



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Raad in het kwadraat: (naar aanleiding van diverse publicaties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)

Scholten, G.H.

Citation

Scholten, G. H. (1978). Raad in het kwadraat: (naar aanleiding van diverse publicaties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). *Acta Politica*, 13: 1978(2), 281-291. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451875>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451875>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

na het einde der Den Uyl-formatie (op 4 november 1977).

VVD-stemmers bleven nog constanter dan zij die eerder dat jaar CDA gestemd hadden.

Het gehele najaar van 1977 voert min of meer geforceerd stuivertje wisselen pro resto tot versterking van de rechterhelft van het politieke spectrum.

Drie of vier weken NIPO-steekproeven samenvattend werd het volgende geregistreerd:

Tabel 5:

Weken beginnend 26/9 - 3/10 en 10/10:		Alle ondervraagden (die zichzelf indeling)		
		links van het midden %	midden %	rechts van het midden %
	7 punts	35	31	34
	9 punts	42	12 ^{1/2}	45 ^{1/2}
(Accres in % van 7 punts-cijfers)		(+20 %)	(-59 %)	(+34 %)
17/10 - 24/10	7 punts	34 ^{1/2}	31 ^{1/2}	34
- 31/10	9 punts	41 ^{1/2}	11 ^{1/2}	47
(Accres)		(+20 %)	(-63 %)	(+39 %)
7/11 - 14/11	7 punts	36	29 ^{1/2}	34 ^{1/2}
- 21/11 - 28/11	9 punts	41	13	46
(Accres)		(+14 %)	(-55 %)	(+33 %)

De drie weken voorafgaande aan het einde van Den Uyl's formatieopgingen (17 - 31 oktober e.v.) waren de meest polariserende periode.

Dat zat vooral bij de PvdA-stemmers. (Heeft gestemd-vraag).

Tabel 6:

Gaat bij de op-schuifvraag naar:	Opgave heeft gestemd:							
	PvdA		CDA		VVD		D'66	
	links %	rechts %	links %	rechts %	links %	rechts %	links %	rechts %
Weken beginnend:								
21/9 - 3/10 - 10/10	55	30	24	64	23	64	52	36
17/10 - 24/10 - 31/10	61	27	21	67	25	64	52	41
7/11 - 14/11 - 21/11 - 28/11	55	31	27	67	23	66	59	30

Literatuur

Raad in het kwadraat

door G. H. Scholten

Naar aanleiding van:

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid*, Rapporten aan de Regering, nr. 11, 's-Gravenhage 1976;

Adviseren aan de Overheid, Voorstudies en achtergronden, 's-Gravenhage, 1977 (386 blz.);

Externe adviesorganen van de centrale overheid: beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen, Rapport aan de Regering, nr. 12, 's-Gravenhage, 1977 (227 blz.)

Met deze publicaties heeft de WRR een belangrijke bijdrage geleverd aan het inkleuren van een deeltje van de nog grotendeels uit witte plekken bestaande politiek-bestuurlijke kaart van Nederland. Politici zowel als politicologen en bestuurskundigen hadden de betekenis van de externe adviescolleges van de rijksoverheid al lang onderkend. Ondanks de artikelen G. A. van Poelje in *Bestuurswetenschappen* (9, 1955, blz. 343-353 en 25, 1971, blz. 39-40) en een aantal monografieën over afzonderlijke raden, was er toch geen totaal overzicht over deze raden beschikbaar.

Het is een verdienste dat de WRR, met medewerking van de betrokken departementen, begin 1976 door middel van een enquête een groot aantal gegevens over deze raden heeft verzameld en geordend. Met het oog op de snelle veroudering van het materiaal is het overigens te hopen dat de aanbevelingen van de Raad zullen worden gevolgd om het bestand bij te houden.

In eerstgenoemde publicatie is, per departement gerangschikt, een overzicht van deze 'externe adviesorganen van de centrale overheid' gegeven. Het gaat hierbij om organen die een permanente adviserende taak hebben ten aanzien van het beleid van de centrale overheid, die door die overheid zijn ingesteld en wat de gewone leden betreft geheel of overwegend bestaan uit anderen dan rijksambtenaren, met als hoofdtak het adviseren op het desbetreffende terrein.

Dit overzicht bevat de namen van deze colleges alsmede een aantal gegevens betreffende de taak, samenstelling en publicaties. Zelfstandig adviserende onderraden zijn eveneens vermeld. De publicatie bevat tevens een namen-

register en een register van de adviesorganen. Pikant is dat de Algemene Rekenkamer tegen eigen zin werd opgenomen (A 3).

Door het nalopen van het naamregister van deze publicaties kan men er achter komen wie de in *Externe adviesorganen* (blz. 173) genoemde aantallen functies verzamelden. Degenen die het hoogst scoren blijken dan mr. C. E. Bousquet (in 16 colleges) en mr. W. Hiskes (in 14). Van een gevaarlijke concentratie van adviesmacht lijkt echter geen sprake te zijn. Het gaat hier om louter adviserende lidmaatschappen of waarnemersfuncties bij een aantal produkt- en bedrijfsschappen. Dat een netwerkanalyse hier de machtsconcentraties zou onthullen lijkt niet waarschijnlijk. W. Kok (FNV) komt slechts twee keer voor, C. van Veen (VNO) wordt vier keer genoemd.

De publicatie *Adviseren aan de Overheid* bevat acht, onder eigen verantwoordelijkheid geschreven, opstellen van deskundigen.

A. Ch. M. Rijnen en H. G. Robers-Obbes doen verslag van een literatuurstudie naar de externe adviesorganen van de centrale overheid in Engeland, West-Duitsland, België en Frankrijk. Zij keken aan de hand van de literatuur vooral naar de juridische aspecten. Het is een nuttig overzicht al is het jammer dat niet is gepoogd tot vergelijkende conclusies te komen.

J. van Putten noemt zijn bijdrage 'Adviseren, maar aan wie? Enkele opmerkingen over de representativiteit van externe adviesorganen'. Hij stelt (op blz. 123) dat hij onderzoekt 'of er samenhang bestaat tussen structuur en het functioneren van de permanente adviesorganen van de centrale overheid'. Daarbij schenkt hij in het bijzonder aandacht aan de Onderwijsraad, de Raad voor de Kunst, de Centrale Raad voor de Volksgezondheid, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening en de Sociaal-Economische Raad. De schrijver doet een aantal onbewezen en onaannemelijke uitspraken. Het begint al dadelijk met de stellige uitspraak dat permanente adviesorganen vooral in het leven geroepen zijn, 'om belanghebbende burgers en organisaties van burgers nauwer te betrekken bij de totstandkoming en uitvoering van het overheidsbeleid, dus met het oog op een zekere democratisering van de besluitvorming' (blz. 123). Uit het onderzoek v. d. WRR blijkt echter niet meer dan dat na de Tweede Wereldoorlog vooral het aantal adviesorganen met vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties sterk is toegenomen. Of daarbij 'democratisering' het doel was blijft echter de vraag. De belanghebbende burgers zelf zijn vrijwel nimmer lid van adviesraden.

Van Putten maakt vervolgens een vreemde sprong door het functioneren van adviesraden af te meten 'in termen van het uitbrengen van unanieme adviezen' (blz. 123). In noot 1 wordt toegevoegd: hiermede 'wordt niet bedoeld te zeggen dat een adviesorgaan zijn waarde uitsluitend ontleend aan unanimitéit van adviezen' (blz. 151). Maar daarop volgt dan weer: 'Evenwel moet worden

aangenomen dat aan het instellen van een adviesorgaan de verwachting van unanimitéit ten grondslag ligt' (t.a.p.) Waarom dit moet worden aangenomen is een raadsel. In zeer veel gevallen is een verdeeld advies verre te prefereren. Gaat het om de informatiefunctie dan heeft een bewindsman veelal meer aan een duidelijk op een rij zetten van uiteenlopende visies dan aan een ten koste van in- en uitpraten of vage formuleringen bereikte unanimitéit. Is het adviseren ontaard in onderhandelen, dan kan een uitgewerkt compromis de regering voor een ongemakkelijk fait-accompli stellen (het SER-advies inzake de bestedingen van 1956 was hiervan een voorbeeld, de regering was er aan gebakken hoewel de omstandigheden alweer gewijzigd waren).

Op blz. 148 bovenaan geeft Van Putten een staaltje demagogie weg over overheid en samenleving en het ontstaan van de politieke partijen. Wij leren dat het 19e-eeuwse liberale stelsel vrijheid 'heette' en dat die vrijheid voor velen slechts op papier bestond. 'Degenen die zich onvrij voelden organiseerden zich in politieke partijen, met als doel het overheidsbeleid zo effectief mogelijk te hunner gunste te beïnvloeden'.

Aangezien alle belangrijke stromingen in de 19e eeuw partijen vormden, is het dan wel een raadsel wie zich nu eigenlijk vrij voelden. Hoewel Van Putten in de titel 'opmerkingen over de representativiteit van adviesorganen' belooft, maakt hij niet duidelijk wat hij onder representativiteit verstaat. Op de belangrijke vraag of representativiteit niet gediend zou zijn met verkiezing van leden (of een deel daarvan) of steekproefsgewijze selectie uit de betrokkenen wordt niet ingegaan.

Feitelijk onjuist is de opmerking op blz. 138 dat na de eerste 10 à 15 jaar van de SER het aantal verdeelde adviezen zou zijn toegenomen. Hoewel Van Putten een aantal publicaties rond het 25-jarig bestaan van de SER heeft aangehaald, blijkt hij de belangrijke rede van SER-voorzitter De Pous niet geraadpleegd te hebben. Dan had hij kunnen weten dat tot 1960 het percentage unanieme adviezen 28 % was en daarna opliep tot niet minder dan 58 % (J. W. de Pous, Rede ter gelegenheid van de herdenking van het vijftienvigjarig bestaan van de Sociaal-Economische Raad op woensdag 3 september 1975; Uitgave SER 1975, blz. 28-29). Hij had dan trouwens ook van De Pous kunnen leren dat het een mythe is dat een advies dan pas waardevol zou zijn, wanneer er eenstemmigheid van opvattingen bestaat (blz. 28).

Tegen het eind van zijn bijdrage concludeert Van Putten dat 'beleidsmatig gezien' het onderscheid tussen 'deskundigenraden' en 'inspraakraden' als minder relevant moet worden beschouwd (blz. 153). Waarom dat zo zou zijn is mij niet duidelijk geworden. Wat men met deze bewering aan moet evenmin, als tien regels verder volgt: 'Op zich is onderscheid tussen 'externe deskundigen' en 'insprekers' voor de beleidsvorming niet zonder betekenis'.

Tot slot memoreert Van Putten zijn vroegere pleidooien voor 'functionele

parlementaire decentralisatie' en herhaalt hij zijn voorkeur voor een 'wet op de besluitvorming'.

Op de bijdrage van Van Putten volgt een beschouwing van S. O. van Poelje over complementair bestuur, mede in verband met de advisering inzake milieubeheer. Schrijver geeft allereerst een taalkundige verkenning van het begrip, waarbij terloops wordt opgemerkt dat 'complementum' blijkens het Latijnse woordenboek ook 'o schrik!' mede 'stoplap' betekent (blz. 171). Daarbij worden vier vormen extern-horizontaal, extern-verticaal; intern-horizontaal en intern-verticaal onderscheiden. Vervolgens wordt de ontwikkeling van de opvattingen over complementair bestuur bij rijk, lagere overheden en in wetenschappelijke publicaties weergegeven. Tenslotte wordt ingegaan op de 'complementariteit' van de adviescolleges met taken ten aanzien van het milieubestuur. Van Poelje laat zien dat de vertegenwoordiging van de lagere overheden uiterst gering is. Van de 57 adviescolleges op het terrein van het milieubestuur is het rijk in 48 hunner vertegenwoordigd, provinciale vertegenwoordigers maken slechts deel uit van 17 van deze colleges, gemeenten van 15 en waterschappen van 7.

Men kan op een aantal punten met Van Poelje van mening verschillen. Zo vind ik dat hij wel iets kritischer had mogen staan tegenover de terecht door hem uit de aangehaalde literatuur gehaalde conclusie 'over de wenselijkheid, dat het omvangrijke, gevarieerde en sterk gedifferentieerde complex van overheidsorganen zijn kracht niet verdoet aan onvruchtbare interne concurrentie en aan verlammeende competentiegeschillen. Het complex van overheidsorganen moet zich in goede harmonie richten op het vervullen van een gemeenschappelijke taak' (blz. 189). Uiteraard is niemand voor *onvruchtbare* interne concurrentie of voor *verlammeende* competentiegeschillen, maar er is geen uit democratisch oogpunt vruchtbare concurrentie en zijn er geen activerende competentiegeschillen denkbaar? Hebben de verschillende overheden en departementen inderdaad altijd 'één gemeenschappelijke taak'? Is de essentie van de decentralisatie niet juist dat hogere en lagere overheden uiteenlopende belangen moeten verdedigen en daarbij soms ook van verschillende politieke concepties en prioriteiten uitgaan? Mede in dit verband is het jammer dat Van Poelje wel het rapport van de Commissie-Van Veen bespreekt maar niet de kritiek die hierop, met name van politicologische zijde, is geuit.

Ondanks deze bezwaren beschouw ik de bijdrage van Van Poelje als een zeer informatieve heldere en verantwoorde beschouwing over complementair bestuur. De verbinding met de samenstelling van adviesorganen op milieugebied is interessant.

A. Hoogerwerf schrijft in deze bundel over 'Normen voor de inhoud van beleidsadviezen'. Hij gaat na of er te dien aanzien bij een 26-tal adviescolleges

vaste regels of normen bestaan en vergelijkt de adviezen van vijf uiteenlopende instanties ten aanzien van de Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening. Daaruit komen enkele interessante gegevens naar voren.

Op basis van eigen en aan de literatuur ontleende opvattingen over beleid, worden tenslotte 'tien geboden voor de beleidsadviesing' geformuleerd. Uitgangspunten daarbij zijn dat beleidsadviezen dienen bij te dragen tot de rationaliteit en de democratie van het overheidsbeleid en dat deze expliciet moeten verwijzen naar empirische kennis enerzijds en naar beginselen enzovoorts anderzijds. Ook Hoogerwerf stelt dat een eenstemmig advies in het algemeen de voorkeur verdient boven een verdeeld advies. Hoewel Hoogerwerf zich terecht de vraag stelt of de grote verscheidenheid in taken en posities van adviesorganen het wel mogelijk maakt om van 'de' rol van de beleidsadviseur, 'de' functie van adviescolleges en 'algemene normen' voor de inhoud van beleidsadviezen te spreken, meent hij toch dat dát, naar analogie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, wel zou kunnen en moeten.

Hij kiest daarbij met zijn omschrijving van beleid als 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde' (blz. 224), een weinig gelukkig uitgangspunt, vooral als hij verder aanknoopt bij normatieve opvattingen van Dror, Kruyer en Kuypers. In een groot aantal gevallen (vermoedelijk de meerderheid van de gevallen) adviseren adviescolleges immers gelukkig niet over 'het' of zelfs niet over 'een' beleid in toto, maar over hen in het bijzonder regarderende aspecten ervan. In het voorbeeld van Hoogerwerf werd de Oriënteringsnota door drie van de vijf adviserende instanties terecht slechts op aspecten bekeken. De tien geboden voor de advisering lijken dan ook nog minder voor algemene naleving vatbaar dan hun Bijbelse voorgangers. Zij zijn uitsluitend geschikt voor adviezen die onder vrijwel ideale omstandigheden over fundamentele beleidsproblemen worden uitgebracht. Misschien hangt deze optiek samen met Hoogerwerf's wat eenzijdige benadering van politiek, waarbij hij als een van de essentiële kenmerken ziet 'het streven naar vormgeving van de toekomstige samenleving door machtoefening' (blz. 224). Door die benadering worden normatief-synoptische uitgangspunten ingebakken.

Als men tot 'algemene beginselen van advisering' zou willen komen — en daar is wel wat voor te zeggen — lijkt het realistischer van de twee kernfuncties van alle advisering uit te gaan. Het gaat altijd, zij het in sterk verschillende verhoudingen, om informatie en legitimatie. Een minimale eis zou dan kunnen zijn dat het advies de bronnen van de informatie aangeeft en dat het tevens laat zien op welke deskundigheden en/of representatiegrondslagen het berust. Ook zouden wellicht regels gesteld kunnen worden om misbruik van advisering (d.w.z. het vervullen van de oneigenlijke afschuif-, ijskast- en inkapse-

lingsfuncties) tegen te gaan.

In de bijdrage van G. Broekstra, J. Kooiman, F. Prakke, A. F. P. Wassenberg en B. van Delden wordt een boeiende aanzet gegeven om het verschijnsel advisering met behulp van systeemanalyse interdisciplinair te benaderen. Er worden een aantal interessante proposities geformuleerd. Hoewel een empirisch deel nog ontbreekt, maar wel wordt aangekondigd, besluit het artikel met algemene uitspraken die een waarschuwing inhouden voor would-be hervormers van het radenwerk. De auteurs menen dat op theoretische overwegingen: (a) het geen aanbeveling lijkt te verdienen advisering aan de centrale overheid aan uniforme wettelijke regels te onderwerpen; (b) de interne functionering en werkwijze zoveel mogelijk aan de raden zelf moet worden overgelaten; (c) de ontwikkeling in de parlementaire beschouwingen over dit onderwerp (meer vertegenwoordiging, meer openbaarheid, meer ordening, centralisatie en coördinatie, meer overleg en advisering) voor het overgrote deel ingaan tegen de systeem-theoretisch te verklaren behoeften van de centrale overheid. De auteurs stellen dat een ongenueanceerd verzet tegen deze behoefte negatieve effecten op de besturing van het overheidsstelsel zal hebben. Het is opmerkelijk hoe goed deze conclusies uit een theoretische benadering aansluiten bij veel opvattingen die men in kringen van rechtstreeks betrokkenen kan beluisteren.

H. M. A. Koenders en P. Verburg schrijven over enige structurele en functioneringsaspecten betreffende commissies in organisaties. Uitgaande van de organisatietheorie benaderen zij het probleem vooral pragmatisch. Dit leidt tot een aantal zeer zinnige opmerkingen over de voorwaarden van doelmatig functioneren van commissies. Het artikel toont aan dat vanuit de bedrijfskunde belangrijk aan de bestuurskunde kan worden bijgedragen.

De bijdrage van M. Scheltema over raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen sluit aan bij Scheltema's oratie. Scheltema toont zich een voorzichtige voorstander van het overdragen van uitvoerende taken aan dergelijke organen. Zijn suggesties tot nader onderzoek verdienen niet alleen de aandacht die zij reeds kregen, maar stelling ook uitvoering.

J. M. Polak, die als lid van de WRR in het bijzonder bij het onderzoek betrokken was, besluit de voorstudie met 'enkele beschouwingen over functionele en organisatorische combinaties' van adviseren en rechtspreken. Van de in het WRR onderzoek aangeschreven adviesorganen gaven er dertien op mede rechtspraak tot taak te hebben. Polak geeft deze taken in het kort weer en voegt eraan toe dat ook de Spoorwegongevallenraad, de Commissie Grondwaterwet Waterleidingbedrijven en de Sociaal-Economische Raad mede taken verrichten die feitelijk op rechtspraak neerkomen. Hij wijdt bovendien beschouwingen aan de adviezen van- en aan rechters en colleges als de Hoge Raad. Hij concludeert dat er goede redenen zijn de gewone rechterlijke macht

en andere onafhankelijke met rechtspraak belaste colleges te betrekken bij advisering aan de centrale overheid. Gezien de bijzondere persoonlijke en zakelijke eisen die aan rechtspraak gesteld moeten worden verdient het zijns inziens in het algemeen geen aanbeveling in hoofdzaak adviserende, besturende en toezichhoudende colleges mede met rechtspraak te belasten. Als dat toch het geval is, dienen de regelingen daaromtrent zoveel mogelijk aan die eisen te voldoen.

De beknopte en heldere bijdrage van Polak is een uitdaging voor bestuurs-politicologen. Er blijkt duidelijk uit dat de grenzen tussen rechtspraak, advisering en bestuur ook juridisch minder scherp zijn dan veelal wordt aangenomen. Over de feitelijke betekenis van dit grensgebied en over de wijze waarop de betrokken actors een en ander beleven is empirisch onderzoek geboden en mogelijk. Er wordt in Nederland nog erg weinig aan gedaan.

Terecht heeft *Externe adviesorganen aan de centrale overheid: beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen* in de pers reeds zeer veel aandacht gekregen. Daarom kan ik over de inhoud betrekkelijk kort zijn. Het rapport bestaat uit vier delen, gevolgd door een literatuurlijst en ruim honderd bladzijden bijlagen, waarbij een groot aantal tabellen met aan het onderzoek ontleende gegevens.

Na een samenvatting bevat het eerste deel een inleiding waarin de opzet en de werkwijze van het onderzoek uiteengezet worden. In het tweede deel wordt ingegaan op de achtergronden en beperkingen van het onderzoek en wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de ontwikkeling van de parlementaire discussie over adviesorganen. Daarbij is allereerst aandacht besteed aan de discussies rond het befaamde amendement-Troelstra bij de Grondwetsherziening van 1922. Vervolgens wordt verslag gedaan van de in de periodes 1930-1935, 1955-1958 en 1969-1972 door bewindslieden en Kamerleden geuite opvattingen. Geconcludeerd wordt dat in die discussie de nadruk viel op de plaats van de adviescolleges in het staatsbestel, de samenstelling en de openbaarheid van adviezen. De WRR signaleert een verschuiving van de nadruk op colleges samengesteld uit deskundigen naar colleges waarin maatschappelijke organisaties participeren en een verschuiving van adviseren naar overleg. Tevens wordt geconstateerd dat er een toenemend verlangen is naar wettelijke regeling, openbaarheid en coördinatie.

In het derde deel van de publicatie wordt het door middel van de enquête verkregen beeld van de externe adviesorganen van de rijksoverheid samengevat. Met de bijbehorende bijlagen, vormt dit deel de hoofdmoot van het rapport. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de 'hoofdkenmerken'. De WRR telde 402 externe (dat wil zeggen overwegend of geheel uit niet-ambtelijke leden bestaande) adviesorganen van de centrale overheid, te weten 368 van

elkaar (formeel) onafhankelijke organen en 34 zelfstandig advies uitbrengende onderorganen. Nagegaan is hoe deze organen over de departementen verdeeld zijn (afgezien van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie) spant Onderwijs en Wetenschappen de kroon met 60 (zelfstandige) organen, gevolgd door C.R.M. met 42 organen. Van deze organen is 42 % ingesteld in de 10 jaar voorafgaand aan het onderzoek en de groei gaat onverminderd door. De meerderheid (63 %) heeft nog andere dan beleidsadviserende taken ten behoeve van de centrale overheid. Slechts 39 % van deze organen is bij wet ingesteld.

Het rapport bevat uitvoerige gegevens omtrent de personele samenstelling en de formele bepalingen omtrent samenstelling, benoeming, taak en werkwijze. In totaal tellen de adviescolleges (inclusief de permanente onderorganen) 15850 leden (met begrip van adviserende en waarnemende leden, voorzitters en secretarissen maar zonder de 1734 plaatsvervangende leden). Deze 15850 stoelen worden door 9082 personen bezet. Men kan in de tabellen vinden hoe de verhoudingen zijn tussen ambtelijke en niet-ambtelijke leden, hoeveel leden door organisaties worden aangewezen, tot welke sexe, leeftijdsgroep en opleidingscategorie zij behoren, enzovoorts.

Er wordt ook verslag gedaan over de vergaderfrequentie, over de positie van de secretaris, financiële aspecten en de openbaarheid. Van de 1818 adviezen over beleid en algemene regelingen die in 1974 aan de centrale overheid werden uitgebracht, waren er 712 afkomstig van de Hoge Colleges van Staat. Van de overige 1106 adviezen is 46 % openbaar gemaakt. Van de adviesorganen vergaderden in 1974 17 % in het openbaar.

Helaas geeft het onderzoek weinig gegevens over de aard van de uitgebrachte adviezen en geen enkele indicatie van de betekenis van die adviezen voor het beleid. Alleen het aantal schriftelijk uitgebrachte adviezen over de jaren 1973-1975, de 'geadresseerden', de verdeling over gevraagde en ongevraagde adviezen en de verdeling over de rubrieken (1) wetsontwerpen of algemene maatregelen van bestuur; (2) voorontwerpen van wet; (3) nota's, plannen, brieven of circulaires; en (4) overige adviezen; is bekend. Tevens is vastgesteld dat slechts 7 % van de adviezen niet unaniem was.

De gebruikte onderzoeksmethode, een enquête bij de secretarissen, kan ook weinig meer opleveren. De vraag welk gewicht — if any — een advies bij de uiteindelijke beslissingen in de schaal legt, is uiterst moeilijk te beantwoorden. Daarvoor is in elk afzonderlijk geval dikwijls een gedetailleerde studie nodig. Bovendien lijkt het er wel op dat slechts weinig adviescolleges systematisch registreren wat er uiteindelijk met de resultaten van hun arbeid gebeurt en dat degenen die de adviezen in ontvangst nemen veelal verzuimen het betrokken adviescollege hiervan achteraf op de hoogte te stellen.

Het laatste deel van het eigenlijke rapport bevat een overzicht van de ont-

wikkelingen en een aantal aanbevelingen. Ingegaan wordt op de relatie van de externe adviesorganen tot andere vormen van advisering, en de ontwikkelingen binnen het stelsel van externe adviesorganen.

De aanbevelingen zijn pikant omdat de WRR hierbij mede over zichzelf adviseert. Dit klemmt temeer omdat de WRR tot de vrij jonge adviescolleges behoort, als voorlopige WRR in 1972 bij KB werd ingesteld en vermoedelijk de meest ruime taakopdracht heeft — in beginsel overlappend met die van vrijwel alle andere adviescolleges — die men zich kan voorstellen. Inhoudelijk zijn de aanbevelingen echter weinig schokkend en men kan zich afvragen of er eigenlijk wel onderzoek voor nodig was.

De Raad bewijst zelf dat dat ten aanzien van de eerste aanbeveling zeker niet het geval was. Al in de in januari 1975 door de Raad uitgebrachte nota inzake de organisatie van het openbaar bestuur werd aanbevolen terughoudendheid te betrachten bij het instellen van 'nieuwe omvangrijke beleidsvoorbereidende organen'. (Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, De organisatie van het openbaar bestuur, 's-Gravenhage 1975, blz. 48). Deze aanbeveling wordt nu ten aanzien van 'nieuwe permanente externe adviesorganen' herhaald. Als toch tot instelling wordt besloten, zou dienen te worden nagegaan of opheffing dan wel aanpassing van de taak van bestaande organen gewenst is.

Ook de aanbeveling 'slapende' adviescolleges op te heffen had men wel zonder onderzoek kunnen bedenken. Wel zijn in het onderzoek 36 van deze organen opgespoord.

De raad wijst verder op de gebleken gelijkenis tussen advies- en overlegorganen en de wenselijkheid ook deze laatsten aan parlementaire controle te onderwerpen door deze eveneens bij of krachtens de wet in te stellen.

Wijzend op de lange levensduur en het grote aantal (123) van de ad-hoc adviesorganen, bepleit de Raad ook hier grotere parlementaire controle. Daartoe zou per departement jaarlijks een overzicht van die organen bij de begroting aan de Staten-Generaal moeten worden aangeboden.

Uit het onderzoek blijkt zonneklaar dat, vooral recentelijk, vele permanente adviesorganen, in strijd met artikel 87 van de Grondwet, niet bij of krachtens de wet zijn ingesteld. De raad meent dat dit niet past in het Nederlandse stelsel. De raad heeft echter wel, gezien de geschiedenis van de raad zelf kan dat moeilijk anders, begrip voor redenen waarom een adviesorgaan toch in bepaalde omstandigheden, vooruitlopend op een wettelijke regeling, al voorlopig wordt ingesteld. Ook dat zal echter met terughoudendheid moeten geschieden, waarbij tevens wordt aanbevolen te bepalen binnen welke termijn een wettelijke regeling ahangig gemaakt zou moeten worden.

Ondanks Van Putten acht de raad het niet wenselijk een kaderwet voor externe adviescolleges te ontwerpen. Een dergelijke regeling zou onvoldoende

rekening houden met de verscheidenheid aan colleges en situaties.

De raad acht het minder wenselijk dat ambtenaren als gewoon lid deel uitmaken van externe adviesorganen. Dit kan moeilijkheden opleveren in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid, wanneer aan 'eigen' ministers wordt geadviseerd en bemoeilijkt de gewenste openbaarheid. Wel zijn deze ambtenaren als adviserende of waarnemende leden veelal op hun plaats. De deelname van gemeentelijke en provinciale vertegenwoordigers zou stelselmatig overwogen dienen te worden. Wat de openbaarheid betreft, bepleit de raad verder een bijhouden van het overzicht van adviescolleges en een beter toezicht op de voor een aantal adviescolleges geldende verplichting tot het uitbrengen van jaarverslagen en openbaarheid van die verslagen.

De raad verklaart zich voorstander van een in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidsvoorbereiding inschakelen van de adviescolleges. Het wordt onwenselijk geacht nog advies te vragen wanneer een wetsontwerp reeds bij de Staten-Generaal is ingediend. Verder wordt het wenselijk geacht aandacht te schenken aan de volgorde van advisering wanneer verschillende adviesorganen worden ingeschakeld. De raad wil dan dat wordt aangegeven op welke termijnen en in welke volgorde wordt geadviseerd en welke taakverdeling eventueel moet worden aangehouden.

In het algemeen kan ik mij met deze aanbevelingen wel verenigen. Een uitzondering vormt de uitgesproken voorkeur voor adviesaanvraag in een vroeg stadium en de gemaakte bezwaren tegen adviezen over reeds bij de Staten-Generaal ingediende wetsontwerpen. Het lijkt mij daarentegen juist dikwijls heel wenselijk om aan adviescolleges raad te vragen over concrete voorontwerpen en ontwerpen van wet, niet in de laatste plaats omdat die adviezen van groot belang kunnen zijn voor de oordeelsvorming in de Staten-Generaal. In dit verband is het jammer dat de raad niet ingaat op de mogelijkheid dat adviescolleges ook rechtstreeks aan de Kamers zouden adviseren en eventueel ook door de Kamers aan hen rechtstreeks advies gevraagd zou kunnen worden. En waarom zou men bij sommige belangrijke raden niet in de wet vastleggen dat de regering verplicht is periodiek aan de Staten-Generaal en de betrokken colleges te rapporteren over de maatregelen die al dan niet op de adviezen gevolgd zijn?

Ernstiger is het dat de raad bij het aanbevelen van 'terughoudendheid' wel erg in het vage blijft en voorbijgaat aan een aantal belangrijke discussiepunten rond adviescolleges. Dit hangt echter samen met de beperkingen van het onderzoek. Voordat ik daar op inga wil ik echter nadrukkelijk voorop stellen dat het onderzoek op zichzelf alle waardering verdient. Het geeft een gedegen overzicht van een belangrijk deel van het uitermate omvangrijke en gecompliceerde 'radenwerk'. Binnen de beperkte opzet van een enquête onder de secretarissen, die overigens op zichzelf zeer omvangrijk was, is veel werk

verzet. Er is een schat aan betrouwbare gegevens opgeleverd en deze zijn op verantwoorde wijze geordend. Behalve de regering, kunnen ook wetenschappelijk geïnteresseerden de raad dankbaar zijn voor het belangrijke werk dat hier verricht is. Terwijl men zich bij andere adviezen van de (V)WRR wel eens kon afvragen wat de W in de naam nu voor het advies betekende, is hier een stuk goed eigen onderzoek gedaan. Daarbij is verstandig gebruik gemaakt van de unieke mogelijkheden van de raad om de medewerking van de departementen te krijgen.

Dat de aanbevelingen toch een wat onbevredigend gevoel achterlaten, komt mijns inziens door het feit dat bij het ontbreken van heldere theoretische uitgangspunten en de eenzijdig inventariserende opzet van het onderzoek, geen hard antwoord gegeven kon worden op de belangrijkste vragen.

Dat bij het instellen van adviescolleges 'terughoudendheid' betracht moet worden geeft weinig houvast zolang men niet onderzocht heeft welke functies adviescolleges onder welke condities in welke mate vervullen. Of de omvang en gecompliceerdheid van het radenwerk nuttig dan wel schadelijk is, valt alleen te beoordelen als men weet wat adviescolleges voor de verschillende betrokkenen betekenen. Er zou een soort kosten-batenanalyse van adviescolleges gemaakt moeten worden, waarbij uiteraard de vraag wat er met adviezen gedaan wordt tot de hoofdvragen zou moeten behoren. Ook zou nagegaan moeten worden welke kosten en baten de afzonderlijke betrokken actors ervan ondervinden. De symbolische betekenis van de colleges en van het deel uitmaken ervan zou zeker aandacht moeten krijgen. Er zouden vergelijkingen gemaakt moeten worden tussen situaties waarbij colleges wel en niet worden ingeschakeld. De alternatieven voor het inschakelen van externe adviescolleges zouden systematisch bekeken moeten worden.

Het is erg jammer dat bovendien niet dieper is ingegaan op de representativiteit en de mogelijke samenstelling van adviescolleges. Reeds lang is van verschillende kanten gepleit voor een onderzoek naar de mogelijkheid de leden van bepaalde adviescolleges geheel of gedeeltelijk door betrokkenen te laten kiezen. (Zelf bepleitte ik dat ten aanzien van de SER reeds in mijn: *De Sociaal-Economische Raad en de Ministeriële verantwoordelijkheid*, Meppel 1968, blz. 533).

Ondanks deze bedenkingen en mijn ernstige bezwaren tegen één van de 'voorstudies', meen ik dat WRR voor deze drie publicaties veel lof verdient. Niet alleen is in een grondig onderzoek veel belangwekkende feitelijke informatie ter tafel gebracht, maar het nadenken over een belangrijk probleemcomplex is zeker gestimuleerd. Dit laatste is wellicht de belangrijkste functie van de WRR. Het is te hopen dat de WRR zelf en anderen de daardoor scherper naar voren gekomen onopgeloste problemen niet zullen laten liggen.