikel 5 van de Staatsregeling). De in wetgeving neergelegde bepalingen inzake overleg en informatie en het grondwettelijk petitieright worden door het onderhavige ontwerp onverlet gelaten. Ook de veelal niet wettelijk geregelde activiteiten van de overheid die betrekking hebben op overleg en inspraak, worden niet in deze ontwerp-landsverordening gereguleerd. Het ontwerp beperkt zich aldus tot de vanwege de regering ingestelde en instandgehouden adviescolleges.

In de voorgestelde omschrijving van het begrip adviescollege wordt geen onderscheid gemaakt tussen vaste ofwel permanente adviescolleges en tijdelijke of voorlopige adviescolleges, aangezien aan dit onderscheid in de praktijk slechts beperkte betekenis toekomt; niet ondenkbaar is dat in het nieuwe stelsel aan de ene kant een zogenoemd permanent adviescollege na verloop van betrekkelijk korte tijd wordt opgeheven en aan de andere kant de instelling van een tijdelijk adviescollege vele malen kan worden verlengd.

Het gebruik van het begrip “adviescollege” is in overeenstemming met de grondwettelijke terminologie. De Staatsregeling spreekt immers over “colleges van advies”. De betekenis van het begrip “adviescollege” is daarmee geen andere dan in de grondwettelijke context.

Het begrip “de Minister” in het ontwerp wordt in onderdeel b uit wetstechnisch oogpunt gedefinieerd. De aanduiding “ de Minister wie het aangaat” slaat op de in het concrete geval meest betrokken minister. Het ontwerp laat de uitoefening van bevoegdheden door de ministers over aan de minister wie het aangaat. Wie aldus, bijvoorbeeld, een advies vraagt is een interne aangelegenheid van de regering die wordt beheerst door het reglement van orde voor de raad van ministers; wettelijke normering ter zake bijvoorbeeld een mogelijke bepaling dat slechts één bepaalde minister bevoegd is advies te vragen of een bepaling dat daarvoor de tussenkomst van één bepaalde minister vereist is – wordt niet wenselijk geacht. Voor wat de apparaatzorg betreft, zij het volgende opgemerkt. Indien verschillende ministers bij het desbetreffende beleidsterrein betrokken zijn, zullen de betrokken ministers onderling moeten vaststellen wie (als meest betrokken minister) het beheer en de apparaatzorg op zich zal nemen. Bij de instelling van het adviescollege kunnen daarover zo nodig nadere afspraken worden gemaakt.

Artikel 2

Met onderdeel a wordt aangeknoopt bij de Landsverordening Administratieve Rechtspraak (LAR). Dit brengt mee dat de in artikel twee, eerste lid, van de LAR, uitgezonderde organen, personen en colleges niet onder de reikwijdte van het onderhavige ontwerp vallen. Zo worden de ingevolge artikel twee, eerste lid, van de LAR, uitgezonderde hoge colleges van staat en de daaruit samengestelde commissies niet als bestuursorgaan aangemerkt; zij worden om dezelfde reden evenmin aangemerkt als adviescollege in de zin van deze ontwerp-landsverordening.

Onderdeel b bepaalt dat voorgestelde regeling tevens niet van toepassing is op de advisering door ambtelijke adviescommissies. Adviezen van dergelijke adviesorganen hebben in beginsel geen ander karakter dan de “normale” interne adviezen die de ministers van hun ambtenaren ontvangen.

Artikel 3

Dit artikel bepaalt dat op de advisering door bestuursorganen waarvan de adviestaken niet tot hun hoofdtaken moeten worden gerekend, de bepalingen van het ontwerp van toepassing zijn, met uitzondering van de bepalingen die zich naar hun aard niet lenen voor toepassing of overeenkomstige toepassing. De vraag of de bestuurstaken in vergelijking met de adviestaak overwegen, en de adviestaak dus niet de hoofdtaak is, moet beantwoord worden aan de hand van de concrete, bij of krachtens landsverordening omschreven taak. In gevallen waarin niet meteen duidelijk is of de adviestaak tot de hoofdtaak moet worden gerekend, is het aan de wetgever, bij het toekennen van de adviestaak aan het bestuursorgaan, om te bepalen of de bestuurlijke taken de hoofdtaak vormen. Zo zal ten aanzien van de Sociaal-Economische Raad (SER) moeten worden aangenomen dat voor de toepassing van de voorgestelde landsverordening de verschillende bestuurlijke taken overwegen ten opzichte van de adviestaak.

De ingevolge dit artikel uitgezonderde bepalingen (de hoofdstukken 3 en 5 en artikel 28) zijn bepalingen over de samenstelling van het adviescollege en bepalingen over de begroting, programmering en verslaglegging. In de regeling van de begroting is ten aanzien van de bestaande bestuursorganen reeds voorzien. De bepalingen over

programmering en verslaglegging zijn voor wat de adviestaak betreft, in beginsel niet zinvol.

De niet-uitgezonderde bepalingen over adviescolleges zijn aldus wel van toepassing op de adviestaak van die bestuursorganen. Het beleid is er op gericht aan zelfstandige bestuursorganen geen adviestaken op te dragen. Bij de inrichting van het nieuwe adviesstelsel zal worden bezien of het wenselijk is – al dan niet in algemene zin – aan zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de regering de taak toe te kennen om de betrokken minister desgevraagd te informeren over de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens en voorgenomen wettelijke voorschriften, voor zover deze betrekking hebben op de taak van het zelfstandige bestuursorgaan. Deze taak betreft echter geen (beleids)adviestaak, maar een (specifieke) informatieplicht.

Artikel 4

Dit artikel bepaalt dat adviescolleges bij landsverordening worden ingesteld. Dit voorschrift brengt mee dat het, behoudens de in de artikelen 5 en 6 geregelde uitzonderingen, niet is toegestaan bij (zelfstandig) landsbesluit of bij ministeriële beschikking een adviescollege in te stellen, ook niet als het gaat om een voorlopig adviescollege (in afwachting van een wettelijke regeling) of een tijdelijk adviescollege.

Het voorgestelde artikel heeft betrekking op alle organen die met een adviestaak als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, zijn belast. De voorgestelde bepaling is aanvullend op artikel 70 van de Staatsregeling, aangezien instelling krachtens landsverordening niet meer mogelijk is. De voorgestelde bepaling doet daarmee meer recht aan de strekking van artikel 70 van de Staatsregeling, te weten dat adviescolleges met een vaste adviestaak niet zonder voorafgaande parlementaire instemming worden ingesteld.

Artikel 5

Voor adviescolleges die voor een korte periode, voor een in de tijd beperkt vraagstuk, worden ingesteld, geldt de in dit artikel voorgestelde mogelijkheid om deze organen bij landsbesluit in te stellen. De in artikel 4 neergelegde eis van instelling bij landsverordening kan immers onder omstandigheden meebrengen dat de instelling van een tijdelijk adviescollege onnodig wordt gehinderd door de duur van het formele wetgevingsproces. Het betreft hier gevallen waarin naast de nieuwe adviesstructuur de instelling van een tijdelijk adviescollege wenselijk is.

Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen na het aantreden van een nieuw kabinet dat zich tot doel heeft gesteld bepaalde projecten op korte termijn te starten en dat onafhankelijke advisering door een nieuw (tijdelijk) adviescollege op zijn plaats acht. In zo'n geval kan het wenselijk zijn snel een adviescollege in te stellen. In verband met het vorenstaande biedt het voorgestelde artikel de wettelijke grondslag om bij landsbesluit zo'n college in te stellen.

In het voorgestelde artikel is gekozen voor het niveau van een landsbesluit, niet zijnde een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aangezien een regeling tot instelling van een adviescollege als hier bedoeld, regels van interne aard en geen burgers bindende voorschriften bevat. Bovendien vergt de totstandkoming van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, in de praktijk doorgaans geruime tijd, hetgeen strijdig is met het doel van deze bepaling, te weten het op korte termijn kunnen instellen van een tijdelijk adviescollege. Gelet op de in dit ontwerp neergelegde algemene regels kan de instellingsregeling van een tijdelijk adviescollege overigens beperkt blijven tot de instelling van het college als zodanig, de omschrijving van de adviestaak en het aantal leden.

Om uitdijing en “wildgroei” van het adviesstelsel door de instelling van tijdelijke adviescolleges te voorkomen, wordt voorgesteld de mogelijkheid een tijdelijk adviescollege in te stellen, te binden aan een maximale duur van vier jaar, welke termijn (in bijzondere gevallen) eenmaal kan worden verlengd voor ten hoogste twee jaar. De termijn van vier

jaar hangt in verband met de achtergrond van deze bepaling samen met de maximale zittingsduur van een kabinet.

De toepassing van de in het voorgestelde artikel neergelegde delegatiebepaling vereist een motivering van de behoefte aan externe advisering. De instelling van een adviescollege op basis van de voorgestelde bepaling is bovendien slechts mogelijk voor een tijdelijk vraagstuk. Voorts blijft voor de advisering over een algemeen of breed beleidsterrein in alle gevallen op grond van het eerste lid een wettelijke regeling vereist. In verband met het risico dat een uitbreiding van het adviesstelsel door de toepassing van het eerste lid zou kunnen leiden tot een beperking van de rol van de Staten in de besluitvormingsprocessen ten aanzien van wetgeving en te vormen (hoofdpijnen van) beleid, is in het tweede lid een voorhangprocedure voorgeschreven. Deze voorhangprocedure biedt overeenkomstig de doelstelling van artikel 70 van de Staatsregeling, de mogelijkheid van een parlementaire toets van het voornemen tot instelling van een adviescollege. Een voorhangprocedure is in dit geval wenselijk, aangezien het eerste lid noodzakelijkerwijs algemeen is geformuleerd. Het vereiste van een dergelijke voorhangprocedure hangt samen met het aan artikel 70 van de Staatsregeling ten grondslag liggende doelstelling dat adviescolleges van de regering met een lange of onbepaalde bestaansduur en met een meer dan eenmalige opdracht niet worden ingesteld dan na voorafgaande instemming van de Staten.

Indien tijdens de voorgestelde voorhangperiode vanwege de Staten geen bezwaren tegen de voorgenomen instelling van het adviescollege worden kenbaar gemaakt (en zij daarmee aldus stilzwijgend instemmen), kan het adviescollege worden ingesteld. Indien één of meer leden tijdens de voorhangperiode opmerkingen maken over de voorgenomen instelling, zal uit het daaropvolgende gedachtenwisseling tussen regering en de Staten moeten blijken of de Staten met de voorgenomen instelling van het adviescollege kunnen instemmen. Uit het overleg tussen regering en de Staten kan overigens ook blijken dat het wenselijk is een ontwerp-landsverordening in te dienen, houdende de instelling van het tijdelijke adviescollege.

Vóór het einde van de periode waarvoor het adviescollege is ingesteld, kan worden bezien of het wenselijk is het adviescollege een vaste plaats te geven in het adviesstelsel. De tweede volzin van het eerste lid biedt de mogelijkheid om in dergelijke (naar verwachting en bedoeling zeer uitzonderlijke) gevallen, hangende de totstandkoming van een wettelijke regeling ter zake, de instelling van het adviescollege met een periode van ten hoogste twee jaar te verlengen. Indien wordt besloten tot opheffing van het adviescollege, kan de mogelijkheid van verlenging worden gebruikt om het adviescollege de mogelijkheid te bieden zijn werkzaamheden af te ronden.

Artikel 6

In deze ontwerp-landsverordening wordt ook de instelling en samenstelling van adviescolleges met een eenmalige adviesopdracht geregeld. Het is wenselijk ook dit type van advisering aan enkele algemene regels te binden en de instelling, samenstelling en werkwijze van deze adviescolleges te regelen. Verder is regeling wenselijk met het oog op het niet ondenkbeeldige risico dat de advisering door ad hoc ingestelde (staats) commissies het functioneren van het (vaste) adviesstelsel zal kunnen doorkruisen.

Colleges met een eenmalige adviesopdracht, bijvoorbeeld (staats)commissies die bepaalde wetgeving in ontwerp voorbereiden of eenmaal over een actueel onderwerp adviseren, kunnen ingevolge het voorgestelde artikel bij landsbesluit of bij ministeriële beschikking worden ingesteld. Deze colleges worden volgens het voorgestelde artikel (in beperkte mate) onder de reikwijdte van de regeling gebracht. De in het ontwerp opgenomen bepalingen over de jaarlijkse programmering, verslaglegging en advisering uit eigen beweging zijn in verband met de aard van de adviestaak van de betrokken colleges in het voorgestelde artikel uitgezonderd van toepassing op deze colleges.

Artikel 7

Het voorgestelde artikel hangt samen met de coördinerende rol van de Minister van Algemene Zaken.

Artikel 8

Dit artikel bepaalt dat bij de instelling van een adviescollege een omschrijving van de adviestaak vereist is.

Artikel 9

Dit artikel strekt ertoe bij het toekennen van een adviestaak aan (bestaande) bestuursorganen dezelfde randvoorwaarden, procedure en vorm voor te schrijven als bij het instellen van een adviescollege met uitsluitend een adviestaak. Adviescolleges die naast de adviestaak een andere publiekrechtelijke taak hebben, vallen ingevolge de begripsomschrijving van adviescollege in artikel 1 eveneens onder de reikwijdte van deze ontwerp-landsverordening.

Artikel 10

Het voorgestelde artikel bepaalt dat bij de instelling het aantal leden wordt vastgesteld (een maximum van zeven leden en zo nodig een minimum van drie, de voorzitter daaronder begrepen). Het spreekt voor zich dat de samenstelling en de omvang van een adviescollege worden afgestemd op de adviestaak. Het aantal leden en de aan deze leden te stellen eisen zijn afhankelijk van de specifieke adviestaak. Hierover kunnen derhalve geen algemene normen worden gesteld. Bij de instelling van elk nieuw adviescollege dient derhalve een afzonderlijke bepaling te worden opgenomen over het aantal leden.

De eerste volzin van dit artikel bepaalt dat een adviescollege tevens een voorzitter heeft. Voor de gevallen waarin de voorzitter afwezig is, kan het adviescollege ingevolge de tweede volzin uit de leden een ondervoorzitter aanwijzen. Uit het artikel volgt dat een adviescollege geen plaatsvervangende leden heeft. De noodzaak van de mogelijkheid plaatsvervangende leden te benoemen is in het beoogde nieuwe adviesstelsel niet aanwezig. De vervanging van leden van een adviescollege is veeleer een rechtsfiguur die is aangewezen bij overlegorganen, omdat daarbij de vertegenwoordiging van bepaalde groepen of belangen voorop staat. Bij langdurige verhindering of ziekte van één van de leden kan het adviescollege desgewenst ad hoc in specifieke deskundigheid voorzien door het inschakelen van een externe deskundige (zie ook artikel 19, tweede lid).

Artikel 11

Dit artikel schrijft voor dat de benoeming van de leden van een adviescollege, de voorzitter daaronder begrepen, bij landsbesluit geschiedt. Hiermee wordt een algemene regel gegeven voor alle adviescolleges. De aard en de functie van de advisering, vooral de bevoegdheid om aan de Staten te adviseren, brengen mee dat het beschikken bij landsbesluit wenselijk is. Ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdeel j, van het reglement van orde voor de raad van ministers, zal de voordracht in de raad van ministers worden behandeld. Aan de betrokken minister is overgelaten op welke wijze hij het adviescollege betreft bij de werving en selectie van kandidaten voor de vervulling van een opengevallen plaats.

Artikel 12

Dit artikel geeft nadere regels over de benoeming van de leden van adviescolleges. De in het eerste lid bedoelde deskundigheid ziet op de deskundigheid in verband met de desbetreffende adviestaak. Bij de benoeming zal ingevolge deze bepaling derhalve uitsluitend aandacht worden geschonken aan de deskundigheid op het beleidsterrein

waarvoor het adviescollege is ingesteld. Daarbij spelen factoren als kennis, ervaring en inzicht een rol. Leden van adviescolleges worden op grond van deze bepaling benoemd als deskundigen op het desbetreffende beleidsterrein; zij vertegenwoordigen geen bijzondere belangen. Echter, het is aannemelijk dat belang, betrokkenheid, kennis en deskundigheid in elkaars verlengde kunnen liggen. Het is dan ook niet zo dat de leden geen enkele betrokkenheid mogen hebben bij de onderwerpen waarover wordt geadviseerd. De voorgestelde bepaling beoogt echter aan te geven dat de leden als deskundigen en dus op persoonlijke titel en op grond van hun persoonlijke kwalificaties worden benoemd. Hun lidmaatschap is niet afhankelijk van het bekleden van een bepaalde functie of het hebben van een bepaalde hoedanigheid. Zij zullen hun functie onafhankelijk dienen uit te oefenen. Daartegenover staat dat benoeming niet achterwege zal blijven enkel vanwege het lidmaatschap van een bepaalde groepering of het bekleden van een bepaalde bestuurlijke of maatschappelijke functie.

Het tweede lid bepaalt dat ambtenaren, werkzaam bij de ministeries of de daaronder onderwerpen waarover het adviescollege tot taak heeft te adviseren, geen lid van dat adviescollege kunnen zijn. De benoeming van dergelijke ambtenaren tot lid van een adviescollege zou immers afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de advisering van het adviescollege en zou kunnen leiden tot een “verambtelijking” van het adviescollege. Bovendien zou dat leiden tot een ongewenste vermenging van taken en verantwoordelijkheden van de ambtenaar.

Artikel 13

Dit artikel betreft het ontslag op eigen verzoek (eerste volzin) en het ontslag, anders dan op eigen verzoek (tweede volzin). Ten aanzien van de toepassing van de tweede volzin zal het van de aard en duur van de omstandigheden afhangen of het lid wordt geschorst dan wel ontslagen. Bij de toepassing van het criterium “andere zwaarwegende gronden” kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de gronden voor ontslag en non-activiteit voor leden van de rechterlijke macht, de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer. Voorts kan worden gedacht aan het geval waarin het lid een betrekking aanvaardt die ernstig afbreuk doet aan zijn onafhankelijke positie. Wegens de onafhankelijke positie die adviescolleges ten opzichte van de regering innemen, zal schorsing of ontslag anders dan op eigen verzoek in beginsel slechts toepassing vinden nadat vanwege het adviescollege ter zake duidelijke signalen zijn ontvangen.

Artikel 14

Het voorgestelde artikel biedt de grondslag voor een regeling van de vergoedingen aan de leden van adviescolleges. De voorgestelde bepaling biedt voorts de grondslag voor een nadere rechtspositieregeling. Daarbij dient de onafhankelijke positie van de leden van adviescolleges gewaarborgd te blijven. Bij de voorgestelde bepaling is uitgegaan van een algemene regeling voor alle leden van adviescolleges. In bijzondere gevallen kan, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, worden besloten voor de leden van een bepaald adviescollege een (op onderdelen) afwijkende regeling te treffen. De voorgestelde bepaling biedt de grondslag voor een specifieke regeling van de vergoedingen aan leden van adviescolleges voor hun werkzaamheden en voor de door hen gemaakte kosten. De belangrijkste reden om een specifieke regeling te treffen zal zijn gelegen in de omstandigheid dat de genoemde regelingen in bepaalde gevallen niet zonder meer geschikt zijn voor het aantrekken van hoog gekwalificeerde personen als lid van een adviescollege.

Artikel 15

De voorgestelde bepalingen in het eerste en tweede lid betreffen de secretaris van het adviescollege. De bepaling in het derde lid betreft de mogelijkheid van het toevoegen van andere medewerkers aan de secretaris. Het vijfde lid betreft de rechtspositie van de

secretaris en de overige medewerkers. Zij worden niet dan na overleg met de voorzitter van het adviescollege benoemd, geschorst en ontslagen door de verantwoordelijke minister.

Artikel 16

De mogelijkheid om commissies in te stellen, wordt ingevolge dit artikel begrensd door de eis dat de commissies van het adviescollege “uit zijn midden” worden ingesteld. Dit betekent dat het adviescollege niet door het instellen van commissies zijn samenstelling kan wijzigen of zijn omvang kan vergroten. Wel kan een adviescollege, bijvoorbeeld ten behoeve van de voorbereiding van een advies, gebruikmaken van de deskundigheid van ambtenaren of externe deskundigen (zie artikel 19).

Het voorgestelde artikel snijdt de mogelijkheid af dat een commissie uit een adviescollege zich als een zelfstandig adviescollege gaat ontwikkelen. De voorgestelde regeling voorziet aldus niet in de bevoegdheid van een adviescollege om commissies in te stellen die zelfstandig kunnen adviseren. Dit houdt verband met het uitgangspunt van het beoogde nieuwe adviesstelsel, dat adviescolleges bestaan uit een beperkt aantal (onafhankelijke) deskundigen; voor een adviescollege met een beperkt aantal leden bestaat geen noodzaak voor het instellen van zelfstandig opererende (vaste) commissies. Het adviescollege heeft ingevolge de voorgestelde bepaling wel de bevoegdheid om voor het voorbereiden van een bepaald advies een (tijdelijke) commissie in te stellen. De bevoegdheid tot het vaststellen van het advies blijft ingevolge artikel 20 bij het adviescollege zelf berusten.

Artikel 17

Dit artikel bepaalt dat het adviescollege adviseert op schriftelijk verzoek van de regering of van de Staten. De hiermee geïntroduceerde bevoegdheid van de Staten om rechtstreeks advies te vragen aan alle adviescolleges, betekent een zeer belangrijk element in het nieuwe adviesstelsel. Bij het adviesverzoek kan een termijn worden gesteld. Deze termijn mag niet zodanig kort zijn dat het adviescollege zijn taak niet naar behoren kan vervullen. Het adviesverzoek in de zin van de voorgestelde regeling kan slechts worden gedaan door de bij het onderwerp van het adviesverzoek betrokken minister dan wel door de Staten. Hoe het adviesverzoek tot stand komt, is voor de regering en de Staten een zaak die wordt beheerst door hun interne orde. Voor de regering is dat in het bijzonder het reglement van orde voor de raad van ministers en voor de Staten ligt het in de rede dat het reglement van orde van de Staten aangeeft hoe een adviesverzoek tot stand komt.

In de praktijk zal de minister die het meest bij het onderwerp van het advies betrokken is, het adviesverzoek doen en – indien dat een andere minister is – de minister die de apparaatzorg heeft, daarvan in kennis stellen of vooraf met hem overleggen. Overigens zal bij het doen van adviesverzoeken die het algemeen regeringsbeleid betreffen, behandeling in de raad van ministers plaatsvinden.

In het werkprogramma voor een adviescollege zal voorts kunnen worden aangegeven op welke momenten adviesverzoeken kunnen worden verwacht. Omdat de uitvoering van het werkprogramma zal worden verstoord door het niet tijdig indienen van adviesverzoeken, zal op de betrokken ministers een zekere last rusten de adviesverzoeken betreffende de geprogrammeerde adviezen tijdig in het desbetreffende kalenderjaar bij het adviescollege in te dienen.

Artikel 18

Het voorgestelde artikel regelt de bevoegdheid uit eigen beweging een advies aan de regering uit te brengen. De bevoegdheid de Staten uit eigen beweging te adviseren wordt niet wenselijk geacht. Een dergelijke bevoegdheid zou de politieke besluitvorming kunnen verstoren of doorkruisen.

De tweede volzin schrijft voor dat de betrokken minister tevoren van de voorgenomen advisering uit eigen beweging in kennis wordt gesteld; de Staten worden beleefdheidshalve eveneens van dat voornemen in kennis gesteld. De minister zal op grond van het werkprogramma wellicht een bepaald uit eigen beweging uit te brengen advies verwachten; het concrete onderwerp van het advies en het mogelijke verband met eventuele adviesverzoeken vanwege de regering zal niet altijd bekend zijn. De minister kan op grond van de kennisgeving beoordelen of het wenselijk is ter zake met het adviescollege in overleg te treden. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn, indien door de minister een adviesverzoek over hetzelfde of een daarmee samenhangend onderwerp wordt voorbereid of indien een advies ter zake door de minister niet zinvol wordt geacht.

Artikel 19

Het voorgestelde artikel geeft aan het adviescollege de bevoegdheid zich ten behoeve van de advisering te laten voorlichten door ambtenaren of – bijvoorbeeld indien de gewenste inlichtingen niet door ambtenaren kunnen worden gegeven – door anderen, waaronder externe deskundigen. Een ambtenaar of een andere deskundige kan aldus ten behoeve van de voorbereiding van bepaalde adviezen desgevraagd het adviescollege met informatie ter zijde staan en op uitnodiging van het adviescollege aanwezig zijn bij de vergaderingen of als adviseur deelnemen aan de beraadslagingen van het adviescollege. De betrokken minister kan (naast overlegging van de beschikbare gegevens, onderzoeksrapporten e.d.) ter bevordering van een goede voorlichting van het adviescollege in zijn adviesverzoek aangeven welke ambtenaren beschikbaar zijn voor het geven van inlichtingen over het onderwerp van het advies.

Het adviescollege zal in beginsel binnen de grenzen van het desbetreffende begrotingsartikel voor het adviescollege, zo nodig door tussenkomst van de betrokken minister, externe deskundigen kunnen inhuren, onverminderd de verantwoordelijkheid van de beherende minister ten aanzien van de begroting en dus altijd met machtiging van de minister.

Het inschakelen van deskundigen kan bijvoorbeeld zinvol zijn ter compensatie van de kennis of ervaring van een lid dat langdurig verhinderd is de vergaderingen bij te wonen of om op een zeer specifiek deelterrein nadere informatie te verkrijgen of een onderzoek te laten uitvoeren.

Om te voorzien in toereikende middelen teneinde ad hoc over de vereiste expertise te beschikken zij korthedshalve verwezen naar hoofdstuk 5. Over de omvang van de (jaarlijks) toe te kennen middelen wordt geen wettelijke bepaling voorgesteld. De vaststelling daarvan is aan de begrotingswetgever. Bij de begrotingsvoorbereiding zal rekening worden gehouden met de uitgaven in verband met het inhuren van externe deskundigen ten behoeve van het adviescollege.

Artikel 20

Het voorgestelde artikel geeft een regeling van de besluitvorming door het adviescollege. Het eerste lid bepaalt dat het adviescollege in vergadering over de uit te brengen adviezen beraadslaagt en besluit. Niet vereist is dat het advies in definitieve vorm in een vergadering wordt vastgesteld. Het college kan besluiten de eindredactie van het advies bijvoorbeeld aan de voorzitter over te laten. Zo nodig kan in het reglement van orde daarvoor een voorziening worden getroffen.

Het tweede lid geeft een regeling van het voor de besluitvorming over de adviezen vereiste quorum. Het derde lid bepaalt dat voor de vaststelling van adviezen een gewone meerderheid is vereist en dat elk lid, inclusief de voorzitter, bij een stemming één stem heeft. Hierdoor wordt de gelijkwaardigheid van de leden tot uitdrukking gebracht. Het derde lid staat er overigens niet aan in de weg dat die meerderheid de weg waarlangs zij haar conclusie bereikt, in het advies weergeeft; daarbij kunnen de afzonderlijke argumenten en de weging daarvan worden besproken. Het komt uiteraard de

duidelijkheid en waarde van het advies ten goede als daarnaast alleen de conclusie van de meerderheid in het advies zelf wordt weergegeven.

Het vierde lid geeft aan dat het advies zo nodig door middel van een stemming kan worden vastgesteld en dat in zo'n geval voor de vaststelling een gewone meerderheid is vereist.

Het vijfde lid geeft een regeling voor de situatie dat de stemmen staken. Teneinde een voortdurende impasse te voorkomen, is bepaald dat in zo'n geval de stem van de voorzitter beslissend is.

Het zesde lid maakt het mogelijk om bij een advies een minderheidsstandpunt te voegen. Daarmee wordt tevens voorkomen dat in belangrijke vraagstukken principiële of fundamentele verschillen in opvatting tussen leden van een adviescollege, dwingen tot het uitbrengen van (onbeduidende) compromisadviezen. Eventuele minderheidsadviezen kunnen bovendien ook bruikbaar zijn bij de verdere beleidsvoorbereiding. Tenslotte zij opgemerkt dat het in de praktijk slechts zelden zal voorkomen dat over de vaststelling van een advies bij wijze van stemming moet worden beslist.

Artikel 21

Het voorgestelde artikel bepaalt dat het adviescollege zijn werkwijze nader in een reglement van orde kan vastleggen. In dat reglement kan ook een regeling worden opgenomen over de toelating van toehoorders tot de vergaderingen en de gang van zaken tijdens de vergaderingen voor zover het de toehoorders betreft. De openbaarheid van de vergaderingen wordt, aldus, binnen het kader van de opgedragen adviestaak, aan het adviescollege overgelaten.

Artikel 22

Het voorgestelde artikel bepaalt dat, indien het adviesverzoek vanwege de Staten is gedaan, het advies tevens aan de betrokken minister wordt gezonden. Het advies is overigens in dat geval direct na het uitbrengen feitelijk openbaar. In de andere gevallen geldt artikel 9 van de Landsverordening openbaarheid van bestuur (LOB).

Artikel 23

Dit artikel betreft de samenwerking tussen adviesorganen. Het ontwerp laat de vrijheid om over een bepaald onderwerp aan meer dan één adviescollege advies te vragen. Die colleges kunnen op grond van het tweede lid in zo'n geval, indien hun tevens gevraagd wordt om gezamenlijk advies uit te brengen, in onderling overleg tot een vorm van (tijdelijke) samenwerking komen. Zij zijn in dat geval bevoegd een gemengde commissie samen te stellen om het advies voor te bereiden.

De wijze waarop het gezamenlijke advies wordt voorbereid, is aldus aan de betrokken colleges overgelaten. Indien bij het adviesverzoek om een gezamenlijk advies wordt gevraagd, zijn de betrokken colleges verplicht gezamenlijk advies uit te brengen.

Artikel 24

Dit artikel beoogt te bevorderen dat de vaststelling van een regeringsstandpunt ten aanzien van een advies spoedig gebeurt. Indien het vaststellen van een standpunt lang op zich laat wachten, kan de indruk worden gewekt dat het bestuur niet slagvaardig is. Ook kan dit onnodige onzekerheid met zich brengen. De voorgestelde regeling schrijft voor dat de betrokken minister de Staten binnen twee maanden op de hoogte stelt van zijn standpunt over het advies, tenzij dat binnen die termijn niet mogelijk is. Indien de termijn van twee maanden niet gehaald kan worden, stelt de betrokken minister de Staten daarvan (gemotiveerd) in kennis. Daarbij zal de betrokken minister kunnen aangeven op welke termijn het standpunt zal worden uitgebracht.

De verplichting een standpunt vast te stellen geldt ingevolge de voorgestelde bepaling niet ten aanzien van adviezen over formele wetgeving of landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, de door de Staten gevraagde adviezen en te laat uitgebrachte adviezen. Wat de advisering over wetgeving betreft, zij opgemerkt dat de standpuntbepaling plaatsvindt in het kader van de ontwerp-landsverordening of het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen. Het standpunt zal (als regel) in de memorie van toelichting of nota van toelichting worden neergelegd. Het wetgevingsproces heeft een eigen orde en dynamiek. Het voorschrijf dat het standpunt binnen een bepaalde termijn aan de Staten wordt gezonden zou het wetgevingsproces in ernstige mate verstoren. In de voorgestelde bepaling wordt er overigens vanuit gegaan dat het aan de Staten is om te beoordelen of in de gevallen die buiten de reikwijdte van de voorgestelde bepaling vallen, het wenselijk is dat de vaststelling van een (afzonderlijk) standpunt plaatsvindt. Indien de regering in die gevallen niet uit eigen beweging een standpunt vaststelt, kunnen de Staten de betrokken minister(s) daarom verzoeken.

Artikel 25

Dit artikel bepaalt dat het adviescollege ieder jaar vóór 1 april de betrokken minister een voorstel doet voor het begrotingsartikel dat betrekking heeft op het adviescollege. De betrokken minister heeft dit voorstel nodig bij de verdere begrotingsvoorbereiding.

Artikel 26

Het voorgestelde artikel bepaalt dat het adviescollege jaarlijks een werkprogramma opstelt. Het werkprogramma zal een eenvoudige beschrijving moeten bevatten van de in het programmajaar te verwachten werkzaamheden van het adviescollege. De mate van detaillering is aan de betrokken minister overgelaten.

In het nieuwe adviesstelsel zal de advisering uit eigen beweging ten opzichte van de taak om op verzoek te adviseren, een beperkte activiteit zijn. De vraag in hoeverre het programma ruimte biedt voor advisering uit eigen beweging dient uit het werkprogramma, in samenhang met de beschikbare middelen ingevolge het desbetreffende begrotingsartikel, te volgen. Aldus kan de feitelijke ruimte voor advisering uit eigen beweging jaarlijks door de betrokken minister worden begrensd. Het adviescollege kan ter zake voorstellen doen.

Ingevolge het vierde lid kan de betrokken minister het werkprogramma wijzigen. Dit kan bijvoorbeeld op grond van een wijziging van de beschikbare middelen ingevolge de desbetreffende begrotingslandsverordening. Voorts kan naar aanleiding van de begrotingsbehandeling blijken van wensen van de Staten ten aanzien van het werkprogramma.

Artikel 27

Dit artikel bepaalt dat het adviescollege zoveel mogelijk “rekening houdt” met het werkprogramma en dat het bij zijn taakuitoefening de grenzen van de toegekende middelen in acht neemt. Het werkprogramma is daarmee richtsnoer voor de taakvervulling door het adviescollege. Ontwikkelingen die zich in de loop van het jaar voordoen, kunnen noodzaken tot bijstelling van het programma.

Voor de duidelijkheid wordt in de tweede volzin bepaald dat de in het ontwerp voorgestelde regeling van de werkwijze van adviescolleges geen afwijking van de Comptabiliteitslandsverordening inhoudt. De voorgestelde regeling doet ook niet af aan de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de betrokken minister voor het beheer van de begroting. De uitgaven die worden gedaan in verband met de taakuitoefening door adviescolleges die geen rechtspersoonlijkheid bezitten, betreffen de normale begrotingsuitvoering en komen ten laste van de begroting van het desbetreffende ministerie. De betrokken minister blijft ook ten aanzien van de uitgaven die verband houden met de taakuitoefening door het adviescollege belast met het begrotingsbeheer.

Hoewel de betrokken minister, bijvoorbeeld, de secretaris van het adviescollege de vrijheid kan laten over het toegestane bedrag te beschikken, blijft het adviescollege in financieel opzicht ondergeschikt aan de beherende minister.

Artikel 28

Het eerste lid van dit artikel betreft de verplichting van het adviescollege een jaarverslag uit te brengen. Het tweede lid bepaalt dat elke vier jaar naast het jaarverslag tevens een evaluatieverslag wordt uitgebracht. Het adviescollege is overigens vrij de evaluatie zelf uit te voeren dan wel (gedeeltelijk) uit te besteden.

De tweede volzin van het derde lid hangt samen met de coördinerende rol van de Minister van Algemene Zaken. Deze minister is voor de Staten het algemene aanspreekpunt inzake de ontwikkeling van het adviesstelsel en de samenhang tussen de adviestaken van de afzonderlijke adviescolleges.

Op grond van het evaluatieverslag wordt, ook ten aanzien van de bij landsverordening voor onbepaalde tijd ingestelde colleges, periodiek bezien of handhaving van het adviescollege wenselijk is. Niet alleen het handhaven van het college als zodanig kan daarbij aan de orde zijn, maar ook de omvang van het college en de omschrijving van de adviestaak in relatie tot de adviesbehoefte van de regering.

Artikel 29

Dit artikel betreft de informatievoorziening tussen adviescollege en de betrokken minister. In het verkeer tussen adviescollege en burgers zal de Landsverordening openbaarheid van bestuur (LOB) en de Landsverordening ombudsfunctionaris van toepassing zijn. Voor wat de informatieuitwisseling tussen het adviescollege en de ministers betreft, wordt er vanuit gegaan dat de LOB daarvoor niet het geschikte kader is. Die regeling is vooral bedoeld voor de verhouding tussen de overheid en burgers. Net als (andere) zelfstandige bestuursorganen dienen adviescolleges de betrokken minister van de nodige informatie te voorzien. Vooral de feitelijke gegevens die aan de adviezen ten grondslag liggen, zijn in dat verband van belang. Het voorgestelde artikel strekt ertoe een informatieplicht voor adviescolleges ten opzichte van de betrokken minister vast te leggen.

Artikel 30

Hoewel met de inrichting van een nieuw stelsel op het terrein van de externe advisering van de overheid “schoon schip” zal worden gemaakt en een doelmatige begrenzing van de mogelijkheden tot uitdijning van het adviesstelsel en “wildgroei” in de toekomst zal worden gegeven, is het wenselijk de ontwikkelingen in het adviesstelsel periodiek in algemene zin te bezien. De voorgestelde evaluatiebepaling vereist een vierjaarlijkse evaluatie door de regering. Aldus bestaat de wettelijke verplichting om periodiek te bezien of het adviesstelsel voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Artikel 31

De leden van adviescolleges zijn geen ambtenaren in de zin van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (LMA). Dit zou gevolgen hebben die niet verenigbaar zijn met hun – in inhoudelijk opzicht – onafhankelijke positie.

Artikel 32

Het voorgestelde nieuwe voorschrift in de Comptabiliteitslandsverordening dat per adviescollege een afzonderlijk begrotingsartikel wordt opgenomen, biedt voor de regering en de Staten jaarlijks duidelijkheid over de aan de advisering door het adviescollege verbonden uitgaven.

Artikel 33

Dit artikel geeft een (overgangs)regeling voor adviescolleges waarop, gelet op het tijdstip waarop zij worden ingesteld, de procedureregeling ten aanzien van het werkprogramma, zoals neergelegd in artikel 26, voor de eerste adviesperiode niet kan worden toegepast. In die gevallen dient ingevolge het voorgestelde artikel de in artikel 26 neergelegde procedure zoveel mogelijk te worden gevolgd.

Artikel 34

Het tijdstip van inwerkingtreding is gesteld op....., zijnde de dag dat het nieuwe adviesstelsel zal zijn ingericht. Voor de thans bestaande adviescolleges, adviesraden en advieswerkgroepen zal het onderhavige ontwerp geen betekenis hebben, aangezien zij hun adviestaken op dat tijdstip zullen verliezen dan wel zullen worden afgeschaft.

~~~~~