

Woord Vooraf

In rapport nr. 6 "De organisatie van het openbaar bestuur" heeft de Raad de aandacht van de regering gevraagd voor verschillende knelpunten in de huidige bestuurlijke organisatie van ons land. In dat rapport is een nadere studie van de belangrijkste beleidsvoorbereidende organen van de centrale overheid in het vooruitzicht gesteld.

De Raad heeft deze nadere studie in eerste instantie gericht op de externe adviesorganen van de centrale overheid. In rapport nr. 11 heeft de Raad een overzicht van deze externe adviesorganen aan de regering aangeboden. Daarop is rapport nr. 12 gevolgd waarin de Raad een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld heeft gegeven van het stelsel der externe adviesorganen. In dat rapport wordt onder meer ingegaan op factoren die hebben bijgedragen tot de groei van het aantal adviesorganen, op parlementaire discussies over adviesorganen en op ontwikkelingen binnen het stelsel.

De Raad heeft de door hem bijeengebrachte gegevens ook voorgelegd aan een aantal deskundigen en hun gevraagd, vanuit hun discipline, op een aantal aspecten van beleidsadvisering in te gaan. Hun bijdragen zijn in deze publikatie opgenomen. De Raad hoopt door dit initiatief en door integrale publikatie van deze werkstukken de discussie over en het onderzoek naar de beleidsadvisering te bevorderen.

De Raad heeft niet de bedoeling gehad ten aanzien van alle aspecten uit deze bijdragen standpunten in te nemen. Wel heeft hij, voor zover zulks in de opzet van rapport nr. 12 past, van deze bijdragen gebruik gemaakt bij de voorbereiding van dat rapport.

's-Gravenhage, 7 februari 1977

Dr. J. Kremers
(Voorzitter)

**Mr. A. Ch. M. Rijnen
en Mr. H. G. Robers-Obbes**

Dr. J. van Putten

Dr. S. O. van Poelje

Prof. Dr. A. Hoogerwerf

**Dr. Ir. G. Broekstra, Prof. Dr. J. Kooiman,
Dr. F. Prakke, Drs. A. F. P. Wassenberg
en B. van Delden**

**Drs. H. M. A. Koenders
en Prof. Dr. P. Verburg**

Prof. Mr. M. Scheltema

Prof. Mr. J. M. Polak

Adviseren aan de Overheid

INHOUDSOPGAVEPag.

1.	EXTERNE ADVIESORGANEN VAN DE CENTRALE OVERHEID IN ENGELAND, WEST-DUITSLAND, BELGIË EN FRANKRIJK Mr. A.Ch.M. Rijnen en Mr. H.G. Robers-Obbes	1
2.	ADVISEREN, MAAR NAMENS WIE? Dr. J. van Putten	119
3.	COMPLEMENTAIR BESTUUR, MEDE IN VERBAND MET DE ADVISERING INZAKE MILIEUBESTUUR Dr. S.O. van Poelje	167
4.	NORMEN VOOR DE INHOUD VAN BELEIDSADVIEZEN Prof.Dr. A. Hoogerwerf	215
5.	BESTUREN MET ADVIEZEN Dr.Ir. G. Broekstra, Prof.Dr. J. Kooiman, Dr. F. Prakke, Drs. A.F.P. Wassenberg, B. van Delden	253
6.	ENIGE STRUCTURELE EN FUNCTIONERINGSASPECTEN BETREFFENDE COMMISSIES IN ORGANISATIES Drs. H.M.A. Koenders en Prof.Dr. P. Verburg	289
7.	RADEN EN COMMISSIES ALS ZELFSTANDIGE BESTUURS- ORGANEN Prof.Mr. M. Scheltema	327
8.	ADVISEREN EN RECHTSPREKEN Prof.Mr. J.M. Polak	365

Mr. A.Ch.M. Rijnen
Mr. H.G. Robers-Obbes

EXTERNE ADVIESORGANEN VAN DE CENTRALE OVERHEID
IN ENGELAND, WEST-DUISSLAND,
BELGIË EN FRANKRIJK

<u>INHOUD</u>	<u>Pag.</u>
<u>Inleiding</u>	5
<u>HOOFDSTUK I</u> ENGELAND (mr. A.Ch.M. Rijnen)	9
A.1. Kenmerken van het staatsbestel die van betekenis zijn voor de externe adviesorganen van de centrale overheid	9
A.2. Schets van plaats en functie van het adviseringswezen	11
B. Beantwoording van de vragenlijst	18
Literatuurlijst	33
Noten	35
<u>HOOFDSTUK II</u> WEST-DUISSLAND (mr. A.Ch.M. Rijnen)	40
A.1. Kenmerken van het staatsbestel die van betekenis zijn voor de externe adviesorganen van de centrale overheid	40
A.2. Schets van plaats en functie van het adviseringswezen	42
B. Beantwoording van de vragenlijst	47
Literatuurlijst	56
Noten	58
<u>HOOFDSTUK III</u> BELGIE (mr. H.G. Robers-Obbes)	61
<u>Inleiding</u>	61
A.1. Kenmerken van het staatsbestel die van betekenis zijn voor de externe adviesorganen van de centrale overheid	62
A.2. Schets van plaats en functie van de advisering	64
B. Beantwoording van de vragenlijst	69
Literatuurlijst	80
Noten	83
<u>HOOFDSTUK IV</u> FRANKRIJK (mr. H.G. Robers-Obbes)	87
A.1. Kenmerken van het staatsbestel die van betekenis zijn voor de externe adviesorganen van de centrale overheid	87
A.2. Plaats en functie van het adviseringswezen in Frankrijk	89
B. Beantwoording van de vragenlijst	95
Literatuurlijst	107
Noten	111
BIJLAGE: Vragenlijst	118

Inleiding

Op verzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (W.R.R.) heeft de vakgroep staats- en administratief recht aan de Faculteit der rechtsgeleerdheid van de Katholieke Hogeschool Tilburg zich bereid verklaard een onderzoek in te stellen naar externe adviesorganen van de centrale overheid in enkele West-europese landen. Voor de begeleiding van het onderzoek is een commissie gevormd, bestaande uit:

- prof. mr. F.H. van der Burg, hoogleraar staats- en administratief recht, voorzitter van de vakgroep
- mr. G.J.M. Cartigny, wetenschappelijk medewerker voor staats- en administratief recht
- mr. F.C.L.M. Crijns, wetenschappelijk hoofdmedewerker voor Nederlands staatsrecht en vergelijkend staatsrecht
- mr. A.K. Koekkoek, wetenschappelijk medewerker voor Nederlands staatsrecht en vergelijkend staatsrecht, houder onderwijsopdracht vergelijkend staatsrecht.

Vanwege de korte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was, meende de begeleidingscommissie dat de studie zich diende te beperken tot een literatuuronderzoek.

Het verslag van dit onderzoek geeft dus een beeld van het adviseringswezen in de ons omringende landen - Engeland, West-Duitsland, België en Frankrijk, - zoals dat uit de literatuur te voorschijn komt.

Voor het verrichten van het onderzoek en het schrijven van het rapport heeft de begeleidingscommissie mr. A.Ch.M. Rijnen en mr. H.G. Robers-Obbes bereid gevonden.

Eerstgenoemde heeft gedurende de maanden augustus en september het Engelse en het Duitse hoofdstuk geschreven, laatstgenoemde heeft van 15 juli tot 15 november (voor de halve werktijd) België en Frankrijk voor haar rekening genomen. Gezien de achtergrond van schrijvers en de leden van de begeleidingscommissie (allen jurist) heeft vooral de juridische kant van het adviseringswezen de aandacht gekregen.

De relatief rijkste - of, zo men wil, minst schaarse - bronnen bestaan in Engeland. Frankrijk levert het enige voorbeeld op van een recente, veelzijdige totaalstudie over het adviseringswezen La consultation dans l'administration contemporaine (1). Dit omvangrijke werk bevat een grondige, multidisciplinaire analyse van het begrip "advisering". Van groot belang is ook het derde deel van het boek, waarin beschouwingen zijn opgenomen over advisering en adviesinstanties in West-Duitsland, Oostenrijk, België, Groot-Brittannië, Italië en de socialistische landen. Voorts heeft het boek grote waarde door de bibliografie en de talloze literatuurverwijzingen.

Voorzover het door het ontbreken van relevante literatuur niet goed mogelijk was een duidelijk beeld van de situatie in een bepaald land te verkrijgen, is contact opgenomen met terzake deskundigen in dat land, teneinde via een gesprek de beeldvorming zo veel mogelijk te completeren. Zo zijn gesprekken gevoerd met de heer NEELS, verbonden aan het Instituut voor Constitutioneel Recht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit te Leuven en met de heer ERB, verbonden aan het Bundesinnenministerium te Bonn. Van de informatie die zij verstrekten hebben de samenstellers dankbaar gebruik gemaakt. Ook de hulp bij het zoeken naar Duitse literatuur die de bibliotheek van de Bundestag in Bonn op zeer voortvarende wijze heeft verleend en de medewerking van het Institut International d'Administration Publique te Parijs, dienen hier vermeld te worden.

Het doel van het rapport is tweeledig:

- a) de beschrijving van plaats en taak van externe adviesorganen als participanten in het wetgevings- en bestuursproces;
- b) het verkrijgen van inzicht in totstandkoming en functionering van genoemde organen.

Hiertoe dient een door de begeleidingscommissie opgestelde vragenlijst betreffende samenstelling, werkwijze en functie van adviesorganen. In de lijst was aanvankelijk een onderscheid gemaakt tussen vaste adviesorganen en adviescommissies ad hoc. In zijn rapport Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid merkt de W.R.R. op dat "in de praktijk (cursivering van de begeleidingscommissie) het onderscheid tussen de permanent adviserende en de ad hoc adviserende colleges voor het oog van de buitenwereld lang niet altijd duidelijk is"(2).

Bij het bestuderen van de literatuur bleek al snel dat niet alleen de door de W.R.R. geschetste situatie zich in de onderzochte landen evenzeer voordoet, maar ook dat de buitenlandse theorie zich niet of nauwelijks met dit onderscheid bezighoudt. Het moge al zijdelings in een beschouwing over adviesorganen vermeld worden, voorwerp of uitgangspunt van afzonderlijke studie is het niet (3). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat geen van de onderzochte landen een grondwettelijke bepaling kent die te vergelijken is met artikel 87 van de Nederlandse Grondwet, dat uitsluitend op vaste adviesorganen ziet en daardoor vanzelf de positie van die organen accentueert. Met artikel 87 is als het ware een constitutionele kapstok gegeven voor theorievorming over het onderscheid tussen vaste en ad hoc adviescolleges. Zoals gezegd ontbreekt een vergelijkbare bepaling in de bestudeerde landen (4). Voor het onderzoek betekende dit dat de oorspronkelijke opzet om de literatuur door te nemen aan de hand van twee aparte vragenlijsten (een voor de vaste en een voor de ad hoc colleges) weinig zinvol bleek.

De lijsten zijn dan ook tot één lijst samengevoegd.

De behandeling van het onderwerp geschiedt voor elk van de vier landen volgens onderstaand schema:

- A.1. het aangeven van de kenmerken van het staatsbestel die min of meer direct van invloed zijn op de externe adviesorganen van de centrale overheid;

2. het beschrijven van de opvattingen die in de literatuur zijn aangetroffen over plaats en functie van adviesorganen.
- B. het weergeven van hetgeen in de literatuur gevonden is aan antwoorden op de als bijlage toegevoegde lijst van vragen. Daarbij zal de volgorde van die lijst worden aangehouden.

De begeleidingscommissie.

- (1) LANGROD, G., (éd.), La consultation dans l'administration contemporaine, Paris 1972.
- (2) WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID,
Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid
(Rapporten aan de Regering, 11), 's-Gravenhage 1976, p. II.
- (3) Een uitzondering is te vinden in CARTWRIGHT, T.J.,
Royal Commissions and Departmental Committees in Britain,
London 1974.
- (4) Wat Engeland betreft is de simpele verklaring dat dit land
geen geschreven constitutie bezit.

HOOFDSTUK I ENGELAND

A.1. Kenmerken van het staatsbestel die van betekenis zijn voor de externe adviesorganen van de centrale overheid

A.1.1. Bij afwezigheid van een geschreven grondwet bestaat een met art. 87 van de Nederlandse Grondwet vergelijkbare bepaling in Engeland uiteraard niet; ook het constitutionele gewoonterecht bevat geen duidelijke regels omtrent het instellen van externe adviescommissies (1). Dit heeft belangrijke gevolgen voor de positie van de vaste adviescolleges in Engeland. In de gevallen waarin in Nederland een vast adviescollege wordt ingesteld, geschiedt dit krachtens de wet, hetgeen impliceert dat het parlement een vinger in de pap heeft inzake samenstelling, werkwijze, frequentie en openbaarheid van rapportage enz. In Engeland is van dit alles geen sprake behoudens in de niet zeer talrijke en in ieder geval niet constitutioneel voorgeschreven gevallen dat een commissie "statutory authority" bezit, d.w.z. bij of krachtens een wet is ingesteld.

A.1.2. De belangrijkste pijler van het Engelse constitutionele bestel is de doctrine van de "sovereignty of Parliament". Hiermee wordt bedoeld de door geen hogere wet beperkte wetgevende macht van het Parlement. Er is geen geschreven grondwet die die wetgevende bevoegdheid zou kunnen afbakenen; geen enkele rechter is bevoegd de geldigheid van een Act of Parliament zelfs maar ter discussie te stellen; alle lagere verordenende lichamen ontleen hun bevoegdheden aan het Parlement(2). Om mogelijke misverstanden te voorkomen moet hier wel aangetekend worden, dat met "Parliament" wordt bedoeld "King in Parliament", hetgeen in de praktijk neerkomt op de regering plus de meerderheid van het Lagerhuis. In Engeland zijn deze beide nauw vervlochten; zo moet iedere minister lid van het Parlement zijn. Harer Majesteits regering bestaat uit de parlementaire leiders van de partij die beschikt over een meerderheid in het Lagerhuis. Vanwege de nauwe band tussen kabinet en meerderheidsfractie typeert men het Britse parlementaire stelsel wel als monistisch. Het Nederlandse parlementaire stelsel vertoont meer dualistische trekken: ministers kunnen geen lid van het parlement zijn. Parlement en regering stellen prijs op hun eigen zelfstandigheid(3). Parlement en regering staan hier a.h.w. niet zozeer naast als wel tegenover elkaar.

H.E.C.S. Wade heeft de toenemende frequentie waarmee de Engelse regering personen en groepen buiten het ambtelijk apparaat consulteert - al dan niet via een daartoe ingesteld college - een interne beperking van de "sovereignty of Parliament" genoemd, een beperking die het verst gaat waar in de wet een verplichting tot het vragen van advies is vastgelegd.

Zonder dit raadplegen, vooral van de direct belanghebbenden bij een voorgestelde maatregel, had het soevereine Parlement nooit de "sphere of administration" kunnen uitbreiden. Anderzijds is het effect van die uitbreiding wel dat directe invloed en controlemogelijkheden van het Parlement sterk zijn verminderd. Als de regering en de betrokken belangengroepen in onderling overleg tot overeenstemming zijn gekomen, kan het Parlement vaak niets anders doen dan de uitkomst van dat overleg accepteren. De "legal supremacy" van het Parlement blijft gehandhaafd, de "political supremacy" wordt meer en meer een illusie (4).

- A.1.3. De leer van de scheiding van machten heeft in de Engelse staatsrechtelijke theorie en praktijk nooit zo'n vooraanstaande rol gespeeld als in die van andere landen, althans voorzover het betreft de scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht (5) (6). Onder andere op grond hiervan heeft men in Engeland, anders dan in West-Duitsland, nooit moeite gehad met het meewerken door het Parlement aan wettelijke regelingen, waarbij adviescolleges ten behoeve van de regering worden ingesteld. Zich baserend op de "Gewaltentrennung" gaat men er in West-Duitsland vanuit dat een dergelijke instellingsbevoegdheid bij de regering alleen berust, als onderdeel van de haar toekomende "Organisationsgewalt".

A.2. Schets van plaats en functie van het adviseringswezen (7)

A.2.1. De niet-ambtelijke (advies)commissie is een fenomeen waarmee men in Engeland al sinds het begin van de 19e eeuw bijzonder vertrouwd is. In de vorige eeuw en dan met name in de tweede helft daarvan, wemelde het van door de Kroon ingestelde Royal Commissions. Deze hadden veelal tot taak een bepaald probleem te onderzoeken, hun bevindingen te rapporteren en eventueel op basis daarvan advies uit te brengen. Sinds de Eerste Wereldoorlog hebben deze Royal Commissions sterk aan populariteit ingeboet. Tussen 1800 en 1969 werden in totaal 534 Royal Commissions ingesteld; daarvan dateren er 399 uit het tijdvak 1800-1899 en de resterende 135 uit de periode 1900-1969 (waarvan slechts 24 uit de jaren sinds 1945) (8).

Voor deze teruggang worden drie redenen aangevoerd(9):

- a. een Royal Commission was - en is - vrijwel steeds een ad hoc college en kan diens gevolg geen continue of cumulatieve informatiestroom verschaffen;
- b. Royal Commissions rapporteren aan het staatshoofd en niet aan de minister wie de materie het meest aangaat. Vaak was de opdracht aan een Royal Commission dermate vaag, dat een minister met de uitkomst van de arbeid van een Commission in de praktijk weinig kon beginnen;
- c. het was eer regel dan uitzondering dat een Royal Commission vier jaar of langer nodig had om verslag uit te brengen. Op den duur bleek het instellen van een Royal Commission gelijk te staan met het voorgoed in de ijskast zetten van een vraagstuk.

A.2.2. Als gevolg van de voortschrijdende verwetenschappelijking van het maatschappelijk leven deed zich rond de eeuwwisseling voor de regering de noodzaak gevoelen, een beroep te doen op de deskundigheid van buitenstaanders. Voor de voorbereiding en uitvoering van haar beleid had zij die deskundigheid nodig en binnen de Civil Service was die niet voorhanden. Instelling van Royal Commissions lag niet voor de hand, omdat de onderscheiden ministers behoefte hadden aan vaste adviescolleges die op snelle wijze rechtstreeks aan hen zouden rapporteren. In de periode van 1895 tot 1914 worden bij tal van ministeries adviescommissies van externe deskundigen gecreëerd. Engeland liep hiermee enigszins voor op andere landen. Behalve wellicht uit de meer geavanceerde technologische ontwikkeling van het Engeland van die dagen, moet men dit verschijnsel toch vooral verklaren vanuit de sterk van andere landen afwijkende recrutering, opbouw en bekwaamheidsvereisten van de Engelse ambtelijke dienst. Deze bestond tot voor kort en zeker voor wat de middelste

en hogere échelons betreft, grotendeels uit generalisten; Engeland werd "governed by amateurs". Pas sinds het Fulton-rapport (1968) is er een sterkere nadruk komen te liggen op specialisatie en professionalisering. Het is dus begrijpelijk dat de Engelse regering, eerder dan de Franse of de Duitse, gedwongen was een beroep op buitenstaanders te doen.

A.2.3. Een tweede ontwikkeling die ook rond de eeuwwisseling inzette, versterkte de groei van het aantal adviescolleges. Door de confrontatie met de uitwassen van een nauwelijks gebreidelde economische vrijheid, was in brede lagen van de bevolking de overtuiging gegroeid dat de overheid niet kon volstaan met het handhaven van een "Nachtwachtsstaat", doch dat zij een actieve rol op het maatschappelijk toneel had te vervullen. Dit leidde tot een forse uitbreiding van de staatstaak en van de daarmee gepaard gaande staatsinterventie.

Deze uitbreiding kreeg het karakter van een explosie tijdens de Eerste Wereldoorlog. Allerlei overheidsmaatregelen gingen nu zeer direct en diep in het maatschappelijk en persoonlijk leven ingrijpen. Om de haalbaarheid en het welslagen van deze maatregelen te bevorderen, was het noodzakelijk voeling te houden met de bij de maatregelen direct betrokkenen. Daarom kwam men er toe op vele terreinen adviesorganen in te stellen, waarin vertegenwoordigers van belangengroeperingen zitting hadden.

Reeds het befaamde Haldane-rapport uit 1918 drong hierop aan: "But the preservation of the full responsibility of Ministers for executive action will not, in our opinion, ensure that the course of administration which they adopt will secure and retain public confidence unless it is recognised as an obligation upon departments to avail themselves of the advice and assistance of advisory bodies so constituted as to make available the knowledge and experience of all sections of the community affected by the activities of the Department" (10). Samenvattend: zoals dat ook elders het geval is, waren - en zijn - de hoofdredenen om externe adviesorganen in te stellen a) de behoefte aan deskundigenadvies en b) de behoefte aan raadpleging c.q. medewerking van direct belanghebbenden bij een voorgenomen overheidsmaatregel. Het is duidelijk dat in de praktijk bij talloze commissieleden beide elementen vertegenwoordigd zijn; Wheare spreekt in dit verband van "partijdige deskundige" (11).

A.2.4. Het voorgaande had betrekking op de voornaamste motieven, met het oog waarop adviescolleges worden ingesteld. Daarnaast moet worden geconstateerd dat er in technisch-organisatorisch opzicht weinig gelijkenis tussen deze adviescolleges bestaat, ook tussen die welke tot dezelfde functionele categorie behoren. Het beeld wordt gekenmerkt door een grote diversiteit op het vlak van instelling, werkwijze e.d.

"Advisory committees do not constitute a system in the sense in which the courts or local authorities may be said to constitute a system. They are not interdependent and they have few direct links with one another. There is no general planned scheme of outside advice of which they form a part. They are attachments to administration by departments, and in the main their work can only be understood in relation to the powers and functions of ministers"(12).

De ondoorzichtigheid welke uit deze diversiteit resulteert en die wordt versterkt door het geheime karakter van veel advisering in Engeland, dwingt de schrijvers tot voorzichtigheid m.b.t. algemene conclusies aangaande het adviseringswezen als zodanig (13).

A.2.5. Men kan de Engelse adviescolleges op verschillende manieren trachten te classificeren. Daarbij kan gelet worden op de motieven die tot de instelling hebben geleid, op de wijze van instelling (al dan niet bij de wet) of op de samenstelling van de colleges (hoe groot is bv. het ambtelijk element?). Toepassing van dit soort criteria levert echter geen categorieën op van organen die qua samenstelling, werkwijze en invloed veel overeenkomst vertonen (14).

Een indeling naar functie lijkt zinvoller. In twee studies is gepoogd een dergelijke indeling te maken: in het PEP-rapport "Advisory Committees in British Government" en in het boek "Government by Committee" van de hand van K.C. Wheare. Beide werken gaan uit van ideaal-typen, van modellen die abstraheren van de veel rijker geschakeerde werkelijkheid.

A.2.6. Het PEP-rapport onderscheidt drie hoofdcategorieën:

- 1) "consultative committees - bodies where representatives of the Government meet people from outside the government machine (usually the nominees of interest groups) for general discussion" (15).

De niet-ambtelijke leden zijn in de meerderheid. Het advies wordt in de regel mondeling gegeven; geschreven rapporten zijn uitzondering. Deze commissies komen vooral voor in de sociaal-economische sfeer. Een van de belangrijkste voorbeelden is de National Production Advisory Council on Industry, die wordt voorgezeten door de Chancellor of the Exchequer (ongeveer: de minister van financiën). Bij deze soort commissies is in het algemeen sprake van een tweerichtingsverkeer: de minister zet zijn opvattingen uiteen en verschaft informatie aan de belangengroepen en vice versa.

- 2). "expert committees - bodies which formulate recommendations for actions in a particular field. Perhaps sixty or seventy per cent fall into this category" (16).

De leden van deze deskundigencommissies hebben zitting op persoonlijke titel, hoewel in een aantal gevallen organisaties de namen influisteren aan de benoemende minister. Het ambtelijke element is beperkt tot het secretariaat. In nagenoeg alle gevallen wordt een geschreven rapport of advies geproduceerd. Deskundigencommissies komen in alle sectoren van het overheidsbeleid voor. Bij deze commissies gaat het om een eenrichtingsverkeer: de informatiestroom gaat van de deskundigen naar het departement.

- 3). "Committees for independent administration - bodies with advisory status which in practice decide matters themselves. They include some committees which have almost a quasi-judicial character and some negotiating committees" (17). Hoewel deze commissies in naam adviescommissies zijn vervullen zij geheel zelfstandig een gedeelte van de overheidstaak. Zo bijvoorbeeld het University Grants Committee, dat in feite de rijkssubsidies aan de universiteiten verdeelt. Andere voorbeelden zijn het Political Honours Scrutiny Committee (een commissie die de Minister-President adviseert omtrent het toekennen van titels en andere eerbewijzen op grond van verdiensten in het openbare leven) en de zgn. Burnham Committees, die adviseren inzake de salarissen van leerkrachten.

A.2.7. Wheare geeft in zijn boek een analyse van het verschijnsel "commissie". Het uitgangspunt van zijn classificatie van commissies is "the function or process which the committee carries out, rather than the institution of which it forms a part or with which it is connected" (18). Op basis van dit criterium komt hij tot de volgende categorieën: committees to advise (adviseren), to inquire (onderzoeken), to negotiate (onderhandelen), to legislate (verordenen), to administer (besturen), to scrutinize and control (toetsen en controleren). In hoofdstuk III behandelt Wheare de adviescommissies. Hij onderscheidt hierbij tussen adviescommissies in ruime en in enge zin.

Onder de eerste begrijpt hij de adviescommissies die adviseren na eerst een onderzoek te hebben ingesteld (mengvorm van committees to advise en committees to inquire) én commissies die adviseren nadat eerst intern is onderhandeld (mengvorm van committees to advise en committees to negotiate).

Het typerende van adviescommissies in enge zin is dat "their members offer their advice from the resources of their own special knowledge and experience" (19).

Wheare's beschouwingen beperken zich tot deze laatste categorie (20). Hij verdeelt deze niet onder zoals in het PEP-rapport is gedaan, doch behandelt de adviescommissies aan de hand van de door hen opgestelde lijst van "characters of committee work": chairman, secretary, official, layman, expert, party man en interested party (21).

A.2.8. In 1975 verscheen het boek "Royal Commissions and Departmental Committees in Britain" van T.J. Cartwright. De auteur classificeert allereerst de externe adviescommissies op grond van de volgende, niet-functionele criteria (22):

a) is de instellingsbevoegdheid gebaseerd op de wet of op "prerogative or conventional powers"? (23)

b) gaat het om een permanent of om een ad hoc adviesorgaan? Cartwright komt met behulp van deze criteria tot een indeling in vier groepen:

1. vaste colleges ingesteld bij of krachtens de wet;
2. vaste colleges ingesteld op grond van "prerogative or conventional powers";
3. ad hoc colleges ingesteld bij of krachtens de wet;
4. ad hoc colleges ingesteld op grond van "prerogative or conventional powers".

De Royal Commissions behoren vrijwel allemaal tot categorie 4) (24). Tot dezelfde categorie behoren voorts een zeer groot aantal door een of meer ministers ingestelde ad hoc organen (de zgn. "departmental committees").

Iets verderop in zijn boek deelt Cartwright de Royal Commissions en departmental committees dan weer in drie categorieën:

- a. representative committees;
- b. expert committees;
- c. impartial committees (25).

Categorie c. is een restgroep en bestaat uit commissies wier leden "cannot be said to have more than an average interest in and knowledge of the subject under study by the committee" (26).

A.2.9. Het is hier de plaats een ogenblik stil te staan bij de vraag welke de redenen zijn waarom men in bepaalde gevallen een Royal Commission instelt en in andere een departmental committee.

Het belangrijkste formele verschil tussen Royal Commissions en departmental committees is dat de eerstgenoemde door de Kroon worden ingesteld en de departmental committees door een of meer ministers. Dit onderscheid is echter obsoleet geworden, omdat in de praktijk de Home Secretary belast is met de instelling van Royal Commissions. Wel zal de instelling van een Royal Commission in het algemeen de goedkeuring van het Cabinet moeten hebben.

Instelling van een Royal Commission heeft twee directe gevolgen, doch beide blijken praktisch van weinig of geen betekenis:

- a) Een Royal Commission heeft staatsrechtelijk een beter gewaarborgde positie omdat een kabinetswisseling nooit gevolgen voor haar bestaan kan hebben. Anderzijds zijn er geen praktijkvoorbeelden dat een departmental committee om politieke redenen voortijdig aan haar einde is gekomen.
- b) Benoeming door de Kroon heeft tot gevolg dat een Royal Commission bepaalde "subpoena powers" bezit (de bevoegdheid onder ede getuigen te horen en documenten opeisen; bij niet voldoen aan dergelijke opdrachten van een Royal Commission stelt men zich bloot aan een strafrechtelijke vervolging). Geen enkele Royal Commission heeft daarvan echter ooit gebruik gemaakt.

Wat de werkwijze betreft bestaat er weinig verschil tussen beide categorieën. Royal Commissions zijn vaak groter, duurder en ontvangen meer publiciteit. Zij bestaan dikwijls langer, verrichten meer onderzoek en produceren langere rapporten. Dit zijn echter slechts tendensen. Het aantal uitzonderingen is zo groot dat geen duidelijke scheidslijnen getrokken kunnen worden.

Waarschijnlijk zijn het minder tastbare factoren die tot de instelling van een Royal Commission leiden, zoals traditie en prestige.

Er zijn inderdaad bepaalde terreinen waarop totaalstudies vrijwel steeds aan Royal Commissions worden opgedragen: "machinery of local government", huwelijks- en echtscheidingsrecht, Civil Service.

Ook prestige-overwegingen spelen waarschijnlijk een rol. Rapporten van Royal Commissions worden nagenoeg zeker aan het Parlement voorgelegd, men kan hoogstwaarschijnlijk bekwaamere en bekendere commissieleden aantrekken, de publiciteit zal groter zijn en belangengroepen zullen hun standpunten zorgvuldiger voorbereiden.

"If in short, a minister feels that it will be useful to have people believe that his committee is more important than most, then he is likely to want to have it appointed as a royal commission" (27).

Een aantal gangbare opvattingen ten aanzien van Royal Commissions blijken door de werkelijkheid gelogenstraft te worden.

Zo is er onvoldoende bewijs - althans voldoende tegenbewijs - voor de stelling dat Royal Commissions alleen worden ingesteld om vraagstukken van uitzonderlijk openbaar of nationaal belang te bestuderen.

Ook is het niet waar dat Royal Commissions zich steeds bezighouden met zeer "interdepartementale" vraagstukken, d.w.z. vraagstukken waarbij zes, zeven of meer ministeries betrokken zijn.

Tenslotte blijkt ook de opvatting niet houdbaar dat een Royal Commission wordt ingesteld als over een onderwerp een breed opgezette, nationale discussie gewenst is.

Het zal na het voorgaande geen verbazing wekken dat de conclusie in de literatuur is, dat er geen vuistregels zijn die antwoord geven op de vraag wanneer er een Royal Commission moet worden ingesteld (28).

A.2.10. Samuel Beer heeft in zijn boek "Modern British Politics" de opvatting gesignaleerd die heerst bij ambtenaren, ministers, parlementsleden en ook het grote publiek, dat georganiseerde belangengroepen een recht hebben aan de beleidsvorming mee te werken. Het stelsel van functionele representatie, bestaande naast dat van parlementaire representatie, is een uiting van het "persistent corporatism" in de Britse politieke cultuur en als zodanig volkomen geaccepteerd. Beer merkt daarbij op dat het vooral de producentengroepen zijn die via functionele representatie hun invloed in Whitehall trachten te doen gelden. De consumentengroepen hebben naar zijn zeggen vanouds meer geprobeerd via het systeem van parlementaire representatie macht uit te oefenen (29).

A.2.11. Ter afronding van deze schets worden hieronder de - voorzichtige - conclusies vermeld die Wheare heeft opgesteld met betrekking tot de adviescommissies (30):

- A. Adviescommissies zijn nuttig als zij worden ingesteld als er een reële behoefte aan informatie bestaat, die niet op een departement voorhanden is, dan wel een reële behoefte aan overleg met personen wier mening waardevol kan zijn bij de verdere ontwikkeling van het beleid.
- B. Te grote commissies worden al spoedig ineffectief, tenzij men sub-commissies instelt of een "dagelijks bestuur" benoemt.
- C. Het verdient veelal de voorkeur niet de "grote kanonnen" op een bepaald terrein in een commissie te benoemen. Zij zijn vaak overbezet en hebben te weinig tijd zich volledig in de materie in te werken.
- D. De belangrijkste conclusie is dat adviescommissies de positie van ambtenaren eerder versterken dan verzwakken. Het risico bestaat nl. dat een adviescommissie een aanhangsel wordt van het departement. Aan de leden is een geheimhoudingsplicht opgelegd; zij kunnen de inhoud van het advies niet naar buiten brengen, evenmin als de kritiek die zij op het departement hebben. Zij komen a.h.w. door hun enkele lidmaatschap onder de werkingssfeer van de Official Secrets Act. Wheare zegt het erg treffend: "Their teeth are drawn" (31).

B. Beantwoording van de vragenlijst

B.1. Regels betreffende de instelling

B.1.1. Adviescolleges in Engeland kunnen worden ingesteld bij of krachtens de wet, dan wel op basis van "prerogative of conventional powers" (32). Dit geldt zowel voor vaste als voor ad hoc colleges.

De wettelijke variant, die veelal wordt gebruikt voor de instelling van vaste colleges, kan worden onderverdeeld in gevallen waarin de wet instelling van een niet vastgesteld aantal commissies mogelijk maakt en gevallen waarin de wet instelling van één specifieke commissie voorschrijft (33).

"Prerogative or conventional powers" om een adviescollege in te stellen komen toe aan de Kroon - en dan spreekt men van een Royal Commission - en aan minister en (hoge) ambtenaren - in dit geval spreekt men van departmental committees. Soms wordt een commissie weliswaar door een van de bovengenoemden of de wetgever ingesteld, maar is haar oorsprong terug te vinden in een aanbeveling van een andere commissie (34). De meeste departmental committees ([±] 75%) worden in het leven geroepen door middel van een "warrant of appointment" (een officieel ministerieel benoemingsbesluit). De rest komt informeler tot stand, meestal middels een brief van de minister.

B.1.2. Een staatsrechtelijke vraag waar de theorie nog nooit een afdoend antwoord op heeft gegeven is of commissies, ingesteld door een bepaalde regering moeten blijven voortbestaan nadat die regering het veld heeft moeten ruimen (35). De praktijk geeft geen aanleiding deze vraag ontken- nend te beantwoorden, ook al zijn uit 1951 twee gevallen bekend dat commissies rapporteerden, dat een nieuwe minis- ter hen expliciet had gevraagd hun werkzaamheden voort te zetten (36).

B.1.3. Wettelijke instellingsbepalingen zijn nogal eens vaag. De volgende clause is geen uitzondering: "... For the purpose of advising and assisting him in the perfor- mance of his functions under this Act, the Minister may appoint such advisory committees as he thinks fit ..." (37). Wel kan gesteld worden dat met het belang van een adviescollege ook de mate van gedetailleerdheid van de instellingsregeling toeneemt. Interessant is in dit ver- band ook nog de volgende zin in het PEP-rapport (die overigens niet wordt toegelicht): "Statutory committees usually have expert or administrative functions. Statutory provision for committees which are in practice consultative is rare" (38).

B.1.4. Benoeming van de leden geschiedt vrijwel steeds door een minister of staatssecretaris. (Een enkele keer benoemt de Premier de leden zoals bij het Political Honours Scrutiny Committee). Om de keuzeprocedure te versnellen houdt de Treasury (ongeveer: het ministerie van financiën) een centrale lijst van namen bij van personen die voor het lidmaatschap van een commissie in aanmerking komen; andere departementen kunnen deze lijst raadplegen (39). Het gerucht gaat dat de lijst wordt bewaard in een lade waarop staat: "G & G", hetgeen zou staan voor "The Good and the Great" (40). Benoeming door een minister staat niet in de weg aan invloed van belangen of groepen bij zo'n benoeming (vooral bij de consultative committees). Deze invloed kan variëren van informele contacten en suggesties tot een voordrachts- of zelfs een aanwijzingsrecht (41). In een aantal gevallen is die invloed wettelijk vastgelegd; zo bijvoorbeeld bij de op basis van de National Health Service Act 1946 gecreëerde Central Health Services Council (42). Een van de achterliggende gedachten bij het toekennen van invloed op benoemingen aan organisaties is, dat daardoor het resultaat van de arbeid van een commissie eerder geaccepteerd zal worden (43).

B.2. Functies van adviescolleges

B.2.1. De hoofdfunctie van het adviseringswezen wordt in de literatuur aldus geformuleerd: "... advisory committees are to be regarded as an additional channel for policy-making, besides the ultimate electoral one" (44). De verschillende soorten adviescolleges hebben bovendien hun eigen, specifieke functies. Als voornaamste daarvan worden algemeen benoemd:

- 1) het op zo onpartijdig mogelijke wijze verschaffen van informatie;
- 2) het in een vroegtijdig stadium horen van belanghebbenden. In wezen gaat het hier om een dubbelfunctie: beide partijen in het commissie-overleg (overheid en belangengroepen) beschikken over de mogelijkheid elkaar te beïnvloeden en de haalbaarheid van ideeën en voorstellen af te tasten.

B.2.2. Daarnaast worden nog enkele motieven gesignaleerd, die zelden of nooit bij de instelling worden geëxpliciteerd, maar moeten worden afgeleid uit de omstandigheden waaronder de instelling geschiedde. Deze instellingsmotieven kunnen van grote invloed zijn op het functioneren van een adviescommissie.

Zo vermeldt het PEP-rapport b.v. dat een commissie kan worden ingesteld teneinde tegemoet te komen aan "pressure from outside a department - from Parliament, from interest groups or from public opinion generally" (45). Voorts kan de regering het nuttig vinden om via een adviescommissie een nieuw regeringsbeleid te lanceren. "With more or less prompting a committee may come to accept the urgency or necessity of a particular line, and so become the agent whereby a wider circle is persuaded" (46). Adviescommissies kunnen door de minister gebruikt worden om kritiek te weren op beslissingen door hem genomen; hij verschuilt zich achter het advies (47). Tenslotte wordt op de "ijskastfunctie" gewezen waarbij instelling van een adviescommissie ingegeven kan zijn door de wens een probleem op de lange baan te schuiven.

B.2.3. Beer vermeldt als functies van de belanghebbendencommissie (48):

- 1) "advice", de meest voor de hand liggende functie;
- 2) "approval", georganiseerde belangengroepen hebben een "recht" om aan de besluitvorming mee te werken. Hun instemming met relevante beleidsonderdelen is derhalve vereist.
- 3) "acquiescence", de regering heeft in vele gevallen de medewerking nodig van belanghebbenden bij de uitvoering van haar beleid.

B.2.4. Birch ziet als een van de algemene functies van vertegenwoordiging "the mobilisation of consent".

Deze functie komt dus ook toe aan adviesorganen waarin vertegenwoordigers van belangengroepen zitting hebben. Birch signaleert bovendien nog een ander aspect: "... if their (the interest groups, A.R.) negotiations with the administration are successful, they are inevitably drawn into the position of agreeing (implicitly or explicitly) to persuade their members that the compromises they have arrived at are satisfactory" (49). Deze opmerking wijst in de richting van wat in de Nederlandse literatuur bekend staat als de "inkapselingsfunctie" die adviesorganen kunnen hebben.

B.2.5. Uit Wheare's boek kan worden afgeleid dat hij voor adviescommissies (in ruime zin) als taken ziet:

1. alleen adviseren;
2. onderzoeken en adviseren;
3. onderhandelen en adviseren (50).

B.2.6. Cartwright onderscheidt in zijn werk over Royal Commissions en departmental committees de volgende, zeven functies:

- a) to obtain information,
- b) to obtain information and formulate policy,
- c) to formulate policy,
- d) to formulate policy and propose action,
- e) to propose action,
- f) to obtain information and propose action,
- g) to obtain information, formulate policy and propose action" (51).

Blijkens een door hem bijgevoegde tabel van Royal Commissions en departmental committees, ingesteld tussen 1945 en 1969 (358 in getal), komen de functies f) en g) verreweg het meest voor (te zamen in 252 gevallen) (52).

B.2.7. Tenslotte nog een opmerking van Gilmour: "From the Civil Service point of view these committees have the advantage of muzzling criticism. They also provide an excuse for using outside experts in the department itself, but not as full members of it" (53).

B.3. Criteria gehanteerd bij de samenstelling van externe adviesorganen (54)

B.3.1. Uitgangspunten zijn uiteraard dat bij recrutering van leden van deskundigencommissies iemands deskundigheid voorop zal staan en dat bij samenstelling van commissies van belangenvertegenwoordigers vooral op representativiteit zal worden gelet. Zoals hierboven onder A.2.3. al is gereleveerd komt het in de praktijk vaak voor dat tegelijkertijd op beide elementen acht geslagen wordt; dit dan vooral bij de "consultative committees".

B.3.2. In het PEP-rapport wordt er voorts op gewezen dat de criteria voor de samenstelling afhankelijk zijn van wat van een adviescollege wordt verwacht. Niettemin zullen in de grote meerderheid der gevallen de volgende overwegingen een rol spelen (55):

- a. "quality". Het verdient aanbeveling hoog gekwalificeerde personen tot lid te benoemen, mits die over voldoende tijd en andere mogelijkheden beschikken om zich op korte termijn in de problematiek in te werken (56).
- b. "balance". Veelal is het noodzakelijk een evenwichtige verdeling van verschillende tegenstrijdige opvattingen en belangen tot stand te brengen (57).
- c. "harmony". Een commissie fungeert in hoge mate als team. Daarom mogen de noodzakelijke meningsverschillen en belangentegenstellingen tussen de leden niet zó groot zijn, dat zij de interne effectiviteit van een commissie tenietdoen.

d. "external prestige". Een hoog-gekwalficeerde, evenwichtig en harmonieus samengestelde commissie heeft een zekere natuurlijke invloed, die nog kan worden versterkt door "the deliberate cultivation of prestige", zoals het benoemen van personen die in brede kring groot gezag genieten (58).

B.3.3. Min of meer gedetailleerde wettelijke voorschriften ten aanzien van de hierbedoelde criteria zijn zeldzaam. De selectie wordt meestal overgelaten aan de insteller. Uiterst zelden komt het voor dat iemand ex officio lid is (een voorbeeld zijn de Presidents of the Royal Colleges - de grote medische opleidingsinstituten in Greenwich -, die ambtshalve zitting hebben in de Central Health Services Council).

In enkele gevallen wordt als voorzitter iemand benoemd die niet direct bij de problematiek is betrokken. Dat zal vooral geschieden bij commissies die een ruim geformuleerde opdracht hebben. Veel vaker is echter een ambtenaar of zelfs een minister voorzitter (59). Overigens wordt een voorzitter steeds benoemd en nooit gekozen uit en/of door de leden (60).

Soms worden buitenstaanders benoemd tot lid, hetzij om een onbevooroordeelde bijdrage tot de discussie te leveren, hetzij als vertegenwoordigers van consumenten of van het algemeen belang (61).

B.3.4. Met uitzondering van de Royal Commissions (62) hebben in vrijwel alle adviescommissies ambtenaren zitting. Vooral in de "consultative committees" vormen zij een niet onbelangrijke minderheid (63). Deze nauwe band tussen adviescolleges en departementen wordt door Wheare "natural and necessary" genoemd (64). De ambtenaren-commissieleden (en/of de ambtenaar-voorzitter) weten meestal nl. precies waarover het departement advies wil hebben. Daardoor kunnen zij voorkomen dat de beraadslagingen en adviezen algemeen vaag of zelfs irrelevant worden. Anderzijds zijn zij de aangewezen personen om binnen het departement een advies zo goed mogelijk voor het voetlicht te brengen. Wheare wijst ook nog op de gevallen dat een ambtenaar, als commissielid, meewerkt aan een advies dat openbaar gemaakt zal worden. Hierdoor kunnen mogelijk moeilijkheden rijzen in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid. Hij beveelt dan ook aan dat "where a committee to advise is expected or intends to publish its advice, it would usually be preferable for officials to attend its deliberations as assessors or observers or informants, rather than to be formally members of the committee" (65).

B.3.5. Andere criteria kunnen ook nog een rol spelen bij de benoeming van commissieleden. Het PEP-rapport noemt: regionale vertegenwoordiging (Schotland en Wales!), het aantal vrouwelijke leden, de verschillende universiteiten (niet steeds oververtegenwoordiging van Oxford en Cambridge), leeftijd (66).

Tot slot moet nog opgemerkt worden dat ook de omvang van een commissie een criterium is. Hoewel de diverse belangen en deskundigheden zo evenwichtig mogelijk vertegenwoordigd moeten zijn, mag dit er toch niet in resulteren, dat een commissie onwerkbaar groot wordt (67).

B.4. Werkwijze van externe adviescolleges (68)

B.4.1. Bestudering van de werkwijze van externe adviescolleges wordt bemoeilijkt door het geheime karakter van veel adviseringswerk. Daarnaast hangt de werkwijze in belangrijke mate af van de functie en de samenstelling, hetgeen betekent dat ook ten aanzien van de werkwijze een grote diversiteit bestaat die het formuleren van algemene conclusies bemoeilijkt.

Baker geeft de volgende opsomming van de voornaamste elementen van het commissiewerk: "... general public invitations for written evidence, written summarisation and analysis of such evidence, oral discussion between the whole committee and important witnesses, usually visits at home and/or abroad, the production of analytical working papers by the Chairman, committee members, the research staff and/or the secretariat and the eventual production of a series of drafts of the report" (69).

B.4.2. De taakomschrijving, die soms in de wet staat is gewoonlijk ruim geformuleerd. Meestal probeert een commissie tijdens haar eerst officiële vergadering die omschrijving wat meer te concretiseren. Een commissie is echter nooit bevoegd de taakomschrijving zelf te amenderen (70). Dan moeten er procedureregels worden vastgesteld; deze staan slechts zelden in de wet of het instellingsbesluit. De werkwijze van een commissie wordt niet zozeer bepaald door haar omvang als wel door haar functie. Vergaderingen zijn steeds gebaseerd op geschreven stukken (rapporten van sub-commissies, ontwerpregelingen, enz.) en dragen in de regel een informeel karakter. Een uitzondering op dit laatste vormen de vergaderingen van colleges die door een minister worden voorgezeten (bijvoorbeeld de National Production Advisory Council on Industry) (71).

Sommige commissies verrichten onderzoek ter plaatse zoals de Agricultural Improvement Council en de Advisory Council on the Treatment of Offenders (72).

Alle commissies kunnen hearings houden. "Such hearings might be regarded as characteristic in the British system of government because they enable experts who are not members of a commission to contribute to what might be a significant stage in public policy making" (73).

Voor zulke hearings gelden meestal geen formele procedure-regels.

Als de adviescommissie een omvangrijke onderzoekstaak heeft, dan kan zij het houden van hearings delegeren aan het secretariaat.

Werkdocumenten worden veelal niet geschreven door commissieleden, maar door het secretariaat of door departementsambtenaren.

- B.4.3. Een belangrijk deel van het werk van commissies is het verrichten van research(74). De laatste jaren hebben de commissies daarbij in toenemende mate een beroep gedaan op onderzoeksinstituten en deskundigen van buiten de commissies, omdat zij de tijd en de middelen missen om zelf grote onderzoeken te verrichten (75). Chapman wijst op een gevaar van deze "sponsored research": voorzover men een onderzoek opdraagt aan een overheidsinstelling (bv. de Government Social Survey), dient men te beseffen dat de kans bestaat "ingepakt" te worden. Een extra kritische instelling ten aanzien van gegevens die door departementen en overheidsinstellingen worden geleverd is daarom volgens Chapman geboden (76).

Bij de grotere commissie wordt veel werk verricht door sub-commissies, vooral als een probleem te gespecialiseerd of te technisch is om in plenaire vergaderingen behandeld te worden. Ook deze sub-commissies kunnen permanent dan wel ad hoc zijn.

In een enkel geval bestaat er een vorm van contact tussen commissies. Zo wisselen de National Insurance Advisory Committee en de Industrial Injuries Advisory Council nota's uit over vraagstukken waar beide organen bij betrokken zijn (77).

Vertrouwelijkheid van stukken, agenda en beraadslagingen is regel.

B.5. Secretariaat

B.5.1. De minister voorziet nagenoeg steeds in het secretariaat. Meestal worden ambtenaren tot secretaris benoemd, die zich dan in die functie niet zozeer moeten beschouwen als "servant of the department", maar als "servant of the committee and interpreter of the department to the committee and vice versa" (78). In het merendeel der gevallen verricht een ambtenaar zijn secretariaatswerk naast zijn normale arbeid.

Een belangrijke taak van de secretaris is het "briefen" van de voorzitter. Cynici hebben dit wel eens de "iron hand of the department in the velvet glove of the secretary" genoemd (79). Alleen bij de "negotiating committees" komt het wel voor dat het secretariaat uit niet-ambtenaren bestaat; zo bijvoorbeeld bij de Burnham Committees en de Police Council for Great Britain (80).

In 1958 is door de Treasury een boekje samengesteld dat bestemd is voor ambtenaren die tot secretaris benoemd zijn; het bevat uitsluitend richtlijnen inzake de procedures van commissiewerk (81).

B.6. Verhouding adviescolleges en parlement; openbaarheid van adviezen

B.6.1. Ook in Engeland is de vraag aan de orde geweest of parlementsleden lid kunnen of mogen zijn van externe adviescolleges. Te dien aanzien stelt het PEP-rapport vast, dat er geen algemene regel bestaat, doch dat zich in de praktijk de volgende vier figuren voordoen (82):

- 1) permanente uitsluiting; de House of Commons Disqualification Act 1957 verklaart het lidmaatschap van een klein aantal adviescommissies onverenigbaar met dat van het Lagerhuis.
- 2) voor de meeste adviescolleges geldt dat er momenteel geen parlementsleden lid van zijn, maar er is geen vaste regel of gewoonte die dat lidmaatschap uitdrukkelijk verbiedt.
- 3) in een aantal gevallen zijn parlementariërs lid van een adviescollege, maar dan op grond van een niet-politieke kwalificatie of een bepaalde deskundigheid of ervaring. Zo is een Lagerhuislid lid geweest van de Central Health Services Council omdat hij farmaceut was.
- 4) soms worden met opzet parlementsleden in een adviescollege benoemd, zoals bijvoorbeeld in het Advisory Panel on the Highlands and Islands of Scotland. Leden van het House of Lords worden eerder benoemd. "Though many of them have recognised political affiliations, these do not seem to have any significant effect, or to cause any difficulties" (83).

B.6.2. In 1960 gold nog dat slechts een kleine minderheid van adviezen en rapporten openbaar gemaakt werd (84). Vooral wat de "committees of inquiry" betreft is de situatie sindsdien blijkbaar gewijzigd. Baker vermeldt althans in 1972 dat hun rapporten openbaar zijn, tenzij er een zeer speciale reden voor geheimhouding bestaat (85). Toch bestaan er al langer commissies, die bij de wet zijn ingesteld en die op grond van die wet het recht of de plicht hebben hun rapport en/of advies te publiceren. Zo moeten de rapporten van de Air Transport Advisory Council voorgelegd worden aan beide Huizen van het Parlement en daarbij vergezeld zijn van een verklaring van de minister, waarin hij uiteenzet wat hij met het rapport denkt te doen (86). Publikatie kan ook op gewoonte berusten; zo zijn de rapporten van de Council for Wales and Monmouthshire steeds gepubliceerd. Gedeeltelijke publikatie van een rapport komt ook voor; dit was bijvoorbeeld het geval bij het rapport van het Radcliffe Committee on Security Procedures in the Public Service (87).

Vooraf voor ad hoc colleges is de volgende opmerking van Cartwright van belang "It is difficult to know how many committees reports are not published, since the only reliable evidence for the existence of a committee is often the existence of its report" (88).

B.6.3. Een ander punt is dat, hoewel een minister in bepaalde gevallen wel verplicht is een rapport te publiceren, er geen regels bestaan inzake de termijn waarbinnen hij dat moet doen. Dit is niet zonder belang; "A judicial timing of publication may lessen the impact of a report" (89). De gegevens die Cartwright voor zijn onderzoek heeft verzameld, gaven hem echter geen aanleiding te concluderen dat door een of meer ministers een bewuste trainingspolitiek zou worden toegepast (90).

B.6.4. Tot slot moet over de verhouding adviescolleges-Parlement nog opgemerkt worden dat commissies zich niet vaak bezighouden met onderwerpen, die politiek erg controversieel zijn, dat wil zeggen die partijpolitiek controversieel zijn. Voor deze onderwerpen en voor het beleid dat ten aanzien daarvan moet worden uitgestippeld worden in het algemeen geen adviescolleges ingesteld. Men kan zeggen dat adviescommissies worden ingesteld voor onderwerpen die te weinig aandacht van het Parlement hebben gekregen, maar ten aanzien waarvan niettemin een beleid moet worden geformuleerd én voor onderwerpen die weliswaar politiek gevoelig liggen, maar waarbij de scheidslijnen tussen voor- en tegenstanders dwars door beide grote partijen heen lopen.

B.7. Gebieden waarop externe advisering van bijzonder belang is; alternatieven voor het instellen van externe adviesorganen

B.7.1. Uit het beschikbare cijfermateriaal blijkt dat er beleidssectoren zijn waar vaker dan bij andere gebruik wordt gemaakt van externe adviesorganen.

Daar is allereerst een statistiek uit 1958 welke is afgedrukt in het PEP-rapport (91) en een opgave bevat van de aantallen externe adviesorganen (permanent en ad hoc) per ministerie. Daaruit blijkt dat de volgende ministeries het rijkst bedeed waren: Agriculture, Fisheries and Food (54), Supply (41), Labour and National Service (39), Trade (38), Home Office (30) en Colonial Office (29). Cartwright geeft een lijst van het aantal ad hoc colleges dat in de periode 1945-1969 per ministerie is ingesteld (92). Blijkens die lijst zijn het actiefst geweest: Home Office (100), Lord Chancellor's Department (34), Board of Trade (27), Prime Minister's Office (24), Treasury (24) en Agriculture, Fisheries and Food (23).

In deze cijfers zijn begrepen de gevallen dat een ad hoc commissie door meer dan één department werd ingesteld.

De hoge score van het Home Office is gedeeltelijk te verklaren uit het feit dat dit departement in de praktijk de Royal Commissions instelt.

Wat uit de gegevens wel naar voren komt is dat bij bepaalde ministeries erg weinig externe adviescolleges bestaan (Foreign and Commonwealth Affairs, Defence), bij andere relatief veel.

Bij deze laatste groep moet men onderscheid maken tussen de meer "technische" ministeries, waarbij de deskundigencommissies de overhand hebben (bijvoorbeeld Agriculture, Fisheries and Food; Trade) en de sociaal-economische ministeries waar veelal colleges bestaande uit belangenvertegenwoordigers zullen functioneren (bijvoorbeeld Labour and National Service (93), Treasury (94).

B. 7.2. Als alternatieven voor het instellen van een extern adviesorgaan worden in de literatuur genoemd:

1. informele consultatie: het ministerie onderhoudt rechtstreeks contacten met een belangengroep. Een van de meest sprekende voorbeelden hiervan is het intensieve, doch niet geïnstitutionaliseerde contact tussen het Ministry of Health en de British Medical Association (95).
2. panel-systeem: een panel zoals hier bedoeld is een commissie die nooit bijeenkomt, in feite is het een lijst van personen die worden geraadpleegd over specifieke onderwerpen. De consultatie geschiedt ofwel door documenten toe te zenden ter becommentariëring, ofwel doordat ambtenaren met ieder van hen contact opnemen (96).

3. het benoemen van speciale adviseurs bij een ministerie (97).
4. het opvoeren van de specialisatie binnen een ministerie waardoor men in de toekomst, althans voor wat technische kwesties betreft, met een interne commissie kan volstaan (98).
5. een recentere ontwikkeling is de publikatie van Green Papers door de regering. Daarin stelt zij een bepaald beleidsvoornemen ter discussie. Afhankelijk van de uitkomst van deze discussie, kan de regering dan alsnog besluiten een adviescollege in het leven te roepen (99).

B.7.3. In het PEP-rapport wordt een opsomming gegeven van de voordelen van zowel externe adviescolleges als van informele consultatie. Als voordelen van adviescolleges worden genoemd (100):

- a. "regularity - the existence of a committee will enable a subject to be pressured systematically and deliberately"
- b. "comprehensive personal contact - all the major interests and points of view confront one another, as well as meet the Government's representatives".
- c. "convenience - a readily summoned committee can provide an all-round balanced view at short notice"
- d. "formal commitment - what a certain advisory committee said on a subject can be stated in official documents and possibly in Parliament and it counts as evidence".

Voordelen van informele consultatie:

- a. minder belangrijke en/of zeer urgente zaken kunnen sneller afgehandeld worden
- b. geschikter als het gaat om onderwerpen waarbij slechts twee partijen betrokken zijn - de regering en één belangengroepering (101) of waarover voldoende advies kan worden verschaft door een of twee experts.
- c. informele consultatie kan vertrouwelijker geschieden.

In dit verband is ook nog van belang de opmerking dat "committees are in fact often the means of making contacts which are used in later informal consultations" (102).

B.8. Wie beslist over de publikatie van adviezen?

B.8.1. Met betrekking tot deze vraag is bijzonder weinig te vinden in de literatuur. Regel lijkt te zijn dat, vooral waar het gaat om ad hoc colleges, die door een of meer ministers worden ingesteld de beslissing over al dan niet publiceren bij de instellers ligt.

Bij ad hoc colleges die door de Kroon zijn ingesteld bestaat vaak de vaste gewoonte dat de rapporten gepubliceerd worden, doch publikatie geschiedt formeel door de minister.

In het geval van bij of krachtens de wet ingestelde colleges is soms het recht of de plicht van een college om zijn rapporten te publiceren in de wet vastgelegd. Meestal gaat

het hierbij om vaste colleges (bijvoorbeeld Air Transport Advisory Council, Central Health Services Council) (103). Daarnaast kan de gewoonte bestaan dat een college zelf tot publicatie overgaat, bijvoorbeeld bij de Council for Wales and Monmouthshire.

B.9. Spontaan en gevraagd adviseren; consultatieverplichting

B.9.1. Vaak heeft een vast college de bevoegdheid spontaan te adviseren. Deze bevoegdheid is neergelegd in het instellingsdocument, meestal in ongeveer de volgende bewoordingen:

"The Committee can make to the Minister, such representations with respect to matters of general concern arising in connection with the execution of these enactments as the committee thinks desirable" (104).

Ontbreken van een uitdrukkelijke bevoegdheid om spontaan te adviseren wil niet altijd zeggen dat een commissie voorgoed aan zijn min of meer specifieke "terms of reference" gebonden is. Zij kan proberen de minister te overreden bepaalde vraagstukken, waarover zij zich graag wil buigen, aan haar voor te leggen.

B.9.2. Wade vermeldt dat er in enkele gevallen een wettelijke consultatieverplichting bestaat voor een minister en geeft daarbij als voorbeeld het National Insurance Advisory Committee, waaraan moet worden voorgelegd "every proposal relating to national insurance to which effect is given by statutory instrument" (105).

Voor het overige bestaat er geen algemene formele consultatieverplichting; wel is in talloze overheidssectoren de praktijk gegroeid van raadpleging vooraf van betrokken belangengroepen (106).

B.10. De invloed van adviescommissies

B.10.1. De auteurs zijn zonder uitzondering van opvatting dat het als gevolg van de grote diversiteit in functie en vorm van de adviescolleges, onmogelijk is om andere dan uiterst vage conclusies op te stellen met betrekking tot adviescolleges in het algemeen. De meer concrete conclusies die aangetroffen werden hebben dan ook bijna steeds betrekking op een bepaalde categorie van adviescolleges.

Het PEP-rapport constateert dat men de exacte invloed van een commissie en haar rapport niet kan meten, niet alleen omdat de beslotenheid een grote handicap is maar vooral ook omdat men niet de gedachten van de beslisser kan lezen (107). Op basis van de wel bekende gegevens wordt voorts gesteld dat "advisory committees rarely make a very heavy impact, for instance, on the actual day-to-day work of a department: they are more concerned with longterm considerations" (108).

B.10.2. Het feit, dat een zwaar bemand adviescollege een rapport publiceert, wil niet zeggen dat de regering automatisch de daarin vervatte aanbevelingen overneemt. Wade noemt twee voorbeelden: 1) de aanbevelingen van de Royal Commission on Marriage and Divorce Laws resulteerden niet in een wetsvoorstel omdat de Commission verdeeld was; 2) in het geval van het vrijwel unanieme rapport van het Committee on Sexual Offences was het argument van de regering om geen wetsvoorstel in te dienen gelegen in de omstandigheid dat de publieke opinie daar niet vóór zou zijn (109).

Het is niet juist te menen dat wettelijk ingestelde colleges per definitie invloedrijker zijn dan niet-wettelijk ingestelde colleges. "A committee that is not wanted by a department will tend to be weak whatever its status" (110).

Aannemelijker is dat de publikatie van rapporten en adviezen het gewicht van een commissie vergroot; de minister kan er dan veel moeilijker omheen. Echter: "many committees .. do not provide reports at all, even confidential ones; and many have a number of civil servants on them whose committee status would have to be modified so that they did not have to sign reports to Ministers" (111). Waarschijnlijk ligt hierin overigens ook de reden dat ambtenaren relatief het talrijkst vertegenwoordigd zijn in "consultative committees", die slechts zelden een geschreven rapport uitbrengen (112).

De bevoegdheid spontaan te adviseren is duidelijk een voordeel voor een commissie, vooral als de adviezen gepubliceerd worden. Toch is er het gevaar dat een commissie in haar eigen zwaard valt, nl. wanneer zij een te onbezonnen gebruik van die bevoegdheid maakt; "departments are not likely to be enthusiastic about advice on subjects they do not want to hear about" (113).

B.10.3. Een adviescollege is een middel tot een doel: het helpt mee bepaalde vraagstukken te bestuderen en te dien aanzien beleid te formuleren. Dit doel is niet altijd gediend met een grote afstand tot en onafhankelijkheid van een ministerie; vandaar dat een "zware" commissie uiteindelijk niet altijd effectief blijkt te zijn. "It may be in a better position to fight its department, but it is also more likely to have to do so" (114). Alleen wanneer alle relevante belangengroepen of alle erkende deskundigen erin zitting hebben heeft een adviescollege een onafhankelijke macht, omdat een departement dan nergens anders terecht kan.

B.10.4. De invloed van de verschillende soorten adviescolleges verschilt met hun functies:

- a) de invloed van "consultative committees" is nauwelijks te schatten, ook al niet omdat deze commissies vrijwel nooit geschreven stukken produceren. Toch vinden alle partijen die erin zijn vertegenwoordigd deze commissies erg waardevol. Zij bieden de gelegenheid om via direct contact de andere partijen te overtuigen; "they act as sounding-boards, or they may be said to enable ministers (and others) to take the temperature of the water before plunging in" (115).
- b) bij "expert committees" is het nog moeilijker te generaliseren, omdat zij in zovele variëteiten voorkomen. Wel wordt opgemerkt dat, hoe omvangrijker hun arbeids-terrein wordt, zij des te meer het politieke vlak van beleidsbepaling naderen. Op een gegeven ogenblik worden zij echter door politieke krachten tegengehouden en hebben zij ook geen "monopoly of influence" meer (116).
- c) De "committees for independent administration" (117) zijn per definitie invloedrijk, zo ze al niet in feite de beslissende instantie zijn (118).

B.10.5. Bezien we de invloed van adviescolleges in verschillende beleidssectoren dan krijgen we het volgende beeld (119):

- a) natuurwetenschappelijke commissies hebben de grootste onafhankelijke invloed.
- b) adviescommissies van ministeries die zich met de "social services" bezighouden hebben een zeer grote invloed op de uitvoering van belangrijke stukken wetgeving, doch zij zijn niet in de positie om zelf nieuwe ontwikkelingen tot stand te brengen.
- c) industriële adviescommissies hebben een minder grote invloed als het regeringsbeleid gekenmerkt is door een zeker laissez-faire; tendeert dit beleid echter naar meer overheidsingrijpen dan neemt ook de invloed van adviescommissies toe. Anders gezegd, deze adviescommissies zullen onder een Labour-regering meer ingeschakeld worden dan onder een Conservatieve.

B.10.6. Onder B.6.4. werd al opgemerkt dat adviescommissies zich niet met sterk partij-gebonden controverses plegen bezig te houden. Ook hun samenstelling is niet primair een politieke zaak. Uitgangspunten bij die samenstelling zijn gevestigde reputaties en organisaties van erkende status en gezag. "The increase in importance of policymaking by this route is therefore faced with clear limits: committees are bound to their departmental origins, they have little direct access to public opinion, and they cannot cope with political or social issues of any scale" (120).

B.10.7. Baker heeft erop gewezen dat ook de tijd waarin een commissie opereert van belang kan zijn voor haar mate van invloed. Hij signaleert dat veel van de wetgeving uit de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog gebaseerd was op baanbrekende rapporten die uitgebracht werden gedurende de laatste oorlogsjaren (121).

Tenslotte nog een opmerking over de verhouding tussen de functie van een commissie en haar invloed. Deze laatste zal in ieder geval reëel zijn als een commissie is ingesteld, omdat er een echte behoefte bestond aan informatie of overleg. "When, however, advisory committees are set up in order to placate public opinion or to give an impression that consultation is occurring or to keep the experts and the interested parties employed and happy, their value is doubtful (122).

Literatuurlijst ENGLAND

- ANDERSON, I., Councils, Committees and Boards, London 1973
- BAKER, R.J.S., Administrative Theory and Public Administration, London 1972 (p. 102, p. 100-10, p. 141-142)
- BEER, S., Modern British Politics, London 1965
- BIRCH, A.H., Representation, London 1971, p. 119-120
- BROWN, D., The Management of Advisory Committees, in: Public Administration Review 1972, July/August, p. 334 ev.
- CARTWRIGHT, T., Royal Commissions and Departmental Committees in Britain, London 1974
- CHAPMAN, R., The Role of Commissions in Policy-Making, London 1973
- CLOKIE, H. - ROBINSON, J., Royal Commissions of Inquiry, Stanford 1937, p. 202-209
- COHEN, J., Study of Committees and Conferences, in: Public Administration, Vol. , 1952, p.
- Committee Procedure, in: Public Administration, Vol. 36, 1958, p. 249-261
- DE SMITH, S.A., Constitutional and Administrative Law, Harmondsworth 1971, p. 183-186
- ECKSTEIN, H., Pressure Group Politics, London 1960, p. 22-25, p. 84-91
- EHRMANN, H., (ed) Interest Groups on Four Continents, Pittsburgh 1958, p. 130-132
- FINER, S., Anonymous Empire, 2nd ed. London 1966, p. 28-45
- GANZ, G., Administrative Procedures, London 1974, p. 79-81
- GILMOUR, I., The Body Politic, London 1969, p. 189-190, p. 201-202, p. 232-236, p. 339-346, p. 356, p. 358-365
- GUTTSMAN, W., The British Political Elite, London 1963, p. 338-355, p. 378-381
- HANSER, CH., Guide to Decision: The Royal Commission, Totowa (N.J.) 1965, p. 35-53, p. 140-166, p. 167-195, p. 213-220
- JENNINGS, I., The British Constitution, Cambridge 1966
- JOHNSON, N., Who are the policy-makers?, in: Public Administration, Vol. 43, 1965, p. 281-289
- JONES, G., The Prime Ministers' Advisers, in: Political Studies 21 (1973) no. 3
- KOGAN, M. - PACKWOOD, T., Advisory Councils and Committees in Education, London-Boston 1974, p. 1-33, p. 77-87

- MACKENZIE, W., Pressure Groups in British Government, in:
Rose, R (ed.), Studies in British Politics, London 1969
- MILLER, J., The Nature of Politics, London 1962, p. 115-119
- MOODIE - STUDDERT-KENNEDY, Opinions, Public and Pressure
Groups, London 1970, p. 94-95
- PEP Study Group, Advisory Committees in British Government,
London 1960
- PETERSON, P., British Interest Group Theory Reexamined, in:
Comparative Politics III:3 (1971)
- POTTER, A., Organised Groups in British National Politics,
London 1961, p. 175-176, 196-198, 206, 215-219, 223-224,
237
- RHODES, G., Committees of Inquiry, London 1975
- ROSE, R., Politics in England Today, London 1974, p. 253-265
- SILKIN, A., Green Papers and Changing Methods of Consultation
in British Government, in: Public Administration, Vol. 51,
1973, p. 427-448
- STEWART, J., British Pressure Groups, Oxford 1958, p. 8-10
- STOKES, D., Political Change in Britain, London 1969
- VERNON, R. - MANSERGH, N., Advisory Bodies, London 1940,
p. 19-29, p. 435-442
- WADE, E.C.S., Introduction to A.V. Dicey. Introduction to the
study of the Law of the Constitution, 10th ed., London
1965, p. LXVII-LXX
- WHEARE, K.C., Government by Committee, Oxford 1968, p. 1-68,
p. 244-254
- WILSON, H., Pressure Group: The Case of Commercial Television,
London 1961, p. 44-77.

- (1) Vgl. S.A. de Smith, Constitutional and Administrative Law, Harmondsworth 1971, p. 186: "Occasionally the functions of such a committee (for example the National Insurance Advisory Committee) are prescribed by statute; usually the committee rests on a less formal basis".
- (2) Zelfs territoriale restricties worden in beginsel niet erkend: "If Parliament made it a criminal offence for a Frenchman to smoke in the streets of Paris, the Act would not be enforced by the French courts, but an English court could enforce it against a Frenchman who came to this country and was prosecuted under it", Wade and Phillips, Constitutional Law, 8th ed., London 1970, p. 47.
- (3) Een niet zo in het oog springende, maar daarom niet minder belangrijke uiting van het verschil tussen beide stelsels is dat in Nederland de Kamer uiteindelijk zelf haar agenda vaststelt; in Engeland geschiedt dat in feite door leden van de regering.
- (4) A.V. Dicey, Introduction to the study of the law of the Constitution, with introduction by E.C.S. Wade, 10th ed. London 1965, p. LXVII-LXXI.
Vgl. ook Samuel H. Beer, Modern British Politics, London 1965, p. 329.
- (5) Uiteraard hangt dit samen met het hierboven vermelde leerstuk van de "sovereignty of Parliament".
- (6) Dit wordt aardig gedemonstreerd door de Lord Chancellor. Deze functionaris is de vleesgeworden ontkenning van de trias-leer. Hij is tegelijkertijd voorzitter van het Hogerhuis, lid van de regering en hoofd van de rechterlijke macht.
- (7) De gegevens voor deze schets zijn voornamelijk ontleend aan de volgende werken:
 - M.S. Archer, Grande Bretagne, in La Consultation dans l'Administration contemporaine, Paris 1972, p. 754-784
 - T.J. Cartwright, Royal Commissions and Departmental Committees in Britain, London 1975
 - R.A. Chapman (ed.), The Role of Commissions in Policy-Making, London 1975
 - Political and Economic Planning (PEP), Advisory Committees in British Government, London 1960
 - K.C. Wheare, Government by Committee, 2nd.ed. Oxford 1968.
- (8) T.J. Cartwright, a.w., p. 36.
- (9) M.S. Archer, a.w., p. 758.
- (10) Report of the Machinery of Government Committee, Cmd. 9230, 1918, p. 11, geciteerd in PEP-rapport, p. 6.
- (11) K.C. Wheare, a.w., p. 53.
- (12) PEP-rapport, p. 12.
- (13) Zie bv. K.C. Wheare, a.w., p. 62: "The range of their (the committees, A.R.) operation is so great that general conclusions can be attempted only with diffidence".
M.S. Archer, a.w., p. 773. "Étant donné l'impossibilité de faire un bilan-général des résultats obtenu par les trois types de comités (...)".
Voorts R.A. Chapman, a.w., p. 189.

- (14) Vgl. M.S. Archer, a.w., p. 766.
- (15) p. 14.
- (16) Idem.
- (17) Idem.
- (18) K.C. Wheare, a.w., p. 2.
- (19) Idem, p. 43.
- (20) Baker heeft erop gewezen dat het moeilijk is dit theoretische onderscheid van Wheare te hanteren: "In fact, however, many a committee, which in form is only supposed to advise, is in fact a major forum for negotiation", R.J.S. Baker, Administrative Theory and Public Administration, London 1972, p. 107.
- (21) K.C. Wheare, a.w., p. 5.
- (22) A.w., p. 14.
- (23) Te vergelijken met de inrichtingsbevoegdheid zoals die in Nederland stoelt op art. 56 Grondwet. (De uitvoerende macht berust bij de Koning.)
- (24) A.w., p. 19, Cartwright vermeldt slechts een dertiental vaste Royal Commissions.
- (25) Dezelfde indeling is gemaakt door C.J. Hanser in Guide to Decision: The Royal Commission, Totowa, N.J. 1965.
- (26) T.J. Cartwright, a.w., p. 62-64.
- (27) Idem, p. 28.
- (28) Zie voor het in deze paragraaf behandelde vooral T.J. Cartwright, a.w., p. 23-31 en Richard A. Chapman, a.w., p. 174-175.
- (29) Samuel H. Beer, Modern British Politics, London 1965, p. 319, 329-330. Gilmour onderscheidt hier enerzijds het "political system, consisting of the discussion of politics in parliament" en anderzijds het "diplomatic system, consisting of talks in Whitehall between the government and the ambassadors of groups". Ian Gilmour, The Body Politic, London 1969, p. 340.
- (30) K.C. Wheare, a.w., p. 63-66.
- (31) Vgl. ook Ian Gilmour, a.w., p. 363.
- (32) Te vergelijken met de inrichtingsbevoegdheid van de Koning in Nederland, gebaseerd op art. 56 Grondwet.
- (33) T.J. Cartwright, a.w., p. 14.
- (34) PEP-rapport, p. 21.
- (35) Dit probleem doet zich bij Royal Commissions niet voor aangezien deze door de Kroon worden ingesteld.
- (36) T.J. Cartwright, a.w., p. 52.
- (37) PEP-rapport, p. 21.
- (38) p. 22.
- (39) PEP-rapport, p. 40.

- (40) W. Guttsman, The British Political Elite, London 1965, p. 338, noot 1.
- (41) Zie hierover vooral PEP-rapport, p. 36-42 en Margaret S. Archer, a.w., p. 768-770.
- (42) PEP-rapport, p. 29.
- (43) Idem, p. 40.
- (44) PEP-rapport, p. 105.
- (45) Idem, p. 12.
- (46) Idem, p. 13. Vgl. ook Kogan en Packwood, Advisory Councils and Committees in Education, London 1974, p. 82.
- (47) PEP-rapport, p. 13.
- (48) Samuel H. Beer, a.w., p. 321-329.
- (49) A.H. Birch, Representation, London 1972, p. 119.
- (50) W.C. Wheare, a.w., p. 43.
- (51) T.J. Cartwright, a.w., p. 103.
- (52) Idem. Er zij nog even aan herinnerd dat het hier vrijwel uitsluitend om ad hoc colleges gaat.
- (53) Ian Gilmour, a.w., p. 189.
- (54) Vgl. voor dit onderwerp ook de interessante sociologische beschouwing van W. Guttsman, a.w., p. 342-355.
- (55) p. 35-36.
- (56) Vgl. de onder A.2.11. vermelde conclusie van Wheare.
- (57) Vgl. ook R.J.S. Baker, a.w., p. 109.
- (58) PEP-rapport, p. 36.
- (59) Idem, p. 45. Vgl. ook K.C. Wheare, a.w., p. 60.
- (60) R.A. Chapman, a.w., p. 176.
- (61) PEP-rapport, p. 46.
- (62) Vgl. R.A. Chapman, a.w., p. 175. T.J. Cartwright, a.w., p. 76.
- (63) PEP-rapport, p. 47.
- (64) W.C. Wheare, a.w., p. 49.
- (65) Idem, p. 50. Vgl. ook PEP-rapport, p. 48.
- (66) PEP-rapport, p. 48-49. Vgl. ook T.J. Cartwright, a.w.; p.74-75 en D.V. Donnison, Committees and Committeemen, in: New Society 1968, p. 158.
- (67) PEP-rapport, p. 51.
- (68) Zie voor een zeer uitvoerige beschouwing over dit onderwerp T.J. Cartwright, a.w., p. 105-188.
- (69) R.J.S. Baker, a.w., p. 102.
- (70) R.A. Chapman, a.w., p. 176-177. T.J. Cartwright, a.w., p. 106.
- (71) PEP-rapport, p. 71.

- (72) Idem, p. 70.
- (73) R.A. Chapman, a.w., p. 180.
- (74) "Either in the sense of looking something up, or in the more fundamental sense of finding out something new", PEP-rapport, p. 72.
- (75) R.J.S. Baker, p. 102.
- (76) R.A. Chapman, a.w., p. 182.
- (77) PEP-rapport, p. 76.
- (78) Idem, p. 67.
- (79) Idem, p. 66.
- (80) R.J.S. Baker, a.w., p. 102. T.J. Cartwright, a.w., p. 80.
- (81) Committee Procedure, afgedrukt in Public Administration, Vol. 36, 1958, p. 249-259.
- (82) PEP-rapport, p. 58-59.
- (83) Idem, p. 60.
- (84) Idem, p. 97.
- (85) R.J.S. Baker, a.w., p. 103.
- (86) PEP-rapport, p. 83.
- (87) T.J. Cartwright, a.w., p. 193.
- (88) Idem, p. 192.
- (89) PEP-rapport, p. 83.
- (90) T.J. Cartwright, a.w., p. 194-195.
- (91) p. 23.
- (92) T.J. Cartwright, a.w., p. 58.
- (93) Tegenwoordig onderdeel van Employment.
- (94) Dat sinds enkele jaren het Department of Economic Affairs omvat.
- (95) Vgl. hiervoor H. Eckstein, Pressure Group Politics; The Case of the British Medical Association, London 1960.
- (96) PEP-rapport, p. 88.
- (97) Idem.
- (98) R.A. Chapman, a.w., p. 175.
- (99) G. Ganz, Administrative procedures, London 1974, p. 80. Zie ook L. Silkin, Green Papers and Changing Methods of Consultation in British Government, in: Public Administration, Vol. 51, 1973, p. 427-448.
- (100) PEP-rapport, p. 86-88.
- (101) Vgl. het voorbeeld van de British Medical Association.
- (102) PEP-rapport, p. 88. Vgl. ook H. Ehrmann, Interest Groups on Four Continents, Pittsbourgh 1958, p. 131-132. S.E. Finer, Anonymous Empire; London 1969, vooral hoofdstuk 4: The Lobby and Whitehall.
- (103) PEP-rapport, p. 83.
- (104) Idem, p. 63.

- (105) Introduction to A.V. Dicey, a.w., p. LXVII.
- (106) Vgl. ook G. Ganz, a.w., p. 79-80: Consultation has almost been a sine qua non before the making of delegated legislation even where there is no statutory requirement to this effect".
- (107) PEP-rapport, p. 85.
- (108) Idem, p. 87.
- (109) Introduction to A.V. Dicey, a.w., p. LXIX.
- (110) PEP-rapport, p. 97. Aus. A.R.
- (111) Idem.
- (112) Vgl. hierboven onder A.2.6.
- (113) PEP-rapport, p. 97.
- (114) Idem, p. 98.
- (115) Idem, p. 99.
- (116) Idem, p. 101.
- (117) Vgl. p. 9 van dit rapport.
- (118) PEP-rapport, p. 101.
- (119) Idem, p. 102-103.
- (120) Idem, p. 112. Het is de vraag of het geen toegang hebben tot de publieke opinie op het ogenblik nog een even grote barrière is als het in 1960 was.
- (121) R.J.S. Baker, a.w., p. 103.
- (122) K.C. Wheare, a.w., p. 63.

HOOFDSTUK II WEST-DUIJSLAND

A.1. Kenmerken van het staatsbestel die van betekenis zijn voor de externe adviesorganen van de centrale overheid

A.1.1. De leer van de Gewaltenteilung (scheiding van machten) is sterk verankerd in het Westduitse grondwettelijke bestel. In de artt. 62-65 van de Duitse Grondwet (1) is de "Regierungsgewalt" in handen gelegd van de Bondsregering, bestaande uit de Bondskanselier en de Bondsministers. Tot de autonome bevoegdheden, die haar als uitvloeisel daarvan toekomen behoort de inrichtingsbevoegdheid, de zg. "Organisationsgewalt". In het verleden is de vraag opgeworpen of een door de wetgever opgelegde verplichting om een extern adviesorgaan te creëren, beschouwd moet worden als een grondwettelijk ontoelaatbare inbreuk door de wetgever op de autonome "Organisationsgewalt" van regering en ministers.

Deze vraag werd in het algemeen bevestigend beantwoord en de redenering daarbij was de volgende. De "regeerfunctie" is door de Grondwet aan bepaalde organen opgedragen. Welnu, dan dient de beslissing of die organen zich laten adviseren, en zo ja door wie en hoe, door die organen zelf genomen te worden, zonder inmenging van de wetgever (2). Een andere opvatting is, dat wettelijk ingestelde adviesorganen niet principieel ongrondwettig zijn, omdat de regering of een minister uit de aard der zaak altijd de vrijheid blijft behouden een advies niet op te volgen. Pas wanneer een wet de minister aan een advies zou binden of de mogelijkheid zich elders te laten adviseren zou uitsluiten, zou de wetgever zich op verboden terrein bevinden (3).

A.1.2. De federale staatsstructuur heeft gevolgen voor de externe adviesorganen en wel in drie opzichten.

A. Het GG onderscheidt tussen gebieden waarop de Bond uitsluitend tot wetgeving bevoegd is (ausschliessliche Gesetzgebung, art. 73 GG) en gebieden waarop zowel Bond als "Länder" wetgevende bevoegdheid bezitten (konkurrierende Gesetzgebung, art. 74 GG). In dit laatste geval zijn de "Länder" tot wetgeving bevoegd tot zo lang en voor zover de Bond van haar bevoegdheid geen gebruik maakt (art. 72 GG). Een gedeelte van de wetgeving zal in de "Länder" tot stand worden gebracht. Zo er met het oog daarop al externe adviesorganen worden ingesteld, dan gebeurt dit op "Land"-niveau. In deze gevallen zal men tevergeefs zoeken naar externe adviesorganen van de centrale, federale overheid.

B. De uitvoering van de meeste Bondswetten geschiedt door de "Länder" (4). Ook bij de uitvoering van wetten worden adviescommissies gebruikt omdat zich daarbij niet voorziene problemen kunnen voordoen. In theorie zou dit kunnen leiden tot de instelling van elf adviescommissies, die elf "Länder"-executieven bij zouden staan in de uitvoering van een Bondswet. Dat dit tot onaanvaardbare divergenties in de uitvoering zou kunnen leiden behoeft geen betoog.

Om een dergelijke situatie te voorkomen worden tussen de Bond en de "Länder" wel "Verwaltungsabkommen" gesloten, waarbij bijvoorbeeld een adviescollege kan worden ingesteld. Daarin zijn, naast deskundigen en belangengroepen, de Bond en de "Länder" vertegenwoordigd. Bovendien kunnen deze colleges dan tevens worden gebruikt als adviesinstanties bij de voorbereiding van nieuwe Bondswetgeving. Dit geeft dus de "Länder" naast de Bundesrat, die geheel bestaat uit ministers van de verschillende deelstaatregeringen, een tweede mogelijkheid het beleid van de Bondsregering te beïnvloeden.

C. Als uiting van een ontwikkeling naar een "ko-operativer Bundesstaat" komt het steeds meer voor dat de Bond niet op grond van art. 72 GG een bepaalde sector geheel inlijft, maar, onder erkenning van de blijvende verantwoordelijkheden van de "Länder", in samenwerking met deze laatste de zorg voor die sector als "Gemeinschaftsaufgabe" gaat beschouwen (zie art. 91a GG) (5). Dit kan er onder meer toe leiden, dat een overeenkomst tussen Bond en "Länder", gesloten wordt (en dit is geen Verwaltungsabkommen), waarbij een adviesorgaan wordt ingesteld. Daarin wijzen zowel de Bond als de Länder een aantal leden aan. Niet zelden zijn dit voor wat de Länder betreft hoge ambtenaren of zelfs ministers. Men kan zich, gelet op de achtergrond van waaruit zij zijn ingesteld alsmede op hun zware bemanning, afvragen of men in deze gevallen niet meer met beleidsbepalende raden dan met adviesraden te maken heeft (6).

Vermeld dient nog te worden dat in de colleges als onder B en C bedoeld, de Ländervertegenwoordigers als externe leden van die colleges beschouwd worden.

A.2. Schets van plaats en functie van het adviseringswezen

A.2.1. Externe advisering op grote schaal is in Duitsland een verschijnsel van vrij recente datum. De literatuur houdt zich nauwelijks bezig met de oorzaken daarvan maar men kan toch wel enkele vermoedens uiten.

- a) In de Duitse staten uit het begin van de 19e eeuw, die pas kort een parlementaire vergadering in enigerlei vorm kenden, werd die vergadering beschouwd - en niet in de laatste plaats door zichzelf - als bron van alle wijsheid. In die visie was er geen plaats voor adviserende lichamen naast het parlement; daardoor konden lichamen vergelijkbaar met onze Raad van State zich niet handhaven (7).
- b) Externe adviesorganen van de centrale overheid konden tot 1866 niet bestaan omdat Duitsland als zodanig tot dat jaar geen centrale overheid kende.
- c) Een gedeeltelijke verklaring menen wij ook te mogen zoeken in de omstandigheid dat Duitsland in de perioden van 1879 tot 1918 en van 1933 tot 1945 op autoritaire wijze werd geregeerd, waardoor in die perioden aan adviesraden veel minder behoefte bestond.
- d) Ook het feit dat het ambtelijk apparaat reeds vroeg voor een aanzienlijk deel uit specialisten bestond, zal er het zijne toe hebben bijgedragen dat de Duitse regering pas relatief laat een beroep op de deskundigheid van buitenstaanders moest doen.

A.2.2. Böckenförde vermeldt dat adviesorganen ("Beiräte" pas na 1945 "zum allgemeinen Erscheinungsbild der Regierungs- und Verwaltungsorganisation" gaan behoren (8).

In het kort schetst hij (de oorzaken van) de ontwikkeling van het adviseringswezen. Omdat die oorzaken in feite geen andere zijn dan die welke voor Engeland golden - en trouwens voor vele andere landen - willen wij hier, onder verwijzing naar het hoofdstuk over Engeland, volstaan met het volgende citaat van Böckenförde: "In ihnen (den Beiräten, A.R.) findet die gegenüber dem 19. Jahrhundert eingetretene Strukturwandelung der Tätigkeit von Regierung und Verwaltung und die zunehmende wechselseitige "Osmose" von Staat und Gesellschaft einen sichtbaren organisatorischen Ausdruck. Funktionell gesehen stellen sie die Plattform dar, von der aus allgemeinen Sachverstand, spezialisiertes Fachwissen und gesellschaftliche Interessen einerseits von sich aus die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Einfluss nehmen, andererseits vom Staat zu Beratung und Mitarbeit herangezogen werden" (9).

A.2.3. In de Duitse literatuur worden enkele indelingen gemaakt van adviescolleges; uitgangspunt daarbij zijn taak en samenstelling.

Böckenförde en Knöpfle geven de volgende classificatie:

- 1) "Wissenschaftliche Beiräte", die geheel of overwegend uit geleerden bestaan; hun taak is in het algemeen wetenschappelijk te adviseren. Bij de voornaamste Bondsministeries bestaat zo'n wetenschappelijke raad.

- 2) "Fachbeiräte", die bestaan uit personen die deskundig zijn op een bepaald, beperkt terrein en die voor het adviseren inzake problemen op dat terrein worden aange-trokken. Deze categorie kan men onderverdelen in:
 - a) puur technische Fachbeiräte (bijvoorbeeld de Reaktor-Sicherheitskommission)
 - b) meer algemene deskundigencommissies (bijvoorbeeld de grosse Strafrechtskommission)
- 3) "Verwaltungsbeiräte", bestaande uit vertegenwoordigers van Bonds- en "Lands"-ministeries en andere overheids-organen; zij houden zich in de regel bezig met planning en samenwerking bij de uitvoering van bestuurstaken.
- 4) "Interessenbeiräte" die als volgt kunnen worden onderver-deeld:
 - a) "interessenhomogene Beiräte" die uit vertegenwoordigers van één belangengroep bestaan (bijvoorbeeld consumen-tenraden).
 - b) "Interessenheterogene Beiräte", waarin vertegenwoordi-gers van meerdere belangengroepen zitting hebben en waarbij de belangen van die groepen meestal niet parallel lopen (bijvoorbeeld de Wasserbeirat).Deze "Interessenbeiräte" hebben vaak een gemengd karakter in die zin dat enkele onpartijdige deskundigen ook lid zijn (bijvoorbeeld bij de Sozialbeirat) (10).

A.2.4. Hannes Friedrich onderscheidt de volgende categorieën ad-viescolleges:

- 1) "Wissenschaftliche Beiräte"
- 2) "Fachbeiräte"
- 3) "Gemischte Beiräte", bestaande uit belangenvertegen-woordigers en onpartijdige deskundigen (11). Meestal hebben deze raden een dubbele functie: enerzijds be-langenbehartiging, anderzijds het adviseren ten aanzien van bepaalde problemen en het uitwerken van voorstellen. De invloed van deze raden kan soms zo groot worden dat "aus ihnen eine neue politische Handlungsform erwächst, die man eine "politisch-quasi-legislative" nennen könnte, da die so erarbeiteten Beiratsergebnisse von seiten der Regierung und Ministerialbürokratie als ein schwer-wiegenden Votum im parlamentarischen Entscheidungsprozess eingesetzt werden können" (12). In dit verband noemt Friedrich de Wissenschaftsrat en de Bildungsrat, wier aanbevelingen nagenoeg het karakter dragen van politiek-administratieve concepten en plannen (13).

A.2.5. Böckenförde heeft de vraag gesteld welke de door de parle-mentair-democratische structuur van de grondwet getrokken grenzen zijn voor de invloed van adviescolleges. Hij ant-woordt: "diese Grenzen sind dadurch bezeichnet, dass es der demokratisch-parlamentarischen Verfassungsstruktur zuwider-läuft und sie auflöst, wenn die eigenzuständige Wahrnehmung

Öffentlicher, auf die Allgemeinheit bezogener Aufgaben im Bereich der Öffentlichen Verwaltung nicht mehr dem Vorbehalt der Letztentscheidung, zumindest aber der (Ober-) Aufsicht durch einen parlamentarisch verantwortlichen Minister bzw. ein von diesem weisungsabhängiges Organ unterliegt" (14). Wil men dus nog van een adviesorgaan kunnen spreken dan mag een advies nooit bindend zijn (15). Als een adviesorgaan later wordt toegerust met zelfstandige bevoegdheden dan wordt het een "eigene Behörde". Ingevolge art. 87 (3) GG is echter voor de instelling van zo'n "eigene Behörde" op federaal niveau medewerking van de wetgever vereist (16). Overigens komen deze adviesorganen die tevens "eigene Behörde" zijn op federaal niveau nauwelijks voor; men zal ze vooral in de "Länder" moeten zoeken (17).

A.2.6. Bij wet van 14 augustus 1963 werd de "Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" ingesteld. Dit college is een nogal vreemde eend in de Duitse adviseringsbijsjt en heeft dan ook vele pennen in beweging gebracht. De raad bestaat uit vijf leden ("die fünf Weisen") die over "besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen" moeten beschikken. Op de volgende vijf punten wijkt de Sachverständigenrat af van vrijwel alle andere adviesorganen:

- 1) De raad dient ieder jaar een rapport op te stellen en dat voor 15 november aan de regering toe te zenden. Daarnaast beschikt de raad over de bevoegdheid spontaan te adviseren.
- 2) Het terrein van werkzaamheid van de raad is niet toegespitst op een bepaalde "echte Sachgegenstand", maar zo ruim en vaag omschreven dat het de gehele economische politiek op lange termijn omvat.
- 3) Alle rapporten en adviezen worden door de Sachverständigenrat gepubliceerd.
- 4) De regering moet binnen 8 weken op een rapport of advies reageren en aangeven welke economisch-politieke conclusie zij uit het rapport of advies denkt te trekken.
- 5) De Sachverständigenrat is alleen aan zichzelf verantwoording schuldig. De regering is niet bevoegd "Weisungen" te geven.

De leden worden voor 5 jaar benoemd door de Bondspresident op voorstel van de regering. Om politieke benoemingen te voorkomen bevat de wet een groot aantal incompatibiliteiten: de leden van de raad mogen niet behoren tot de regering of de wetgevende lichamen van de Bond of van een "Land", noch tot de "Öffentlichen Dienst" van de Bond of van een "Land" of van een andere publiekrechtelijke rechtspersoon (behalve als hoogleraar of medewerker aan een economisch of sociaal-wetenschappelijk instituut). Voorts mogen zij

geen vertegenwoordiger van een economische belangengroep zijn noch tot deze in een dienstverhouding staan. Deze onverenigbaarheden gelden niet alleen voor het tijdstip van benoeming, maar ook voor het jaar daaraan voorafgaand.

- A.2.7. Böckenförde heeft de staf gebroken over de Sachverständigenrat (18). "Verfassungsrechtlich ist (hier) der Punkt erreicht, an dem fachkundige Beratung der politischen Instanzen ... in eine unverantwortliche Nebenregierung umschlägt, die der demokratischen Legitimation entbehrt". Hij wijst erop dat het recht om spontaan te adviseren, gecombineerd met de reactieplicht van de regering, aan de onafhankelijke Sachverständigenrat een materieel initiatiefrecht geeft dat niet ongelijk is aan het "Gesetzesinitiativrecht" van de Bondsregering uit art. 76 GG. In feite, zo zegt hij, bestaan er nu twee regeringsorganen voor de economische politiek op lange termijn: de regering en de Sachverständigenrat. Hij vraagt zich af in hoeverre dit nog te rijmen valt met de grondwettelijke "Einheit der Regierungsgewalt und der alleinigen Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers", die ook de wetgever niet vermag te veranderen.

Knöpfle heeft minder moeite met de bevoegdheden en mogelijke invloed van de Sachverständigenrat. "L'essence de la puissance gouvernementale embrasse le droit à prendre la decision et les possibilités de les réaliser. Les deux attributions ne sont pas celles dudit Conseil d'experts. Il ne fait que conseiller seulement et ceci dans la forme classique d'avis consultatif. Le gouvernement fédéral n'est pas lié par cet avis, ni en droit ni en fait" (19).

- A.2.8. Een groot deel van de discussie rond de Sachverständigenrat spitst zich toe op de vraag naar de verhouding tussen wetenschap (en m.n. de eventuele waardevrijheid daarvan) en politiek.

Habermas heeft drie modellen opgesteld voor wetenschappelijke advisering van de politiek:

- a) "technokratisches Modell: Der Wissenschaftler legt die sachlichen Zusammenhänge dar und entwickelt im Hinblick darauf den Entscheidungsvorschlag für den Politiker. Dieser folgt dem Vorschlag strikt".
De wetenschap domineert.
- b) "Dezisionistisches Modell: Der Wissenschaftler analysiert die sachlichen Zusammenhänge und stellt im Hinblick darauf dem Politiker Entscheidungshilfen bereit. In der Entscheidung selbst ist der Politiker frei".
Wetenschap en politiek zijn gescheiden.
- c) "Pragmatistisches Modell: Der Wissenschaftler analysiert die sachlichen Zusammenhänge unter Einbeziehung der politischen Ziele und diskutiert als Berater der Poli-

tiker die politische Entscheidung aus seiner wissenschaftlichen Sicht". Wetenschap en politiek zijn verweven (20). Tot aan de instelling van de Sachverständigenrat was men er min of meer van uitgegaan dat op vrijwel alle adviescolleges het "ideale" model b) van toepassing was. Na 1963 begint echter de twijfel of men in de praktijk wetenschap en politiek wel kan scheiden. Schelsky houdt vast aan beider autonomie, doch o.a. Brohm betoogt dat wetenschappelijke advisering steeds een politieke medewerking aan een beslissing betekent (21). Vergelijk ook de volgende uitspraak: "Erst recht deutlich wird die Fiktion einer politisch keimfreien wissenschaftlichen Analyse, wenn man der Erkenntnis Raum gibt, dass Werturteile nicht allein hinter wirtschaftspolitischen Zielen, sondern auch hinter wirtschaftspolitischen Mitteln verborgen sind" (22).

Uit de literatuur krijgt men niet de indruk dat op dit moment het pleit reeds ten voordele van een van beide opvattingen is beslecht - voor zover dat trouwens mogelijk is.

A.2.9. Tenslotte nog enkele opmerkingen over de organisatorische positie van de adviescolleges. Deze zijn in vrijwel alle gevallen "ondergebracht" bij de afdeling of het "Referat" van het ministerie dat zich met dezelfde problemen bezighoudt en dat een grote invloed heeft op de gang van zaken in een commissie.

Gevolg hiervan is dat "die hauptsächlichen Gesprächspartner und Adressaten der Beratung sind ... die Ableitungsleiter und Referenten in dem zuständigen Ministerium, auch wenn in einigen Fällen der Minister formell der Vorsitzende der Beiräte ist" (23). Het informatie- en communicatieproces verloopt dus primair tussen ambtenaren en adviesorgaan. Alleen bij de meer autonome, grote adviescolleges (24) is er een directe communicatie tussen de politieke top van een of meer departementen en het adviesorgaan.

B. Beantwoording van de vragenlijst

B.1. Regels betreffende de instelling

B.1.1. Een artikel, vergelijkbaar met art. 87 van de Nederlandse Grondwet, komt in de Westduitse grondwet niet voor. Zoals onder A.1.1. al is vermeld bestaan er theoretische bezwaren tegen het meewerken van het parlement aan de instelling van externe adviesorganen van de overheid (verfassungsrechtelijke bezwaren). Bovendien zijn er praktische bezwaren (verfassungspolitische bezwaren): door de instelling van adviescolleges bij wet of door het opdringen van adviescolleges kan de flexibiliteit van wetgeving en bestuur in het gedrang komen.

Daarnaast is er de omstandigheid dat, wanneer de wetgever eenmaal een adviescollege heeft ingesteld, men er nauwelijks meer van af kan komen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dat ten aanzien van adviescolleges de rol van "Organisationshaus" vervult, moet regelmatig strijd voeren tegen drukgroepen die, bij monde van "hun" parlementsleden, de instelling van een wettelijk adviescollege bepleiten. In de meeste gevallen valt die strijd ten voordele van het Ministerie uit, maar soms is de politieke druk zó groot dat een tussenoplossing gekozen wordt. Men neemt dan in de wet een bepaling op waarbij de regering wordt gemachtigd een of meer adviescolleges in te stellen. Een verplichting voor de regering bestaat dan dus niet. Strikt genomen is zo'n machtigingsbepaling overbodig, want de regering kan op grond van haar Organisationsgewalt steeds naar eigen goeddunken adviesorganen creëren.

Momenteel worden slechts zeer zelden adviescolleges bij de wet ingesteld:

B.1.2. Friedrich noemt vijf manieren waarop een adviescollege kan worden ingesteld: "1) ein Kabinettsbeschluss, 2) ein Bundestagsbeschluss, 3) ein Verwaltungsabkommen, 4) ein Gesetz und 5) ein Ministererlass" (25).

Met de bij Bondsdagbesluit ingestelde colleges worden de "Enquetekommissionen" bedoeld, die uit politici bestaan en die aan het parlement adviseren. Ze worden slechts zelden ingesteld; een voorbeeld was de "Enquetekommission Verfassungsreform".

Het meest gebruikelijk is instelling door middel van "Ministererlass" - of door middel van "Organisationserlass" van het hoofd van een afdeling als het om weinig belangrijke en/of zeer technische commissies gaat. De mogelijkheden van de Bondsregering als geheel en van de Bondskanselier om eigen adviesorganen in het leven te roepen zijn beperkt door de "Ressortselbständigkeit" van de afzonderlijke ministers, dat wil zeggen dat colleges die adviseren ten aanzien van vraagstukken die op het terrein ("Ressort") van een (vak-)ministerie liggen, alleen bij dat ministerie

ingesteld kunnen worden (26). Een adviesorgaan dat bij kabinetsbesluit is ingesteld moet bij een bepaalde minister ondergebracht worden, aangezien de regering als zodanig geen eigen "Ressort" heeft. Böckenförde is van opvatting dat dit echter niet kan geschieden tegen de wil van de minister, bij wiens departement het college ondergebracht moet worden (27). Brohm is een andere mening toegedaan: het kabinet kan een onwillige minister overrulen (28).

B.1.3. Het instellingsbesluit hoeft niet aan formele vereisten te voldoen en wordt ook niet officieel afgekondigd en bekendgemaakt (29). Het resultaat hiervan is dat de buitenwereld vaak geen idee heeft van samenstelling, bevoegdheden, interne organisatie, procedures en levensduur van adviescolleges. Wel bevat de "gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien - Allgemeiner Teil (C.G.O.I.)" enkele vage bepalingen inzake adviescolleges. § 62 bepaalt nl.:

- 1) "Beiräte sollen bei einem Ministerium nur für Arbeitsgebiete von grösserer Bedeutung gebildet werden.
- 2) Wenn für Mitglieder eines Beirats nichts anderes bestimmt wird, ist die Zugehörigkeit zu ihm ein persönliches Ehrenamt, das keine Vertretung zulässt. Sie sind, soweit nötig, auf gewissenhafte und unparteiische Erfüllung der Aufgaben sowie auf Verschwiegenheit zu verpflichten.
- 3) Mitglieder der Beiräte nehmen zu den ihnen vorgelegten Fragen nach bester Überzeugung Stellung und sind nur sich selbst verantwortlich. Sie sind, wenn sie von Organisationen kommen, weder als deren Vertreter tätig noch an Weisungen gebunden".

Ook bestaat er een regeling voor intern gebruik, ontworpen door het Finanzamt inzake vergoeding van reis- en verblijfkosten, presentiegelden e.d.

B.2. Functies van adviescolleges

B.2.1. De functie van een orgaan zal afhangen van het doel waartoe men het nodig heeft.

Ook in Duitsland kan men twee hoofdfuncties onderscheiden:

- a) Fachberatung: het gaat hier om het leveren van informatie op basis van "Sachverstand".
- b) Konsensbildung: vertegenwoordigers van belangengroepen worden vroegtijdig gehoord, zodat zij hun opvattingen en belangen naar voren kunnen brengen. Voor de regering heeft dit het voordeel dat zij op een vroeg tijdstip de haalbaarheid van bepaalde voorstellen kan peilen. In verband met deze "Konsensbildungsfunktion" worden nog een aantal (deel-)functies genoemd: Integrationsfunktion, Ventilfunktion, Filtrierungsfunktion, Konfliktbewältigungsfunktion (30).

Bovenstaande functies hebben betrekking op het stadium van voorbereiding van politieke beslissingen. Daarnaast kan

worden vastgesteld, dat adviescolleges ook vaak een functie hebben op het vlak van de uitvoering en dat van de evaluatie.

B.2.2. Behalve van de "officiële" functies wordt ook in de Duitse literatuur gewag gemaakt van functies die aan een adviesorgaan worden toegedacht, zonder dat die uitdrukkelijk worden uitgesproken (31).

- 1) alibi-functie, ook wel "Dekor- und Feigenblattfunktion" genoemd (32). Een politicus gebruikt het schild van de wetenschappelijke deskundigheid als legitimatie bij het nemen van impopulaire maatregelen.
- 2) IJskast-functie. Een adviesorgaan wordt ingesteld om zo een uiteindelijke beslissing "ad calendae graecas" uit te stellen.
- 3) doel van een adviesorgaan kan ook zijn het prestige van een minister of van de leden van het adviesorgaan op te vijzelen.

B.2.3. Bij het bestuderen van de Duitse literatuur valt op dat het accent in Duitsland meer ligt op de deskundigen-adviesring dan op die door belangenvertegenwoordigers. Niet alleen wordt over "Fachberatung" in het algemeen meer geschreven, maar wij kunnen ons ook niet aan de indruk onttrekken, dat er relatief gezien in Duitsland veel meer technische adviesorganen bestaan, dan adviesorganen die breed zijn samengesteld en die gehele beleidssectoren tot werkterrein hebben. Het gaat hier inderdaad om een indruk; er bestaat geen (vergelijkend) materiaal ter staving daarvan.

Een mogelijke verklaring van deze andersoortige Duitse situatie kan men, behalve in de federale staatsopbouw (zie onder A.1.2.), wellicht ten dele zoeken in het feit dat er in Duitsland slechts enkele, grote partijen bestaan, die op nationaal niveau hecht zijn georganiseerd omdat zij intern, noodzakelijkerwijze, op integratie zijn gericht. Daardoor lijkt het niet uitgesloten dat belangengroepen eerder zullen trachten hun invloed via partijorganen te laten gelden.

B.3. Criteria gehanteerd bij de samenstelling van externe adviesorganen

B.3.1. Ook hier moet worden opgemerkt dat de criteria afhankelijk zijn van de functie die een adviesorgaan heeft. De belangrijkste criteria zijn:

- 1) bij de "Fachberatung": deskundigheid, wetenschappelijke kwalificaties.
- 2) Bij de "Interessenberatung": representativiteit, afspiegeling van de verschillende opvattingen en stromingen.

Wanneer aan een orgaan een grote werking naar buiten is toegedacht, dan verdient het aanbeveling dat orgaan uit zo prominent mogelijke personen samen te stellen.

In het algemeen geldt dat ook de mogelijke belastbaarheid wat tijd betreft van de individuele leden een belangrijke

rol moet spelen bij de samenstelling.

Coöptatie van leden door het orgaan zelf moet zoveel mogelijk voorkomen worden, omdat, bij toelating daarvan, het departement een belangrijk sturingsmechanisme uit handen geeft.

Als legitimatie van een bepaald beleidsvoornemen de functie van een adviescommissie is dan zal men in de praktijk meestal een tamelijk eenzijdige samenstelling aantreffen. "Sind aber Einseitigkeiten bei der politischen Masstabildung im Ergebnis verfassungsrechtlich zulässig, so können sie auch bei der Auswahl der Verfahrensbeteiligten nicht beanstandet werden" (33).

B.3.2. In de meeste adviesorganen hebben ambtenaren zitting en dan vaak niet alleen van het departement waarbij het orgaan is ingesteld. Bovendien komt het voor dat parlementariërs en vertegenwoordigers van de "Länder" lid zijn. Ten aanzien van deze laatste werd onder A.1.2. reeds opgemerkt dat zij in ieder geval ook aanwezig zijn in commissies die op basis van een Verwaltungsabkommen worden ingesteld. Ook in de gevallen dat er geen Verwaltungsabkommen nodig is, worden ze toch vaak benoemd, omdat men het wenselijk vindt de stem van de Länder te horen.

Ten aanzien van de ambtenaren geldt ook in Duitsland, dat dezen vooral tot taak hebben het werk van een adviesorgaan op een voor het departement relevante manier te sturen. De achterliggende gedachte hierbij is dat adviesorganen niet een eigen leven moeten gaan leiden, geen doel in zichzelf moeten worden.

Deze sturingstaak blijkt ook al uit het feit dat vaak een hoge ambtenaar voorzitter van het adviesorgaan is. Een uitzondering op dit laatste vormen de zg. "Grossgremien", de meer onafhankelijke, politiek belangrijke advieslichamen zoals de Wissenschaftsrat, de Bildungsrat en de Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Daar wordt de voorzitter uit en door de leden gekozen (34). Uiterst zelden komt het voor dat een Bondsminister voorzitter van een adviesorgaan is. Dit is het geval bij de Deutsche Rat für Stadtentwicklung en bij de Deutsche Atomkommission. Van deze beide raden moet echter gezegd worden dat zij niet zozeer een adviesorgaan in strikte zin zijn, maar veeleer een "Konfliktsbewältigungsorgan". Het bezwaar tegen deze constructie is dat er steeds een rollenconflict dreigt voor de minister-voorzitter.

B.4. Werkwijze van de externe adviescolleges

B.4.1. De werkwijze zal meestal zijn in de "Geschäftsordnung", die in het merendeel van de gevallen door het ministerie wordt vastgesteld. Alleen de "Grossgremien" stellen hun eigen "Geschäftsordnung" vast. Bij oudere adviesorganen ontbreekt een dergelijk reglement soms geheel.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken probeert de vorm en de inhoud van de diverse "Geschäftsordnungen" wat te stroomlijnen.

B.4.2. In de regel geldt dat "allgemeine Rechtsgrundsätze über Vorsitz, Geschäftsführung, Sitzungszeiten, Tagungsordnung, Beschlussfähigkeit, und Abstimmungsmodalitäten ... sich kaum aufstellen lassen" (35). Knöpfle tracht in het kort enige grote lijnen aan te geven (36):

- 1) de vergaderfrequentie is meestal 2 tot 5 keer per jaar. Vergaderingen worden door de voorzitter of de minister bijeengeroepen. Vaak kan een gekwalificeerde minderheid eisen dat een vergadering wordt bijeengeroepen.
- 2) De agenda wordt als regel door de voorzitter, soms door de minister vastgesteld. Vooral bij sommige vaste colleges komt het voor dat het college zelf de agenda vaststelt.
- 3) Het recht om sub-commissies in te stellen berust hetzij bij het ministerie, hetzij bij het college zelf, hetzij bij beide gezamenlijk.
- 4) Slechts een klein aantal adviescolleges hebben de bevoegdheid hearings te houden. Vaak is daarvoor dan nog de toestemming van de minister vereist. Uiterst zelden komt het voor dat een adviesorgaan bevoegd is onderzoek door derden te laten verrichten.
- 5) Meestal wordt bij (gewone) meerderheid van stemmen beslist; soms is unanimititeit vereist.
- 6) Van vrijwel alle vergaderingen worden notulen opgemaakt, meestal door een ambtenaar van het departement, soms echter door de secretaris. Minderheidsopvattingen worden in de regel opgenomen.
- 7) Veelal zijn de beraadslagingen geheim. Uitzonderingen hierop komen vooral voor bij de adviescolleges die bestaan uit belangenvertegenwoordigers.

B.4.3. In Duitsland zijn er nog nooit voorstellen gedaan om te komen tot een algemene inrichtingswet voor de adviescolleges. Zou men dit toch proberen, dan zou die poging niet alleen stuklopen op de autonome Organisationsgewalt van de regering als zodanig, maar vooral op het felle verzet van de onderscheiden ministeries, die zich niet via zo'n algemene wet de handen zouden willen laten binden. Om dezelfde reden heeft een ontwerp-kabinetsbesluit dat wat meer stroomlijning beoogde het niet gehaald en is ook een versterking van het onder B.1.3. vermelde art. 62 GGO I mislukt.

B.5. Secretariaat

B.5.1. Secretariaatsbepalingen zal men in de "Geschäftsordnung" moeten zoeken. In verreweg de meeste gevallen beschikken adviescolleges niet over een eigen secretariaat, maar fungeren door de minister benoemde "Referat"-ambtenaren als secretaris.

Zij bereiden de vergaderingen voor en dragen zo bij tot de "Steuerung" van een commissie door het departement. Slechts de meervermelde "Grossgremien" beschikken over een eigen, permanent secretariaat dat goed is toegerust en waarvan de leden door het college zelf worden benoemd (37).

B.6. Verhouding adviescolleges en parlement; openbaarheid van adviezen.

B.6.1. Een strikte scheiding tussen adviescolleges en parlement bestaat niet, in die zin, dat soms parlementariërs lid zijn van een adviesorgaan. Wel is er een andere strikte scheiding: de externe adviesorganen van de regering adviseren nooit aan het parlement. Het parlement kan alleen via het interpellatierecht erachter komen wat er precies aan de regering is geadviseerd (tenzij natuurlijk de adviezen worden gepubliceerd). De vraag is echter wel gesteld of het interpellatierecht in dit verband nog wel toereikend is. Brohm beantwoordt die ontkennend en stelt voor het parlement de bevoegdheid te geven om bijvoorbeeld adviesraden direct te horen (38).

B.6.2. In 1969 werd in enkele parlementaire vragen een wildgroei op het terrein van de adviesorganen geconstateerd. Als reactie daarop zijn enkele adviesorganen opgeheven. In het algemeen moet echter geconstateerd worden dat het parlement zeer weinig belangstelling aan de dag legt voor adviescolleges en de problemen die daarop betrekking hebben. Er zijn geen gevallen bekend waarin het parlement gevraagd heeft de bevoegdheid te krijgen advies te vragen aan de adviescolleges van de regering. Voorts heeft het parlement nauwelijks moeite gedaan om zelf de beschikking te krijgen over eigen externe adviescolleges.

Wel moet er hier op gewezen worden dat de politieke partijen over eigen wetenschappelijke bureau's beschikken, die adviezen kunnen verstrekken aan parlementariërs.

B.6.3. Uit de laatste jaren is één voorbeeld bekend dat een parlamentslid het initiatief heeft genomen om een extern adviescollege ingesteld te krijgen dat zowel aan de regering als aan het parlement moet adviseren. In 1971 heeft nl. de CDU-afgevaardigde Dichgans een wetsvoorstel ingediend dat strekte tot instelling van een Bundeswirtschafts- und Sozialrat (39). Dit voorstel is, voor zover ons bekend, niet in behandeling genomen.

B.6.4. In een aantal gevallen, en meestal betreft dit de bij wet ingestelde colleges, bestaat een verplichting tot publikatie van het rapport of advies.

Buiten deze voorgeschreven gevallen worden de adviezen in toenemende mate openbaar gemaakt.

B.7. Gebieden waarop externe advisering van bijzonder belang is; alternatieven voor het instellen van externe adviesorganen

B.7.1. Het patroon van verdeling van de adviesorganen over de departementen wijkt in Duitsland nauwelijks af van dat in andere landen.

Op de meer "technische" departementen zoals Landwirtschaft en Forschung vindt men vooral veel pure deskundigencommissies. Dit Forschungsministerium heeft veruit het grootste aantal adviescommissies. Voor de hele wetenschappelijke advisering is op dat ministerie een "Beratungsplan" opgesteld; dit voorziet in de oprichting van 9 "Grossgremien" en van een groot aantal deskundigencommissies die alle ressorteren onder het Forschungsministerium (het aantal van deze laatste (vast en ad hoc) bedraagt inmiddels ± 1200). Op de ministeries uit de sociaal-economische sfeer zijn de colleges waarin belangenvertegenwoordigers zitten, relatief talrijk.

Dan zijn er de "gemengde" ministeries waar beide soorten commissies vaak voorkomen (Binnenlandse Zaken, Onderwijs). Departementen waar erg weinig adviescolleges bestaan zijn: Defensie, Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingshulp, Innerdeutsches Ministerium.

Op Justitie komen vooral veel ad hoc colleges voor.

B.7.2. Aan een ministerie staan verscheidene alternatieven ter beschikking om deskundigheid van buitenstaanders te gebruiken; het instellen van een adviesorgaan is er daar slechts één van. Daarnaast valt te denken aan:

- 1) het op incidentele basis horen van deskundigen;
- 2) het benoemen van deskundigen op het ministerie (het externe karakter van de advisering gaat hierdoor verloren);
- 3) het verstrekken van onderzoekopdrachten aan universiteiten en wetenschappelijke instituten;
- 4) het formeren van tamelijk informele gespreksgroepen ("Gesprächskreise"). Dit alternatief is ook geschikt voor de meer politieke advisering, waarbij dus belangenvertegenwoordigers in ruime mate in de gespreksgroepen moeten worden opgenomen.

Als regel geldt dat een ministerie, alvorens over te gaan tot het aantrekken van externe deskundigheid, goed moet nagaan in hoeverre met het op het ministerie - of op andere ministeries - aanwezige "Sachverstand" niet hetzelfde kan worden bereikt als met het inschakelen van buitenstaanders. Een voordeel van interne advisering is nl. dat men daar veel gemakkelijker een onderzoekopdracht kan intrekken; het opheffen van een extern adviesorgaan dat niet aan de verwachtingen voldoet is daarentegen veel moeilijker. Bovendien is de "Steuerungs"-mogelijkheid

bij interne advisering groter.

B.7.3. Een speciale vorm van de hiervoor onder 4) vermelde "Gesprächskreise" is de zg. "konzentrierte Aktion". Dit is een gespreks-groep die gebaseerd is op het Stabilitätsgesetz van 1967 en waarin regering, werkgevers en werknemers overleggen teneinde te komen tot een "gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmerverbände zur Erreichung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (40).

B.8. Wie beslist over de publikatie van adviezen?

B.8.1. De beslissing over de publikatie ligt als regel bij het ministerie. "Grundsätzlich hat der Inhaber der Organisationsgewalt darüber zu entscheiden. Er trägt die jure allein die Verantwortung für den Willensbildungsprozess in seinem Kompetenzbereich (41). Dit wil niet zeggen dat het adviesorgaan zelf niets in te brengen heeft; in voorkomende gevallen kan de minister de beslissingsbevoegdheid aan het adviescollege delegeren. Hij kan ook het college een zekere inspraak geven of zelfs eventuele publikatie afhankelijk stellen van een akkoord tussen hem en het college. Een eigen recht komt het college in deze gevallen echter niet toe.

Bij de adviescolleges met een wettelijke basis (meestal de "Grossgremien") ligt de situatie anders. Daar komt allereerst de figuur voor dat het college een eigen recht heeft om te beslissen of er gepubliceerd wordt, doch de minister beslist inzake het wanneer daarvan.

Vervolgens is het mogelijk dat beide beslissingen door het college worden genomen. Tenslotte komt het voor dat de wet aan het college de plicht oplegt om te publiceren (42).

B.9. Spontaan en gevraagd adviseren

B.9.1. Hier geldt dat in beginsel de adviescolleges "Auftragsarbeit" verrichten, dat wil zeggen alleen gevraagd adviseren. Daarop bestaan twee belangrijke uitzonderingen:

- 1) de "wissenschaftliche Beiräte", die een zeer breed geformuleerde taakstelling hebben.
- 2) De meestal wettelijk ingestelde "Grossgremien", die een min of meer autonoom bestaan leiden (43).

B.10. De invloed van adviescommissies

B.10.1. Deze vraag is moeilijk in één zin te beantwoorden omdat zoveel factoren een rol spelen (44). Meer algemene factoren zijn bijvoorbeeld de persoon van de individuele minister, de sterkte van een regering, de bemanning van een adviescollege en de mate van eenstemmigheid binnen het adviescollege.

B.10.2. Leggen we functionele criteria aan, dan kan gezegd worden dat de "spezialistische Fachbeiräte" in het algemeen een grote invloed hebben op de uiteindelijke beslissing op voorwaarde dat zij door het departement goed "gestuurd" worden. In dit verband moet gewezen worden op de klachten van de departementen, dat wetenschappelijke adviseurs vaak te theoretisch en te abstract denken en onvoldoende rekening houden met de politiek-administratieve feiten en realiteit. Voorts bestaan er bezwaren gericht tegen de soms onbegrijpelijke en ondoelmatige wijze van uitdrukken en op de gebrekkige kwaliteit van het werk van wetenschappelijke adviseurs. Ook aan het contact tussen departement en adviescollege blijkt nogal eens wat te schorten, hetgeen voor een deel op de "soziale Distanz" teruggevoerd wordt: de arrogantie van wetenschappelijke adviseurs, vooral tegenover lagere departementsambtenaren, kan fnuikend werken. Anderzijds wordt de samenwerking ook niet vergemakkelijkt door de wijdverbreide "Konkurrenz Einstellung" van ambtenaren (45).

B.10.3. Met betrekking tot invloed van de adviescolleges die in meerderheid uit belangenvertegenwoordigers zijn samengesteld, werden in de literatuur geen conclusies gevonden. Er moet dan ook mee worden volstaan vast te stellen dat deze colleges ongetwijfeld meer of minder invloed hebben; deze hangt met name af van de onder B.10.1. opgesomde algemene factoren én van het oogmerk waarmee zij zijn ingesteld. Het gaat waarschijnlijk niet te ver om te stellen dat vooral de tamelijk autonome "Grossgremien", die meestal wettelijk zijn ingesteld relatief invloedrijk zijn, waarbij dan de "Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" speciaal vermeld dient te worden.

Literatuurlijst WEST-DUISSLAND

- ABEILEIN, M., Deutsche Kulturpolitik: Dokumente, Düsseldorf, 1970
- ALBACH, H., Probleme der wissenschaftlichen Politikberatung, in: Festschrift für Franz Böhm, Tübingen 1975, p. 45-75
- VON BEYME, K., Interessengruppen in der Demokratie, München 1969
- BÖCKENFÖRDE, E., Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, p. 44, 187 e.v., 249 e.v., 285
- idem, Planung zwischen Regierung und Parlament, in: Der Staat, II-band, 1972, p. 429 e.v.
- BROHM, W., Sachverständige und Politik, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1972, p. 36-75
- DAGTOGLOU, P., Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, Heidelberg 1964
- DIGNAS, K.H., Probleme wissenschaftlicher Beratung der Politik, in: Politik und Zeitgeschichte, 1975, p. 3-18
- DREITZEL, D., Die Bundesregierung und ihre Wissenschaftler 1966
- FRIEDRICH, H., Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt 1970
- idem, Die Wissenschaft im Dienste der Regierung, in: Politik und Wissenschaft, München, 1971, p. 463-496
- GENSCHER-CUBE, Moderne Mittel des Verwaltungshandelns, Bad Godesberg 1970
- GIERSCH, H., Zehn Jahre Sachverständigenrat, in: Wirtschaftsdienst 1973/IX, p. 449-451
- HEINZE, C., Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: Der Staat 1967, p. 433 e.v.
- JAEGGI, U., Macht und Herrschaft in der Bundesrepublik, Frankfurt 1969
- KIPP, H., Entstehung, Aufgaben und Rechtsstellung von Hilfseinrichtungen von Regierung und Parlament, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1957, S. 513-521.
- KNÖPFLE, F., Allemagne Fédérale, in: La Consultation dans l'Administration Contemporaine, Paris 1972, p. 637-710
- KÖTTGEN, A., Bundesregierung und oberste Bundesbehörden, in: Die Öffentliche Verwaltung 1954, p. 4

- KUHN, M., Herrschaft der Experten? Würzburg 1961
- LAMPERT, H., Probleme wissenschaftlicher Politikberatung, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, 1971, p. 97-118
- LAUX, E., Die Beratung der Politik, in: Die Verwaltung, 1973, p. 220-226
- LEIBHOLZ, G., Der Einfluss der Fachleute auf politische Entscheidungen, München 1964
- LOMPE, K., Wissenschaftliche Beratung der Politik, Göttingen 1966
- MEINHOLD, H., Fachliche Ergänzungen des behördlichen Sachverständigen, in: Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1966
- MEYER, P., Die Verwaltungsorganisation, Göttingen 1962
- MORKEL, A., Politik und Wissenschaft, Hamburg 1967
- PICHT, G., Wissenschaftliche Politikberatung und Umweltschutz, in: Merkur 1972, p. 309-319
- Politik/Verwaltung (hrsg. von TH. ELLWEIN), Stuttgart, Band 3/r-2: TH. ELLWEIN, Regierung und Verwaltung (1970-1974)
- Politisches Verhalten (hrsg. von ELLWEIN-ZOLL) München. Band 5: RASCHKE, Vereine und Verbände in der BRD (1974)
- Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung, Vol. 30 Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1966
- Sachverständigenrat und Lohnprognosen, in: Beiträge des deutschen Industrieinstituts, 1970, p. 5-14
- SCHEIDER, H., Die Interessenverbände, München 1965
- SCHOMERUS, L., Die organisatorische Eingliederung der Interessenverbände in die Bundesverwaltung, Heidelberg 1964, p. 4
- STEINBERG, R., Das Verhältnis der Interessenverbände zu Regierung und Parlament, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1972, p. 207-210
- idem, Zur Institutionalisierung des Verbandseinflusses in einem BWSR, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1972, p. 837-845
- TEBBERT, H., Das Problem der berufsständischen Mitwirkung an der Gesetzgebung, mim. diss., Freiburg 1957
- THIELE, W., Wirtschaftsräte - eine Forderung in unsere Zeit, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1971, p. 773-775
- TUDYKA, K., Verbände - Pressure Groups. Geschichte-Theorie-Funktion, Frankfurt 1972
- WITKAMPER, G., Grundgesetz und Interessenverbände, Köln-Opladen 1963, p. 189
- ZOLL, R., Interesse-Einfluss-Konflikt/Interessenverbände, Schwalbach b. Frankfurt 1970.

- (1) Verder aan te duiden als GG. (Grundgesetz).
- (2) E.W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung, Berlijn 1964, p. 294.
F. Knöpfle, Allemagne Fédérale, in: La Consultation dans l'Administration contemporaine, Parijs 1972, p. 658-660, 697.
- (3) W. Brohm, Sachverständige und Politik, in Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1972, p. 57.
- (4) Vgl. de artt. 83 en 85 GG.
- (5) Vgl. Th. Maunz, Deutsches Staatsrecht, 19e dr. München 1973, p. 226.
- (6) Vgl. voor het onder B en C vermelde, F. Knöpfle, a.w., p. 674-675.
- (7) Vgl. F. Knöpfle, a.w. p.
- (8) E.W. Böckenförde, a.w., p. 249.
- (9) a.w., p. 249.
- (10) E.W. Böckenförde, a.w., p. 253-254, F. Knöpfle, a.w., p. 660-661.
- (11) Deze "gemischte Beiräte" lijken samen te vallen met de door Böckenförde en Knöpfle vermelde "Interessenbeiräte" met gemengd karakter. Geheel duidelijk is dit niet; de auteurs verwijzen niet naar elkaar.
- (12) H. Friedrich, Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt 1970, p. 67-68.
- (13) Idem, p. 72.
- (14) E.W. Böckenförde, a.w., p. 251.
- (15) Vgl. echter de opmerkingen hierover van Ernst Forsthoff in zijn Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd 1, 10e dr., München 1973, p. 77. Hij wijst erop dat in geval van een deskundigenadvies de adviseur formeel inderdaad niet beslist. Materieel gezien is het advies echter vaak wel beslissend, juist omdat het gevraagd is vanuit het "Informationsbedürfnis" van de adviesvrager.
- (16) E.W. Böckenförde, a.w., p. 256.
- (17) F. Knöpfle, a.w., p. 658.
- (18) Zie E.W. Böckenförde, a.w., p. 257-259.
- (19) F. Knöpfle, a.w., p. 653.
Zie over de Sachverständigenrat verder nog:
W. Brohm, a.w., p. 68, e.v. H. Friedrich, a.w., p. 69; K.H. Dignas, Probleme wissenschaftlicher Beratung der Politik, in: Politik und Zeitgeschichte, 1975, B. 43, p. 3-18; Sachverständigenrat und Lohnprognosen, in: Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 1970, p. 4-25; Wissenschaftliche Gutachten, in: Wirtschaftswoche, 12 nov. 1971, p. 32-38; H. Giersch, Zehn Jahre Sachverständigenrat, in: Wirtschaftsdienst, 1973/IX, p. 449-451; Ch. Heinze, Der Sachverständigenrat und die Umbildung der Verfassung, in: Der Staat, 6. Band, 1967, p. 433-444.

- (20) Habermas, Wissenschaft und Politik in: Offene Welt, 1964, p. 413 e.v.
- (21) Vgl. H. Albacht, Probleme der Wissenschaftlichen Politikberatung, in: Festschrift für Franz Böhm, Tübingen 1975; p. 45.
- (22) Sachverständigenrat und Lohnprognosen, Beiträge des Deutschen Industrieministeriums, 1970, p. 9. Vgl. ook E. Laux, Beratung der Politik, in: Die Verwaltung, 1973, p. 219-220.
- (23) H. Friedrich, a.w., p. 73.
- (24) Zoals bijvoorbeeld de Bildungsrat, de Wissenschaftsrat en de Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Deze colleges hebben een groter politiek gewicht dan andere adviescolleges; hierna zal bij de beantwoording van de vragenlijst nader op dit en andere daarmee samenhangende verschillen tussen de zg. "Grossgremien" in de andere adviescolleges worden ingegaan.
- (25) H. Friedrich, a.w., p. 67.
- (26) E.W. Böckenförde, a.w., p. 192.
- (27) Idem, p. 255.
- (28) W. Brohm, a.w., p. 55.
- (29) Knöpfle, a.w., p. 659.
- (30) Vgl. voor het bovenstaande onder andere Winfried Brohm, a.w., p. 41-42, E. Laux, a.w., p. 220-221, E.W. Böckenförde, a.w., p. 253-254.
- (31) W. Brohm, a.w., p. 41.
- (32) Idem. Vgl. ook H. Lampert, Probleme wissenschaftlicher Politikberatung, in: Jahrb. für Nationalök. und Statistik 1971, p. 7; H. Friedrich, Die Wissenschaft im Dienste der Regierung, in: Politik und Wissenschaft, München 1971, p. 477 e.v.
- (33) W. Brohm, a.w., p. 57.
- (34) Vgl. bijvoorbeeld voor de Bildungsrat: M. Abelein; Deutsche Kulturpolitik, 1970, p. 221.
- (35) W. Brohm, a.w., p. 59.
- (36) F. Knöpfle, a.w., p. 678-680.
- (37) Vgl. H. Friedrich, Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, 1970, p. 73.
- (38) a.w., p. 64.
- (39) Zie R. Steinberg, Zur Institutionalisierung der Verbandseinflusses in einem BWSR, in: Die öffentliche Verwaltung, 1972, p. 837 e.v.; W. Thiele, Wirtschaftsräte - eine Forderung in unserer Zeit, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1971, p. 773-775.
- (40) Zie R. Steinberg, Das Verhältnis der Interessenverbände zu Regierung und Parlament, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1972, p. 209.

- (41) W. Brohm, a.w., p. 6, vgl. ook H. Friedrich, a.w., p. 73.
- (42) Vgl. F. Knöpfle, a.w., p. 680-681.
- (43) Vgl. F. Knöpfle, a.w., p. 679; W. Brohm, a.w., p. 59; H. Friedrich, a.w., p. 73.
- (44) Vgl. W. Brohm, a.w., p. 53: "Vielmehr reisst bei der Beratung der Politik die Entscheidung der staatlichen Stellen in einem Prozess wechselseitiger Beeinflüssung heran, ohne dass sich die Mitwirkung des Einzelnen präzise bestimmen und abgrenzen liesse".
- (45) Vgl. H. Friedrich, Die Wissenschaft im Dienste der Regierung, in: Politik und Wissenschaft, München, 1971, p. 463-496; E. Laux, Beratung der Politik, in: Die Verwaltung, 1973, p. 219-226, H. Lampert, Probleme wissenschaftlicher Politikberatung, in: Jahrbuch für Nationalök. und Statistik, 1971, p. 97-118.

Inleiding

In de algemene inleiding is reeds opgemerkt dat er, behalve voor Engeland, weinig literatuur over externe advisering is. Dit geldt voor België wel het sterkst. De algemene handboeken bevatten slechts een korte paragraaf waarin het bestaan van adviesorganen wordt vermeld. Ook op dit onderwerp toegespitste literatuur is er nauwelijks. De gegevens voor deze schets zijn nu vooral ontleend aan het in 1964 verschenen preadvies van prof. dr. H. Lenaerts betreffende vaste colleges van advies en bijstand in België, de Belgische bijdrage in het verzamelwerk. "La consultation dans l'administration contemporaine" (1) en Wigny, Propos Constitutionnels.

Daarnaast zijn verschillende gesprekken gevoerd met Leo Neels, als assistent verbonden aan de Katholieke Universiteit van Leuven, die een proefschrift voorbereidt over het adviseringswezen in België. Zijn belangrijke inbreng wordt hier met grote erkentelijkheid vermeld.

A.1. Kenmerken van het staatsbestel die van betekenis zijn voor de externe adviesorganen van de centrale overheid

A.1.1. Een eerste vraag heeft betrekking op de tweetaligheid van België. Heeft deze invloed gehad op het aantal adviesorganen bij de centrale overheid?

De grondwet van 7 februari 1831 kenmerkte België als een eenheidsstaat. De Vlaamse en de Waalse gemeenschappen leidden een min of meer eigen bestaan. De gestelde machten waren erin geslaagd buiten de grondwettelijke bepalingen om een precair evenwicht tussen beide gemeenschappen tot stand te brengen (2). De grondwetsherziening van 1970 had voornamelijk tot doel de eenheidsstaat te wijzigen in een staatsvorm waarin de taalverschillen de Vlaams-Waalse tegenstelling en de eigen positie van Brussel uitdrukking vinden. De grondwet erkent nu het bestaan van verschillende taalgebieden (art. 3 bis), cultuurgemeenschappen (art. 3 ter) en gewesten (art. 107 quater). De grondwetgever heeft aan de autonomie van de cultuurgemeenschappen in art. 59 bis inhoud gegeven door de instelling van een cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en een cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap - bestaande uit leden van de Nederlandse respectievelijk de Franse taalgroep van de beide Kamers - welke de bevoegdheid hebben gekregen om inzake een aantal culturele aangelegenheden decreten uit te vaardigen die kracht van een wet hebben.

Op het aantal adviesorganen bij de centrale overheid heeft de erkenning van de culturele autonomie echter nauwelijks invloed, aangezien de cultuurraden in wezen slechts opsplitsingen van het nationale parlement zijn en hun decreten worden uitgevoerd door de nationale regering, met andere woorden er is geen aparte culturele executieve.

Iets wat wel invloed heeft, is de splitsing van departementen, zoals Cultuur, en Nationale Opvoeding. Beide departementen hebben een Franstalige en een Nederlandstalige minister en vaak, doch niet altijd, gesplitste adviesraden.

Volgens art. 107 quater van de grondwet omvat België drie gewesten: het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse gewest. Omdat de door de Grondwet vereiste gekwalificeerde meerderheid ontbrak is in 1974 een Wet op de voorbereidende gewestvorming tot stand gebracht (Wet van 1 augustus 1974, Belgisch Staatsblad 22 augustus 1974). Gezien het voorbereidende karakter van de wet is de bevoegdheid van de drie ingestelde gewestraden beperkt tot advisering (3).

A.1.2. In het Belgische parlementaire stelsel is evenals in andere Westerse stelsels sedert de dertiger jaren een versterking van de positie van de executieve ten nadele van het parlement te constateren. Kenmerkend voor België

is bovendien de belangrijke rol die de georganiseerde politieke partijen na de Tweede Wereldoorlog zijn gaan spelen. Belangrijke politieke vraagstukken zijn geregeld in akkoorden tussen de politieke partijen (Schoolpact, Cultuurpact) (4).

A.1.3. De politieke benoemingen (4a)

Opvallend is de tendens tot "politisering" van het openbaar bestuur in België waarbij eisen van bekwaamheid dikwijls minder lijken te tellen dan partijpolitiek dienstbetoon, met als gevolg onder andere dat medewerking met een politiek anders gekleurde minister moeilijk wordt. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat deze tendens de behoefte aan raden en commissies bij een minister doet groeien met name wanneer hij anders van kleur is dan de ambtelijke top van zijn departement.

A.1.4. De politieke ministeriële kabinetten

In België worden de ministers bijgestaan door politieke kabinetten. Een kabinet is een staf die bestaat uit een aantal partijgenoten van de minister welke hem bijstaan in de meest brede zin van het woord. Sommige van die kabinetten zijn nogal uitgedijd in de loop der jaren, zodat er in 1973 beperkingen zijn ingevoerd met betrekking tot de omvang van de kabinetten (5).

Deze kabinetten zijn een soort autonome denkcellen, welke een aantal zaken zelf kunnen opvangen, zodat men daarvoor geen commissies of raden meer nodig heeft. In zoverre heeft het bestaan van ministeriële kabinetten een reducerende invloed op het aantal commissies. Een nadeel van ministeriële kabinetten is echter, dat zij uitsluitend zijn samengesteld uit partijgenoten van de minister en daardoor een beperkte visie hebben. Vooral met betrekking tot vraagstukken waarover de meningen van de verschillende partijen nogal uiteenlopen, ontstaat dan toch weer de behoefte, omdat men met het oog op de bestaande of een toekomstige coalitie, de andere partijen niet te zeer tegen zich in het harnas wil jagen, de voelhorens ook buiten het eigen erf uit te steken en een commissie in het leven te roepen.

A.2. Schets van plaats en functie van de advisering

A.2.1. Het ontbreken van een grondwetsartikel vergelijkbaar met art. 87 Nederlandse Grondwet.

De Belgische grondwet kent geen voorschrift omtrent de vaste colleges van advies en bijstand en maakt ook verder geen gewag van het bestaan van adviesorganen, ook niet van de in 1946 ingestelde Raad van State.

Dit is wellicht historisch te verklaren omdat de Belgische grondwet vooral een bescherming tegen machtsuitoefening door de staat tot uitdrukking brengt, eerder dan een bezorgdheid om de machtsuitoefening goed te omschrijven.

Deze grondwettelijke onthouding is echter geen belemmering geweest voor de sterke groei van het aantal adviesorganen.

Volgens een traditioneel onderscheid vallen zij uiteen in twee categorieën, nl. adviescolleges op regeeringsniveau (voor regering en eventueel het parlement) en adviescolleges ten behoeve van de administratie. Enkele grote adviesorganen, bijvoorbeeld de Nationale Raad voor het Wetenschapsbeleid, zijn op beide niveaus actief.

In het verleden werd door de regering ook gebruik gemaakt van "commissaires royaux" (6a), doch de laatste 50 jaren zijn er ten behoeve van de regering grote raden ingesteld met een eigen administratie en een verregaande autonomie. De grootste ontwikkeling is echter waar te nemen bij de advisering ten behoeve van de administratie vanwege de verplichte consultatie en de spontane advisering, waarbij bij niet opvolging van dat advies de beslissende autoriteit een motiveringsplicht wordt opgelegd (6).

A.2.2. Hoe moeten wij al deze organen nu plaatsen in het staatsbestel?

De bevoegdheid om commissies en raden in te stellen wordt afgeleid uit artikel 29 Belgische grondwet, dat zegt dat de uitvoerende macht bij de Koning berust. Dit artikel wordt zodanig geïnterpreteerd dat de uitvoerende macht, in de praktijk de Regering, haar werkzaamheden kan organiseren op een wijze als haar goedgevindt en dientengevolge commissies en raden mag oprichten, indien zij dat met het oog op uitvoering van wetten en andere taken wenselijk acht.

A.2.3. Verklaring van het verschijnsel advisering

De advisering heeft een enorme vlucht genomen in de laatste decennia en de overheid zal heden ten dage zelden of nooit een beslissing nemen ten aanzien van het algemeen welzijn, zonder dat de daarbij min of meer rechtstreeks betrokken groepen, personen of instanties haar van advies hebben gediend, bij voorkeur via een geïnstitutionaliseerd orgaan waarin alle stromingen en opvattingen

vertegenwoordigd zijn (7).

Evenals in de meeste andere Westeuropese landen is de behoefte aan adviesorganen ontstaan door de toenemende interventie van de Staat in het economische en culturele leven, de groei van de staatstaak, en de daaruit voortkomende behoefte aan informatie, zowel op het technische vlak als op het gebied van de sociale en economische belangen (8).

Toch zijn er een aantal bijkomende factoren die juist de enorme ontwikkeling van de advisering in België kunnen verklaren (9).

Ten eerste zien wij dat het Belgische constitutionele stelsel na 1831 werd gekenmerkt door een verregaand liberalisme, als reactie op de overheidsbemoeienis tijdens de Oostenrijkse periode, de annexatie door Frankrijk en de inlijving bij Nederland. Uit de Belgische grondwet spreekt een wantrouwen tegen de Staat. Nu de rol van de overheid in het sociaal en economisch leven groter is geworden en haar taken andere vormen hebben aangenomen, ziet men de raadgevende organen als een noodzakelijk tegenwicht voor de steeds groeiende overheidsbemoeienis op terreinen die vroeger taboe waren voor de overheid, als een waarborg voor de vrijheid enerzijds en voor een goed functioneren van de overheidsdiensten anderzijds (9).

De wil van vertegenwoordigers van groepen om mee te werken aan de totstandkoming van wetten en verordeningen en zoveel mogelijk deel te hebben aan het bestuur is een reactie op het staatsmonisme. Maar ook de bewustwording van bepaalde groepen burgers dat zij in de moderne staat een actieve rol dienen te spelen om de democratie meer inhoud te geven heeft een prikkel gegeven aan de ontwikkeling van de advisering. Ten tweede speelt ook mee dat de grondwet de overheid een bescheiden rol heeft toebedeeld en dat de houding van de Belgen ten opzichte van de administratie niet erg positief is. De overheid wordt gezien als een noodzakelijk kwaad waarvan men de invloed tot een minimum wil beperken evenals de middelen, die voor een goed functioneren en voor een goede recrutering nodig zijn (9).

Dit heeft tot gevolg dat de elite zich niet zo aangetrokken voelden tot functies bij de overheid, waardoor er ruimte kwam voor de politieke patronage zowel bij de recrutering als bij het carrièreverloop van de ambtenaren. De overheid lijdt reeds lang onder het gebrek aan vakbekwaam personeel en het gebruik van politieke benoemingen verbetert deze situatie bepaald niet. Het tekort aan werkelijk deskundig personeel doet zich uiteraard des te meer voelen nu de taken van de overheid zijn toegenomen en de technische ontwikkeling steeds voortschrijdt (9).

In het verleden is het accent vooral op het technische aspect van de advisering gelegd, doch heden ten dage ligt dit meer op het aspect van de belangenafweging. Wat dit laatste betreft

kan men wel stellen dat een dialoog tussen overheid en bevolkingsgroepen in een land waar zich een dergelijke negatieve houding ten opzichte van de overheid manifesteert, eerder mogelijk is dan in een land waar de overheid meer prestige geniet (9).

Ten derde moet men ook bepaalde karaktertrekken van de Belg niet uit het oog verliezen. Bij verschillende gelegenheden is het gedrag van de burgers ten opzichte van de overheid geanalyseerd en daaruit is naar voren gekomen dat de Belgen niet bepaald meegaand zijn. Bovendien leidt het genoeg grenzeloze vertrouwen dat zij hebben in hun verenigingen en bonden tot een sterke organisatiegraad zodat de verschillende belangen sterk gepolariseerd worden. Deze factoren verklaren de sterke groei van de adviesorganen en de verandering in de machtsuitoefening (9) (10).

A.2.4. Een vijfde macht

De "fonction consultative" zou men in België kunnen zien als een vijfde macht naast de wetgevende, de uitvoerende, de rechtsprekende macht en de administratie (11), waar door middel van een permanente dialoog tussen de sociale groepen en de overheid eerder wordt onderhandeld dan dat er wederzijdse informatie wordt verstrekt, met dien verstande dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid - al is dat vaak slechts formeel - bij de instantie blijft die door de grondwet daarvoor is aangewezen.

A.2.5. Evaluatie (13)

Er kleven nogal wat bezwaren aan de advisering in de vorm die zij heeft aangenomen. Er zijn honderden commissies die slechts een papier bestaan leiden (12). Er zijn er honderden die slecht functioneren; er zijn veel overlappingsen, zodat men niet precies weet hoe de bevoegdheden liggen. De instelling van commissies wordt gekenmerkt door een zeker opportunisme. De ene commissie wordt door de instelling van een andere haar bevoegdheden ontnomen. Ook worden er commissies ingesteld om de zaak op de lange baan te schuiven of om verantwoordelijkheden af te schuiven. En dikwijls worden feitelijke beslissingen genomen door instanties die daar niet voor aangewezen zijn. Toch is de advisering een politieke en administratieve noodzaak, een teken van de democratisering van de uitvoerende macht. De verhouding tussen de burgers en de overheid wordt erdoor verbeterd, aangezien er een hechte band ontstaat met een min of meer permanent karakter. Bij het opmaken van de balans wordt in Langrod dan ook geconcludeerd (13): "Malgré ses défauts, la consultation est utile, sinon indispensable à l'administration. Il n'est pas douteux au total qu'elle facilite l'action administrative en lui permettant de se développer en meilleure connaissance de cause et dans des conditions plus favorables. Elle contribue en

outré à la difficile adaptation des administrations publiques aux nécessités du monde moderne et à l'explosion de progrès moderne".

A.2.6. Jurisprudentie

Bijzonder opmerkelijk is het feit dat in België, waar het adviseringswezen een zeer ondoorzichtige structuur heeft, in die zin dat er raden, commissies en comités in de meest verschillende verschijningsvormen qua statuut, organisatie, werkwijze, samenstelling, bevoegdheden, doel en functie voorkomen, en waar in de literatuur vrijwel geen belangstelling bestaat voor de handel en wandel van deze adviesorganen, een uitgebreide jurisprudentie van de Raad van State bestaat met betrekking tot procedures die voortkomen uit het onregelmatig totstandkomen van een advies. Dit laatste doet zich onder andere voor wanneer de voorschriften inzake de werking van de adviesorganen niet worden nageleefd. Ontbreken deze voorschriften, dan worden zij door de Raad van State geformuleerd. De meeste regels hebben betrekking op de vorm en de inhoud van het advies. Hoewel omtrent de vorm waarin het advies moet worden gegeven doorgaans niets wordt bepaald, heeft de Raad van State als regel aangenomen dat het advies schriftelijk moet worden gegeven (14) en aangezien het advies dient ter voorlichting van de overheid is een voorgeschreven motivering een substantiële vorm waarvan de niet-naleving de regelmatigheid van het advies aantast (15) (16).

Wat de wijze van totstandkoming van een advies betreft, stelt de Raad van State zich niet al te formalistisch op, omdat steeds in het oog gehouden wordt dat de overheid adequaat en accuraat moet worden voorgelicht. Wel wordt streng de hand gehouden aan de vereiste dat een college van advies en bijstand niet geldig kan beraadslagen als niet minstens de helft plus een van de leden tegenwoordig zijn (17).

Voorts kan een samenstelling van een adviescollege in strijd met de criteria van de wet de onregelmatigheid van een advies tot gevolg hebben. Dit geldt bijvoorbeeld indien een lid niet langer de functie bekleedt op grond waarvan hij deel uitmaakt van het college of wanneer een lid niet representatief geacht kan worden voor de groep die hij verondersteld wordt te vertegenwoordigen.

De rechtszaak wordt in al deze gevallen aanhangig gemaakt door ofwel een lid of leden van het orgaan, ofwel door degene die zich meer representatief acht voor een bepaalde groep ofwel door een persoon die nadeel ondervindt van de op grond van zo'n advies genomen - al dan niet individuele - beslissing.

Het advies zelf kan niet worden vernietigd, alleen de beslissing die er op volgt, omdat art. 9 van de Wet houdende de instelling van de Raad van State (18) de afdeling administratie van de Raad van State de bevoegdheid geeft individuele beslissingen en algemene maatregelen te vernietigen, en het advies zelf geen beslissing is.

Voor de goede orde zij erop gewezen dat de vraag of de advisering al dan niet regelmatig is geweest slechts aan de orde kan komen, voorzover de rechtshandelingen waarover advies wordt uitgebracht door een rechterlijke instantie kunnen worden getoetst. In België bestaat die mogelijkheid in ruimere mate dan in Nederland. Zo zijn ook algemeen verbindende voorschriften van organen van de uitvoerende macht aan administratieve rechtspraak onderworpen. Wetten in formele zin vallen buiten het bereik van de administratieve rechtspraak. Hetgeen hierboven is gezegd slaat derhalve niet op advisering inzake wetten in formele zin.

B. Beantwoording van de vragenlijst

B.1. Regels betreffende de instelling. Doen de juridische problemen met betrekking tot art. 87 zich in vergelijkbare vorm voor in België?

B.1.1. Het ontbreken van enig grondwettelijk voorschrift met betrekking tot de advies- en bijstandfunctie sluit a priori uit dat genoemde problemen zich in België voordoen.

B.1.2. Wat de instelling betreft kunnen wij in de praktijk drie typen commissies en raden onderscheiden:

- a) er zijn er die bij wet zijn ingesteld, bijvoorbeeld de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (19) en de Nationale Arbeidsraad (20), de eerstgenoemde met bevoegdheden op het economisch terrein, de andere met bevoegdheden op het sociale terrein, welke samen de taak uitoefenen die in Nederland door de SER wordt uitgeoefend. Er zijn in de loop der jaren met regelmatige tussenpozen stemmen opgegaan om deze twee raden te laten samengaan, doch tot nu toe zonder resultaat.
- b) Er is een groot aantal raden die worden opgericht bij Koninklijk of ministerieel besluit, soms wordt er geen beroep gedaan op een formele rechtsbasis; er staat dan bijvoorbeeld: overwegende dat het nuttig lijkt een commissie in te stellen met het doel de wetgeving op de Verzekeringen van 1874 te herzien. In andere gevallen wordt er een beroep gedaan op artikel 29 van de grondwet of op artikel 67, waarin de bevoegdheid van de Koning tot het maken van verordeningen en het nemen van besluiten wordt omschreven.
Bedoelde raden, commissies of comités worden ingesteld bij een departement en zijn daarvan ook in hoge mate afhankelijk in tegenstelling tot de bij wet ingestelde raden die min of meer autonoom zijn, een eigen administratie kunnen opzetten en in een enkel geval ook rechtspersoonlijkheid bezitten (21).
- c) Ten derde zijn er informele commissies welke ad hoc worden ingesteld door het kabinet van de minister als dit een opdracht krijgt waarvoor de deskundigheid van de leden ontoereikend is (22). Deze commissies die geen formele grondslag hebben, zijn nogal talrijk en lijken van grote betekenis voor het bestuur. Zij vallen buiten deze studie, wij merken slechts op dat hun gewicht aanzienlijk is (23).

B.1.3. Criteria

Zijn er nu ook criteria aan te geven waarom sommige van de geïnstitutionaliseerde adviesorganen wel en andere niet bij de wet worden ingesteld? Wanneer een adviescollege

rechtspersoonlijkheid bezit of wanneer een adviserende bevoegdheid wordt toegekend aan openbare instellingen of andere gedecentraliseerde organen wier hoofdtaak buiten het verlenen van advies en bijstand ligt, dan is de tussenkomst van de wetgever vereist (24). Uit de door Neels verzamelde empirische gegevens blijkt achteraf, dat de bij wet ingestelde raden zich kenmerken door een bepaalde duurzaamheid, een permanente activiteit, een eigen belangrijk bureau en het feit dat zij ook vaak op eigen initiatief adviseren, of die mogelijkheid hen nu bij wet is gegeven of niet. Bovendien ontwikkelen zij een eigen dynamiek, geven persconferenties, doen publikaties en ontplooiën ook werkzaamheden die de strikte advisering te buiten gaan. De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven maakt bijvoorbeeld maandelijks een conjunctuurbericht op, welke activiteit de strikte advisering toch wel te buiten gaat; het is echter een soort traditie geworden en het wordt ook van de raad verwacht.

De ons ter beschikking staande bronnen gaven echter geen houvast om vast te kunnen stellen dat de belangrijkheid of de taakomschrijving van het college de minister, de bewindsman ertoe brengt een adviesraad bij wet in te stellen.

B.2. De functies van adviesraden

B.2.1. Zoals in de meeste andere Westeuropese landen hebben de adviesorganen in België verschillende functies, die enerzijds liggen op het vlak van de deskundigheid en anderzijds op het vlak van de belangenconfrontatie.

Commissies en raden worden opgericht met het doel:

- a) de overheid aan te vullen wanneer zij over onvoldoende deskundigheid beschikt;
- b) de standpunten te leren kennen van diverse belanghebbenden ten aanzien van voorgenomen maatregelen en andersom om het standpunt van de overheid ten aanzien van een bepaalde materie aan de verschillende groepen kenbaar te maken;
- c) de diverse belangengroepen te laten deelnemen aan het ontwerpen van een regeling teneinde zoveel mogelijk adhesie voor het beleid van de overheid te krijgen.

B.2.2. Er hebben zich wat de advisering op het gebied van de "confrontation des intérêts" betreft enkele ontwikkelingen voorgedaan. In de eerste plaats worden tegenwoordig adviesorganen lang niet altijd op initiatief van de regering of de overheid ingesteld, maar ook op initiatief van de sociale groepen zelf. Voorts zien die groepen in de adviesorganen niet alleen een mogelijkheid om te informeren en zich te laten informeren maar ook om de overheid te controleren in een min of meer permanente dialoog. Het is zelfs zover gekomen dat de advisering als middel om inlichtingen en

standpunten uit te wisselen op de achtergrond gedrongen is door de advisering met als doel te onderhandelen (25). Therèse Bartholomé (26) ziet de advisering als een correctief op het huidige parlementaire stelsel. Omdat het parlement niet is opgewassen tegen zijn toenemende taken en vooral zijn vertegenwoordigingsfunctie lang niet altijd kan waarmaken, zijn adviescolleges noodzakelijk geworden: "la commission consultative peut avoir pour objectif, sinon unique, du moins essentiel, de créer des contacts humains entre gouvernants et gouvernés, de susciter chez ces derniers un mouvement d'adhésion à l'oeuvre gouvernementale et cela par le truchement des groupements représentatifs qui drainent l'opinion de toute une fraction de la population".

B.2.3. In België zijn in de laatste jaren ook commissies in het leven geroepen met het motief om bij politiek gevoelige problemen de discussie te verplaatsen naar een kleiner politiek forum, waarin dan wel alle "belangen" zijn vertegenwoordigd, aangezien in het algemene, het parlement, de zaak muurvast zit (27). Men heeft bijvoorbeeld een commissie ingesteld in verband met de abortusproblematiek, waarin alle confessionele stromingen zijn vertegenwoordigd, maar waarin de politieke spanningen minder zijn, zodat het probleem tenminste meer bespreekbaar wordt. Het door middel van een commissie reduceren van het politieke spanningsveld in netelige vraagstukken lijkt een zeer belangrijke functie van adviesorganen.

B.2.4. In Langrod (28) worden ook enkele oneigenlijke functies genoemd, zoals de ijskastfunctie, dat wil zeggen dat men door het instellen van een commissie tracht kwesties op de lange baan te schuiven, en de afschermfunctie, wanneer de minister door het instellen van een commissie tracht onder zijn verantwoordelijkheden uit te komen.

B.2.5. Andere taken

Er bestaan in België een aantal adviesorganen die tevens bevoegdheden hebben inzake het beslissen van geschillen (29) en ook een hele groep commissies die in de eerste plaats een controlerende taak hebben en waarvoor de adviserende taak slechts bijzaak is (30).

B.3. De samenstelling

B.3.1. "L'hétérogénéité et le caractère essentiellement pragmatique des facteurs qui peuvent déterminer la création d'un organisme consultatif permettent de se former une idée des règles - ou plus souvent, de l'absence des règles - qui

président habituellement à sa composition" (31). De samenstelling van de colleges van advies en bijstand wordt in de eerste plaats bepaald door het doel waarvoor zij werden opgericht. Is dat doel de medewerking te krijgen van degenen die bij de te nemen maatregelen betrokken zijn, dan zal het college zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de representatieve groepen van die belanghebbenden (32). Dit heeft onder meer geleid tot de zogenaamde paritaire samenstelling van de organen voor overleg en samenwerking die bij de uitvoering en de toepassing van de economische en sociale wetgeving betrokken zijn, met name de organen van de bedrijfsorganisatie. Deze zijn in de regel samengesteld uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van de representatieve organisaties van werkgevers en werknemers.

Daarnaast kunnen eventueel ook andere leden, die voor de besproken aangelegenheden bijzonder deskundig worden geacht, in het college zitting hebben. Bij de samenstelling van de toporganen der bedrijfsorganisatie heeft de Belgische wetgever daar minder aandacht aan besteed dan de Nederlandse: de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven telt op een totaal van 50 leden slechts zes onafhankelijke deskundigen, terwijl de Nationale Arbeidsraad uitsluitend uit werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers bestaat (33).

Ik moet hier wel wijzen op het feit dat ook de vertegenwoordigers van de belangengroepen deskundigen op dat terrein zijn, aangezien er niemand in een adviesraad zit louter en alleen omdat hij tot een bepaalde groep belanghebbenden hoort. Wanneer het de bedoeling is de belanghebbenden bij het nemen van de maatregelen te betrekken, is het natuurlijk niet zonder belang ervoor te zorgen dat de leden van het adviescollege voldoende gezaghebbend zijn om die belangen te vertegenwoordigen.

B.3.2. Niet alle colleges van advies en bijstand worden opgericht om de belanghebbenden bij het nemen der maatregelen te betrekken. Het kan ook de bedoeling zijn alleen bijstand en voorlichting te verkrijgen van degenen die geacht worden in de betrokken aangelegenheid bijzonder deskundig te zijn (34). In dat geval worden de leden aangesteld op grond van hun persoonlijke kennis en bekwaamheid (35) of van de functie die zij in het bestuur of in particuliere instellingen bekleden. Om die redenen kunnen adviescolleges geheel of gedeeltelijk uit ambtenaren bestaan of afgevaardigden van andere overheden of instanties dan die welke met het nemen van maatregelen zijn belast. Zulke afgevaardigden vormen eveneens de colleges die zijn opgericht om een doelmatige samenwerking en coördinatie tussen verschillende diensten te waarborgen (36) (37). Dit speelt vooral omdat in België een aantal departementen zijn opgesplitst (38) in Nederlandstalige en Franstalige afdelingen.

B.3.3. In de literatuur vindt men vrijwel niets over de samenstelling van de diverse adviescolleges. Geconstateerd kan worden dat de samenstelling nogal uiteenloopt van geval tot geval. Er zijn raden die uitsluitend uit deskundigen zijn samengesteld. Deze krijgen dan vaak een specifieke opdracht, bijvoorbeeld de Commissie voor de herziening van de Verzekeringwetgeving van 1874.

De reeds ter sprake gekomen commissies die tot doel hebben de verloren gegane coördinatie in het bestuur te verbeteren bestaan uitsluitend uit ambtenaren. Verder zijn er ook commissies die zijn samengesteld uit ambtenaren en externe deskundigen; in mindere mate komen commissies voor waarin zijn opgenomen regeringsleden of leden van een ministerieel kabinet.

B.3.4. De representatie van belangengroeperingen krijgt men via de ambtenaren en de deskundigen indirect binnen omdat men bij de samenstelling van een raad meestal zal trachten een politiek en confessioneel evenwicht in te bouwen. Soms wordt dit ook geëxpliciteerd, bijvoorbeeld bij de Commissie voor Ethische Problemen (39a) waarin het confessionele evenwicht van groot belang is. Wat de representativiteit betreft gaat men ervan uit dat de regering toch minstens vertegenwoordigd moet zijn, hetzij via een ambtenaar, hetzij via een regeringslid, hetzij via een lid van een ministerieel kabinet. Voorts spreken ook vakorganisaties, werkgeversorganisaties, vertegenwoordigers van de middenstand en de boerenorganisaties graag een woordje mee. Hetzelfde geldt in steeds toenemende mate voor de vertegenwoordigers van de holdings, de Belgische portefeuillemaatschappijen, die best een eigen stem in het kapittel willen hebben wanneer het gaat over de werkgelegenheid, de inflatie, of de investeringen. Doordat tal van organisaties pretenderen uit hoofde van het belang dat zij representeren recht te hebben op een lidmaatschap van een bepaald adviesorgaan, ontstaat het probleem wie het "meest representatief" is (39). In de regel wordt het aan de benoemde overheid overgelaten te beoordelen welke organisaties als "meest representatief" worden beschouwd (40).

B.3.5. De representativiteit van leden van een adviescollege wordt wel aangevochten voor de Raad van State, afdeling administratie, en er zijn dan ook een aantal arresten die de samenstelling van een aantal organen vernietigt omdat zij niet volgens de criteria van de wet of het besluit zijn (41).

B.3.6. Uit het voorgaande is al gebleken dat in bepaalde gevallen ook ambtenaren een plaats hebben in adviescolleges. In 1959 zijn de resultaten van een onderzoek van Ancion en Bustin naar de rol van ambtenaren in gemengde adviescommissies gepubliceerd (42). Hieruit bleek dat het percentage ambtenaren in gemengde adviesorganen varieerde van 10-50%. In vele gevallen bleken ambtenaren slechts een adviserende stem te hebben. Ancion en Bustin gingen uit van de volgende hypothese: het belang van de ambtenarenrepresentatie en het wel of niet stemgerechtigd zijn van ambtenaren in een adviescollege hangt sterk af van het doel waarvoor de commissie in het leven is geroepen, de aard van het advies dat gevraagd wordt en de opvatting die men heeft van het begrip "algemeen belang", voor welk belang de ambtenaar dient te waken. Wanneer het een technische deskundigencommissie betreft, is er geen enkele reden te bedenken waarom het aantal ambtenaren beperkt zou moeten zijn, of waarom ambtenaren geen volledig stemrecht zouden mogen hebben, aangezien deze mensen dan op grond van hun persoonlijke bekwaamheden in het adviescollege zitting hebben en niet als vertegenwoordiger van de overheid.

Gaat het daarentegen om commissies die een samenwerking tussen diverse belangengroeperingen beogen, dan hangt het ervan af of het algemeen belang als de som van de afzonderlijke bijzondere belangen kan worden beschouwd dan wel dat het nog meer inhoudt waaruit dan een rechtvaardiging kan worden afgeleid voor het deelhebben van ambtenaren aan een advies van een commissie.

Hieraan kan nog worden toegevoegd, dat in de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid van de verantwoordelijke autoriteit toch ook nog een mogelijkheid zit om voor het algemeen belang te waken.

Ambtenaren kunnen zo langs twee kanten invloed op het beleid van hun departement uitoefenen, nl. direct op het ministerie en indirect via de commissies. Om dit overwicht van de ambtenarij wat in te tomen is er niets tegen de ambtenarencommissieleden slechts een raadgevende stem te geven. Het onderzoek wees uit dat in de praktijk de ambtenaren in commissies een grotere rol speelden naarmate de overheid meer belang hechtte aan het desbetreffende vraagstuk.

B.4. De werkwijze

B.4.1. Over de werkwijze van raadgevende organen in België hebben wij, behoudens enkele algemene opmerkingen, niets concreets kunnen vinden in de ons ter beschikking staande literatuur.

V. Crabbe (43) constateert, dat de grote raden volgens

een eigen intern reglement functioneren, dat in het algemeen aan de goedkeuring van een autoriteit is onderworpen, doch niet altijd; dat deze raden vaak onderverdeeld zijn in subcommissies en dat er meestal een "comité permanent" is, een vaste kern die het contact met het ministerie onderhoudt (44) en die vaak een dienst van het ministerie tot haar beschikking (45) heeft.

B.4.2. De werkwijze loopt nogal uiteen, het instellingsbesluit of de instellingswet blijkt hier lang niet altijd bepalingen over te bevatten, en voorzover dat wel het geval is, blijken enkele commissies daar nogal van af te wijken als het zo uitkomt, door bijvoorbeeld deskundigen te raadplegen, hoewel de instellingstekst van de mogelijkheid tot het uitnodigen van deskundigen geen gewag maakt.

B.5. Secretariaat

B.5.1. Ook wat deze vraag betreft moeten wij weer vaststellen dat de literatuur zwijgt (46).

In veel gevallen wordt in het oprichtingsbesluit bepaald, dat een ambtenaar van het departement van de instellende minister als secretaris zal fungeren. Als het een commissie is waarin meer ambtenaren zitten kan hij stemgerechtigd zijn, soms is het gewoon een lagere ambtenaar die de secretariaatsfunctie waarneemt. Een deskundigencommissie krijgt vaak een ambtenaar mee als secretaris, meestal zonder stemrecht. De secretariaatskosten worden meestal ten laste gelegd van het betrokken departement.

B.6. Verhouding adviescolleges-parlement

B.6.1. In de eerste plaats is de afdeling Wetgeving van de Raad van State ingevolge art. 2 van de wet houdende de instelling van een Raad van State (47) gehouden op verzoek van de voorzitter van één der beide Wetgevende Kamers een gemotiveerd advies te geven over ontwerpen en voorstellen van wetten en over amendementen op die ontwerpen en voorstellen.

Bij wetsvoorstellen van parlementaire oorsprong is adviesaanvraag facultatief, maar van deze mogelijkheid wordt zelden of nooit gebruik gemaakt.

B.6.2. Ten tweede hebben de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad de mogelijkheid, hetzij op verzoek, hetzij op eigen initiatief - waarover later meer - advies uit te brengen rechtstreeks aan de Wetgevende Kamer over sociale en economische aangelegenheden (48). Dat het parlement ten aanzien van deze mogelijkheid zeer terughoudend is geweest, blijkt wel uit het feit, dat het tot nu toe slechts éénmaal gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid, toen de Kamer van Volksvertegenwoordiging aan de Nationale Arbeidsraad om advies vroeg inzake het minimumloon (49).

B.6.3. Nu wij het over de verhouding tussen adviescolleges en het parlement hebben, lijkt het ons juist hier ook enige aandacht te geven aan de houding van het parlement ten aanzien van de raadgevende organen.

Artikel 87 is indertijd in de Nederlandse grondwet opgenomen uit bezorgdheid dat het parlementaire werk uitgehouden zou worden als het de minister vrij stond naar believen commissies en raden in te stellen.

Hoe staat het Belgische parlement nu tegenover het verschijnsel advisering?

Het blijkt dat het Belgische parlement tijdens de debatten een vrij tweeslachtige houding aanneemt ten aanzien van adviesorganen . Wanneer een ontwerp voorafgegaan is door adviezen, wordt in het ene geval de voorbereiding geprezen met andere woorden de deskundigheid en de bevoegdheid van de desbetreffende organen worden niet in twijfel getrokken. In andere gevallen neemt het Parlement een zeer negatieve houding aan omdat het gevoel leeft dat alles reeds is uitgemaakt en beklonken (50).

De klacht dat het parlementaire werk aan inhoud verliest is ook in België te horen, maar dit is vanuit de optiek van de adviescolleges mede te wijten aan de passiviteit van de parlementariërs zelf . In de eerste plaats kan men stellen dat de adviesorganen buiten de belangstellings-sfeer van de meeste parlementsleden liggen; zij stellen zelden of nooit vragen aan een minister over het reilen en zeilen van de tot zijn ressort behorende adviesorganen, noch over de bevoegdheden van die organen of de kosten die zij meebrengen. De parlementsleden laten ook in de regel na om via eigen kanalen, personen die zij kennen in commissies, te weten te komen wat zo'n commissie doet, of vaker, niet doet. Het parlement vraagt zelden rapporten of verslagen op en draagt er ook te weinig zorg voor dat in de wetten waarin raadgevende organen worden ingesteld bepalingen worden opgenomen omtrent de publikatie of neerlegging van een verslag of rapport. Het parlement laat ook na zichzelf te equiperen voor haar steeds moeilijker wordende taak door in de eerste plaats zelf geen adviezen te vragen waar dat mogelijk is.

Toegegeven, het parlement krijgt te weinig deskundige informatie om haar taak naar behoren te vervullen; het zorgt er echter ook niet voor dat het die informatie krijgt en helpt zodoende mee zijn zelfstandigheid te ondergraven.

B.6.4. De openbaarheid

In het algemeen ontbreken regelingen met betrekking tot de openbaarheid van adviezen. In de praktijk blijken zij ook meestal niet openbaar te zijn. In enkele gevallen vindt men de adviezen wel terug in de jaarverslagen van

de diverse commissies, raden en comités.

Wigny (51), die een voorstel tot hervorming van het adviseeringswezen heeft gedaan, is van oordeel dat toch minstens een advies op eigen initiatief van het adviesorgaan uitgebracht aan regering of parlement tijdig aan het publiek moet worden geopenbaard.

B.7. Sectoren

Bij alle departementen horen een groot aantal adviesorganen (52). Vooral de economische en de sociale sector zijn rijkelijk bedeeld.

Opmerkelijk is dat op het gebied van Financiën minder adviesorganen zijn en dat de samenstelling afwijkt van het normale patroon, in die zin dat er nauwelijks werknemers in zitten. Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat een commissie op dit terrein voor het uitbrengen van advies over veel technische gegevens moet kunnen beschikken, en men schijnt er wat huiverig voor te zijn de gegevens met betrekking tot het voorgenomen financiële beleid indirect aan de vakorganisaties door te geven.

In het verleden werden commissies ad hoc voornamelijk in het leven geroepen om bestuurshervormingen voor te bereiden (53). Sinds bestuurshervormingen aan de orde van de dag zijn is deze praktijk afgenomen.

B.8. Beslissing over de openbaarheid van het rapport

Hoewel ook hier de literatuur ons in de steek laat, lijkt het ons niet gewaagd te veronderstellen dat degene tot wie het advies gericht is, beslist over de openbaarmaking van een eventueel rapport.

B.9. Het initiatief, de consultatieverplichting

B.9.1. De meeste grote raden hebben de bevoegdheid uit eigen beweging te adviseren en zo zij deze bevoegdheid formeel missen zullen zij dit ongetwijfeld in voorkomende gevallen wel doen. Wigny constateert dat de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven in de eerste vijftien jaar van zijn bestaan, ongeveer een derde van de honderddertig geproduceerde adviezen, had uitgebracht op eigen initiatief. Uit deze gegevens moet men niet teveel conclusies trekken, aangezien het belang van de vraagstukken nogal uiteenliep (54).

B.9.2. Adviesorganen worden geraadpleegd met het oog op voorgenomen maatregelen, in enkele gevallen hoeven zij slechts een oordeel te geven over een reeds voltooid wetsontwerp, in weer andere gevallen wordt hun hulp ingeroepen bij het ontwerpen van een regeling en moeten zij ook zelf voorstellen doen. In het algemeen brengen zij adviezen uit met betrekking tot alle vraagstukken die zich op het gebied waarvoor zij competent zijn - en waarvan de grenzen nogal flexibel zijn - voordoen. - 77 -

B.9.3. Sommige wetten leggen de ministers de verplichting op in bepaalde gevallen een bepaalde raad om advies te vragen, maar er zit geen systeem in (55).

B.9.4. De consultatieverplichting roept de vraag op in hoeverre het negeren ervan invloed heeft op de uiteindelijke overheidshandeling.

Wanneer het om een wet gaat, dan heeft het niet voldoen aan de consultatieverplichting geen invloed op de regelmatigheid van de wet, aangezien de rechter niet bevoegd is de handelingen van de wetgevende macht te veroordelen, te vernietigen, of de toepassing ervan te weigeren (56).

Anders wordt het wanneer de uitvoerende macht een verordening voor advies aan een college moet voorleggen. Het nalaten van deze verplichting zal in de regel de onwettigheid van de verordening tot gevolg hebben, zodat bij de Raad van State vernietiging kan worden aangevraagd en de rechtbanken de toepassing ervan moeten weigeren (57).

B.9.5. Van belang is ook de kwestie of een raad zijn bevoegdheid uit eigen beweging aan één der Wetgevende Kamers voorstellen te doen kan uitoefenen zonder artikel 27 van de grondwet (58) te schenden.

Dit probleem heeft gespeeld toen de Nationale Arbeidsraad in 1956 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers een advies uitbracht gevolgd door een voorontwerp voor een wet (59).

Het ging hier nl. om een kant-en-klaar wetsontwerp, gemotiveerd en artikelsgewijs van commentaar voorzien. Eenzelfde handelswijze had zich in 1955 voorgedaan en was toen zonder meer geaccepteerd, maar nu dezelfde procedure een tweede maal plaatsvond wilde men verhinderen dat dit in de toekomst een gevestigde procedure zou worden. Huysmans, de voorzitter van de Kamer, beriep er zich op dat het recht van initiatief bij de Koning en bij het parlement berust en dat deze gang van zaken volstrekt ontoelaatbaar was. De voorzitter van de Nationale Arbeidsraad heeft toen een procedure voorgesteld, waarbij een unaniem advies, voordat het naar de bevoegde kamercommissie zou gaan, door een besluit van het bureau van de Kamer zou worden omgevormd tot een wetsontwerp en dan de verdere procedure van een initiatiefvoorstel zou volgen. De Nationale Arbeidsraad heeft zich blijkbaar laten ontmoedigen, want de Raad heeft geen initiatieven meer in deze zin ontplooid.

B.10. Invloed op de politieke besluitvorming

B.10.1. Het besluitvormingsproces is een uitermate gecompliceerd gebeuren, waarin factoren van velerlei aard meespelen (60), zonder dat men exact kan zeggen welke invloed zij gehad hebben. Dit geldt voor de invloed van adviezen op politieke besluiten des te sterker wanneer men bedenkt dat het overgrote deel van de advisering zich, door de positie, de structuur en de organisatie van adviesraden, buiten de openbaarheid afspeelt.

Ook hier hebben wij wat België betreft, met een gebrek aan materiaal te kampen zodat wij helaas geen concrete voorbeelden kunnen geven en ons moeten beperken tot enkele algemene opmerkingen en het weergeven van enkele schrijvers die zich wat meer verdiept hebben in dit onderwerp en zich niet beperkt hebben tot het constateren van het feit dat er adviescolleges bestaan.

B.10.2. Laten wij voorop stellen dat, hoe de aard van een advies ook moge zijn, de beslissingsbevoegdheid althans formeel, bij het parlement c.q. de regering c.q. de minister blijft berusten, zodat de grondwettelijke bevoegdheidsregeling van de politieke instellingen niet verandert. Toch is het zo, dat in werkelijkheid de adviezen de inhoud van rechtsregelingen in hoge mate bepalen en er colleges zijn waarvan men kan zeggen dat zij de feitelijke beslissingen nemen (61). Verder wijzen verschijnselen als de verplichte consultatie en de verplichte motivering van een niet conform een advies genomen beslissing in de richting van een uitholling van de bevoegdheden van de beslissende autoriteit (62).

De macht van bijvoorbeeld de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven is zeer groot, hij oefent althans zo'n grote invloed uit op de besluitvorming (63) dat het er sterk op lijkt dat de taak van regering en parlement gereduceerd is tot het bekrachtigen van hetgeen in de Raad is besloten. Het kwalijke van deze praktijk is dat de Raad geen politieke verantwoordelijkheid draagt (64).

B.10.3. Toch gebeurt het ook wel dat een vrijwillig gevraagd advies, dat naar de mening van de minister terecht negatief uitvalt, wordt genegeerd omdat het niet meer mogelijk is verbeteringen aan te brengen, omdat de opties al vastliggen en een veranderd wetsontwerp politiek niet haalbaar is.

Maar in het algemeen kan men toch wel stellen dat de invloed van adviesorganen op de besluitvorming van de overheid zeer groot is.

- GILSON, A., et al. Pour une démocratie efficace, Louvain, Librairie Universitaire, 1965, pp. 41-80 en 81 e.v.
- Herverdeling politieke macht, 44e Vlaamse Sociale Week, 1971
- HUYSE, L., e.a. Machtsgroepen in de samenleving, Leuven
- HUYSE, L., Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek, Antwerpen 1970
- IMPE, H. VAN Le régime parlementaire en Belgique, Brussel, 1968
- JORION, E., La coordination économique de l'action administrative étatique, in Revue Internationale des Sciences Administratives, 1951, pp. 322-340
- LANGROD, G., (ed) La consultation dans l'administration contemporaine, Paris, 1972, Ch. 25, Belgique, pp. 730-753.
- LECLERCQ, J., Les Conseils Économiques et Sociaux, Revue de Travail, Brussel, 1958, pp. 1-4
- LENAERTS, H., Preadvies betreffende vaste colleges van advies en bijstand in België, voor de Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het recht in België en Nederland, 1964
- LESCHÉVIN, O., Rapport
Eerste internationale congres administratieve wetenschappen, Brussel, 1910
- MAST, A., Overzicht van het Belgisch Administratief recht, Gent, 1962
- MAST, A., Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk recht, Gent-Leuven, 1972
- MEYNAUD, J.,
LADRIÈRE, J.,
PERIN, F., La décision politique en Belgique, Le pouvoir et les groupes, Paris, 1965
- MEYNAUD, J., Contribution à l'Analyse de la Pression des groupes, Res Publica, 1962, 2, p. 165 e.v.
- MOLITOR, A., L'Administration dans la société belge, in Aspects de la société belge, Brussel, 1957, pp. 113-133
- MOLITOR, A., L'administration de la Belgique, Brussel, 1975, pp. 80-84

- NUYENS, Y., Pressiegroepen in België, een benaderend onderzoek, diss. Leuven, 1965
- NUYENS, Y., Pressiegroepen in actie, in Res Publica 1966, pp. 336-355
- PÉRIN, F., La démocratie enrayée, Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958, Brussel, 1960
- STASSEN, J., L'Administré face à l'administration, Université Catholique de Louvain Séminaire de perfectionnement pour fonctionnaires, 1962
- STASSEN, J., Les commissions consultatives mixtes et la démocratisation de la fonction exécutive - Causes de leur prolifération - Inconvénients et avantages de ce procédé d'administration, in Estudios juridico-sociales. Homenaje al Profesor Luis Legaz y Lacambra., Universidad de Santiago de Compostella, 1960, Vol. II, pp. 923-937
- STASSEN, J.,
DEMBOUR, J., Les enquêtes et consultation de la administration, Instituts Internationale des Sciences Administratives, Table ronde de Liège, 1958
- STICHELE, A. VAN DER Geldigheid van een advies uitgebracht door een onregelmatig samengestelde commissie. Noot bij arrest R.S. Crevecoeur, in Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek recht, 1963, pp. 170-171
- URBAIN, R., La fonction et les services du premier ministre en Belgique, Brussel, 1958, pp. 144-150
- WALEFFE, B., Some constitutional aspects of recent cabinet development en Great Britain and Belgium, Brussel, 1968
- WATHOUR, C., Les enquêtes et consultations de l'administration, Instituts Belge des Sciences Administratives, Belgisch rapport, Table ronde de Liège, 1958
- WIGNY, P., Droit Administratif, Brussel, 1962
- WIGNY, P., Propos Constitutionnels, Brussel, 1963, Hoofdstuk XII, p. 311-323.

- (1) Pag. 730-753.
- (2) Mast, A., Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht, p. 45.
- (3) Zie A. Alen, De Wet van 1 augustus 1974 op de voorbereidende gewestvorming, Bestuurswetenschappen, 1975, pp. 162-170.
- (4) J. Meynaud, J. Ladriere, F. Perin, La décision politique en Belgique, Le pouvoir et les groupes.
- (4a) Zie onder andere L. Huyse: "Patronage en makelarij in het Belgische Benoemingsbeleid", in: Civis Mundi, 1974, 222-228.
- (5) A. Molitor, L'administration de la Belgique, pp. 253-4. Zie ook H. van Hassel, Beleidssteun voor Ministers, Acta Politica; 1975 e.v.
- (6) La consultation ... Langrod, p. 736.
- (6a) Zij komen nog wel voor bijvoorbeeld voor de ziekteverzekering: K.B. 10 maart 1975, B.S. 13 maart 1975.
- (7) Lenaerts, p. 5.
- (8) Langrod, p. 730.
- (9) Langrod, p. 738 e.v.
- (10) Zie vooral J. Stassen: Les commissions consultatives mixtes et la démocratisation de la fonction exécutive - Causes de leur prolifération. Inconvenients et avantages de ce procédé d'administration, in "Estudios juridico-sociales. Homenaje al Profesor Luis Legaz y Lacambra", Universidad de Santiago de Compostella, 1960, vol. II, pp. 923-937.
- (11) Langrod, p. 743.
- (12) De Standaard van 5-6-7 juni 1976 bericht dat de regering met het oog op een grondige rationalisatie besloten heeft drie à vierhonderd van de bijna 1000 adviesraden te ontbinden. Voor de ontbinding komen in de eerste plaats in aanmerking alle adviesorganen die bij k.b. vóór 1 januari 1966 werden opgericht, met uitzondering van die commissies waarvoor gegronde redenen kunnen worden aangevoerd om hun bestaan te bevestigen. Op 1 november 1976 was deze beslissing nog niet in het B.S. verschenen.
- (13) Langrod, p. 748.
- (14) RS 12-10-1956, Union nationale des laboratoires de prothèse dentaire, nr. 5326. Arr. Adv. RvS, 1956, 705.
- (15) RS 23-11-1956, Crevecoeur nr. 5386. Arr. Adv. RvS, 813, dit kan hersteld worden door een nieuw advies: RS 16-3-1954, Linette nr. 5029. Lenaerts, p. 15.

- (16) Zie vooral Lenaerts, p. 14 t/m 18.
- (17) RS 17-2-1961, De Saive nr. 8440. Arr. Adv. RvS (= Verzameling van Arresten en Adviezen van de Raad van State).
- (18) 12-12-1946, Lenaerts p. 16. Nu heet deze wet Gecoördineerde wetten op de Raad van State (K.B. 12 jan. 1973) Belgisch Staatsblad 21 maart 1973.
- (19) Wet van 20 september 1948, houdende de organisatie van het bedrijfsleven. Belgisch Staatsblad 27-28 september 1948.
- (20) Wet van 29 mei 1952 tot oprichting van de Nationale Arbeidsraad (B.S. 31 mei 1952).
- (21) De Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.
- (22) De "consultation spontanée".
- (23) Langrod, p. 733.
- (24) Lenaerts, p. 10.
- (25) Langrod, p. 732.
- (26) Bartholomé, p. 44.
- (27) Van deze functie maakt ook Kan melding, in Bestuurswetenschappen september/oktober 1975, p. 392 t/m 393 in verband met het vraagstuk van de lijkverbranding. Algemene Commissie tot Regeling der Prijzen. K.B. 3 juni 1969, B.S. 30 juli 1969.
- (28) p. 744.
- (29) Langrod, p. 737.
- (30) Langrod, p. 738.
- (31) Ancion-Bustin, p. 24.
- (32) Lenaerts, p. 11.
- (33) Lenaerts, p. 12.
- (34) Lenaerts, p. 12.
- (35) Bijvoorbeeld hoogleraren, en op het domein van de kunst en cultuur, schrijvers of schilders.
- (36) Lenaerts, p. 12.
- (37) Dit kan men geen externe advisering meer noemen.
- (38) Bijvoorbeeld de Ministeries voor Cultuur en voor Nationale Opvoeding.
- (39) Dit is een juridische term in België.
- (39a) K.B. 13 december 1974 (B.S. 17-12-1974).

- (40) "Pour autant que l'on puisse en juger, la détermination des groupes d'intérêts, représentés, ainsi que l'établissement entre ceux-ci d'une certaine pondération, sont laissées à l'appréciation exclusive de l'exécutif. Tout au plus peut-on constater que quelque organisations privées, qui se voient ainsi dotées d'une existence quasi-institutionnelle, monopolisent presque unmanquablement la représentation de certains intérêts déterminés". Ancion Bustin, p. 25. Deze bevoegdheid wordt door deze schrijvers als een uitvloeisel van de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid van de overheid gezien.
- (41) Vnl. in de medische sector.
- (42) "Le rôle des fonctionnaires dans les commissions mixtes", Annales de la Faculté de Droit de Liège, 1959, p. 19-34.
- (43) La commission, moyen d'administration, in Recueil de Jurisprudence de droit administratif et du Conseil d'Etat, 1959, pp. 137-149.
- (44) "Des comités permanents comprenant le président, le secrétaire et quelques membres, sont nécessaires dans les commissions nombreuses et dans celles dont les sessions sont peu fréquentes. Ils se tiennent en contact intime avec l'administration, étudient les projets, s'occupent de la mise en execution des mesures votées, des choses de détail et traitent même, au nom du conseil, les questions urgentes. Ils sont indispensables pour la préparation et l'examen préalable, la où n'existe pas le fractionnement en sections. Citaat uit Leschevin, p. 10 in noot V. Crabbe, p. 147.
- (45) Bijvoorbeeld, Conseil national des charbonnages, Wet 24-1-1958. Crabbe p. 147.
- (46) Langrod, p. 737: De autonome raden met de status "établissement public" hebben een eigen omvangrijk secretariaat.
- (47) Art. 3 W. RvSt houdt een consultatieverplichting voor ministers in ten aanzien van regeringsontwerpen. Er is echter een ontsnappingsclausule waarvan veel gebruik wordt gemaakt.
- (48) Zie Wigny, Propos Constitutionnel, p. 320.
- (49) Wigny, op. cit., p. 320.
- (50) Bijvoorbeeld tijdens het debat over de Wet Handelspraktijken, waar de verhoudingen nogal controversieel waren. W.H.P.: B.S. 30 juli 1971. Relevante kamerstukken: Gedr. St.S (Gedrukte Stukken Senaat) 1968-69 nr. 415; 1970-71, nrs. 13, 91, 356; Gedr. St. K. (Kamer) 1970-71 nr. 958/5.
- (51) Propos Constitutionnels, p. 323.
- (52) Zie ook Langrod, p. 738. La consultation a été pour ainsi dire étendue à tous les secteurs de l'activité administrative.

- (53) Langrod, p. 736.
- (54) Propos Constitutionnels, p. 320.
- (55) Wigny, p. 320.
- (56) Lenaerts, p. 7.
- (57) 107 Grondwet.
- (58) Art. 27 van de Belgische grondwet regelt het recht van initiatief.
- (59) Wigny, p. 321 e.v. L'avant projet de loi sur l'apprentissage dans l'industrie et le commerce.
- (60) Zie het opstel van Jean-Claude Crétien, in Langrod, pp. 144-164.
- (61) Vnl. op sociaal-economisch terrein, Lenaerts, p. 19.
- (62) Langrod, p. 751.
- (63) Wigny, p. 320.
- (64) Langrod, p. 751, 752. Om deze reden heeft de Belgische regering een tiental jaren geleden op het gebied van de Sociale Verzekeringen een nieuwe ontwikkeling op gang gebracht. De ministers waren van mening dat de werkgevers en de werknemers in allerlei sectoren niet alleen indirect via de adviescolleges of het parlement mochten meebesturen, maar dat zij ook eigen beslissingsmacht en eigen verantwoordelijkheden moesten krijgen. Dientengevolge kregen de vakorganisaties in het "Comité de gestion du Service des indemnités" in plaats van de minister de bevoegdheid de premies voor de ziekteverzekering te verhogen. Weliswaar gaat het hier om een beperkt terrein, maar het is niet uitgesloten dat op den duur naargelang de omstandigheden dit verschijnsel zich ook op andere terreinen gaat voordoen.

HOOFDSTUK IV FRANKRIJK

A.1. Kenmerken van het Staatsbestel die van betekenis zijn voor de externe adviesorganen van de centrale overheid

A.1.1. Frankrijk is sedert Napoleon georganiseerd als een gecentraliseerde eenheidsstaat. De grondwet van 1958 erkent weliswaar het beginsel van de decentralisatie maar de mate van decentralisatie is beperkt (1). Dit geldt ook voor de in 1972 in het leven geroepen regio's (2). Prélot wijst erop dat de regionale "assemblées" tegenover de regionale prefect slechts adviserende bevoegdheden bezitten (3).

De centrale overheid behoudt bijgevolg haar dominerende rol, hetgeen het hoge percentage van het totale aantal adviesorganen dat in Frankrijk ten behoeve van de centrale overheid werkzaam is, verklaart (4).

A.1.2. Het primaat van de executieve komt in de Franse Grondwet van 1958 sterk tot uitdrukking. De President heeft een aantal belangrijke bevoegdheden en de wetgevende macht van het Parlement is beperkt, ten gunste van de "pouvoir réglementaire" van de regering. Het primaat van de executieve betekent voor het adviseringswezen dat de regering het initiatief neemt tot het instellen van adviesraden, de samenstelling ervan bepaalt en bovendien door de ambtenaren-leden ook nog vaak erin vertegenwoordigd wordt (5). Toch is de positie van de regering niet zo superieur als men wel zou kunnen denken, omdat pressiegroepen, die in Frankrijk een belangrijke rol spelen, via adviesorganen, doch ook rechtstreeks, hun invloed uitoefenen op de besluitvorming (6).

A.1.3. De Franse openbare dienst is in de laatste jaren gepolitiseerd (7). Ook ambtenaren gaan een steeds grotere rol spelen in de besluitvorming (8).

Uit de literatuur valt niet met stelligheid af te leiden dat hierin een reden ligt voor een minister om meer adviesorganen, of adviesorganen met meer buitenstaanders, in te stellen.

A.1.4. De ministeriële kabinetten (9)

De Franse ministeriële kabinetten zijn ontstaan uit het secretariaat van de minister. Het kabinet is het scharnier tussen politiek en bestuur en tussen het gezag dat het beleid moet bepalen en de organen die geacht worden voor de uitvoering ervan in te staan. Het aantal leden is

beperkt tot tien maar dit aantal wordt overschreden door naast de officiële leden officieuze leden aan te stellen. Het Franse ministeriële kabinet bestaat in tegenstelling tot de Belgische tegenhanger niet uitsluitend uit partijgenoten van de minister, doch ook uit ambtenaren die er deel van uitmaken vanwege hun technische deskundigheid. De kabinetten zijn tijdens de vijfde Republiek min of meer gedepolitiseerd, het accent ligt op de technische taak. Vergeleken met de Belgische variant heeft het Franse ministeriële kabinet een sterkere binding met het bestuur zelf wat de personeelsbezetting betreft; het is echter ook sterker betrokken bij het dagelijks beleid. Deze overwegend "technische" samenstelling rechtvaardigt de veronderstelling dat de behoefte aan bepaalde adviesorganen geringer is.

- A.2. Plaats en functie van het adviseringswezen in Frankrijk
- A.2.1. De van 4 oktober 1958 daterende grondwet van de Vijfde Franse Republiek bevat geen bepaling die te vergelijken is met artikel 87 van de Nederlandse Grondwet. De Franse grondwet bevat wél bepalingen over advisering in de artikelen 69 t/m 71 welke handelen over de Conseil Économique et Social (10).
- A.2.2. De oorzaken die in Frankrijk tot het ontstaan van adviesorganen hebben geleid, zijn evenals andere Westerse landen de behoefte tot rationalisering van de overheidsbeslissingen en het erkennen van het recht op inspraak van diverse bevolkingsgroepen.
In navolging van Maurice Hauriou zien de meeste Franse auteurs in de Napoleontische formule: "Délibérer est la fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul" (11) de rechtvaardiging van adviesraden ten behoeve van de regering en de administratie. Het is een in Frankrijk algemeen aanvaard beginsel dat elk bestuursorgaan, ook zonder een formeel voorschrift, ter uitoefening van zijn taak over de nodige bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid commissies en raden in te stellen, dient te beschikken (12).
- A.2.3. Het adviseringswezen in Frankrijk is al zeer oud. Door veranderingen in de maatschappij is de advisering in de loop der jaren echter wel van karakter en van verschijningsvorm veranderd.
Het begrip "l'administration consultative" is in 1927 door Maurice Hauriou het eerst gebruikt. Volgens Maurice Hauriou kunnen in het bestuur drie modaliteiten onderscheiden worden: a) l'administration exécutive, b) l'administration délibérante en c) l'administration consultative, de laatste houdt in: "celle ou un conseil délibère sur une décision à prendre, mais sans pouvoir exprimer autre qu'un avis" (13).
In latere jaren is de "administration consultative" wel bestempeld als "vierde macht" (14). De term administration consultative suggereert een structuur en een organiek kader waarin de "consultation" zich afspeelt, die in feite niet bestaan (15). De term moet dus met enig voorbehoud worden gebruikt en wij dienen evenmin uit het oog te verliezen dat "l'administration consultative" veel meer omvat dan alleen de externe advisering.
- A.2.4. In het begin van de zestiger jaren telt B. Chenot (16) in Frankrijk 4700 geïnstitutionaliseerde adviesorganen. Heden ten dage zijn het er ongetwijfeld meer (17). Zij vertonen een enorme diversiteit qua verschijningsvorm,

structuur, functie, werkwijze, organisatie e.d. en er zijn pogingen ondernomen om de adviesorganen volgens verschillende maatstaven te classificeren. Langrod onderscheidt zelfs veertien criteria (18):

- a. Sous l'angle de l'extension de l'action consultative:
 1. consultation relevant de la coordination infra-administrative, destinée à "pallier l'obstacle né du cloisonnement des services administratifs et portant ainsi essentiellement remède aux structures verticales";
 2. consultation relevant de la coordination extra-administrative: recours à des facteurs externes, à savoir:
 - d'une part à la représentation d'intérêts (culturel, politiques, syndicaux, professionnels, etc.);
 - d'autre part aux experts, individuels ou collectifs (bureaux d'études);
 - enfin à la coopération internationale.
- b. D'après les données concernant la mise en marche de la consultation:
 1. consultation devant être obligatoirement saisie:
 - la saisine appartenant à l'organe consultant;
 - la saisine appartenant à l'organe consultatif, ayant alors droit d'initiative;
 2. consultation dont la saisine est facultative (dépend de la volonté de l'organe consultant).
- c. D'après l'étendue de la compétence consultative:
 1. compétence générale (sans limitation ratione materiae);
 2. compétence délimitée (par les textes légaux ou par contract);
 3. compétence exclusive d'autres attributions.
- d. D'après la situation hiérarchique:
 1. consultation au sommet de la hiérarchie (centrale);
 2. consultation "périphérique" (délimitée ratione loci);
- e. En fonction de la rémunération des consultants:
 1. consultation rémunérée (d'après les textes légaux ou le contract);
 2. consultation à titre gratuit ("honorifique").
- f. D'après la composition des organismes consultatifs:
 1. organismes "mixtes": composés de représentants d'intérêts et de fonctionnaires:
 - organismes paritaires;
 - organismes où la proportion de catégorie de membres n'est pas précisée d'avance;
 - organismes où siègent des représentants d'une seule administration ou de plusieurs de ses organes à qualité;
 2. organismes consultatifs composés (avec "voix au chapitre") exclusivement d'éléments extra-administratifs.

- g. D'après la finalité de la consultation:
1. expertise à caractère scientifique ou technique,
 2. représentation d'intérêts "qui les a fait surgir et pulluler en vue d'asseoir à la même table agents des ministères et gens de métiers",
 3. finalité mixte.
- h. D'après le mode de recrutement de consultants (investiture):
1. élection par les groupes d'intérêts en cause,
 2. nomination par l'Administration (ou le Gouvernement),
 3. mélange de ces modalités de désignation.
- i. D'après la durée des tâches consultatives:
1. désignation pour l'accomplissement d'une tâche déterminée ou pour une durée préétablie,
 2. désignation pour la durée de l'existence de l'organisme consultatif,
 3. désignation pour une durée illimitée.
- j. Sous l'angle de la structure interne de l'organisme consultatif:
1. organismes consultatifs "à un seul niveau",
 2. organismes comportant des sous-formationen, permanentes ou temporaires, à attributions préparatoires seulement ou délibératives,
 3. organismes disposant d'un secrétariat propre ou dont le secrétariat est assuré par l'Administration consultante.
- k. Quant à la base légale de la compétence consultative:
1. intervention du législateur,
 2. création par décret,
 3. création par simple décision de l'Administration concernée sans autorisation législative particulière (dans la cadre de ses attributions "naturelles").
- l. Par rapport à l'ordre du jour des débats:
1. l'ordre du jour est décidé par l'organisme consultatif lui-même, voire par son président ou son bureau,
 2. l'ordre du jour est imposé par l'Administration concernée cette imposition peut:
 - être libre,
 - ou résulter de disposition réglemets d'ordre général, voire d'une pratique constante (quant à la répartition de certaines tâches périodiques).
- m. Quant à la présidence de l'organisme consultatif:
1. organismes présidés par le représentant de l'Administration consultante, soit nommé à cet effet, soit exerçant cette fonction ès qualité,
 2. organismes présidés par un représentant d'intérêts organisés, voire par un expert, élu à cet effet par cet organisme,
 3. le président, non fonctionnaire, est nommé par l'Administration concernée.
- n. Par rapport à la décision administrative elle-même:
1. l'organisme consultatif exprime son avis au sujet d'un

- projet de décision au procédé consultatif,
2. l'organisme consultatif présente spontanément un projet de décision ou de résolution (prend l'initiative et suggère la solution soumise comme proposition à la décision de l'Administration).

Op enkele punten komen wij later nog terug.

A.2.5. De veranderde omstandigheden

De vertechnisering, de modernisering en het steeds complexer worden van de maatschappij hebben de taken van de staat doen toenemen. De noodzakelijke zorg voor de doeltreffendheid van het overheidsoptreden is een van de voornaamste oorzaken van het in toenemende mate raadplegen van adviesorganen door de overheid. Gaillat (19) onderscheidt in deze moderne tijd vier vormen van advisering nl.:

- 1) "la consultation-information", waarbij de overheid feiten en meningen tracht te vergaren (20)
- 2) "la consultation-avis", waarbij feiten en inlichtingen worden uitgelokt door het voorleggen aan het adviesorgaan van een ontwerpregeling en waarbij ook rekening wordt gehouden met de verschillende standpunten van de groepen belanghebbenden (21)
- 3) "la consultation-proposition", waarbij de diverse deskundigen en vertegenwoordigers van belangengroeperingen hun medewerking verlenen aan het ontwerpen van een regeling (22)
- 4) "la consultation-negociation", waarbij de tegenstellingen tussen de administratie en de burgers of tussen groepen van burgers onderling moeten worden verzacht en waarbij de gesprekspartners met wederzijds begrip tot een compromis moeten komen. De overheid heeft in dit geval de taak om de onderlinge spanningen weg te nemen (23).

Deze vormen zijn wel te onderscheiden maar niet te scheiden aangezien in de praktijk ook mengvormen voorkomen (la consultation-mixte) (24). Ook Siwek-Pouydesseau (25) heeft gewezen op een ontwikkeling in de advisering van pure informatie via de permanente dialoog naar de advisering die onderhandeling tot doel heeft.

Deze ontwikkeling wijst in de richting van een grotere bijdrage vanuit de maatschappij aan het overheidsbeleid en mondt uiteindelijk uit in een verregaande participatie en medezeggenschap in het bestuurs- en wetgevingsproces.

A.2.6. Dit laatste is in Frankrijk met name te constateren bij de voorbereiding, de totstandkoming en de uitvoering van het sociaal en economisch plan. Doel van het plan is het tot stand brengen en verwezenlijken van een globaal en coherent beleid op sociaal en economisch terrein, telkenmale

over een termijn van vijf jaar (26).

De economie in Frankrijk is als in de andere Westeuropese landen een mengvorm tussen de vrije en de geleide economie, maar gaat, zij het in theorie, eerder in de richting van een geleide economie, zij het niet in die mate als het economisch systeem in de Oostbloklanden.

Het "Plan" is meestal het onderwerp van studie of analyse van het verschijnsel "consultation", aangezien alle modaliteiten van de advisering erin voorkomen, in alle fasen, de voorbereiding, de totstandkoming en de uitvoering, en zich ook hier de nieuwe verschijningsvormen van de "fonction consultative" voordoen. De Franse planning is geheel gebaseerd op de "concertation" en de "consultation" is daarvan een essentieel onderdeel.

De medewerking van de diverse belanghebbenden, of vertegenwoordigers van hen, vormt een dwingende voorwaarde om tot een beleidsbeslissing te komen, aangezien een maximale adhesie gewenst en ook noodzakelijk is voor de uitvoering van het beleid. Er wordt naar gestreefd een beleidsbeslissing zodanig te nemen dat een succesvolle uitvoering ervan zeker is.

Het Plan is het resultaat van de gezamenlijke inspanning van bestuurders en bestuurden, verwezenlijkt door de advisering als uitingsvorm van een "démocratie directe" (27).

- A.2.7. De consultation-concertatie speelt zich nog steeds af binnen de grenzen van het bestaande staatsbestel. De bevoegdheden blijven formeel bij de daartoe door de grondwet aangewezen staatsinstellingen, doch er zijn nieuwe instituten ontstaan waar de beslissingen worden genomen welke aan de politieke en rechterlijke controle ontsnappen. Formeel heeft het parlement als wetgever nog wel een bepaalde bevoegdheid - de inhoud van het "Plan" moet nog steeds worden bekrachtigd bij wet - maar zijn invloed is zeer beperkt. Het parlement wordt pas in een laat stadium van de planning ingeschakeld en min of meer voor een fait-accompli gesteld (28). De starre wetgevingsprocedure leent zich ook niet voor de vaststelling van het nationale plan, omdat deze de souplesse en flexibiliteit vereist, welke de advisering kenmerkt. De inhoud van het Plan dient coherent en evenwichtig te zijn en afzonderlijk door het Parlement bedachte wetten zullen hiertoe nauwelijks kunnen bijdragen. De op dit terrein genomen administratieve beslissingen zijn slechts formeel eenzijdig. In werkelijkheid zijn zij een uitdrukking van de instemming van de belanghebbenden; de "acte consultatif" neemt de plaats van de administratieve beslissing in, maar is niet aan de formele voorwaarden onderworpen (29). De "consultation-concertation" heeft een dominerende invloed op het politieke stelsel, doch is nauwelijks aan rechtsregels gebonden. De rechtsregeling vertoont op dit gebied duidelijk lacunes (30).

A.2.8. De jurisprudentie

Het is eigenlijk niet verwonderlijk dat in Frankrijk, waar de administratieve rechtspraak sterk ontwikkeld is en een grotere rol speelt in het bestuursproces dan in welk ander Westeupees land ook, de Conseil d'Etat, als hoogste administratieve rechter, in gerechtelijke procedures (31) de rechtsregels die de advisering beheersen in sterke mate heeft bepaald. M.n. heeft de Conseil d'État zich meer dan eens uitgesproken over het onregelmatig totstandgekomen advies. Er zijn geen algemene wettelijke procedure-regels voor de totstandkoming van een advies; voor zover zij niet in de instellingswetten of -besluiten van de afzonderlijke adviesorganen zijn gespecificeerd, zijn zij door de rechtspraak geformuleerd naar aanleiding van gerechtelijke procedures (32), er zijn ooit stemmen opgegaan om de door de rechter gevormde regels te codificeren (33).

Voorbeelden van jurisprudentie vindt men alom in de literatuur, m.n. in "L'enquête et la consultation dans le procédure administrative française" (34). De doctrine leert dat het advies zelf geen voorwerp van een geschil kan zijn, een niet reglementair totstandgekomen advies kan slechts worden aangevochten via de beslissing die erop volgde (35).

Voorts kan ook in Frankrijk de onjuiste samenstelling, van een commissie, dat wil zeggen niet volgens de criteria van de wet, soms reden zijn om de op grond van een door een dergelijke commissie verstrekt advies gedane overheidshandeling nietig te verklaren. Dit kan het geval zijn indien een persoon niet langer meer voldoende gezag heeft op een terrein waarvoor hij deskundig te noemen was of indien hij de positie, welke de reden was van het lidmaatschap van het adviesorgaan, niet langer bekleedt. In deze gevallen wordt de rechtszaak aanhangig gemaakt door hetzij een medelid of -leden van het orgaan, hetzij door degene of degenen wiens rechten worden aangetast door een op grond van een advies genomen beslissing.

B. Beantwoording van de vragenlijst

B.1. Regels betreffende de instelling. Doen de problemen met betrekking tot art. 87 zich in vergelijkbare vorm voor in Frankrijk?

Het ontbreken van een grondwettelijke bepaling vergelijkbaar met art. 87 Nederlandse Grondwet sluit bij voorbaat uit dat problemen als het onderscheid tussen vaste en niet-vaste colleges zich in Frankrijk voordoen. Wat de instelling betreft zijn de adviesorganen in Frankrijk in verschillende categorieën te verdelen.

In de eerste plaats zijn er die bij wet of krachtens de wet zijn ingesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval met het Comité Supérieur de l'Emploi, ingesteld bij artikel 1 van de wet van 18 december 1963 (36), ten behoeve van de minister van Arbeid, ten einde deze bij te staan bij de verwezenlijking van een actief werkgelegenheidsbeleid. Ter uitvoering van art. 1 van de genoemde wet regelt een decreet van 24 februari 1964 de taak en organisatie van dit adviesorgaan nader. Dit kan ook anders, bijvoorbeeld bij de Commission supérieure des conventions collectives (collectieve arbeids-overeenkomsten) waar de instellingswet van 11-2-1950 (37) zelf deze regels inhoudt.

De Conseil Économique et Social neemt een bijzondere plaats in omdat het een grondwettelijk adviesorgaan is (38) dat nader wordt geregeld door een Ordonnance (39) van 29 december 1958.

Het merendeel der adviesorganen wordt echter ingesteld bij decreet of ministerieel besluit: "Généralement parlant la commission consultative de l'administration est une création du pouvoir exécutif, exceptionnellement le fait du législateur (40).

Dauphin (41) telde in 1932 nog dertig adviesorganen ingesteld door de wetgever, op een totaal van 200.

Na 1958 lijkt het initiatief bij het instellen, ook van belangrijke, adviesorganen steeds van de regering uitgegaan te zijn (42).

Tenslotte zijn er ook in Frankrijk commissies en werkgroepen die zonder formele basis adviseren.

B.1.2. De literatuur geeft nergens criteria voor instelling van een adviesorgaan bij of krachtens de wet. Iedere autoriteit heeft de bevoegdheid ten behoeve van de onder hem ressorterende dienst alle noodzakelijke maatregelen te nemen om een goed functioneren te bewerkstelligen. Voorwaarde is uiteraard dat hij zijn wettelijke bevoegdheden niet overschrijdt (43). De rechtspraak

heeft vanaf † 1900 de instellingsbevoegdheid van de regering (44) en ook van de ministers afzonderlijk (45) uitdrukkelijk erkend.

B.2. Functies van adviesraden

- B.2.1. De "administration consultative" is een zeer ruim begrip, waaronder ook externe adviesorganen vallen. Alle door ons onderzochte literatuur over de "administration consultative" behandelt de advisering in zijn algemeenheid, nergens worden de door ons als onderwerp van onderzoek geselecteerde externe adviesorganen bij de centrale overheid als een aparte verschijningsvorm besproken. Ook als er wordt geschreven over de functies van adviesraden dan is het een en ander niet toegespitst en wellicht ook weleens niet van toepassing op de door ons bedoelde adviescolleges.
- Ter wille van een zo juist mogelijke weergave van hetgeen hierover door de Franse auteurs is geschreven treden wij soms buiten de strikte grenzen van ons onderwerp van onderzoek (externe adviesorganen van de centrale overheid).
- B.2.2. Weber (46): De functies van adviesorganen vinden hun oorsprong in de ontwikkelingen die zich enerzijds binnen de administratie zelf (2.3.) en anderzijds daarbuiten (2.4.) hebben voorgedaan.
- B.2.3. De eis van de "efficacité" van het overheidsoptreden heeft ertoe geleid dat adviesraden moeten beantwoorden aan twee doelen: in de eerste plaats het deskundig voorlichten van de overheid (2.3.1.) en in de tweede plaats het realiseren van een goede coördinatie (2.3.2.).
- B.2.3.1. De omvang van de overheidstaken en de bemoeienissen van de overheid op allerlei gebied, de toenemende taken op sociaal en economisch terrein, hebben tot gevolg dat beslissingen niet uitsluitend door de politiek verantwoordelijke instantie of de voor een bepaald terrein aangewezen autoriteit, genomen kunnen worden. Er is een behoefte aan deskundigen op velerlei terreinen onder andere op wetstechnisch gebied.
- Het streven van de overheid om met haar handelingen in de pas te komen met de technische vooruitgang, de voortschrijding van de wetenschap en de ontwikkelingen in het maatschappelijke leven doen de noodzaak ontstaan een beroep te doen op deskundigen op gespecialiseerde gebieden, deskundigen die deel uitmaken van de overheidsdienst of externe deskundigen. Dit geschiedt onder andere door middel van instelling van adviescolleges op sociaal en economisch terrein en het betreft specia-

listen op allerlei gebied - artsen, ingenieurs, kunstenaars etc., - zodat de inschakeling van deskundigen zich uitstrekt over zeer diverse terreinen van het maatschappelijk leven.

- B.2.3.2. Adviesorganen kunnen ook een coördinerende functie vervullen (47) zowel tussen de diensten onderling, als extern. De interne coördinatie is noodzakelijk door het bestaan van verschillende ministeries en van verticaal en horizontaal georganiseerde diensten en door het functioneren van de overheid in verschillende geografische eenheden (nationaal, regionaal en lokaal). De advisering is niet het enige middel tot coördinatie, echter wel de meest gebruikte methode (48). De coördinatiefunctie is in het bijzonder belangrijk voor het economisch beleid.

De externe coördinatie heeft tot doel het optreden van de overheid en de burgers en de burgers onderling tot overeenstemming te brengen. Bovendien wordt zo een band tussen de bestuurders en bestuurden gesmeed. Er zijn adviesorganen die een soort "public relations"-beleid voeren (49).

- B.2.4. Functies die het gevolg zijn van invloeden van buitenaf

- B.2.4.1. "La confrontation d'intérêts" kan wel de meest belangrijke functie van de adviesorganen genoemd worden (50). De behoefte aan belangenconfrontatie en -coördinatie is ontstaan door het laten varen van de liberale beginselen, de toenemende staatsinterventie op terreinen waar voorheen slechts de "volonté privé" gelding had. De overheid is tot het inzicht gekomen dat het zeer belangrijk is de belanghebbenden in een vroeg stadium van de voorbereiding van te nemen maatregelen te horen om de "efficacité" van het overheidsoptreden op sociaal en economisch terrein te verzekeren. Het bij de voorbereiding van een maatregel betrekken van de directe belanghebbenden is tegenwoordig niet slechts een methode maar welhaast een voorwaarde om de uiteindelijke uitvoering mogelijk te maken (51). Het deelhebben aan de voorbereiding bestaat uit het uitwisselen van inlichtingen, standpunten en meningen tussen de diverse groeperingen, of vertegenwoordigers hiervan onderling en de overheid. Met de bewustwording van bepaalde bevolkingsgroepen dat zij recht hadden op medezeggenschap en deelname aan de besluitvorming is deze functie van de advisering erg belangrijk geworden.

De belangenrepresentatie vervult een grote rol in de geleide economie van Frankrijk. Een beslissing, waarbij niet de belanghebbenden worden gehoord, is tot mislukken gedoemd. De realisering van het sociaal-economisch beleid valt of staat met de participatie van de direct erbij betrokken personen. Vroeger ging het initiatief vaak uit van de belangengroepering zelf en werden adviesorganen opgericht, onder druk van buitenaf, doch tegenwoordig gaat de overheid er zonder meer vanuit dat de burger er recht op heeft deel te nemen aan de besluitvorming (52).

- B.2.4.2. Een belangrijke plaats nemen in Frankrijk ook de adviesraden in die de functie hebben betrokkenen te horen wanneer een beslissing genomen moet worden die direct van invloed is op de rechten en belangen van individuele personen. Deze functie heet "garantie des droits individuels". In de literatuur wordt onder andere zeer veel aandacht geschonken aan de waarborging van de rechten van de ambtenaren (53) en - buiten de ambtenarenwereld - van degene aan wie een belastingaanslag is opgelegd (54). De jurisprudentie op dit punt is wel het meest uitgebreid.
- B.2.5. Net als in België is het motief om een commissie ad hoc op te richten wel de depolitisering van belangrijke vraagstukken. Voorbeelden: de "Commission des Économies" welke een plan moest ontwerpen om de overheidsuitgaven te beperken, de "Commission Nathan" en de "Commission de sauvegonde des droits et libertés individuelles" (55).
- B.2.6. N.b. Er zijn veel adviesorganen die meer dan één taak hebben (56).
- B.2.7. Uiteraard wordt in de literatuur ook gesproken over de nadelen van de advisering, waarbij dan ook de oneigenlijke functies aandacht krijgen (57), zoals de ijskast-functie en de alibifunctie.
- B.2.8. De term "administration consultative" suggereert dat de advisering zich binnen een organiek kader afspeelt en dat adviesorganen alleen adviseren. Er zijn echter talloze organen die naast hun adviserende taak ook andere taken hebben (58), zij verzamelen ook feitelijke gegevens (59), verrichten studie naar bepaalde onderwerpen (60) of plegen rechtspraak.

B.3. De samenstelling van adviesorganen

- B.3.1. De criteria die worden gehanteerd bij de samenstelling van de adviesorganen hangen zeer nauw samen met de functies die zij vervullen. Heeft het orgaan als functie belanghebbenden te horen over voorgenomen maatregelen of de belanghebbenden bij het ontwerpen van een regeling te betrekken, dan moeten de zetels in het orgaan bezet worden door representanten van verschillende belanghebbenden (61). In een enkel geval doet zich het probleem voor welke de "meest representatieve" organisatie is. Meestal is dit ter beoordeling van de insteller; het is een geheel normale gang van zaken dat de minister de leden van een adviesorgaan op voordracht van belangenorganisaties benoemt, zodat in werkelijkheid de benoemingsbevoegdheid tussen de overheid en de belangenorganisaties gedeeld wordt (62). Bij de samenstelling van deskundigencommissies wordt uiteraard gelet op de deskundigheid waarover een bepaalde persoon in de desbetreffende vraagstukken wordt geacht te beschikken. De meest gehanteerde criteria zijn hier, de universitaire opleiding of de positie die de betrokken persoon binnen of buiten de ambtelijke dienst bekleedt (63). Voor een goed functioneren van het adviseringswezen is het noodzakelijk dat niet alleen de persoonlijke bekwaamheden in ogenschouw genomen worden, maar ook de motivatie van het lid om aan het commissiewerk deel te nemen en zijn vermoedelijke inzet. Té eminente persoonlijkheden zijn wellicht niet voor hun taak in een commissie geschikt (64). Tenzij de wet anders voorschrijft, heeft de minister bij de benoeming van deskundigen vrij spel (65) (66). In enkele gevallen zitten er personen van een hoog welstands- of intellectueel niveau in een commissie om voor de belangen van de ongeorganiseerden en de sociaal zwakkeren te waken (67).
- B.3.2. Ten aanzien van alle categorieën commissieleden geldt dat er ook weleens beperkingen zijn op de vrije keuze van de minister, bijvoorbeeld indien een instellingsbesluit bepaalt dat de leden uit een bepaalde groep personen moeten worden gerecruteerd (68). De keuzevrijheid ontbreekt ook weleens volkomen, aangezien er een heel aantal ambtenaren uit hoofde van hun functie van rechtswege lid van bepaalde adviesorganen zijn (69), of omdat de wet bepaalt dat bijvoorbeeld de directeur van het Rode Kruis deel moet uitmaken van een bepaalde commissie (70) (71).

B.3.3. Ambtenaren hebben ook in Frankrijk vaak zitting in adviesorganen. Veelal domineren zij (72) en nemen sleutelposities in de raden in (73). Zo is de voorzitter vaak een ambtenaar (74). De rol van de voorzitter divergeert van raad tot raad, meestal is deze toch wel dominerend vanwege a) de doorslaggevende stem b) de bevoegdheid om bijvoorbeeld externe deskundigen uit te nodigen. Ook zijn ambtenaren vaak rapporteur en oefenen dan uit dien hoofde een grote invloed uit op de gang van zaken tijdens de vergaderingen en de totstandkoming van een advies. Ambtenaren hebben zitting in adviesraden:

- a) vanwege hun deskundigheid,
- b) omdat zij voor het algemeen belang dienen te waken, zij hebben dan een arbitrale functie (l'Etat engagé (75)),
- c) omdat zij gewenst zijn vanwege de coördinatie en
- d) omdat zij ook een bepaalde groep belanghebbenden representeren (les fonctionnaires publiques) (76).

Er is door diverse auteurs (77) wel kritiek gespuid over deze oppermacht van de ambtenaren. Zij nemen min of meer een monopoliepositie in. Er zijn ook nadelen aan verbonden wegens de overbelasting van bepaalde ambtenaren door al het commissiewerk. Gaillat (78) verhaalt over een ambtenaar-"beroeps"commissielid, die in 19 commissies zitting had en 130 commissievergaderingen per jaar moest bijwonen.

B.4. De werkwijze van externe adviesorganen

B.4.1. De werkwijze van commissies varieert sterk (79) en is niet vaak het onderwerp van de bepalingen in de instellingswet of het instellingsbesluit. Is dit wel het geval dan wordt de werkwijze bij de instelling slechts globaal geregeld. Het adviesorgaan kan dan zelf zijn werkwijze vastleggen in een intern reglement (80). Voorzover de wettelijke regeling het niet verbiedt en voorzover het adviesorgaan binnen de zijn toegekende bevoegdheden blijft, staat het het orgaan vrij enquêtes te houden, getuigen te horen (dit in contradictoire procedures), externe deskundigen uit te nodigen, een beroep te doen op een ander adviesorgaan of het werk te verdelen over kleinere eenheden, zoals werkgroepen, secties of subcommissies (81).

B.4.2. Externe deskundigen kunnen ofwel individueel ofwel als werkgroep door de commissie worden benaderd en zij hebben meestal slechts een adviserende stem in de commissie of in de raad (82). Deze deskundigen kunnen ook ambtenaar zijn. De instellingstekst bevat vaak behalve bepalingen omtrent het uitnodigen van personen met een adviserende stem van buitenaf, ook bepalingen

omtrent degene die het initiatief mag nemen (83) tot uitnodiging.

B.4.3. Ter wille van de efficiëntie (84) is het bij grote raden, waarin veel leden zitting hebben, wenselijk de werkzaamheden te verdelen over meer beperkte eenheden dan de plenaire raad. Deze eenheden worden met verschillende namen aangeduid: *commission permanente*, *sous-commission*, *groupe de travail*, *section*, etc. en zijn in de instellingswet ook weleens geregeld (85). De organisatie en werkwijze van de onderafdelingen worden soms door de wet geregeld maar ook wel aan het adviesorgaan zelf overgelaten. De werkverdeling gaat vaak zover dat de subcommissie, sectie etc. niet alleen het advies voorbereidt, doch het zelf ook verstrekt (86). De "*commission permanente*" (87) wordt door eigen regels beheerst en werkt ook door wanneer de plenaire raad niet vergadert. De "*section permanente*", of "*bureau permanent*" heeft als taak de adviezen voor te bereiden en kan de grote raad ook vervangen, heeft gedelegeerde bevoegdheden en in urgente gevallen ook wel een eigen bevoegdheid tot directe advisering (88). De samenstelling is meestal een afspiegeling van de "grote" adviesraad.

B.5. Secretariaat

Ieder min of meer geïnstitutionaliseerd adviesorgaan beschikt over een secretariaat. In het eenvoudigste geval bestaat het secretariaat uit één persoon, een gewoon lid, dat zijn volledige stemrecht behoudt; het is wel vaak een ambtenaar (89). De secretaris is nu eens permanent, dan weer wordt hij per vergadering aangewezzen (90).

De instellingswet of het instellingsbesluit bevat meestal wel een bepaling met de strekking dat met het secretariaat een ambtenaar van het betrokken ministerie belast wordt, die deze taak dan naast zijn andere werkzaamheden verricht (91).

De belangrijke raden hebben een eigen, vaak wat groter secretariaat bestaande uit meer personen, één algemeen en enkele adjunct-secretarissen, met full-time functies. De taak van het secretariaat wordt van groot belang geacht; het secretariaat wordt gezien als de "*cheville ouvrière de l'activité consultative*", daar het door de wijze van voorbereiden en de coördinatie het commissiewerk kan beïnvloeden (92).

De algemeen secretaris van de *Conseil Économique et Social* wordt bij decreet benoemd, op voordracht van het

"bureau" (93) (94), maar in de meeste gevallen is de benoeming van de secretaris geen zaak ter discretie van het adviesorgaan zelf (95), doch van de executieve (96) (97).

B.6. Verhouding adviescolleges-parlement

B.6.1. Anders dan in België, zijn er in Frankrijk geen adviesorganen die direct om advies gevraagd kunnen worden door het parlement. Ook de Conseil d'État wordt uitsluitend als het adviesorgaan bij uitstek voor de regering gezien. De Conseil Économique van 1946 was zowel adviesraad ten behoeve van de regering als van het parlement. De sinds 1958 functionerende Conseil Économique et Social is echter slechts bedoeld om de regering bij te staan (98).

B.6.2. De regering is meestal in adviescolleges vertegenwoordigd door talrijke ambtenaren. Het parlement wordt niet als zodanig vertegenwoordigd in adviesorganen omdat de enkele parlementariërs die in deze organen zitting hebben daar als vertegenwoordigers van belangengroeperingen aanwezig zijn (99).

B.6.3. De openbaarheid van adviezen

In het algemeen gesproken zijn adviezen niet openbaar (100), een enkele maal schrijft de wet openbaarheid voor (101). Dit is de consequentie van het confidentiële karakter van de advisering. De regering stelt er in de regel geen prijs op haar voorgenomen beleid in een vroeg stadium prijs te geven.

Rapporten worden slechts zelden gepubliceerd en zijn meestal bedoeld voor intern gebruik (102).

De minister van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Sociale Zekerheid heeft vanaf 1968, buiten de bestaande adviescolleges, werkgroepen ingesteld die de opdracht hadden bepaalde problemen te bestuderen en voorstellen te doen met betrekking tot het gezondheidsbeleid. Deze informele werkgroepen waarin externe deskundigen en ook wel leden van de geïnstitutionaliseerde adviesorganen zitting hadden, hebben wél belangrijke rapporten gepubliceerd (103). Geen enkel officieel adviesorgaan heeft ooit zijn adviezen gebundeld of samengevat (104).

B.7. Gebieden waarop externe advisering van bijzonder belang is; alternatieven voor het instellen van externe adviesorganen

B.7.1. Frankrijk heeft bewezen over een gezonde voedingsbodem voor adviesorganen te beschikken; men treft ze aan op alle terreinen van het overheidsbeleid. Numeriek zijn adviesorganen van groot belang op sociaal, economisch en cultureel gebied, in de eerste plaats omdat op het gebied van de handel, de landbouw, de industrie, economische en sociale zaken en arbeid de staatsbemoediging is toegenomen, maar tevens omdat op deze gebieden de "puissance public" minder inhoud heeft dan bij de grote politieke ministeries met een oudere organisatie, zoals Justitie, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Oorlog, Marine en Financiën, waar de advisering zich bescheiden heeft ontwikkeld en vooral technische informatie tot doel heeft (105).

B.7.2. Alternatieven voor het instellen van adviesorganen zijn:

- a) het inwinnen van advies bij een bepaalde persoon, of groep personen die deskundig zijn op een specifiek terrein; de "consultation spontanée" (106),
- b) het inwinnen van advies bij instellingen die normaliter een andere taak hebben dan de advisering. Bijvoorbeeld het "Institut Français d'Opinion Publique (JFOP) (107) en la Société d'Économie et de Mathématique Appliquée (SEMA), waarmee de overheid dan een contract afsluit, bijvoorbeeld een overeenkomst tot het verrichten van studie. Hierin schuilt wel een gevaar, aangezien deze externe particuliere instellingen vaak zo specialistisch zijn, dat de overheid geen controle op de resultaten van de werkzaamheden kan uitoefenen. Dit is eigenlijk onbestaanbaar als het om zaken van algemeen belang gaat (108),
- c) het instellen van informele werkgroepen, die bijvoorbeeld zijn samengesteld uit ambtenaren en leden van de SEMA (109), en
- d) het recruterende van ambtenaren die op een bepaald gebied zeer deskundig zijn.

B.8. De Franse literatuur schenkt hier, zij het summier, wel enige aandacht aan, bijvoorbeeld: Weber: "Les actes consultatifs eux mêmes, verrons nous, sont en principe secrets et c'est l'autorité administrative destinataire qui peut décider de leur publicité éventuelle; il en est ainsi des avis du Conseil d'État (110). In enkele gevallen wordt publikatie van het rapport bij wet voorgeschreven (111).

B.9. Het initiatief. De consultatieverplichting

B.9.1. Uit de Franse literatuur blijkt wel dat een aanzienlijk aantal instellingswetten en -besluiten adviesorganen de bevoegdheid toekennen uit eigen beweging een advies uit te brengen omtrent een vraagstuk dat tot hun competentie behoort (avis spontanée). Dit geldt onder meer voor de Conseil Économique et Social (112), de Conseil d'Académie, de Conseil Supérieur de l'Éducation nationale en de Conseils d'Enseignement (113).

B.9.2. Pajot (114) schrijft dat de aard van de adviezen van geval tot geval verschilt, maar dat "dans tous les cas le rôle de la consultation consiste à préparer la décision, soit en formulant un avis ou un projet déterminé, qui sera accepté ou rejeté (115), soit en formulant des propositions dans le domaine de compétence de l'organisme saisi (116).

B.9.3. De consultatieverplichting

In tal van wetten is een consultatieverplichting opgenomen (avis imposée), hetgeen wil zeggen dat de beslissende instantie alvorens zij ten aanzien van een bepaalde kwestie een beslissing mag nemen met betrekking tot voorgenomen maatregelen, eerst bij een met name genoemd adviesorgaan advies moet inwinnen. Het betekent beslist niet dat de autoriteit verplicht is het advies op te volgen. Zelfs bij het "avis conforme", waarbij de beslissing conform het advies genomen moet worden (117), blijft er nog iets van de beslissingsmacht bij de adviesinwinnende instantie, omdat deze niet verplicht is een beslissing te nemen.

Bij verplichte advisering gaat het dus alleen om de verplichting tot inschakeling van een adviesorgaan. Verplichte advisering betekent toch wel een beperking op de vrijheid van de overheid, en als zodanig is het een uiting van de democratisering van het bestuur. Enkele wetten leggen zelfs adviesorganen de verplichting op een advies uit te brengen (118). Vaak is het zo gesteld dat indien een adviesorgaan een vrij ruim omschreven bevoegdheid heeft, het vragen van advies facultatief is en indien een adviesorgaan een nauw omschreven bevoegdheid heeft het vragen van advies verplicht is (119). Een consultatieverplichting bestaat alleen dan als de wet of het besluit dit uitdrukkelijk voorschrijft. Het is de taak van de administratieve rechter uit te maken of een consultatieverplichting in de wet tot uitdrukking komt (120).

B.9.4. De consequenties van het niet voldoen aan de consultatieverplichting

In het niet voldoen aan een door een wettelijke bepaling voorgeschreven consultatieverplichting, ziet de Conseil d'Etat een substantieel vormgebrek, welke de nietigheid van het betrokken overheidsbesluit kan teweegbrengen (121). De nietigheid van de overheids-handeling kan worden ingeroepen door een ieder die belang heeft bij de genomen beslissing of maatregel, maar ook door de leden van bepaalde adviesorganen (122).

B.10. De invloed van adviezen op de politieke besluitvorming

B.10.1. De invloed van de advisering op de politieke besluitvorming is vanwege het overwegend geheime karakter van de advisering vrij moeilijk te bepalen. In ieder geval hangt de mate van invloed van talrijke factoren af, zoals het karakter en de kwaliteit van het advies en het stadium van de besluitvorming waarin om advies wordt gevraagd (123).

Wat het karakter van het advies betreft is van belang of het gaat om "consultation-information", "consultation-avis", "consultation-proposition" of "consultation-négotiation" (124). In het laatste geval zal het advies beslissende invloed hebben op de besluitvorming, wanneer men vanuit de "confrontation d'intérêts" tot een compromis is gekomen waarin alle partijen zich kunnen vinden en waarvan gezegd kan worden dat het de enige mogelijkheid weergeeft van een maximale adhesie voor de te nemen beslissing of maatregel. Daar waar de advisering uitmondt in participatie, is de invloed het grootst.

Ook het al dan niet verplichte karakter van het advies lijkt van belang. De kwaliteit van het advies is sterk afhankelijk van een aantal factoren: de samenstelling; de wijze van benoeming van de leden, hun mandaat, hun representativiteit; het aantal ambtenaren in de commissie; de achtergrond van de secretaris; de mate van deskundigheid van de leden, hun motivatie, de mate waarin zij waren geïnformeerd over de betreffende kwestie; de vergaderfrequentie; absentie van commissieleden tijdens vergaderingen; het al of niet vereist zijn van unanimiteit voor het aannemen van het advies.

Kortom, de invloed varieert naar de omstandigheden. De twee uiterste grenzen zijn: 1) de invloed is nihil aangezien het advies slechts is aangevraagd om aan de formaliteiten te voldoen en 2) de invloed is maximaal, aangezien de beslissing gelijk is aan het advies. Daartussen ligt een scala van mogelijkheden.

In de "économie concertée" (125) is de advisering van zeer grote betekenis, het advies is als het ware een administratief contract tussen de belanghebbenden en de overheid (126). Er is dus een tendens naar medebeslissing, de administratieve beslissing is ten gevolge van de advisering slechts formeel ééenzijdig, reëel is de beslissing een uiting van de instemming van de belanghebbenden (127). Vooral ten aanzien van het nationale plan, de ruimtelijke ordening, de stedenbouw en lonen en inkomsten bepalen de belanghebbenden via adviesorganen mede het beleid; formeel blijft de bevoegdheid bij de daartoe aangewezen organen berusten, aangezien bekrachtiging bij wet of decreet altijd nodig blijft.

- B.10.2. Ook wanneer zij geen lid zijn van een geformaliseerd adviesorgaan is de voorlegging van voorgenomen maatregelen in een inspraakprocedure aan de verschillende belanghebbenden voor advies van niet geringe invloed op de besluitvorming (128). Een duidelijke "case" is de "consultation sur le projet de loi sur le droit syndical dans l'entreprise" waar de uiteindelijke definitieve wetstekst belangrijk afweek van het oorspronkelijke wetsontwerp dat aan partijen (werkgevers en werknemers) was voorgelegd (129).

Literatuurlijst FRANKRIJK

- AUBY, J.M. , Le régime juridique des avis dans la procédure administrative, in A.J.D.A. 1965 I, 53-57
- BONNAUD, J.J. , La participation des organisations professionnelles à la planification économique et social en France, in Revue Internationale du Travail, 1966, 4, p. 378
- BONNEFOY, J.L. , Plaidoyer pour l'administration consultative, in Revue administrative, 1971, no. 142, pp. 393-402; no. 143, pp. 515-525.
- BONNEFOY, J.L. , Aperçu sur l'Administration consultative, notes et études documentaires, no. 3133, 3-11-1964
- BOULOUIS, J. , Etude de l'Administration consultative, Paris, 1957
- BOURJOL, M. , Droit Administratif, 1972
- BURDEAU, G. , Droit Constitutionnel et institutions politique, Paris, 1972
- BURDEAU, G. , Traité de Science Politique, Paris, 1956
- BURDEAU, G. , Le personnage consulaire in Revue Française de Science Politique, 1955, pp. 713-724
- BYE, M. , Le Conseil Économique et Social, in Revue Economique, 1962, pp. 897-919
- CARCELLE, P. , Les organismes collégiaux, in Revue administrative, 1964, pp. 353-360
- CADOUX, CH. , La procédure consultative, Essai de synthèse, Lyon, 1960, pp. 29-113
- CHENOT, B. , Organisation économique de l'État, Paris, 2ième édition, 1965
- CHENOT, B. , Les institutions administrations françaises, p. 125
- COLLIN, A. , L'administration publique, 1971
- DAUPHIN, G. , L'administration consultative centrale, thèse, Paris, 1932
- DEBBASCH, CH. , L'administration au pouvoir, fonctionnaires et politiques sous la V-ième République, Paris 1969, 218 pp.

- DEBBASCH, CH., Droit administratif, 21ème édition, Paris 1971 pp. 78s.
- DEBBASCH, CH., Science administrative, Paris 1971, pp. 43-45, 100-107
- DIEMER, J.M., L'administration consultative à l'échelle départementale, in Revue Administrative, 1964, no. 98
- DRAGO, R., Droit administratif et administration, Pouvoirs, structures, moyens de l'administration, Paris, 1972
- DRAGO, R., La participation dans l'administration en France, in Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht, 1972, pp. 412-420
- DRAGO, R. en HEILBRONNER, A., L'administration consultative en France, in Revue Internationale des Sciences Administratives, 1959, pp. 57-67
- DRAGO, R. HEILBRONNER, A., et al. L'enquête et la consultation dans la procédure administrative française, rapport I.I.S.A., Table ronde de Liège, 1958
- DUVERGER, M., Droit constitutionnel et Institutions politiques, Paris, 1965
- ESTOURNET, R., Le règne des commissions, in Revue Administrative, 1949, p. 602 e.v.
- FERRIER, J.P., La participation des administrés aux décisions de l'administration, in Revue du Droit public et de la Science Politique, 1974, p. 663-690
- GOETZ-GIREY, R., La "distance sociale" et les groupes du Conseil Économique, in Revue Économique, 1957, pp. 890-905, 1963, pp. 801-824
- GOYARD, C., La coördination et la consultation dans l'administration publique en France, in Revue de Droit comparé, 4, 1974, pp. 747-774
- HAURIOU, A., Droit constitutionnel et institutions politiques, 61ème édition, Paris 1975
- HELLER, La fonction consultative dans le droit administratif français. Thèse, 1961
- ISAAC, G., La procédure administrative non-contentieuse, 1968

- JORION, E. La coördination économique de l'action administrative étatique, in Revue Internationale des Sciences Administratives, 1951, pp. 322-340
- LACHAZE, M., Le règne des conseils ou la polysynodie dans l'Administration française, in Revue Politique en Parlementaire, 1934, pp. 483-494
- LANGROD, G., Quelques problèmes de la procédure administrative non-contentieuse en droit administratif composé, in Revue de Science Administrative, 1959, 1
- LANGROD, G. (ed.) La consultation dans l'administration contemporaine, Paris 1972
- LAUBADERE, A. DE Le rôle et la représentation des intérêts professionnels dans la vie administrative française, Annales de la faculté de Droit de Toulouse, Tome VII, Fasc 1, 1959, pp. 179-191
- MEYNAUD, J., Les groupes d'intérêts et l'administration en France, in Revue Française de la Science Politique, 1957, pp. 573-593
- MEYNAUD, J., Les groupes de pression sous la V-ième République in Revue Française de Science Politique, 1962, pp. 691, 692
- MEYNAUD, J., Nouvelles études sur les groupes de pression en France, Paris, 1962
- MIGNOT, G., Les procédures de consultation dans la planification française, in Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, 1970, pp. 595-607
- Organisation du ministère d'Affaires Économiques, Publication du ministère d'Affaires Économiques, 1969
- ROCHE, E., L'enquête et la consultation dans la procédure administrative française, Paris, 1958
- ROBIN, M., Essai sur la représentation des intérêts dans l'organisation des entreprises publiques, in Revue de Droit Publique, 1957, p. 830 e.v.
- SFEZ, L., L'administration prospective, Paris, Armand-Colin, 1970, 431 pp.
- SIDJANSKI, D., Décisions closes et décisions ouvertes, in Revue Française de Science Politique, 1965, pp. 251-269

- SIWEK-POUYDESSEAU, J., La politisation des hauts fonctionnaires en France, in Res Publica, 1974, 303-318
- Traité de Science Administrative, Verzamelwerk, Paris, 1967, Voorwoord Vedel, bijdragen van Auby, Bandet, Buch e.a.
- TROTABAS, L., Le rôle de la représentation des intérêts professionnels dans la vie politique française, Annales de la faculté de Droit de Toulouse, Tome VII, Fasc. 1, 1959, pp. 161-175
- VAN HASSEL, H., Beleidssteun voor ministers, in Acta Politica, 1975, p. 455
- WEBER, Y., L'administration consultative, Paris, 1968.

- (1) Auby en Ducos-Ader, *Droit Public*, 1964, p. 170.
- (2) Wet no. 72, 619 van 5 juli 1972 houdende instelling en organisatie van regio's. *J.O.* 9.7. p7176.
- (3) Marcel Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel* Dalloz, 1972, p. 244.
- (4) Dit was in 1965 95%, B. Chenot, p. 125. Er is geen reden te veronderstellen dat dit percentage veranderd is.
- (5) Dit laatste geldt in ieder geval voor de adviesorganen die betrokken zijn bij de planning: Weber, *L'administration consultative*, p. 280-282.
- (6) Trotabas, *Le rôle de la représentation des intérêts professionnels dans la vie politique française*, *Annales de la faculté de droit de Toulouse*, Tome VII, Fasc. 1, 1959, pp. 161-175.
- (7) Siwek-Pouydesseau, *La politisation des hauts fonctionnaires en France*, *Res Publica*, 1974, pp. 303-318
- (8) Ch. Debbasch, *L'administration au pouvoir, fonctionnaires et politique sous la Vième République*.
- (9) De gegevens voor deze paragraaf zijn onder andere ontleend aan het artikel van H. van Hassel "Beleidssteun voor ministers", in *Acta Politica*, 1975, p. 455 e.v.
- (10) Nader uitgewerkt in een ordonnance van 29.12.1958 (58-1360) (André Hauriou, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Vième éd., Paris 1975, p. 1107).
- (11) Langrod, p. 110, Maurice Hauriou: *Précis de droit administratif et de Droit Public*, 11e editie, 1927, p. 121.
- (12) Langrod, p. 135, in de bijdrage van G. Isaac: "Consultation et procédure administrative non contentieuse".
- (13) M. Hauriou, p. 115: "Trois modalités du pouvoir administratif en principe séparées en confiées à des organes différents, il y a cependant des exemples de confusion des pouvoirs dans le même organe", geciteerd in Langrod, p. 66.
- (14) Langrod, p. 67.
- (15) Langrod, p. 71.
- (16) B. Chenot, *Les institutions administratives françaises*, p. 125.
- (17) Langrod 870, bijdrage R. Gaillat: "La prolifération des institutions consultatives est un autre constatation intéressante à souligner. Le nombre est même difficile à déterminer et les organismes créés sont d'une vitalité fort variable. Une fois nés ils sont rarement supprimés, même s'ils n'exercent plus aucune activité".

- (18) In Langrod pp. 77-79.
- (19) Langrod pp. 869-909.
- (20) Langrod, p. 874.
- (21) Langrod, p. 876.
- (22) Langrod, p. 878.
- (23) Langrod, p. 879.
- (24) Langrod, p. 882.
- (25) Langrod, p. 224.
- (26) Met als zenuwcentrum het Commissariat général au Plan, een permanent college vnl. bestaande uit (technisch deskundige) ambtenaren (Weber p. 168) ten behoeve van de Eerste Minister, welke de opdracht heeft een globaal beleid op te stellen, en als belangrijkste orgaan op de specifieke terreinen de Commissions de Modernisation. Zie G. Mignot; Les procédures de consultation dans la planification française, Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, 1970, p. 199-211. Zie voor de procedure Langrod p. 414-443 en Weber, l'Administration consultative, 166-178. Weber heeft dit proefschrift voornamelijk gewijd aan de "consultation-concertée".
- (27) Weber, p. 286.
- (28) Weber, p. 280.
- (29) Weber, pp. 294, 295.
- (30) Langrod, p. 127.
- (31) Artikel 32 Ordonnance no. 45-1708 van 31 juli 1945 (D. 1945, 197).
- (32) Bijvoorbeeld quorum vereiste C.E. 30-7-1949 Recueil p. 396; "Par une contrôle contentieux, indirect sans doute, mais réel, le juge a doté la consultation d'une régime juridique propre à assurer la spécificité de la fonction et à l'inclure dans la plupart des catégories du Droit Administratif. Il a de même assigné une portée véritable et exacte aux actes consultatifs, exclusive de toute substitution du pouvoir de décision" (Langrod, p. 113).
- (33) G. Isaac, in Langrod p. 143. Weber is daarentegen de mening toegedaan dat het moeilijk en wellicht ongewenst zou zijn een complex geheel als de advisering in strakke regels te vatten, conclusie eerste deel.
- (34) Frans rapport van Table ronde de Liège, 1958, pp. 7-12, 15-16, door Drago, Heilbronner e.a., en Weber, pp. 185-219.
- (35) Weber is daarentegen van mening dat het juridische karakter van het advies toch toestaat dat het advies direct als handeling en niet via de beslissing aangevochten wordt, pp. 215-216.
- (36) Langrod, p. 523 e.v.
- (37) Langrod, p. 530 e.v.

- (38) artt. 69-71 Franse constitutie 1958.
- (39) Zie bijvoorbeeld A. Hauriou et al. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques p. 1107 e.v.
- (40) Langrod, p. 267. Weber noemt dit de 'prépondérance du pouvoir réglementaire', p. 56.
- (41) Dauphin, L'administration consultative centrale, thèse 1932.
- (42) Weber p. 57.
- (43) Drago-Heilbronner: L'administration consultative en France, p. 60.
- (44) C.E. 19-2-1904, Chambre Syndicale des fabricants de chemin de fer, Recueil Sirey. 1904. 3.75: "Il est difficile de voir sur quel principe on pourrait se fonder pour refuser au gouvernement le droit de créer des corps administratifs dès lorsque ces corps ont un caractère consultatif, ou que leur intervention est facultative et amiable; et tant qu'il n'est intervenu aucun texte législatif limitant le droit du gouvernement, celui-ci peut prendre des décrets s'il n'impose aucune obligation à personne, ne porte atteinte à aucun droit et ne lèse aucun intérêt.
- (45) C.E. 27-11-1953, Maretté, Recueil des arrêts du Conseil d'État, p. 517.
- (46) Weber p. 13-50.
- (47) Zie in dit verband ook C. Goyard, La coördination et la consultation dans l'administration publique en France, in Revue internationale de droit comparé, 1974, pp. 747-774.
- (48) Weber p. 23 en B. Chenot: Organisation économique de l'État, p. 183.
- (49) Het Commissariat général au Plan.
- (50) Weber, p. 34.
- (51) Weber, p. 41.
- (52) Weber, p. 43.
- (53) Weber, pp. 45-48, Langrod, pp. 307-335.
- (54) Langrod, pp. 344-365.
- (55) Weber, p. 161: "Chargée de l'étude des disparités entre les prix français et étrangers". (Commission Nathan).
- (56) Weber, p. 35.
- (57) Weber, p. 262.
Langrod, inleiding.
- (58) Weber, p. 61.
- (59) Weber, p. 151, "enquête".
- (60) Weber, p. 154.

- (61) Indien verscheidene departementen bij het beleid zijn betrokken dienen vertegenwoordigers van al die departementen zitting in het adviesorgaan te hebben. Het Comité supérieur de l'Emploi is bijvoorbeeld tripartite samengesteld. Er zitten tien vertegenwoordigers van de overheid in, verdeeld over Affaires sociales (2), Economie et Finances (2), Industrie (1), Agriculture (1), Education nationale (1), Equipement (1), Commissariat général au Plan (1), Délégation à l'Aménagement du territoire (1); tien vertegenwoordigers van de werkgevers, tien vertegenwoordigers van de werknemers en twee leden van de Conseil de l'Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce, die ook uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers bestaat. Langrod, p. 525.
- (62) Weber, p. 102.
- (63) Langrod, p. 167.
- (64) Idem, p. 102.
- (65) Weber, p. 85.
- (66) Er wordt in deze gevallen nogal eens om advies gevraagd aan de meest representatieve professionele organisatie, alvorens tot benoeming over te gaan, Weber p. 105.
- (67) Weber, p. 133.
- (68) Weber, pp. 88-89.
- (69) Weber, p. 90. Bij de centrale overheid zijn alle directeurs van ministeries van rechtswege lid van alle onder het desbetreffende ministerie ressorterende adviesorganen. Zij kunnen vertegenwoordigd worden.
- (70) Langrod, p. 167.
- (71) Langrod geeft de samenstelling van enkele adviesorganen: Le Comité consultatif de la Recherche scientifique et technique, p. 474, Le Comité national de la Recherche scientifique, p. 478, Le Commissariat à l'Energie Atomique, p. 486, Le Commission d'Hygiène industrielle en la Commission de Sécurité du Travail, p. 521, La Commission supérieur des conventions collectives, p. 531 en Le Conseil permanent d'Hygiène sociale, p. 608.
- (72) Weber, p. 127.
- (73) Weber, p. 123.
- (74) Weber, p. 111.
- (75) Weber, p. 129.
- (76) Weber, p. 121.
- (77) Bijvoorbeeld in Langrod, pp. 900, 901.
- (78) In Langrod, p. 901.

- (79) Weber, p. 67.
- (80) In sommige gevallen is het dan aan goedkeuring van hogerhand onderworpen, Langrod, p. 86.
- (81) Weber, p. 206.
- (82) Langrod, p. 99.
- (83) Bijvoorbeeld artikel 13, décret no. 62-475 van 6 mei 1962 geeft de directeur van het Comité national de la Recherche scientifique de mogelijkheid om op advies van de voorzitters van de secties deskundigen uit te nodigen en artikel 71 van het decreet van 10 maart 1958 (Langrod, p. 100) regelt deze bevoegdheid bij de Conseil Supérieur de l'aide Sociale; "Les personnes choisies en raison de leurs connaissances spéciales peuvent être appelées par le ministre à prendre part avec voix consultative aux séances des diverses formations" of "Toute personne dont le concours paraît utile peut participer aux conseils institués auprès du ministère de l'Agriculture avec voix consultative, l'initiative appartenant au ministre d'Agriculture et aux présidents des diverses formations". Langrod p. 100.
- (84) Het ideale aantal personen om mee te werken blijkt ± 15 te zijn.
- (85) Hun aantal is soms aan een limiet onderhevig: Langrod, p.96.
- (86) De Conseil technique des P.T.T. kent zelfs geen plenaire raad, Langrod, p. 97.
- (87) Weber, pp. 71-72.
- (88) Bijvoorbeeld art. 33 décret 19 november 1965 sur le Conseil Supérieur de l'Education Nationale. Weber, p. 72.
- (89) Weber: de aard van de werkzaamheden van de secretaris brengt min of meer mee dat dit vrijwel altijd een ambtenaar is, p. 69.
- (90) Langrod, p. 894.
- (91) Les services des ministères sont chargés du fonctionnement du secrétariat. Il advient même que les tâches de secrétariat soient confiées, pour plusieurs organismes consultatifs, à un seul groupe de responsables: Bonnefoy: Plaidoyer pour l'administration Consultative La Revue administrative, 1971, p. 518.
- (92) Weber, p. 69.
- (93) Weber, p. 70: "bureau" is een dubbelzinnig woord, in dit geval betekent het de voorzitter + vicevoorzitters + 3 leden (soort presidium).
- (94) Art. 24, Ordonnance 58-1360, 29 december 1958.
- (95) Weber, p. 69.
- (96) De vaste algemeen secretaris van de Haut Comité de la Jeunesse is een ambtenaar benoemd door de voorzitter van de ministerraad, Langrod, p. 288.
- (97) De secretarissen van de 6 commissions van de Conseil permanent d'Hygiène sociale worden door de commissies zelf aangewezen. Langrod, p. 603.

- (98) Le Conseil est saisi, au nom du gouvernement, par le Premier Ministre de demander d'avis ou études (art. 2 Ordonnance 29-12-1958). M. Byé, Le Conseil Économique et Social, in Revue Économique, 1962, p. 897-919, p. 918 heeft gepleit voor het wederom in dienst stellen van de C.E.S. ten behoeve van het Parlement, en wel verplicht: "être obligatoirement saisi avant tout débat ou toute décision de sa compétence; défendre obligatoirement son avis devant les commissions parlementaires et le Parlement; contraindre celui à l'accepter ou à le rejeter explicitement", dit om te zamen met andere verbeteringen voor een optimaal functioneren van de Conseil Économique et Social te zorgen. Dit betekent niet dat er geen contact is met het parlement. De mogelijkheid bestaat dat een daartoe aangewezen lid van de C.E.S. de adviezen van de C.E.S. over wetsvoorstellen en -ontwerpen voor het parlement toelicht (art. 69 alinea 2 grondwet).
- (99) Weber, p. 281.
- (100) Zie ook B.8.
Drago-Heilbronner, p. 63.
- (101) Bij de algemeenverbindendverklaring van c.a.o.'s, Langrod, p. 549.
- (102) Langrod, p. 468.
- (103) Bijvoorbeeld: Reflexions sur l'avenir du système de santé-contribution à l'élaboration d'une politique sanitaire, Langrod, pp. 600, 601.
- (104) Althans tot 1970, Langrod, p. 601.
- (105) Weber 256.
- (106) N.b. dit is niet wat in Nederland spontane advisering wordt genoemd.
- (107) Langrod, p. 183: de publieke opinie oefent wel degelijk belangrijke invloed uit op de besluitvorming.
- (108) Langrod, p. 177 e.v.
- (109) Langrod, p. 178.
- (110) Weber, p. 107.
- (111) Drago, Heilbronner, p. 63, deze schrijvers geven overigens ook geen voorbeelden.
- (112) Byé zou graag zien dat de C.E.S. meer van deze mogelijkheid gebruik zou maken om de raad optimaal te laten functioneren: Le Conseil Économique et Social, in Revue Économique, 1962, p. 918.
- (113) Langrod, p. 294. Omdat deze raden te groot zijn wordt zelden van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. Langrod, p. 396.
- (114) Langrod, p. 87.
- (115) Bijvoorbeeld La Commission des maladies mentales, Langrod,
- (116) Bijvoorbeeld het Comité consultatif de la Recherche scientifique et technique heeft tot taak "de proposer au Gouvernement (...) les orientations de la politique scientifique et technique du pays. En réalité, il est revêtu d'un double rôle: faire des commentaires sur l'ensemble

des problèmes de la recherche, et conseiller le Gouvernement pour toutes les actions entreprises dans les domaines de la science et de la technique, Langrod, 475. Zie ook Langrod, p. 522, p. 532.

- (117) Zie over het "avis conforme" Langrod 256, Drago-Heilbronner p. 65, Weber 243-245. Een "avis conforme" wordt bijvoorbeeld vereist voor de beslissing om met een bepaald serum te vaccineren; Drago-Heilbronner p. 65.
- (118) Weber, p. 156-160. Voor de Conseil Économique et Social bevat de grondwet (art. 69 alinea 1) deze adviseerverplichtingen.
- (119) Weber, p. 160.
- (120) Langrod, p. 137: l'organisme donne l'avis" impliceert een consultatieverplichting.
- (121) Voor jurisprudentie, zie Heilbronner-Drago, pp. 63-65 en l'Enquête et la consultation, p. 9.
- (122) Bijvoorbeeld: de Conseil Supérieur de l'Education Nationale, Heilbronner-Drago p. 65.
- (123) Langrod, pp. 144-170, bijdrage van Chrétien.
- (124) Zie pag. 108.
- (125) Definitie van "économie concertée" van F. Bloch-Lainé, A la recherche d'une économie concertée, Paris, 1959, aangehaald in Langrod, p. 451: "une régime dans lequel les représentants de l'Etat (ou des collectivités secondaires) et ceux des entreprises (quel que soit le statut de celles-ci) se réunissent de façon organisée pour échanger leurs informations, pour confronter leurs prévisions et pour, ensemble, tantôt prendre des décisions, tantôt formuler des avis à l'intention du Gouvernement".
- (126) Weber, p. 290.
- (127) Idem, p. 293.
- (128) Langrod, p. 512, consultation spontanée.
- (129) Langrod, p. 512-519.

BIJLAGE: Vragenlijst

- B 1. Regels betreffende de instelling (doen de juridische problemen met betrekking tot art. 87 zich in vergelijkbare vorm voor in het buitenland?).
- B 2. Wat wordt in de literatuur gezegd over de functies van adviescolleges (bijvoorbeeld onderzoek, inbreng, deskundigheid, legitimatie, etc.)?
- B 3. Welke criteria worden gehanteerd bij de samenstelling (deskundigheid, representativiteit)? Hebben ambtenaren ook een plaats in adviescolleges of wordt de ambtelijke advisering strikt gescheiden van de externe advisering?
- B 4. Wat wordt in de literatuur vermeld over de werkwijze (hearings, onderzoek ter plaatse, aantrekken van deskundigen)?
- B 5. Secretariaat: welke regels gelden voor de benoeming van secretarissen (benoeming door het college zelf, door de minister, door de minister met instemming van het college, etc.)?
- B 6. Wat is de verhouding tussen de adviescolleges en het parlement? Komt het voor dat een college advies uitbrengt aan de volksvertegenwoordiging in haar geheel? Zijn de adviezen openbaar?
- B 7. Zijn er adviesraden werkzaam op alle terreinen van overheidsbeleid of zijn er terreinen aan te wijzen waarop geen adviescolleges werken of terreinen waarop de advisering juist van veel betekenis is? Hoewel dit juist in de literatuur over advisering niet zo gauw vermeld zal worden, is het goed attent te zijn op alternatieven.
- B 8. Wie beslist over publicatie van adviezen?
- B 9. Hebben de colleges de bevoegdheid uit eigen beweging advies uit te brengen of adviseren zij alleen gevraagd? Wanneer zij gevraagd adviseren gaat het dan om adviezen over voorgenomen maatregelen of worden "open" adviesaanvragen aan het adviescollege gericht? Is er een consultatieverplichting of een consultatiemogelijkheid? Welke zijn de consequenties voor een beslissing indien niet aan de consultatieverplichting is voldaan?
- B 10. Wat is de invloed van commissies ad hoc op de politieke besluitvorming? Hoe staat het met commissies in een tweepartijstelsel? Is daar de instelling beperkt tot onderwerpen waarbij de partijtegenstelling geen rol speelt?

Dr. J. van Putten

ADVISEREN, MAAR NAMENS WIE?

Enkele opmerkingen over de representativiteit
van externe adviesorganen.

<u>INHOUD</u>	<u>Pag.</u>
1. Inleiding	123
2. De veelvormigheid geïllustreerd	124
2.1. De grondwetswijziging van 1922	124
2.2. De Onderwijsraad	125
2.3. De Academische Raad	127
2.4. De Raad voor de Kunst	129
2.5. De Centrale Raad voor de Volksgezondheid	131
2.6. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening	133
2.7. De Sociaal-Economische Raad	135
2.8. De enquête van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	138
2.9. Samenvatting en evaluatie	141
3. Opvattingen over representativiteit	142
3.1. Representativiteitstheorieën	142
3.2. Het advies van de Sociaal-Economische Raad	144
3.3. Representatie in de praktijk	146
4. Conclusies en suggesties	148
4.1. Overheid en samenleving	148
4.2. Articuleren of aggregeren	148
4.3. De dubbele tang	150
4.4. En dan de burgers nog	151
4.5. Deskundigenraden of inspraakraden?	153
4.6. Een wet op de besluitvorming	155
Noten	157
Bijlage: Organisaties toebedeeld aan departementen	161

1. Inleiding

Sinds vele jaren laten de ministers en hun ambtenaren zich bij de vorming en uitvoering van hun beleid bijstaan door vaste adviescolleges. Deze permanente adviesorganen zijn vooral in het leven geroepen 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. Soms spelen echter ook overwegingen van doelmatigheid een rol: gegeven het streven naar een zekere democratisering van de besluitvorming kan het, wanneer op een bepaald beleidsterrein tal van organisaties activiteiten ontplooiën, voor de overheid doelmatig zijn, deze organisaties te bundelen in één adviesorgaan. Bij de instelling van adviesorganen werd en wordt er veelal vanuit gegaan, dat zij optimaal kunnen functioneren, indien zij zo representatief mogelijk zijn samengesteld.

In dit artikel wordt onderzocht of er samenhang bestaat tussen de structuur en het functioneren van de permanente adviesorganen van de centrale overheid. De structuur wordt daarbij vooral bezien in termen van een "representatieve samenstelling" (wat dat voorshands ook moge zijn), het functioneren vooral in termen van het uitbrengen van unanieme adviezen. (1)

Dit artikel valt in drie delen uiteen. In paragraaf 2 wordt, aan de hand van beschikbare literatuur, aandacht geschonken aan de structuur en het functioneren van achtereenvolgens de Onderwijsraad, de Academische Raad, de Raad voor de Kunst, de Centrale Raad voor de Volksgezondheid, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening en de Sociaal-Economische Raad. Het gaat hier om een volstrekt willekeurige keuze, uitsluitend bepaald door de beschikbaarheid van door derden opgestelde schriftelijke informatie. Daarom kan aan deze beschrijving niet meer dan illustratieve betekenis worden toegekend.

In paragraaf 3 passeren enkele opvattingen over representativiteit de revue. Onder meer wordt aandacht geschonken aan het advies van de Sociaal-Economische Raad over de representativiteit van organisaties van ondernemers en van werknemers.

In paragraaf 4 wordt vervolgens gepoogd, uit het beschikbare materiaal enkele conclusies te trekken. Gezien de aard en de hoeveelheid van het beschikbare materiaal verdienen deze conclusies niet de status van geldige uitspraken maar veeleer die van veronderstellingen. Deze conclusies kunnen als volgt worden samengevat. In de praktijk blijkt het streven naar representativiteit tot de meest uiteenlopende constructies te hebben geleid. De belangrijkste veronderstellingen die uit de bestudering daarvan naar voren komen zijn:

1. De effectiviteit van adviesorganen in termen van unanieme adviezen schijnt af te nemen naarmate het adviesorgaan meer "representatief" is samengesteld.
2. De kans dat het inschakelen van een permanent adviesorgaan ontoereikend is - en dus additionele vormen van inspraak nodig kunnen zijn - neemt toe, naar mate
 - a) er op het betrokken beleidsterrein meer organisaties werkzaam zijn,

- b) op het betrokken beleidsterrein actiegroepen zich laten horen,
- c) de organisatiegraad van de burgers met betrekking tot het beleidsterrein lager is,
- d) de standpunten van de verschillende personen en groepen sterker uiteenlopen.

Deze veronderstellingen nopen tot een grote terughoudendheid ten aanzien van het instellen van nieuwe c.q. het handhaven van bestaande "inspraakraden". Op verschillende gronden kan rechtstreekse raadpleging door organen van de overheid de voorkeur verdienen boven inschakeling van een intermediair als een - al dan niet permanent - adviesorgaan.

Ten slotte wordt gepleit voor de totstandkoming van zo iets als een "wet op de besluitvorming" waarin onder meer de inspraak van de burgers en hun organisaties en, in samenhang daarmee, de normen voor de instelling, samenstelling, werkwijze en bevoegdheden van permanente adviesorganen van de centrale overheid worden geregeld.

2. De veelvormigheid geïllustreerd

Het klinkt een beetje eufemistisch, te stellen dat in deze paragraaf een poging zal worden ondernomen, de veelvormigheid in selectiesystemen en representativiteitscriteria aan de hand van een aantal voorbeelden te illustreren. Wat eigenlijk vooral zal worden gedemonstreerd is de ondoorzichtigheid die ook dit aspect van ons radenstelsel kenmerkt.

2.1. De grondwetswijziging van 1922

Ondoorzichtigheid is zeker nooit de bedoeling van onze grondwetgever geweest. Bij de behandeling van Troelstra's befaamd geworden amendement op de Grondwet, in november 1921, had de Tweede Kamer een tamelijk heldere voorstelling van wat werd beoogd. "De instelling van vaste collegiën van advies en bijstand geschiedt krachtens de wet, die tevens regelen inhoudt omtrent hunne benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid", aldus de tekst van Troelstra's voorstel zoals deze ten slotte (zonder hoofdelijke stemming!) werd vastgesteld. Achter de formulering "krachtens de wet" gingen de volgende bedoelingen schuil. Er zou een organieke wet moeten komen die algemeen geldende regels zou moeten inhouden voor de benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheden van de adviesorganen van de regering. De instelling van de afzonderlijke adviesorganen zou dan bij algemene maatregel van bestuur (krachtens die organieke wet) kunnen geschieden, en hetzij onmiddellijk daarna, hetzij na een aanloopperiode zou aan de Staten-Generaal een wetsontwerp ter bekrachtiging van deze algemene maatregel van bestuur worden aangeboden. (2)

Jammer genoeg is die organieke wet er nooit gekomen. Misschien moet men zelfs stellen dat reeds ten tijde van de grondwetswijziging van 1922 het leven sterker was dan de leer. Kon toen van wildgroei nog moeilijk worden gesproken, een zekere verscheidenheid was onmiskenbaar reeds aanwezig. De Hoge Raad van Arbeid was deels paritair uit vertegenwoordigers van werkgevers en van werknemers samengesteld, deels uit deskundigen op het terrein van de sociale wetgeving.

(De Raad was in 1919 bij Koninklijk Besluit in het leven geroepen; de sinds 1922 vereiste wettelijke bekrachtiging liet nog jaren op zich wachten.) Maar daarnaast ontstond reeds een zekere woekering van "adviesorganen" op sociaal-economisch terrein, die zichzelf samenstelden, zich als "representatief" bij de regering aandienden en vervolgens enige "erkenning" ondervonden. Zo was er bijvoorbeeld een Middenstandsraad, opgekomen uit de vrije vereniging van de middenstandsorganisaties. Na zich te hebben geconstitueerd had deze Raad zich tot de regering gewend om officiële erkenning als adviesorgaan voor middenstandsangelegenheden te verkrijgen. Op soortgelijke wijze was een Nijverheidsraad tot stand gekomen. (3)

2.2. De Onderwijsraad

Daarentegen was de Onderwijsraad reeds aanstonds van een wettelijke grondslag voorzien. De Wet houdende instelling van eenen Onderwijsraad werd in november 1918 bij de Tweede Kamer ingediend en na een voorspoedige parlementaire behandeling in maart 1919 in het Staatsblad afgekondigd. De instelling was een van de vruchten van het werk van de Bevredigingscommissie, de staatscommissie-Bos, die een einde moest maken aan de schoolstrijd. De taken van de Raad waren evenwel niet tot het lager onderwijs beperkt. Minister De Visser, die voor de indiening van het wetsontwerp verantwoordelijk was, vond ook "inzonderlijkheid ten aanzien van het hooger onderwijs zulk een Raad onontbeerlijk: tot wering van een onnodige concurrentiezucht tussen de rijksuniversiteiten kon het beste een geheel onpartijdig college de regering adviseren wat voor het onderwijs in bepaalde gevallen al of niet nodig is". (4)

"Een geheel onpartijdig college", zo schreef de minister. Ten aanzien van de recrutering van de leden bracht dit standpunt mee, dat hij zich keerde tegen groepsvertegenwoordiging in de Raad. Verscheidene leden van de Tweede Kamer hadden in het voorlopige verslag de vrees geuit, dat de Kroon niet steeds personen zou benoemen, welke door onderwijskringen als voormannen worden beschouwd. Zij verlangden een aantal leden, vertegenwoordigers van de onderwijzers, hetzij rechtstreeks door dezen aangewezen, hetzij door dezen aan de Kroon ter benoeming voorgedragen. (5) De minister wees dit denkbeeld van de hand. Het grote gevaar zou dreigen "dat elk der leden met een soort imperatief mandaat van de vereniging die hij representeert ter vergadering kwam en juist verloren ging de vrije en loyale gedachtenwisseling, die de meest rijke vruchten voor het onderwijs kan opleveren". Zijnerzijds zou de Raad bij zijn beraadslagingen vertegenwoordigers van vakverenigingen kunnen horen. (6)

De volksvertegenwoordiging stemde ermee in dat de samenstelling van de Raad werd overgelaten aan het beleid van de Kroon. In de praktijk betekende dit niet dat de Kroon geen rekening hield met de in het volk aanwezige opvattingen. In de rede waarmee minister De Visser de Raad op 23 juni 1919 installeerde zei hij onder meer, in de aanwezigen als het ware de geestelijke stromingen te zien vertegenwoordigd, die zich op het terrein van het onderwijs heden ten dage doen gelden. "Gij zijt voor mij de verpersoonlijking van de eischen, die

op dit ogenblik het onderwijs in Nederland aan den bewindsman stelt: de dragers van onderwijsidealen, die aan de werkelijkheid der volksbehoefte zijn ontleend". Deze zienswijze werd door de voorzitter van de Raad, dr. H. Bavinck, gedeeld: "Als wij bij de aanvaarding van deze omvangrijke taak met eenigen moed aan den arbeid gaan, dan ontleenen wij dien (...) voorts ook aan de samenstelling van den Raad zelve, waarin mannen en vrouwen zitting hebben, die niet alleen verschillende deelen van het onderwijs, maar ook allerlei geestesrichtingen vertegenwoordigen en nochtans tot samenwerking van harte bereid zijn". (7)

H. Drop, aan wiens dissertatie over de Onderwijsraad het bovenstaande is ontleend, typeert de Raad overigens niet als overleginstantie, maar als deskundigenorgaan. "Onder de deskundigenorganen treft men alle vormen van samenstelling aan, waaronder de tussenvorm van een gedeeltelijke samenstelling met vertegenwoordigend karakter (bijvoorbeeld de Academische Raad, de Raad voor de Kunst). Zal de representativiteit in de overleginstanties ruggespraak met de benoemde groepen niet uitsluiten, de representanten in de deskundigenorganen zijn vertrouwensmannen van de groep, waarvoor zij optreden: ruggespraak wordt daar niet gewaardeerd - is in de regel ook verboden". (8)

Over de verrichtingen van de Raad laat Drop zich in het algemeen lovend uit. Zijn waardering geldt in het bijzonder de derde afdeling van de Raad, de afdeling voor het lager onderwijs, het kweekschoolonderwijs en het kleuteronderwijs. Deze afdeling had het zeker in het begin erg moeilijk, gezien de achterliggende schoolstrijd. De adviezen hielden niet zelden compromissen in. Uit getuigenissen over die tijd kan men vernemen dat de leden elkaar ten slotte wel vonden, hoewel het ter vergadering warm kon toegaan. De bijdrage van de afdeling aan de jurisprudentievorming heeft, aldus Drop, aan de hoogste verwachtingen voldaan. Ook ten aanzien van maatregelen van algemene strekking konden, technisch-juridisch gezien, geen gefundeerder adviezen worden verwacht. (9)

Dat een onafhankelijke opstelling de positie van de Raad in gevaar zou kunnen brengen klinkt door in enkele recente uitlatingen. Kortheidshalve wordt met één citaat volstaan: "Er zijn enkele aanwijzingen dat deze zelfstandigheid niet in goede aarde valt. Juist zij, die het onderwijs, meer dan nodig is, binnen de politiek trekken - de huidige minister van onderwijs beschouwt het als een hefboom tot maatschappelijke hervorming - ergeren zich wellicht aan de zelfstandigheid van een zich aan niemand of niets verzwagerd hebbend college dat af en toe (.....) een scherp onaanvaardbaar liet horen uit eerbied voor de wet, ter bevordering van het werkelijk onderwijskundig behartenswaardige. Niet uitgesloten is dat men overweegt de Onderwijsraad vrij ingrijpend te reformeren om minder last van hem te ondervinden. Hij zou in dat geval slachtoffer worden van zijn plichtsbetrachting". (I.A. Diepenhorst, Onderwijsraad op de helling? Nederlandse Gedachten, jg. 32, nr. 3; 17 januari 1976, blz. 2).

2.3. De Academische Raad

Hoewel het misschien aanvechtbaar is, ervaringen uit de eerste helft van deze eeuw met die uit de tweede helft te vergelijken, kan ongetwijfeld illustratieve betekenis worden toegekend aan het contrast dat de Academische Raad anno 1976 oplevert met de Onderwijsraad, zoals door Drop beschreven. Wat de Academische Raad betreft kan te rade worden gegaan bij het "Verslag van de globale inventarisatie van de positie van de Academische Raad onder de WUB en het op grond daarvan geformuleerde advies van de Commissie voor de Bestuurshervorming", onder de titel "De Academische Raad belicht" in januari 1976 gepubliceerd. (10)

De Academische Raad is bij de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs van 1961 in het leven geroepen. De wetgever dacht aan de Academische Raad drie hoofdtaken toe: advies aan de regering en de instellingen voor wetenschappelijk onderwijs, overleg tussen de instellingen en met de regering, en coördinatie in de taakverdeling tussen de instellingen. Als organen kent de Raad de Plenaire Raad, de Dagelijkse Raad, Secties en Commissies.

Hoewel de instellingen van het begin af rechtstreeks in de Raad vertegenwoordigd zijn geweest, werd het optreden van de organen van de Raad in belangrijke mate beheerst door het wettelijk voorschrift dat de leden zouden stemmen zonder last of ruggespraak. De leden van de Raad stelden zich vrijwel zonder uitzondering op het standpunt dat zij - hoewel aangewezen door Curatoren en Senaten - bij hun beschouwingen à titre personnel spraken (blz. 34).

Aan het einde van de jaren zestig rezen, in niet onbelangrijke mate onder invloed van het studentenprotest, bezwaren tegen de samenstelling en de werkwijze van de Raad en zijn organen. "Wat door minister Cals in 1960 nog als een groot goed werd verdedigd (de leden van de A.R. zijn geen lasthebbers van de instellingen; en de instellingen zijn formeel en moreel niet gebonden aan de uitspraken van de Raad), werd toen gezien als punt van groot bezwaar". (blz. 33)

In de Wet Universitaire Bestuurshervorming, die op 1 januari 1972 van kracht werd, is aan deze bezwaren grotendeels tegemoet gekomen. De positie van de Raad veranderde ten aanzien van de samenstelling van de Plenaire Raad, de Dagelijkse Raad en de Secties, ten aanzien van besluitvorming binnen de Plenaire Raad en ten aanzien van de taken van de Raad.

De universiteitsraad van iedere instelling wijst voor de Plenaire Raad een delegatie van drie leden aan, onder wie de rector magnificus. Voorts is iedere instelling met één lid (aangewezen door de universiteitsraad) vertegenwoordigd in de Dagelijkse Raad. In beide organen hebben ook Kroonleden zitting. Voor wat betreft de leden van de secties dragen de desbetreffende (sub) faculteitsraden de leden voor benoeming voor aan de Plenaire Raad.

De belangrijkste wijziging heeft betrekking op de besluitvorming binnen de Plenaire Raad en de Dagelijkse Raad. Bepaald werd dat de

Academische Raad namens de daarin vertegenwoordigde instellingen aan de Kroon en de minister advies zou uitbrengen. Bij de besluitvorming daarover brengt iedere instelling één stem uit en hebben de Kroonleden een adviserende stem. Over de besluitvorming binnen de secties heeft de WUB zich niet uitgesproken.

Het lezen van de evaluatie door de Commissie voor de Bestuurshervorming is geen opwekkende bezigheid. Door de instellingen wordt niet altijd onderkend dat samenwerking in de A.R. noodzakelijk is voor de toekomst van de universiteiten en hogescholen. De instellingen en de regering bieden de Raad lang niet altijd de ruimte die noodzakelijk is om te kunnen functioneren. De instellingen stelden zich de laatste jaren meer tegenover de regering op dan voorheen. In de eerste acht jaren van zijn bestaan heeft de A.R. zich vooral gemanifesteerd als een adviesorgaan aan de regering. De laatste jaren stelt de A.R. zich meer uitdrukkelijk op als een spreekbuis van de instellingen. Daardoor is de afstand tussen beleidsvoorbereiding in de A.R. en de beleidsbepaling door regering en parlement vergroot. (blz. 6). Temidden van een aantal andere knelpunten noemt de commissie de besluitvorming van de Plenaire Raad (en in mindere mate van de Dagelijkse Raad). Hier wreken zich thans de door de WUB aangebrachte wijzigingen in de positie van de Raad.

De besluitvorming wordt gekenmerkt door het feit dat het zwaartepunt ervan niet binnen maar buiten de vergadering ligt, i.c. binnen de universiteitsraden van de afzonderlijke instellingen. Dit betekent dat de discussies en vooral de meningsvorming in de A.R. vaak reeds bij voorbaat te sterk aan banden zijn gelegd. Een A.R.-advies moet méér zijn dan een optelsom van de standpunten van de afzonderlijke instellingen. Deze zelfstandige verantwoordelijkheid komt in de praktijk niet (of niet voldoende) tot haar recht. Het kan gebeuren dat het resultaat van de discussies, neergelegd in een advies aan de regering, niet een coherent advies is, maar een college van afzonderlijke standpunten. Op zichzelf is een verdeeld advies geenszins een bezwaar, maar het feit dat de A.R. bij belangrijke beleidsvoornemens van de regering namens de instellingen een samengesteld advies uitbrengt, vergroot de keuze en handelingsvrijheid van de regering. Dit doet afbreuk aan de doelstellingen van de A.R. en aan de universitaire belangen.

Deze wijze van besluitvorming is voorts van grote invloed op de positie van de Kroonleden. Doordat de standpunten van de instellingen vóór het beraad in de A.R. zelfsgrotendeels al zijn bepaald, gaat de zin van de inbreng van de Kroonleden verloren. (blz. 9)

De commissie heeft enkele mogelijke oplossingen overwogen die verbetering zouden kunnen brengen in de genoemde knelpunten. Met betrekking tot de besluitvorming valt te denken aan wetswijzigingen, die bewerkstelligen dat bij advisering van de Kroon of de Regering alle leden van de Plenaire Raad (inclusief de Kroonleden) hoofdelijk stemmen zonder last of ruggespraak, waarbij vertegenwoordigers van de instellingen overigens wel rekening dienen te houden met wat binnen de instellingen leeft. Maar de commissie acht het vooral zaak dat de mentaliteit van de instellingen ten aanzien van de Raad

wordt veranderd. Wetswijziging biedt als instrument tot het wegnemen van de gesignaleerde knelpunten maar beperkte mogelijkheden (blz. 11/12).

2.4. De Raad voor de Kunst

Ongeveer gelijktijdig met de herbezinning op de samenstelling en de werkwijze van de Academische Raad ontstond behoefte aan beraad over de vraag, welke wijzigingen dienen te worden aangebracht in de taak, de structuur en de werkwijze van de Raad voor de Kunst. Reeds bij het eerste lustrum van de Raad, in 1961, had H.Th.J.F. van Maarseveen scherpe kritiek geuit op het functioneren van de Raad. Onder meer vond hij het bezwaarlijk dat de leden van de Raad niet de stem van een organisatie laten horen; beter zou het zijns inziens zijn als de leden zich tegenover hun groeperingen dienen te verantwoorden. Zoals de toestand zich had ontwikkeld kregen de kunstenaarsorganisaties geen rechtstreekse greep op de meningsvorming binnen de Raad. (11)

Op advies van de Raad voor de Kunst stelde de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk in april 1970 een commissie in, in de wandeling naar haar voorzitter de commissie-Koopmans genoemd, die de wenselijkheid van wijzigingen in de taak, de structuur en de werkwijze van de Raad zou moeten bestuderen en eventueel voorstellen zou moeten doen tot wijziging van de wet op de Raad voor de Kunst. De commissie bracht in juni 1971 een eerste rapport uit.

Bij het bestuderen van de kritiek op de samenstelling en de werkwijze van de Raad beperkte de commissie zich niet tot de opmerkingen van Van Maarseveen. Gebrek aan representativiteit en deskundigheid bleek een veel voorkomende klacht, maar de commissie tekende hierbij aan, "dat op het punt van de samenstelling de denkbeelden welke in de discussie naar voren werden gebracht de grootste heterogeniteit en tegenstrijdigheid vertonen. Men is het erover eens dat de Raad representatiever en deskundiger moet worden samengesteld, maar de gedachten over de inhoud van deze begrippen en over de wijze waarop deze verbetering bereikt kan worden, verschillen sterk". (blz. 14) In de kritiek op de Raad kwam een vijftal elementen naar voren, die rechtstreeks verband hielden met de wijze van samenstellen:

- a) de voordrachten uit de deelnemende organisaties dienen enkelvoudig te worden;
- b) het contact tussen lid en organisatie dient tijdens de periode van lidmaatschap te blijven functioneren;
- c) de leden dienen niet eenzijdig gerecruteerd te worden uit de rangen van "gevestigden";
- d) niet-leden dienen gemakkelijker te worden toegelaten tot het werk van de Raad;
- e) de gemotiveerdheid en geschiktheid van de leden tot deelname aan beleidsvoorbereidende werkzaamheden dienen verzekerd te zijn.

Onder omstandigheden kunnen de verschillende wensen tot elkaar in tegenstelling staan, concludeerde de commissie. Representativiteit is geen absolute garantie voor deskundigheid en omgekeerd. Zij sluiten elkaar echter evenmin uit. De commissie heeft toen gezocht naar een tussenoplossing en daarbij gebruik gemaakt van de gedachte van een "kiescollege".

De volgende aanbeveling kwam uit de bus: De Raad bestaat uit tussen de 25 en 40 leden. De leden worden benoemd door de Kroon op enkelvoudige voordracht van een samenstellingscommissie. De leden van de samenstellingscommissie worden benoemd door de minister van C.R.M., op voordracht van door die minister aan te wijzen organisaties of instellingen. Gedacht werd aan een commissie van tien tot vijftien leden.

De samenstelling van de samenstellingscommissie zou zodoende gekenmerkt worden door een zekere mate van representativiteit voor alle gebieden waarmee de Raad in aanmerking komt. Als voordeel daarvan werd beschouwd dat op deze wijze reeds een eerste aanzet zou worden gegeven voor de representativiteit van de Raad, zij het dan ook trapsgewijze. De samenstelling zou bij haar selectiewerkzaamheden gebonden zijn aan het voorschrift dat een meerderheid van de Raadsleden kunstenaar is en dat in de samenstelling van de Raad de wederzijdse betrokkenheid van kunst en samenleving tot uitdrukking komt. De Raad zelf zou de bevolking bij de gedachtenvorming over het cultuurbeleid moeten betrekken en ervoor zorg moeten dragen dat opvattingen daarover, tot uitdrukking gebracht door organisaties en groepen uit de samenleving, bij de voorbereiding van de adviezen zouden worden betrokken.

De commissie was "vrij eensgezind" over de aldus gevonden combinatie van representativiteit, deskundigheid en openheid. De vondst van de samenstellingscommissie werd de commissie-Koopmans echter niet in dank afgenomen, zo bleek nadat het eerste rapport was gepubliceerd. Het rapport lokte 25 commentaren uit. "Vrijwel eensgezind werd het plan (...) een samenstellingscommissie in te schakelen van de hand gewezen", aldus de commissie in haar eindrapport. "Men overwoog daarbij dat op deze manier de problemen niet werden opgelost, maar juist werden geschapen; dat een dergelijke commissie waarschijnlijk zou uitgroeien tot een "college van regenten"; dat zo de weg naar vriendjespolitiek en koehandel werd vrijgemaakt, enz. enz."

De commissie heeft daarop het denkbeeld van een samenstellingscommissie laten varen en in plaats daarvan unaniem voorgesteld dat twee vijfde van het aantal leden van de Raad wordt benoemd door de Kroon op enkelvoudige voordracht van door de Minister aan te wijzen representatieve organisaties van kunstenaars; voorts dat twee vijfde van het aantal leden wordt benoemd door de Kroon op enkelvoudige voordracht van door de Minister aan te wijzen organisaties en instellingen die werkzaam zijn op een breder terrein van kunst en cultuur; en dat ten slotte een vijfde van het aantal leden direct wordt benoemd door de Kroon.

Dit voorstel werd als een compromis ervaren. Het compromissaire karakter betrof vooral de aanbeveling betreffende de benoeming van "Kroonleden". Over de wenselijkheid van het lidmaatschap van niet door organisaties voorgedragen personen bestonden namelijk aanvankelijk diepgaande meningsverschillen. Er bleven overigens vaagheden. Wanneer wel en wanneer niet sprake is van "representatieve organisaties van kunstenaars" werd niet aangegeven. Ook werd de commissie het niet eens over de meest wenselijke omvang van de Raad. De commissie noemde wel een aantal overwegingen met betrekking tot de omvang, onder meer dat de Raad groot genoeg moet zijn "om een redelijke

mate van representativiteit en schakering in deskundigheid te kunnen realiseren". (12)

In haar wetsontwerp Nieuwe Bepalingen betreffende de Raad voor de Kunst, ingediend op 30 augustus 1974 (zitting 1973-1974, nr. 13035), is de regering zowel wat de samenstelling als wat de omvang betreft de commissie-Koopmans gevolgd. De omvang van de Raad is niet in het wetsontwerp vastgelegd maar zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Ten aanzien van de samenstelling stelt het wetsontwerp onder meer dat zoveel mogelijk twee vijfde gedeelte van het aantal leden van de Raad wordt benoemd "op enkelvoudige voordracht van door onze minister aan te wijzen organisaties van kunstenaars". Het vereiste dat deze organisaties "representatief" moeten zijn is niet overgenomen.

2.5. De Centrale Raad voor de Volksgezondheid

Een structuur die sterk afwijkt van de hiervoor genoemde voorbeelden toont de Centrale Raad voor de Volksgezondheid, ingesteld in 1958, ingevolge de in 1956 tot stand gekomen Gezondheidswet. Deze Raad is paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van overheidsorganen en representanten van particuliere instellingen die werkzaam zijn op het gebied van de volksgezondheid.

Deze structuur hangt nauw samen met de taak die de wet aan de Raad heeft opgedragen: "Het is de taak van de Centrale Raad door overleg de samenwerking te bevorderen tussen Onze Minister en de openbare lichamen en diensten en de particuliere rechtspersonen en instellingen, welke zelf of wier leden werkzaam zijn op het gebied van de volksgezondheid" (artikel 3). Pas in artikel 14 van de wet wordt melding gemaakt van de adviserende functie van de Raad: "De Centrale Raad brengt aan ieder Onzer Ministers op verzoek of uit eigen beweging advies uit omtrent onderwerpen, welke van belang zijn voor de volksgezondheid".

Ter gelegenheid van het vijftienjarig bestaan van de Raad, in 1971, heeft het secretariaat een poging tot evaluatie van de arbeid van de Raad ondernomen. In het rapport dat als vrucht van deze evaluatie is verschenen (13) wordt gesteld dat de overlegfunctie en de adviesfunctie van de Raad nimmer los van elkaar kunnen worden gezien. Een uitgebracht advies is immers veelal vrucht van gevoerd overleg. Doordat echter niet alle gevoerd overleg in de vorm van adviezen kan worden geconcretiseerd, beïnvloedt het overleg ook langs andere wegen de ontwikkelingen van de gezondheidszorg. Het is daarbij dan vaak moeilijk, het effect van 's Raads arbeid na te gaan, laat staan dat te kwantificeren. (blz. 2)

Bij het overleg in de Centrale Raad is in slechts beperkte mate feitelijke bereidheid gebleken tot het doen van concessies terwille van wat als het algemeen belang wordt aangeduid. "Te vaak nog blijkt de geneigdheid tot het aangaan van een compromis in het overleg te worden geremd c.q. beperkt door de vrees dat de "eigen" achterban niet bereid zal zijn, gevolg te geven aan datgene waarmede een Raadslid (of een groep van Raadsliden) zou willen stemmen" (blz. 12). Een dergelijk oordeel lijkt op dat van de commissie voor de bestuurs-hervorming over het overleg in de Academische Raad. De bepaling in

het reglement van orde van de Centrale Raad, dat de leden zonder last of ruggespraak stemmen doet aan de beduchtheid voor vervreemding van de eigen achterban kennelijk niet of nauwelijks af.

Een verschil bestaat er met de commissie voor de bestuurshervorming als het gaat om de waardering van verdeelde adviezen. "Anderzijds ontstaan bij sterk divergerende opvattingen soms compromissen waarin de wezenlijke geschilpunten in feite blijven bestaan. In een dergelijke situatie ziet men ook wel dat het steunvlak voor het compromis zo klein is geworden dat dit voor de beleidsvorming nog nauwelijks waarde heeft. In dit verband is het amper nog een vraag of het niet verre de voorkeur verdient de tegenstelling tussen de standpunten, alsmede de consequenties daarvan, duidelijk te laten blijken om vervolgens de beslissing te laten nemen in het (politieke) beleidsvlak". (blz. 13).

Mede in verband met de maatschappelijke ontwikkelingen sinds 1956 wordt steeds sterker betwijfeld of het destijds als compromis aangevaarde pariteitsbeginsel nog wel als een juist criterium voor de samenstelling van de Raad kan worden aangemerkt. Het blijkt dat door verschillende groeperingen (consumentenorganisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties, groeperingen van beoefenaren van paramedische beroepen, vroedvrouwen, enz.) aanspraken worden gemaakt op een vertegenwoordiging in de Raad. Voor wat betreft de organisaties die in de Raad zijn vertegenwoordigd rijst de vraag of het aantal van de door hen bezette zetels nog wel in overeenstemming is met ieders aandeel in de totaliteit van de gezondheidszorg.

Nu men minder dan in de jaren vijftig geneigd is de taak van de overheid en die van de particuliere organisaties op het terrein van de gezondheidszorg als concurrerend te beschouwen, lijkt een strikte handhaving van het pariteitsbeginsel ook steeds minder zinvol. De samenstelling van jongere organen, zoals de Voorlopige Raad voor de Milieuhygiëne, wijst ook duidelijk in een andere richting. In deze Raad is slechts een beperkt aantal vertegenwoordigers van lagere overheden opgenomen. Daarbij komt dat men moeilijk voorbij kan gaan aan het grote absentieïsme van de vertegenwoordigers van de rijks-overheid in de raadsvergaderingen (blz. 13/14).

In een slotbeschouwing gaat de oud-secretaris van de Centrale Raad, mr. De Groot, nader in op de verhouding tussen de leden en hun achterban, en in verband daarmee de binding van deze achterban aan de inhoud en de strekking van adviezen die de Raad heeft uitgebracht. "Bij de overheidsvertegenwoordigers lag dit vrij eenvoudig: zij kunnen hun achterban niet binden (...). Bij de vertegenwoordigers van het particulier initiatief lag dat misschien anders. De vraag: zijn zij leden of vertegenwoordigers, kwam in 1961 in de 21e vergadering aan de orde, doordat de aan het bewind zijnde minister, anders dan zijn voorganger, van oordeel bleek te zijn dat een organisatie gehoord was, als zij in de Raad vertegenwoordigd was en een onderwerp daar aan de orde was (geweest). Consequente doorvoering van dit stelsel zou tot gevolg hebben dat de raadsleden moeten zorgen namens hun organisatie te kunnen spreken, waardoor een zodanig overleg nodig zou zijn, dat slechts met grote vertraging door de Raad zou kunnen worden gewerkt.

Nadat de Minister geweigerd had overleg te plegen met het Hoofdbestuur van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunde over een materie, die in de Raad aan de orde was geweest, werd vooral met deze organisatie overleg gepleegd over de problematiek, die hierdoor ontstond. Men vond een redelijke middenweg: zoveel mogelijk zouden de organisaties zich ervan onthouden zich nog eens afzonderlijk tot de Minister te wenden, maar als zij dit in bijzondere gevallen noodzakelijk achtten, zou de Raad daartegen geen bezwaar maken. Sindsdien heeft de praktijk zich zodanig ontwikkeld, dat de organisaties zich steeds het recht voorbehouden ook afzonderlijk met de bewindslieden overleg te plegen. Uiteraard hebben de bewindslieden van hun kant eveneens de vrijheid bepaalde organisaties afzonderlijk te horen". (blz. 56)

Met deze laatste opmerking is de wenselijkheid van het horen van nog andere personen of instanties dan het wettelijk ingestelde adviesorgaan binnen de gezichtskring gekomen. Dit aspect heeft ook betekenis gekregen bij de beleidsvoorbereiding op andere terreinen, onder meer dat van de ruimtelijke ordening (13).

2.6. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening

Er zit een zekere ironie in de ontwikkeling van de "insprekerij" op het gebied van de ruimtelijke ordening. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening is door de Tweede Kamer bij de behandeling van het ontwerp van Wet op de Ruimtelijke Ordening min of meer als een ondergeschoven kind, namelijk bij amendement, in het leven geroepen. In het decennium van zijn bestaan heeft de Raad zich evenwel ontwikkeld tot organisator van bijna gigantische inspraakactiviteiten. De oprichting van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening is vooral ingegeven door het verlangen van een juiste afweging van belangen. De indiener van het amendement, het KVP Tweede-kamerlid Van Vliet, stelde het aldus: "Waar de beïnvloeding vooraf door de Staten-Generaal veelal zal ontbreken, moet op andere wijze getracht worden een vertegenwoordiging uit onze samenleving in het werk van de (ambtelijke) rijksplanologische commissie en de rijksplanologische dienst te betrekken, teneinde de resultaten van dit werk, alvorens de regering besluiten neemt, te kunnen toetsen aan de inzichten van vertegenwoordigers van onderscheiden groepen, organen en lichamen, die met de maatregelen van ruimtelijke ordening in belangrijke mate te maken hebben". (14)

Volgens het Besluit op de Ruimtelijke Ordening kan de Raad slechts van advies dienen over "hoofdlijnen en beginselen, welke van algemeen belang zijn voor de ruimtelijke ordening". Beleidsbeslissingen op korte termijn werden hiertoe aanvankelijk niet gerekend. Daarin kwam verandering toen de regering in 1973 de figuur van de "planologische kernbeslissingen" introduceerde, en dit begrip "planologische kernbeslissingen" onder druk van verschillende kanten geleidelijk zo werd geïnterpreteerd, dat daaronder ook belangrijke concrete maatregelen op korte termijn kunnen vallen.

De procedure met betrekking tot de planologische kernbeslissingen is aldus. Beleidsvoornemens op het gebied van de ruimtelijke ordening, waaraan de ministerraad de status van planologische kernbeslissing

heeft toegekend, worden gedurende twee maanden voor ieder ter inzage gelegd. Door middel van een bericht in de Staatscourant en advertenties in dag- en nieuwsbladen wordt daarop de aandacht van de bevolking gevestigd. In die periode van twee maanden kan iedereen schriftelijk zijn of haar mening over het beleidsvoornemen kenbaar maken. Vervolgens stelt de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (in bepaalde gevallen een ander adviesorgaan) een openbaar advies over het beleidsvoornemen op. Daarbij moet aandacht worden geschonken aan de binnengekomen reacties. Ook kan de Raad ten behoeve van zijn advies openbare hoorzittingen houden. Binnen ten hoogste zeven maanden nadat het beleidsvoornemen ter inzage heeft gelegen, brengt de Raad advies aan de regering uit. (15)

In de inleiding van het Jaarverslag 1974 van de Rijksplanologische Dienst is een schets gegeven van de advisering over de Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening, die de regering op 28 december 1973 aan de Tweede Kamer heeft toegezonden. De nota is op 1700 adressen ter visie gelegd. Eind december 1974 waren 18.000 exemplaren van de nota in omloop, de meeste via verkoop. Voorts zijn 8.500 exemplaren van een samenvatting gratis verspreid.

"Het lijkt niet overdreven te zeggen dat rond de Oriënteringsnota de grootste inspraakactie is tot stand gekomen welke ooit in ons land plaatsvond. Deze inspraak is door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening langs diverse wegen gestimuleerd. De Raad heeft zelf 17 hoorzittingen gehouden, waarbij beurtelings aan organisaties, verenigingen, instellingen, actiegroepen en individuele insprekers de gelegenheid is geboden hun commentaren op de Oriënteringsnota toe te lichten. Daarnaast heeft de Raad de Provinciale Opbouworganen gevraagd, de inspraak van bewoners op regionaal en plaatselijk niveau te organiseren en te begeleiden". (16)

Een eerste globale analyse leert, aldus het jaarverslag, dat de belangstelling vooral is gekomen van de zijde van de professionele belangenorganisaties en -verenigingen, van de grote steden, van de kleinere kernen, van milieuorganisaties, lokale belangengroepen, landbouworganisaties, stedenbouwkundige adviesbureaus en politieke werkgroepen. Voorts wordt geconstateerd dat de Oriënteringsnota vooral werd beoordeeld vanuit de problemen van de desbetreffende regio of vanuit een thematische benadering (bijvoorbeeld verkeer en vervoer of milieu). Vrij algemeen werden de gestelde termijnen aan de korte kant bevonden. Men bleek meer tijd nodig te hebben om de achterban te raadplegen.

Hoe werd gereageerd op pogingen om de "bewonersinspraak" te stimuleren? Ook hierover geeft het jaarverslag enige informatie.

Enkele voorbeelden: In Drenthe werden 80 organisaties aangeschreven en werden in alle regionale dagbladen advertenties geplaatst.

Resultaat: zestig aanwezigen op een voorlichtingsbijeenkomst in Assen en de vorming van drie werkgroepen waarbij ongeveer dertig personen waren betrokken.

In Oost-Gelderland werden 1800 uitnodigingen en 560 samenvattingen verzonden. Ongeveer 300 belangstellenden woonden discussieavonden bij.

Voor Midden-Gelderland zijn deze getallen: 700 samenvattingen en 270 belangstellenden, en voor het westen van Gelderland 650 samenvattingen en 300 belangstellenden. In Utrecht werd de bevolking door middel van persberichten opgeroepen zich aan te melden voor discussie- en gespreksgroepen. Er meldden zich 20 personen aan. Op 3000 uitnodigingen in Noord-Holland kwamen 250 reacties. Enkele gespreksgroepen kwamen tot stand. Ter afronding van de gespreksgroepen vond een studiedag plaats met 33 deelnemers, "waar echter geen eindconclusies zijn geformuleerd". In Zuid-Holland zijn vier bijeenkomsten belegd. Ze werden aangekondigd via advertenties in de pers. Het lag in de bedoeling bij voldoende belangstelling per bijeenkomst gespreksgroepen te vormen. Dit is echter niet mogelijk gebleken, als gevolg waarvan van Zuid-hollandse zijde geen "insprekers" aan de hoorzitting deelnamen. In Zeeland zijn naar aanleiding van advertenties in de pers vier gespreksgroepen gevormd.

Het resultaat van al deze insprekerij is op 29 oktober 1974 aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aangeboden:

- het advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening met de bijlagen 1, 2 en 3, bevattende een lijst van reacties, een lijst van gehoorde en een overzicht van ontvangen meningsuitingen;
- een uit twee delen bestaande bijlage 4, waarin de 147 ontvangen schriftelijke meningsuitingen integraal zijn opgenomen;
- een bijlage 5, bevattende een woordelijk verslag van de door de Raad gehouden hoorzittingen.

Deze "grootste inspraakactie (...) welke ooit in ons land plaatsvond" heeft de schatkist een bedrag van ongeveer vier miljoen gulden gekost.

2.7. De Sociaal-Economische Raad

Het representativiteitsvraagstuk dient zich ten volle aan bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, waaronder de Sociaal-Economische Raad. Artikel 4 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie (1950) bepaalt dat van maximaal 45 leden van de SER ten minste twee derden worden benoemd door - door de Kroon aan te wijzen - organisaties van ondernemers en van werknemers en de overigen door de Kroon zelf (Kroonleden). "Voor aanwijzing komen slechts in aanmerking naar Ons oordeel algemeen erkende centrales en andere representatieve organisaties van ondernemers en naar Ons oordeel algemeen erkende centrale organisaties van werknemers". Dat voor de SER het vereiste van representativiteit slechts voor ondernemersorganisaties wordt genoemd hangt samen met de structuur van deze organisaties, die in vele opzichten een andere is dan die van de werknemersorganisaties. Elders in de Wet op de Bedrijfsorganisaties (artikel 73) wordt het begrip representativiteit ook in verband gebracht met werknemersorganisaties: Voor de aanwijzing van bestuursleden van produkt- en (hoofd-)bedrijfschappen "komen slechts in aanmerking naar Ons oordeel representatieve organisaties van de betrokken ondernemers en werknemers". (17)

Tot voor kort hanteerde de SER bij het beoordelen van de representativiteit van ondernemers- en werknemersorganisaties een aantal criteria die op 15 januari 1954 waren opgesteld. Op deze criteria is veelvuldig kritiek geoefend, enerzijds omdat zij de bonden zou bevoorluden, die bij een algemeen erkende centrale organisatie zijn aangesloten (en derhalve categorale organisatie zou benadelen), anderzijds omdat de toepassing berustte bij de gevestigde organisaties die reeds in de SER zijn vertegenwoordigd. De belangrijkste aanleiding voor de SER om de representativiteitscriteria opnieuw in studie te nemen was het verlangen van organisaties van middelbaar en hoger personeel om naast de vertegenwoordigers van ondernemers- en "arbeiders"-organisaties tot de SER te worden toegelaten.

Nieuwe criteria voor de representativiteit van organisaties van ondernemers en van werknemers - die deze toelating mogelijk maken - zijn neergelegd in een advies van de SER, dat in december 1975 unaniem aan de minister van Sociale Zaken is uitgebracht. (18)

In dit advies zijn regels opgesteld met betrekking tot:

1. de voorwaarden waaraan afzonderlijke organisaties van ondernemers en van werknemers moeten voldoen om als representatief voor (een bepaalde groep van) de ondernemers of de werknemers te kunnen worden aangemerkt;
2. de soorten representatieve organisaties die in aanmerking komen om leden te benoemen of voor te dragen van publiekrechtelijke colleges op drie verschillende niveaus waarin het bedrijfsleven moet worden vertegenwoordigd;
3. criteria voor een eventuele voorafgaande verdeling van de zetels, die voor de vertegenwoordiging van het bedrijfsleven in publiekrechtelijke colleges beschikbaar zijn, over groepen van ondernemingen, ondernemers of werknemers;
4. de aanwijzing van de representatieve organisaties die - hetzij zelfstandig, hetzij gezamenlijk met andere organisaties - leden van een college mogen benoemen of voordragen en de bepaling van het aantal leden dat elke organisatie (mede) zal mogen benoemen of voordragen.

Het ligt voor de hand dat deze problematiek aan gewicht toeneemt naarmate een orgaan bindende besluiten kan nemen (een aspect dat overigens buiten het onderwerp van dit artikel valt). Niet onbelangrijk is in dit verband dat de meest zorgvuldige pogingen om tot aanvaardbare criteria voor representativiteit te komen niet kunnen verhullen dat een op organisaties berustende vertegenwoordiging veelal slechts een betrekkelijk smalle basis heeft. Van de Nederlandse werknemers is ongeveer slechts veertig procent bij een vakorganisatie aangesloten, waarvan omstreeks dertig procent bij NVV/NKV/CNV en omstreeks tien procent bij andere organisaties. Worden de overige zestig procent dus niet gerepresenteerd? Voor andere sectoren van de samenleving is de "organisatiegraad" van de bevolking nog aanmerkelijk geringer. (19)

Op de representativiteitscriteria van de Sociaal-Economische Raad zal nader worden ingegaan in de volgende paragraaf, waar ook nog enkele andere expliciet geformuleerde representativiteitsopvattingen onder de loep zullen worden genomen. Hier wordt ten slotte nog enige aandacht geschonken aan de poging om door middel van het instituut van Kroonleden de representativiteit aan te vullen met onafhankelijke - althans minder afhankelijke - deskundigheid.

De vraag naar de onafhankelijkheid, respectievelijk afhankelijkheid van de Kroonleden krijgt uitvoerige aandacht in de studie "Graven naar macht" van H.M. Helmers, R.J. Mokken, R.C. Plijter en F.N. Stokman. Dit boek bevat de resultaten van een systematisch onderzoek naar de in 1969 bestaande communicatiestructuur tussen grote Nederlandse bedrijven en instellingen onderling, alsmede die van deze bedrijven met de overheid.

Wat de Kroonleden betreft had het onderzoek betrekking op 69 Kroonleden en onafhankelijke leden zowel van de Raad als van zijn commissies (verder uitsluitend met Kroonleden aangeduid). Van deze 69 Kroonleden hadden er 47 geen functies op het niveau van directies en raden van commissarissen in de 86 bedrijven en instellingen die in het onderzoek zijn betrokken. De resterende 22 Kroonleden bekleedden in totaal 38 van deze functies. Dit aantal is zelfs groter, aldus de auteurs, dan dat van de werkgevers- en overige ondernemersvertegenwoordigers die het bedrijfsleven in de SER representeren (blz. 354, 355). In totaal 32 bedrijven en instellingen werden door Kroonleden en onafhankelijke leden met de SER verbonden. Slechts vijf van deze bedrijven en instellingen zijn overheidsinstellingen en staatsbedrijven (inclusief de Nederlandse Middenstandsbank).

In het netwerk van dubbelfuncties tussen de 86 bedrijven en instellingen onderling bleken 17 bedrijven en instellingen als het centrum van dat netwerk aangeduid te kunnen worden. Deze 17 centrale bedrijven en instellingen zijn onderling hecht verbonden en vrijwel alle andere bedrijven en instellingen zijn met dit centrum direct verbonden. Twaalf Kroonleden bekleedden topfuncties bij 9 van deze bedrijven. "Wij concluderen hieruit dat via een aantal Kroonleden en onafhankelijke leden deskundigen in de SER worden aangetrokken, die kenmerkend nauw met topfuncties in zeer grote bedrijven verbonden zijn. Hierdoor krijgen de grote bedrijven en instellingen, behalve via de organisaties die hen formeel representeren, extra toegang tot de SER". (20)

Jammer genoeg hebben de auteurs niet aangegeven, of de Kroonleden en onafhankelijke leden met nog andere maatschappelijke instellingen dan de genoemde bedrijven vergelijkbare bindingen hebben. Ook - en deze kritiek is al herhaaldelijk geuit - mag niet voetstoots worden aangenomen dat communicatie met bedrijven beïnvloeding door of vanuit die bedrijven impliceert. Ondanks deze beperkingen is de vraag gewettigd of alle Kroonleden in de SER inderdaad onafhankelijke deskundigheid representeren, waarachter natuurlijk een nog fundamentele vraag schuilgaat, namelijk of onafhankelijke deskundigheid, niet

beïnvloed door de sociale omgeving van de deskundige, eigenlijk wel bestaat, ja zelfs wel bestaanbaar is.

Ten slotte nog enkele opmerkingen over het functioneren van de SER. Hoewel de SER-leden formeel stemmen zonder last of ruggespraak, volstaan bij zeer belangrijke aangelegenheden de leden die door de organisaties van ondernemers en werknemers zijn benoemd, in toenemende mate met het vertolken van de standpunten van de organisaties waaruit zij afkomstig zijn. Dit heeft geleid tot een toeneming van het aantal verdeelde adviezen, een ontwikkeling die nogal verschilt van de eerste 10 à 15 jaar van het bestaan van de SER, een periode die werd gekenmerkt door een veel grotere mate van eensgezindheid. Deze ontwikkeling heeft reeds dusdanig de aandacht getrokken dat op deze plaats wordt volstaan met het signaleren ervan. (21)

2.8. De enquête van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Na deze staalkaart van bonte verschillen in de structuur en het functioneren van een aantal adviesorganen van de centrale overheid volgen ter afsluiting nog enige gegevens uit de enquête die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het voorjaar van 1976 heeft ingesteld.

Voor 71 procent van de onderzochte adviesorganen gelden formele bepalingen ten aanzien van de samenstelling. In 58% van de gevallen hebben deze regels betrekking op de aanwijzing van vertegenwoordigers uit of namens organisaties, waaruit de hecht verankerde positie van allerlei organisaties in de adviesorganen al duidelijk blijkt.

Veel adviesinstanties bestaan uit een hoofdorgaan en onderorganen (Bijzondere commissies, werkgroepen, enz.). In de onderstaande tabel is aangegeven, onderverdeeld per departement, hoeveel leden van hoofdorganen, die hun hoofdfunctie hebben bij maatschappelijke organisaties, benoemd zijn op persoonlijke titel respectievelijk als vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

Departement	benoemd op persoonlijke titel	benoemd als vertegenwoordiger
Algemene Zaken	-	-
Buitenlandse Zaken	49%	51%
Justitie	84%	16%
Binnenlandse Zaken	10%	90%
Onderwijs en Wetenschappen	60%	40%
Financiën	25%	75%
Defensie	19%	81%
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	28%	72%
Verkeer en Waterstaat	19%	81%
Economische Zaken	14%	86%
Landbouw en Visserij (inclusief P.B.O.)	4%	96%
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijke Werk	49%	51%
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	35%	65%
Totaal	33%	67%

Uit deze tabel blijkt dat in totaal 67% van de leden van de in de tabel opgenomen adviesorganen maatschappelijke organisaties vertegenwoordigen. Het betreft hier 2723 leden.

Departementen met relatief veel aldus vertegenwoordigde leden zijn: Landbouw en Visserij, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken, Financiën, Defensie, Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Lager scoren de departementen van Justitie, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, en Onderwijs en Wetenschappen. Indien bij dit laatste departement de leden van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen buiten beschouwing worden gelaten houden de aantallen niet en wel uit organisaties afkomstige leden elkaar in evenwicht.

Indien van de sociaal-economische departementen de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie worden afgesplitst, komen voor de hoofdorganen van elk van deze categorieën de volgende percentages uit of namens organisaties benoemde leden te voorschijn:

Economische Zaken	74%
Sociale Zaken	61%
Landbouw en Visserij	91%
S.E.R.	80%
Produkt- en bedrijfsschappen	99,6%

Het aantal posities dat een maatschappelijke organisatie in de hoofdorganen van de onderscheiden adviesraden inneemt kan verschillen. De 2723 leden die benoemd zijn als vertegenwoordigers komen uit 801 maatschappelijke organisaties. Dit komt neer op gemiddeld 3,4 leden per organisatie. Vooral de organisaties die activiteiten ontplooiën op sociaal-economisch terrein nemen vele posities in. Bij Binnenlandse Zaken en in de verzameling Economische Zaken/Sociale Zaken/S.E.R./p.b.o. en bij Landbouw en Visserij zijn de gemiddelde aantal posities het hoogst, respectievelijk 5,2, 4,7 en 3,9. In een bijlage wordt afzonderlijk vermeld, welke organisaties op het beleidsterrein van welke departementen in de hoofdorganen van de onderscheiden adviesinstanties getalsmatig bezien het beste zijn vertegenwoordigd.

Naast een hoofdorgaan kennen, zoals gezegd, vele adviesraden onderorganen. Indien wij onze aandacht richten op de permanente onderorganen met leden, die niet gelijktijdig lid zijn van het hoofdorgaan, blijkt dat circa driekwart van dergelijke onderorganen leden telt die uit of namens organisaties zijn benoemd. Van de leden van onderorganen, die niet gelijktijdig lid zijn van het hoofdorgaan, is 84% uit of namens organisaties benoemd. Dit percentage ligt beduidend hoger dan dat van de hoofdorganen, dat 67 bedraagt. Het gaat bij die 84% om niet minder dan 2858 leden. Indien wordt gelet op de organisaties waaruit zij afkomstig zijn, blijkt dat door het bestaan van onderraden 159 maatschappelijke organisaties extra bij het adviseringswerk worden betrokken, 159 organisaties dus die in de hoofdorganen geen posities bezitten. De onderorganen bieden aan organisaties dus extra mogelijkheden, bij de advisering te worden betrokken.

In hoofd- en onderorganen te zamen zijn derhalve 960 maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd. Bij 28% van de adviesorganen worden de leden formeel door de organisaties benoemd, in 27% van de gevallen worden zij op voordracht van de organisaties benoemd.

Uit dit alles blijkt dat de aanwezigheid van maatschappelijke organisaties op een beleidsterrein van grote betekenis is met betrekking tot de samenstelling, de structuur, van adviesorganen.

De enquête van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid leverde ook interessante gegevens op voor het functioneren van de Raden in relatie tot hun structuur. Van de adviezen die in 1974 door alle adviesorganen (exclusief de Hoge Colleges van Staat) werden uitgebracht was 93% eenstemmig, daarentegen 7% niet eenstemmig uitgebracht. Getalsmatig bezien was het aantal verdeelde adviezen dus gering.

Onder de openbaar gemaakte adviezen was het percentage unanieme adviezen evenwel kleiner dan onder de niet openbare adviezen.

	openbaar	niet openbaar	totaal
eenstemmig	90%	95%	93%
niet eenstemmig	10%	5%	7%
totaal	100%	100%	100%

Hoewel uit deze samenhang zonder nader onderzoek geen conclusies mogen worden getrokken, dringt de veronderstelling zich op dat de verwachting dat een advies wordt gepubliceerd van betekenis is voor het streven naar eenstemmigheid.

De niet-eenstemmige adviezen die in 1974 werden uitgebracht, waren voornamelijk afkomstig van:

- Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken
- Academische Raad
- Sociaal-Economische Raad (en commissies van de SER)
- Raad voor de Volkshuisvesting
- Adviescommissie Goederenvervoer
- Reclameraad
- Centrale Raad voor de Volksgezondheid
- College voor Ziekenhuisvoorzieningen
- Ziekenfondsraad
- Bedrijfschap voor Steenkolenmijnindustrie
- Hoofdbedrijfschap voor de Detailhandel
- Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking
- Raad voor de Kunst
- Begeleidingscommissie Scholengemeenschap MEAO en MMO
- Adviescommissie voor de beeldende vormgeving in relatie tot architectuur en ruimtelijke ordening.

Het betreft hier in overgrote meerderheid adviesorganen die of geheel of voor een groot deel zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

2.9. Samenvatting en evaluatie

De wijze van samenstelling van de adviesorganen van de centrale overheid kent allerlei schakeringen. Er zijn er, waarvan de leden onafhankelijk van het oordeel van enigerlei organisatie door de Kroon worden benoemd. Er zijn er ook waarvan de leden op voordracht van organisaties door de Kroon worden benoemd. Er zijn er waarvan de leden rechtstreeks door organisaties worden benoemd. Er zijn er voorts, waarin naast door organisaties voorgedragen of benoemde leden "Kroonleden" paraisseren, al dan niet met stemrecht. En als laatste specimen kan dan de figuur van de Centrale Raad voor de Volksgezondheid worden genoemd, paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van overheidsorganen en van particuliere organisaties op het gebied van de gezondheidszorg. In sommige organen wordt van de leden verwacht dat zij namens de benoemende of voordragende organisaties spreken, in andere organen wordt van de leden juist het tegenovergestelde verwacht, namelijk te beslissen zonder last of ruggespraak.

Er lijkt enig verband te bestaan tussen wijze van samenstellen en bevoegdheid van een adviesorgaan, maar geheel duidelijk is dit niet. Naarmate een orgaan meer publiekrechtelijke bevoegdheden heeft (SER) of invloed op sectoren uit de samenleving zou moeten uitoefenen (Academische Raad) schijnt de invloed van de organisaties op aanwijzing van de leden en op de standpuntbepaling binnen dat orgaan groter te zijn. In de praktijk schijnt deze opzet echter veelvuldig te resulteren in verdeelde adviezen, waarmee dan juist het tegenovergestelde wordt bereikt van wat was beoogd. Een verdeeld advies kan immers in de regel niet als zodanig worden opgevolgd, creëert eerder problemen (of continueert die) dan dat het problemen oplost. Voor- en nadelen of praktijken die inhouden dat zonder last of ruggespraak wordt gestemd lijken de kans op unanieme adviezen te doen toenemen. Nadeel daarvan is evenwel dat de georganiseerde achterbannen zich in de steek gelaten kunnen voelen.

In toenemende mate wordt van adviesorganen verwacht, dat zij de bevolking bij de advisering betrekken. Dit geldt ook voor organen die worden samengesteld op voordracht van organisaties uit de bevolking (zie bijvoorbeeld het wetsontwerp op de Raad voor de Kunst). Kennelijk wordt gevreesd dat die organisaties de bevolking (wil men, de belanghebbende bevolking) niet voldoende representeren. Slechts zelden gelden voorschriften waaraan de particuliere organisaties, die leden van adviesorganen voordragen of benoemen, moeten voldoen. Een enkele maal, zoals in de Wet op de Bedrijfsorganisatie ten aanzien van de SER, geldt dat zij "representatief" dienen te zijn. Maar representatief, wat is dat eigenlijk?

3. Opvattingen over representativiteit

3.1. Representativiteitstheorieën

De opvattingen over wat representatief is lopen sterk uiteen. De term zelf is tamelijk duidelijk: repraesentare in het Latijn betekent: voor ogen stellen, aanschouwelijk maken, namelijk iemand die of iets dat afwezig is. Wat dat betreft is ons "vertegenwoordigen" een voortreffelijke vertaling. In het verlengde ligt dat datgene wat afwezig is door een representant, een vertegenwoordiger, aanwezig kan worden gesteld.

In de politiek is het begrip vertegenwoordiging sinds ongeveer de late Middeleeuwen in zwang. De vorst vertegenwoordigt God of het volk. De moeilijkheden beginnen vooral wanneer de vorst terzijde wordt gesteld. Moet of kan er dan nog vertegenwoordiging plaatsvinden (Rousseau)? Indien er wordt vertegenwoordigd, wat of welk kenmerk wordt dan vooral vertegenwoordigd en door wie? En hoe zal de relatie zijn tussen degenen die worden vertegenwoordigd en degenen die vertegenwoordigen?

Thomas Hobbes had geen enkele moeite, een soeverein representatief te noemen, aan wie het volk ooit de absolute soevereiniteit heeft overgedragen en die op geen enkele wijze verantwoording schuldig is jegens degenen die hij representeert. Anderen, onder wie John Stuart Mill, legden de nadruk op gelijkens. Met Mill zijn wij al het tijdperk van het parlementarisme ingetreden: om representatief te kunnen worden genoemd dient het parlement een afspiegeling te zijn van de natie; de natie dient proportioneel te zijn vertegenwoordigd in het parlement, dat als een representatieve steekproef uit de natie moet kunnen worden beschouwd. Maar nogmaals, in hoeverre houdt "lijken op de natie" ook in "doen wat de natie verlangt", en wie stelt dit vast? Bovendien kan een representant ook doen wat de natie verlangt, zonder op de natie te lijken, bijvoorbeeld wanneer hij als het symbool van de natie wordt beschouwd?

Van representativiteit kan ook sprake zijn, zonder dat een duidelijke gelijkens of relatie met de vertegenwoordigden kan worden geconstateerd. Dat wat in de Tweede Kamer lange tijd als "het groene front" werd aangeduid was een verzameling Tweede-Kamerleden van zeer uiteenlopende politieke signatuur, die als enige formeel gemeenschappelijk kenmerk hadden dat zij door hun respectievelijke fracties als landbouwspecialisten waren aangewezen. Als zodanig bleken zij in feite gezamenlijk gelijke landbouwbelangen te representeren, (terwijl zij gekozen waren als representanten van verschillende politieke stromingen). (22)

In hoge mate controversieel zijn de opvattingen over de mate van vrijheid die de vertegenwoordiger - in het licht van de zienswijze van de vertegenwoordigden - heeft, c.q. mag hebben. Is hij te beschouwen als lasthebber van de vertegenwoordigden of veeleer als hun gemachtigde? (23) Dient hij voortdurend bij zijn "achterban" te rade te gaan of stemt hij zonder last of ruggespraak? Kan hij door zijn achterban

ter verantwoording worden geroepen en zo nodig worden afgezet wanneer zijn stellingname niet met de zienswijze van de vertegenwoordigden overeenstemt? Zoals in de vorige paragraaf bleek zijn de verschillen van opvatting hierover ook in het Nederlandse radenstelsel "vertegenwoordigd".

In de Nederlandse politiek is de representativiteitsvraag in de laatste tien jaar vooral gesteld met het oog op het kiesstelsel en met het oog op de samenstelling van de Sociaal-Economische Raad. Dat de studie, wat de adviesorganen betreft, tot de SER beperkt bleef mag enigermate verwonderlijk worden genoemd, omdat, zoals de vorige paragraaf leert, het vraagstuk van de representativiteit toch wel als een van de meest controversiële onderwerpen in ons radenstelsel kan worden beschouwd. De discussie over het kiesstelsel en over de samenstelling van de Sociaal-Economische Raad maakt duidelijk dat het representativiteitsvraagstuk in hoge mate een machtsprobleem is. Representativiteit wordt in twijfel getrokken (of juist bepleit) vooral als naar het oordeel van de betrokkene(n) de bestaande machtsverhoudingen niet juist zijn. Meestal valt daar weinig op af te dingen. Aan de andere kant is het dikwijls gemakkelijk aan te tonen dat de bestaande machtsverhoudingen evenzeer beantwoorden aan - weliswaar andere - representativiteitsopvattingen, die op zich bepaald niet als onjuist of onrechtvaardig kunnen worden aangemerkt.

Zo valt niet te ontkennen dat het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging, dat voor de verkiezing van onze Tweede Kamer geldt, voldoet aan de hoogste eisen van representativiteit. Evenwel in samenhang met ons veelpartijstelsel blijkt dit kiesstelsel de kiezers slechts zeer weinig mogelijkheden tot beïnvloeding van de kabinetsformatie te bieden. Zodat het telkens weer de vraag is of een gevormd kabinet representatief is voor.... ja, voor wat? Het gaat erom, zo heeft A.M. Donner ten aanzien hiervan gesteld, dat men weet wát moet worden gerepresenteerd. En in navolging van Georges Burdeau vraagt hij zich af of moet worden gestreefd naar een "représentation, expression d'une volonté" of naar een "représentation, image de l'opinion". In het eerste geval zal men andere eisen aan het kiesstelsel stellen dan in het laatste. (24)

In de Sociaal-Economische Raad werd het representativiteitsvraagstuk aan een nieuwe studie onderworpen eveneens in samenhang met onvrede over de bestaande machtsverhoudingen. Immers hadden hoe langer hoe meer werknemers zich georganiseerd in niet bij de drie "klassieke" vakcentrales aangesloten organisaties, zonder dat dit gevolgen had gehad voor de samenstelling van de SER, zijn commissies en andere daarvoor in aanmerking komende organen.

Dat het representativiteitsvraagstuk met het oog op gewenste machtsverhoudingen aan de orde wordt gesteld behoeft allerminst te verbazen. Wij leven nu eenmaal in een tijd, waarin - zeer terecht - democratie in tal van situaties als leidend beginsel voor de vormgeving van machtsverhoudingen wordt bepleit of is aanvaard. Directe democratie, in de zin van een stem voor ieder, is praktisch moeilijk te verwezenlijken. Vertegenwoordigende democratie is dan veelal de op een na beste oplossing, en geen wonder dat allerlei groepen er dan nauwkeurig op willen toezien of aan hun opvattingen over representativiteit

op bevredigende wijze wordt tegemoet gekomen. Veelal blijft overeenstemming hierover uit, maar niet altijd. Het SER-advies over de representativiteit van organisaties van ondernemers en van werknemers werd eenstemmig vastgesteld. Een direct resultaat ervan was de toelating van een representant van de Raad van Overleg van Middelbaar en Hoger Personeel als lid van de Raad, wat het CNV een zetel kostte. De nauwe samenhang met machtsverhoudingen wil niet zeggen dat het theoretiseren over representativiteit er in feite niet toe zou doen, dat het slechts zou functioneren als schaamblad ter bedekking van een steeds voortgaande strijd om de macht. Zolang men meent dat machtsverhoudingen aan democratische normen dienen te voldoen, zal over representativiteit moeten worden nagedacht.

3.2. Het advies van de Sociaal-Economische Raad

Het lijkt van belang, in deze beschouwing over representativiteit in het bijzonder nog enige aandacht te schenken aan het SER-advies hierover.

Als brug tussen theorie en praktijk zou het advies wellicht in een aantal opzichten als voorbeeld kunnen dienen voor de nadere vormgeving van het advieswezen in ons land.

In het SER-advies over representativiteit is een aantal betekenissen van het begrip als niet van toepassing of onhanteerbaar buiten beschouwing gelaten. Zo wordt representativiteit niet verstaan in de zin van "alle wezenlijke kenmerken vertonend van", zoals in verbinding met steekproef. Organisaties zouden dan pas representatief zijn indien hun leden, wat betreft hun opvattingen en standpunten, een representatieve steekproef zouden vormen van dat groter geheel waaruit zij afkomstig zijn. Of wanneer de opvattingen en standpunten van de organisaties de wezenlijke kenmerken vertonen van die van hun leden dan wel van de meer omvattende groep waartoe hun leden behoren. De representativiteit van organisaties in deze zin zou nauwelijks doorlopend zijn vast te stellen. Ook zouden, in strijd met hetgeen steeds is aanvaard, organisaties die markante uitgangspunten of opvattingen huldigen welke daarbuiten nauwelijks of niet worden aangehangen of die standpunten innemen die slechts door een actieve minderheid van hun leden worden gepropageerd, niet representatief kunnen zijn.

"Consequentie van deze afwijzing is uiteraard dat wanneer van een representatieve organisatie wordt gesproken niet - al dan niet stil zwiingend - ervan mag worden uitgegaan dat de standpunten en opvattingen van die organisatie door ongeorganiseerden worden gedeeld. Evenmin mag uiteraard het tegendeel worden aangenomen. Omtrent het standpunt van georganiseerden staat niets vast, zelfs niet dat zij enig standpunt hebben, tenzij daarvan uit een ingesteld onderzoek is gebleken". (blz. 7)

Buiten beschouwing blijft onder meer ook het begrip representativiteit "in de zin van de mate van vertegenwoordigingsbevoegdheid van de representanten van een organisatie, namelijk in hoeverre deze voor een definitieve standpuntbepaling al dan niet afhankelijk zijn van de instemming van de leden, c.q. de bevoegde organen van de vereniging". (blz. 8)

De Raad meent dat met betrekking tot representativiteit van een organisatie de volgende punten kunnen worden vastgesteld:

- a) het begrip representativiteit van een organisatie drukt een relatie uit tussen die organisatie en een groep waartoe die organisatie zich richt, c.q. die zij beoogt te organiseren;
- b) een zodanige relatie kan alleen bestaan indien een organisatie in de groep waartoe zij zich richt ook feitelijke leden heeft, de relatie bestaat uitsluitend d66r de leden die tot de desbetreffende groep behoren;
- c) de werkingssfeer van de representativiteit van een organisatie is niet ongelimiteerd doch wordt beperkt door de doelstelling van de organisatie.

Uit het voorgaande vloeien voor de SER dan de volgende "eenvoudige regels" voort:

- een organisatie kan niet representatief zijn voor een groep die zij niet beoogt te organiseren;
- een organisatie die geen leden heeft in een groep die zij beoogt te organiseren is niet representatief voor die groep;
- een organisatie kan meer of minder representatief zijn; de mate van representativiteit is zowel afhankelijk van de kwantitatieve verhoudingen tussen de leden van de organisatie en haar leden en die van andere organisaties in de desbetreffende groep;
- een organisatie kan slechts representatief zijn voor een groep op het werkterrein dat door haar doelstelling is bepaald.

De SER heeft vervolgens een achttal criteria opgesteld ter beoordeling van de representativiteit van afzonderlijke organisaties van ondernemers en werknemers. Deze zijn deels van kwalitatieve, deels van kwantitatieve aard.

- a) De organisatie zal gedurende ten minste twee jaren in het bezit moeten zijn van volledige rechtspersoonlijkheid.
- b) De organisatie dient de rechtsvorm ener vereniging met volledige rechtspersoonlijkheid te hebben. De besturende en eventuele beleidsvormende en controlerende organen dienen hetzij bij directe, hetzij bij getrapte verkiezingen door de leden te worden gekozen en aan dezen periodiek verantwoording af te leggen.
- c) Voorwaarden met betrekking tot de statutaire doelstellingen van de vereniging.
- d) Voorwaarden met betrekking tot de onafhankelijkheid van de vereniging in zijn beleidsbepaling.
- e) De organisatie en de financiële draagkracht van de vereniging dienen zodanig te zijn dat een geregelde voortzetting van de werkzaamheden gewaarborgd is.
- f) Een organisatie is slechts representatief voor een bepaalde groep ondernemers of werknemers die zij beoogt te organiseren, indien zij een niet onbetekenend aantal leden heeft dat tot die groep behoort en indien deze leden voldoende over de groep zijn gespreid.
- g) Een absoluut of procentueel minimumaantal leden kan niet worden genoemd. Organisaties van werknemers moeten voldoen aan de eis dat haar ledental in de groep waarvoor haar representativiteit

wordt onderzocht niet onbetekenend is in vergelijking met het aantal leden dat andere organisaties ieder afzonderlijk hebben in diezelfde groep. Door organisaties van ondernemers zal aan dezelfde eis moeten worden voldaan, met dien verstande dat in plaats van het aantal leden een of meer andere kwantitatieve vergelijkingsmaatstaven moeten worden ingevuld (de netto toegevoegde waarde in ondernemingen, het aantal werknemers, de bereikte omzet, de verwerkte hoeveelheid van een grondstof, het geïnvesteerde vermogen, de betaalde loonsom, enz.).

h) De eisen van spreiding zijn verschillend naargelang van de groep ("algemeen" of bedrijfstak) die een organisatie beoogt te organiseren. (blz. 12-14)

3.3. Representatie in de praktijk

De praktijk leert dat representativiteit doorgaans slechts in gebrekkige mate kan worden bereikt, tot op zekere hoogte ongeacht de theorie waarvan men uitgaat en de criteria die men zou willen aanleggen. Het voorbeeld van de deelrepresentativiteit van de Tweede Kamer, in samenhang met het kiesstelsel, is reeds genoemd. Daaraan kan worden toegevoegd dat welk kiesstelsel men ook zou kiezen, het niet valt te verwachten dat de verdeling naar leeftijd, geslacht, opleiding en beroep van de kamerleden een afspiegeling zal zijn van die van de totale bevolking en daarvoor dus representatief zal zijn. Niet alleen de Nederlandse Tweede Kamer maar ook de Opperste Sowjet in de Sowjet-Unie telt verhoudingsgewijs minder handarbeiders dan de totale bevolking van Nederland respectievelijk Rusland. Jean Blondel noemt de westerse parlementen - gezien het type van vertegenwoordiging in de desbetreffende politieke stelsels - "a lawyers' paradise". (25)

Richard Rose verklaart het politieke besluitvormingsproces in Engeland uit een aantal verschillende representativiteitstheorieën zowel theorieën die de betekenis van het individu als uitgangspunt nemen, als opvattingen die de representatiegedachte koppelen aan groepssolidariteit. Regeren door middel van het consulteren van groepen ziet Rose als een variant van de collectivistische zienswijze. (26)

En zo is het tot op zekere hoogte ook in Nederland. De Tweede Kamer is samengesteld op basis van algemeen individueel kiesrecht, waarbij het kiesstelsel van de evenredige vertegenwoordiging moet stimuleren dat de politieke opvattingen in ons volk naar optimale evenredigheid worden gerepresenteerd. Ook aan de samenstelling van de Eerste Kamer ligt dit beginsel ten grondslag (individueel kiesrecht bij de Statenverkiezingen, individueel kiesrecht van de Statenleden bij de Eerste Kamerverkiezingen). (27)

De rooms-katholieken en de protestanten en iets later de socialisten en zelfs enkele liberalen hebben gepoogd, naast die individuele vertegenwoordiging groepsrepresentatie te stellen. De organische maatschappij-opvatting die het rooms-katholicisme lange tijd heeft aangehangen, ziet de maatschappij opgebouwd uit vele organen (wil men, organismen), die meer zijn dan de som van hun individuele leden, op

grond waarvan naast individuele vertegenwoordiging organische representatie op haar plaats is. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is daarvan een direct uitvloeisel maar, althans op papier, niet het enige.

Met name de rooms-katholieke zijde (evenwel ook door de liberaal Oud) is gepleit voor een organische samenstelling van de Eerste Kamer. Men pleegt dit streven aan te duiden als corporatisme.

Veel kansen heeft het corporatisme in ons land niet gekregen. Ten aanzien van de verkiezing en de samenstelling van de Eerste Kamer in het geheel niet. Ten aanzien van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie slechts voor zover deze van de grond is gekomen. En ten aanzien van de adviesorganen van de centrale overheid weliswaar in tal van opzichten, maar slechts voor zover het om adviserende bevoegdheden gaat.

4. Conclusies en suggesties

4.1. Overheid en samenleving

Aan ons politieke stelsel liggen globaal de volgende - overwegend liberale - opvattingen ten grondslag. Eerst was er de burger. Het liefst zouden de burgers het zonder de overheid stellen, maar dat ging jammer genoeg niet. De overheid werd dus getolereerd, op voorwaarde dat zij zich zo weinig mogelijk, dus slechts in de uiterste noodzaak, met de burgers zou bemoeien. Bovendien wenste de burger, middels de gekozen volksvertegenwoordiging, het laatste woord over het overheidsbeleid aan zich te houden.

Dat heette vrijheid.

Helaas bestond in de vorige eeuw deze vrijheid voor velen slechts op papier. Degenen die zich onvrij voelden organiseerden zich in politieke partijen, met als doel het overheidsbeleid zo effectief mogelijk te hunnen gunste te beïnvloeden. Overigens waren ook de zich organiserende protestanten en rooms-katholieken van oordeel, dat de overheid zich zo weinig mogelijk met de samenleving diende te bemoeien en dat de organen van de samenleving - die tegenover de organen van de overheid werden gesteld - zoveel mogelijk in de gelegenheid moesten blijven, c.q. worden gesteld, soeverein hun beleid te bepalen. De socialisten dachten daarover veelal anders. Tegen deze achtergrond ontstond een groot aantal maatschappelijke organisaties, die zich primair tot doel stelden, de belangen van bepaalde groepen in de samenleving autonoom te behartigen, al dan niet in samenwerking, dialoog of conflict met andere maatschappelijke organisaties. Beïnvloeding van het overheidsbeleid was niet het hoofddoel. De overheid kwam veelal pas in het blikveld, indien overheidssteun werd verlangd om de eigen doelen beter te kunnen bereiken of indien de overheid zelf zich op het werkterrein van de desbetreffende organisatie begaf. Dan werd het zaak, mee te kunnen spreken, het overheidsbeleid mee te kunnen beïnvloeden.

Dikwijls had de overheid ook zelf wel behoefte aan overleg met de maatschappij. Goede verhoudingen met de organisaties die in de samenleving werkzaam zijn zouden immers de effectiviteit van het overheidsoptreden kunnen vergroten.

In deze context worden de meeste adviesorganen van de overheid in het leven geroepen en naarmate, al dan niet op verlangen van groepen uit de samenleving, de overheidsbemoeienis toenam, werden het er voortdurend meer.

4.2. Articuleren of aggregeren

Wat werd van deze adviesorganen verwacht? Slechts belangenarticulatie of ook belangenaggregatie? Van belangenarticulatie is sprake, indien slechts de belangen die in de samenleving worden aangetroffen aan de overheid worden voorgelegd. Aggregatie houdt in, dat die belangen ook worden gebundeld, zo mogelijk onder één noemer worden gebracht. Het is duidelijk dat zich op dit punt een belangenconflict kan voordoen tussen de overheid en de organisaties die de adviesorganen bevolken. Die organisaties hebben er belang bij dat hun standpunten zo zuiver mogelijk in de beslissingscentra van de overheid doordringen.

Met andere woorden, articulatie is in beginsel meer in hun belang dan aggregatie. Tot aggregatie zullen zij in de regel slechts bereid zijn, indien de verwachting is gewettigd dat de partners in het adviesorgaan meer bereid zijn, met hun belangen rekening te houden dan straks de overheid bereid zal zijn in het geval dat een verdeeld advies zou worden uitgebracht. (Uiteraard zijn ook nobeler overwegingen denkbaar en ook in de realiteit aan te treffen, maar laten wij de situatie in het algemeen maar niet fraaier voorstellen dan zij veelal is.)

Naarmate het streven naar democratisering van de machtsverhoudingen, zowel ten aanzien van de overheidsorganen als ten aanzien van de maatschappelijke organen krachtiger werd, geraakten de leden van adviesorganen, voor zover zij uit maatschappelijke organisaties afkomstig zijn, tussen twee vuren. Hun achterbannen verlang(d)en in steeds sterkere mate enerzijds invloed op de standpuntbepaling van hun organisatie, en dus ook van de representant(en) van die organisatie in de verschillende adviesorganen, en eisten anderzijds dat hun representanten dit democratisch tot stand gekomen standpunt in het adviesorgaan ook te vuur en te zwaard zouden verdedigen. Dus articulatie. De overheid bleef evenwel onverminderd gebaat bij aggregatie. De tragiek van dit dilemma wordt in de voorbeelden van paragraaf 2 het duidelijkst geïllustreerd aan de lotgevallen van de Academische Raad. Nu is het in de regel onvermijdelijk dat belangenaggregatie plaatsheeft, wanneer belangen tegenstrijdig zijn of anderszins uiteenlopen en niettemin overheidsbeleid wordt verlangd. "Ne Jupiter quidem omnibus". Zelfs Jupiter kan het niet iedereen naar de zin maken, laat staan een met pijn en moeite tot stand gekomen kabinet in de lage landen. In beginsel kunnen uiteenlopende organen zich met die belangenaggregatie belasten: de volksvertegenwoordiging, de ministerraad, de overheidsbureaucratie en evenzeer de adviesorganen van de centrale overheid.

Ongetwijfeld is het ook, uitdrukkelijk op de achtergrond, telkens wanneer adviesorganen werden ingesteld, mede de bedoeling van de insteller(s) geweest dat de adviseurs, belanghebbenden uit de samenleving, met elkaar alvast wat voorwerk zouden verrichten, reeds zouden pogen, uiteenlopende belangen onder één noemer te brengen. Zoals wij inmiddels weten, zijn dergelijke verwachtingen niet altijd in vervulling gegaan.

In het licht van de voorgaande beschouwingen dringt zich de veronderstelling op dat in adviesorganen de aggregatie van uiteenlopende belangen moeilijker zal verlopen, c.q. in mindere mate zal plaatshebben, naarmate de adviesorganen meer "representatief" zijn samengesteld. Hierbij kan worden opgemerkt dat ten aanzien van de mate van representativiteit een aantal gradaties denkbaar is:

- a. De Kroon benoemt, "niemand gehoord";
- b. De Kroon benoemt op (meervoudige of enkelvoudige) voordracht van organisaties;
- c. De organisaties benoemen;
- d. De leden van het adviesorgaan stemmen zonder last of ruggespraak;
- e. De voordragende of benoemende organisaties kennen intern een democratische besluitvormingsstructuur;

f. De leden worden geacht, de standpunten van hun organisaties te vertolken.

Zoals wij in paragraaf 2 hebben gezien, komen al deze gradaties voor, en schijnt de effectiviteit van de adviesorganen in termen van belangenaggregatie, dus in termen van unanieme adviezen, hiermee nauw samen te hangen. Laten wij er even van uitgaan, dat deze veronderstelling juist is, voor de overheid biedt deze samenhang dan de mogelijkheid, het adviesorgaan te structureren al naar gelang de verwachte functie.

Twijfel is gewettigd of de overheidsorganen zich een dergelijke samenhang bewust zijn. Het ene adviesorgaan na het andere wordt in het leven geroepen; het aantal adviesorganen neemt naar het schijnt met eenparig versnelde beweging toe. Uiteraard schept het instellen van zoveel adviesorganen verwachtingen, zowel aan de kant van de maatschappelijke organisaties die deze raden bevolken als aan de zijde van de instellende overheidsorganen. Maar naarmate men "democratischer" te werk wil gaan - en die tendens is onmiskenbaar aanwezig - neemt de kans op teleurstellingen toe: zoveel hoofden zoveel zinnen, minder kansen op unanieme adviezen en in plaats van coördinatie tussen het adviserende orgaan en de geadviseerde overheid een toenemend antagonisme. Een adviesorgaan en zijn leden kunnen zich - en dat gebeurt dan onder de dekmantel van democratie - de luxe van vrijblijvendheid veroorloven, de ambtenaren, de ministers en het parlement kunnen dat niet.

4.3. De dubbele tang.

Dat de overheid dubbel in de tang kan worden genomen leert ons de informatie over de Centrale Raad voor de Volksgezondheid. Minister Veldkamp was in 1961 van mening dat een organisatie was gehoord, als zij in de Raad is vertegenwoordigd en een onderwerp daar aan de orde was geweest. Hij weigerde overleg te plegen met het hoofdbestuur van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst over een materie, die in de Raad was besproken. Dat gaf problemen. Daarover is in de Raad gesproken en "sindsdien", zo bericht de oud-secretaris, "heeft de praktijk zich zodanig ontwikkeld, dat de organisaties zich het recht voorbehouden ook afzonderlijk met de bewindslieden overleg te plegen".

Ook zoiets devalueert natuurlijk de betekenis van adviesorganen, vooral indien op ruime schaal gepraktiseerd. Men moet daarover niet te licht denken.

Bij de wet wordt een adviesraad ingesteld. Maatschappelijke organisaties hebben een wettelijk recht ontvangen, de regering te adviseren over zaken die voor hen van belang zijn. Kosten zijn daaraan voor hen in de regel niet verbonden; daarvoor tekent de schatkist, lees: de belastingbetaler. Maar vloeien uit deze rechten niet tegelijk plichten voort?

Natuurlijk, als men wil zijn er tal van zwaarwichtige argumenten aan te voeren om de eigen inbreng in het wettelijk adviesorgaan niet als het laatste woord te beschouwen, maar zich over het door dat

orgaan uitgebrachte advies heen nog eens direct tot de minister of zijn ambtenaren te wenden. Maar als ook dit in toenemende mate gebeurt, waartoe zou de overheid dan nog adviesorganen in het leven geroepen?

De in juni 1976 afgekondigde Rijksbijdrage- en Subsidieregeling Plaatselijk Vormingswerk voor Volwassenen van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk levert een recent voorbeeld hoe inspraak en advisering tamelijk doeltreffend kunnen worden georganiseerd, zonder dat daarbij een afzonderlijk adviesorgaan met een eigen ambtelijk apparaat aan te pas komt.

In eerste aanleg was aan een niet-ambtelijke commissie gevraagd, de regeling voor te bereiden. Met de voortbrengselen van de commissie was het departement niet erg gelukkig, men bracht er ingrijpende wijzigingen in aan.

Vervolgens heeft het departement alle belanghebbende organisaties tot tweemaal toe de gelegenheid gegeven, een oordeel over de elkaar opvolgende concepten kenbaar te maken. Dat kon zowel schriftelijk als mondeling. Elke inspraakronde had wijzigingen in de Conceptregeling tot gevolg.

Ook in dit geval had het uiteindelijke resultaat niet de instemming van alle belanghebbenden. Evenwel wordt hier ook niet beweerd, dat in alle of zelfs de meeste gevallen beleidsvoorbereiding zonder inschakeling van permanente adviesorganen een grotere mate van overeenstemming met de belanghebbenden oplevert. Waar het in dit betoog om gaat is, dat indien permanente organen doorgaans verdeelde adviezen uitbrengen en/of indien de afzonderlijke organisaties zich permanent het recht voorbehouden, zich ook rechtstreeks tot de bewindslieden te richten, het wellicht aanbeveling verdient, af te zien van de medewerking - en het voortbestaan - van permanente adviesorganen en de voorkeur te geven aan directe adviseringsprocedures. Deze kunnen, zowel van de overheid als van de organisaties uit bezien, een zeker zo doeltreffende mogelijkheid bieden tot beïnvloeding van het overheidsbeleid.

4.4. En dan de burgers nog.

De kans dat het inschakelen van een permanent adviesorgaan ontoereikend is neemt toe, naarmate

- a. er op het betrokken beleidsterrein meer organisaties werkzaam zijn,
- b. op het betrokken beleidsterrein actiegroepen van zich laten horen, die om welke reden dan ook, niet of moeilijk bij het werk van een adviesraad (of een onderorgaan ervan) kunnen worden betrokken,
- c. de organisatiegraad van de burgers lager is.

De gedachtenwisseling over de wijziging van de wet op de Raad voor de Kunst levert een voorbeeld van de toenemende moeilijkheid, een adviesorgaan samen te stellen dat zowel aan de normen van representativiteit als aan die van de doelmatigheid kan voldoen. Als alle belanghebbende organisaties zouden worden gerepresenteerd, zou de raad zo omvangrijk worden dat nauwelijks nog doelmatig zou kunnen

worden gewerkt. (28) Ook in zo'n situatie zal met name vanuit de niet gerepresenteerde organisaties, en van de weeromstuit ook door de organisaties die wél zijn vertegenwoordigd, het verlangen toenemen, de bewindslieden of hun departement rechtstreeks te adviseren.

Eenzelfde verwachting is gewettigd, indien op het betrokken beleids-terrein actiegroepen van zich laten horen. Hoewel wij thans ook het verschijnsel van "geïstitutionaliseerde" actiegroepen kennen, is de actiegroep als zodanig in de regel een nogal vluchtig verschijnsel met een doorgaans niet duidelijke structuur. Niet alleen ambtenaren met hun behoefte aan duidelijkheid, maar ook de "erkende" adviesorganen zullen zich weinig geneigd voelen, hun oren bij actiegroepen te luisteren te leggen. Wat de adviesorganen betreft mag deze ontwijkende opstelling niet uitsluitend uit vrees voor ondeugdelijke concurrentie worden verklaard. "In die gevallen waarin continuïteit en stabiliteit nodig blijken en er behoefte ontstaat aan de uitbouw van een tweerichtingsverkeer tussen leiding en leden en aan het afleggen van verantwoording aan de leden, lijkt de actiegroep niet meer de meest passende vorm en ligt een ontwikkeling in de richting van een organisatie voor de hand", aldus het SER-advies over de representativiteit van organisaties van ondernemers en van werknemers. (blz. 11)

En dan de burger nog.

Sommige beroepsgroepen kennen een zeer hoge organisatiegraad: de artsen, de ondernemers (werkgevers, middenstanders, landbouwers), om enkele categorieën te noemen. Maar de werknemersorganisaties kunnen niet namens een meerderheid van de werknemers spreken. En wat te zeggen van bijvoorbeeld de (potentiële) patiënten? Door wie worden zij vertegenwoordigd? Niet door de ziekenfondsen; het lidmaatschap daarvan is nauwelijks of in het geheel niet een zaak van vrije keuze. Na de vakcentrales zijn het de sportorganisaties die - op basis van vrijwillig lidmaatschap - de grootste aantallen Nederlanders organiseren: volgens het rapport 1974 van het Sociaal en Cultureel Planbureau 20 procent (blz. 192). En dan is er nog het niet te onderschatten probleem van de ondoorzichtige representatie: organisaties die niet of nauwelijks democratisch functioneren en een veelheid van belangen behartigen, die tot zekere hoogte met elkaar in strijd zijn. De landbouwer die tegen de aanleg van landschapsparken is en uitsluitend lid van de ANWB is geworden in verband met de Wegewachtfaciliteiten in binnen- en buitenland, wordt ook door de Wielrijdersbond gerepresenteerd indien deze zich vóór de aanleg van landschapsparken uitspreekt, enz.

De procedure met betrekking tot de planologische kernbeslissingen komt daaraan tot op zekere hoogte tegemoet met het voorschrift dat het permanente adviesorgaan, dat bij de besluitvorming wordt ingeschakeld, ook de burgers hoort. Wij hebben al gezien hoe dit heeft kunnen leiden tot "de grootste inspraakactie (.....) welke ooit in ons land plaatsvond". Het gaat hier ongetwijfeld om een interessant experiment, dat mogelijk navolging en uitbreiding verdient. Maar daartoe mag niet worden overgegaan zonder dat eerst een diepgaande evaluatie (zowel in termen van bereikte burgers als in termen van

uitgeoefende invloed en gemaakte kosten) heeft plaatsgehad. Want hoe zal de burger het ervaren indien hij via advertenties en brochures wordt opgewekt door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening zich over het ruimtelijk beleid te laten horen, door de Sociaal-Economische Raad over medezeggenschap, vermogensaanwasdeling en allereerste wijzigingen in het sociale-verzekeringsbeleid, door de Centrale Raad voor de Volksgezondheid over het druggebruik, of het abortusvraagstuk of over de invoering van een eigen risico voor ziekenfondsleden, door de Raad voor de Kunst over het orkestbestel, door de Academische Raad over de hoogte der collegegelden, door de Kiesraad over de invoering van een kiesdrempel, al dan niet gekoppeld aan een districtenstelsel, door de Nationale Advies Raad voor Ontwikkelings-samenwerking over het plafond voor de ontwikkelingshulp of de hulpverlening aan Indonesië dan wel aan Cuba, enz. Er zullen ongetwijfeld in al deze gevallen burgers zijn die zich gaarne laten horen. Er zullen er waarschijnlijk nog meer zijn, die zich liever aan andere aangename bezigheden wijden? En wellicht zijn er ook die zich afvragen, waarom zij zo nodig moeten komen opdrijven, terwijl er toch gekozen Kamerleden zijn om voor hen over deze zaken te beslissen.....Waarmee dan de cirkel weer rond is. Het is verleidelijk, op deze plaats nader in te gaan op het stelsel van functionele parlementaire decentralisatie, waarvoor ik elders een pleidooi heb gevoerd. (29) Invoering ervan zou aan een aantal van de geschetste problemen tegemoet kunnen komen. Maar omdat functionele parlementaire decentralisatie lang niet alle adviesorganen overbodig zou maken en niet alle inspraakproblemen zou oplossen, blijft het geboden - ongeacht hoe men over functionele parlementaire decentralisatie denkt - voor de wildgroei en in het advies - in inspraakwezen afzonderlijke oplossingen te vinden.

4.5. Deskundigenraden of inspraakraden?

Uit het voorgaande volgt dat, beleidsmatig gezien, het onderscheid tussen "deskundigenraden" en "inspraakraden" als minder relevant moet worden beschouwd. Het onderscheid wordt onder meer gemaakt in het rapport "De organisatie van het openbaar bestuur" van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. "Een deskundigenraad", zo wordt gesteld, "is samengesteld uit deskundigen van vooral buiten de overheid, voorbeelden zijn de R.A.W.B. en de Gezondheidsraad. Een inspraakraad is samengesteld uit vertegenwoordigers van belanghebbende groeperingen. Als voorbeeld kan gewezen worden op de S.E.R., Omroepraad en R.A.R.O. In veel gevallen hebben adviesraden een gemengd karakter" (30).

Op zich is onderscheid tussen "externe deskundigen" en "insprekers" voor de beleidsvorming niet zonder betekenis. Beide categorieën gaan in beginsel uit van verschillende benaderingen. De deskundige zal, op basis van aanwezige kennis en wetenschap, zich vooral vragen stellen in de sfeer van "indien....., dan.....", ofwel welk beleid onder bepaalde voorwaarden welke consequenties heeft. Het ligt zeer voor de hand dat de overheid, ter bestudering van de wenselijkheid van nieuwe maatregelen of ter voorbereiding daarvan, van dergelijke deskundigheid in de samenleving gebruik maakt, vooral wanneer deze deskundigheid in het overheidsapparaat niet of nauwelijks aanwezig is.

Bij "inspraak" ligt de probleemstelling in de regel anders. Dan gaat het niet primair om vragen in de orden van "wat kan?" en "indien ..., dan.....", maar veeleer om vragen in de orde "wat moet?" en "wie wil wat?" Uiteraard dient elk overheidsorgaan dat beleidsvormend bezig is ook antwoorden op deze vragen in te winnen, want de legitimiteit van een beleid hangt in de regel niet alleen af van de technische kwaliteiten van dat beleid, maar ook van de mate waarin het aansluit bij de voorkeuren die in de bevolking leven.

Waar het hier evenwel vooral om gaat is, in hoeverre de overheid zich bij het mobiliseren van deskundigheid dan wel bij het verlenen van inspraak zou moeten bedienen van raden, van permanente adviesorganen.

Als het om adviezen op basis van deskundigheid gaat zal deze vraag bevestigend worden beantwoord naarmate het gaat om problemen waarvan de oplossingen zich bij wijze van spreken op een schaal van nul tot oneindig laten uitzetten (het natuurlijk leefmilieu kan altijd schoner, het welzijn altijd groter, de derde wereld altijd minder arm). In andere gevallen zal aan een ad hoc commissie de voorkeur worden gegeven (de Oosterschelde kan maar eenmaal dicht). Uiteraard dienen uit overwegingen van doelmatigheid ook deskundigenorganen representatief te worden samengesteld, zij het dat hier een ander representativiteitscriterium geldt: niet primair de in het volk of bij belangengroepen uit de bevolking levende opvattingen gelden als norm voor de samenstelling, maar de vraag of alle relevante disciplines zijn vertegenwoordigd. Het kan natuurlijk voorkomen dat bepaalde deskundigheid vooral bij leden van bepaalde organisaties wordt aangetroffen, vooral wanneer burgers zich op basis van hun wetenschappelijke opleiding of hun beroep organiseren. Maar daaruit vloeit dan niet zonder meer een recht van zo'n organisatie op vertegenwoordiging voort. Ervan uitgaande dat "neutrale" deskundigheid nauwelijks bestaat, zou er zelfs iets voor te zeggen zijn, leden van deskundigenraden juist niet uit bepaalde organisaties te rekruteren. Een dergelijke stelling mag men overigens niet al te luid uitspreken zolang het instituut van "onafhankelijke kroonleden" aan verwijten van "schijnneutraliteit" e.d. bloot staat. Want zolang zal de discussie hierover zich niet boven het niveau van "de regen of de drup" kunnen verheffen.

Als het om inspraak gaat, dus om antwoorden op de vraag "wat moet?" of "wie wil wat?", lijkt het mij twijfelachtig of de legitimiteit van het overheidsbeleid bij uitstek gebaat is met de instelling van permanente adviesorganen.

Deze twijfel is gebaseerd op de veronderstellingen, die op grond van de ervaringen - zoals weergegeven in paragraaf 2 - konden worden geformuleerd:

1. De effectiviteit van adviesorganen in termen van belangenaggregatie (dus van unanieme adviezen) schijnt af te nemen, naarmate het adviesorgaan meer "representatief" is samengesteld.

2. De behoefte, zich met voorbijgaan van een adviesorgaan tot de verantwoordelijke overheidsinstanties te wenden, schijnt toe te nemen naarmate
 - a. er op het betrokken beleidsterrein meer organisaties werkzaam zijn,
 - b. op het betrokken beleidsterrein actiegroepen van zich laten horen.
3. Naarmate de organisatiegraad van de burgers met betrekking tot het betrokken beleidsterrein lager is, kan een adviesorgaan in mindere mate als representatief voor de belanghebbende bevolking worden beschouwd.

Deze overwegingen zouden moeten meespelen bij het beoordelen van de vraag of de instelling van een "inspraakraad" wenselijk is. Zeker indien de tegenstellingen binnen de - al dan niet georganiseerde - bevolking over de desbetreffende aangelegenheden scherp zijn en de bereidheid om deze tegenstellingen te overbruggen gering is, kan van een "inspraakraad" niet meer worden verwacht dan slechts het tot uitdrukking brengen (articuleren) van de uiteenlopende standpunten. Daarvoor heeft de overheid evenwel geen adviesorganen nodig in zo'n situatie is het - in termen van communicatie en besluitvorming - even doelmatig, indien de betrokken organisaties door de overheidsorganen rechtstreeks worden gehoord, dus zonder het intermediair van een adviesorgaan, terwijl op geld, tijd en mogelijke ergernis kan worden bespaard.

4.6. Een wet op de besluitvorming.

Tenslotte rijst de vraag, in hoeverre deze aangelegenheid wettelijk kan en zou moeten worden geregeld. Ten tijde van de grondwetsherziening in het najaar van 1921 gingen de gedachten sterk uit naar een organiekewet, die bepalingen zou bevatten met betrekking tot de samenstelling, werkwijze en bevoegdheden van vaste colleges van advies en bijstand. Het ging er toen vooral om, tegen te gaan dat de regering buiten de gekozen volksvertegenwoordiging om adviesorganen als "voorparlementen" bij de beleidsvorming zou kunnen betrekken. Het risico van het uithollen van de verantwoordelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordiging geldt vandaag nog onverkort. Maar vandaag zou met de overwegingen anno 1921 niet kunnen worden volstaan. In de loop van de jaren is de overtuiging sterker geworden dat ook in een parlementaire democratie de burgers er recht op hebben, in voorkomende gevallen direct door de beleidsvormende overheid te worden gehoord. Indien vandaag tot zo'n organieke wet zou worden besloten, zou deze overtuiging mede moeten worden verdisconteerd.

Een aantal jaren geleden heb ik gepleit voor de totstandkoming van zo iets als een "wet op de besluitvorming". Dat was ter gelegenheid van het verschijnen van de nota van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de openbaarheid van het ruimtelijk beleid. In die nota werd de procedure voor de planologische kernbeslissingen bij het parlement geïntroduceerd. Sindsdien ben ik slechts gesterkt in mijn opvatting over de wenselijkheid van zo'n wet.

"Wat het inspraakaspect betreft", schreef ik in 1973, "wordt een eigen regeling ontworpen, die reeds bestaande regelingen voor zover nodig aanvult en verder onverlet laat. Hoe positief het verschijnen van de nota op zichzelf ook moet worden beoordeeld, het zou te betreuren zijn als in de toekomst ieder beleidsterrein een eigen regeling voor openbaarheid en inspraak zou krijgen. De burger is niet alleen gebaat met openbaarheid en inspraak, maar ook met overzichtelijkheid. Het is daarom van belang dat voor de verschillende beleidsterreinen zoveel mogelijk naar gelijke procedures wordt gestreefd. Enerzijds betekent dit een uniforme regeling voor de openbaarheid van overheidsdocumenten, anderzijds roept dit de wenselijkheid op van zoiets als een "wet op de besluitvorming", die een algemeen kader voor de beleidsvoorbereiding en -uitvoering aangeeft, waaraan alle takken van rijksdienst zoveel mogelijk hebben te voldoen". (31)

Zoals gezegd ben ik sinds 1973 alleen maar gesterkt in de opvatting van de wenselijkheid van zo'n wet op de besluitvorming. Dat hangt samen met de volgende ontwikkelingen:

- a. De directe inspraakmogelijkheden voor de burgers zijn niet alleen toegenomen in aantal, maar ook - en dat is in dit verband het belangrijkste - in diversiteit. Doorgaans zijn de verschillen niet voldoende gemotiveerd.
- b. De regelgeving door de centrale overheid voltrekt zich verhoudingsgewijs steeds minder in de vorm van formele wetten. De Grondwet schrijft nauwkeurig voor, hoe een wet tot stand moet worden gebracht. Voor de totstandkoming van (algemeen) verbindende regels, niet zijnde formele wetten, bestaan geen vergelijkbare garanties. De regering blijkt ook niet het voornemen te koesteren, bij de in gang gebrachte herziening van de Grondwet in deze leemte te voorzien. In het licht van de ontwikkelingen van de wetgevingspraktijk neemt wat dit betreft de rechtszekerheid van de burgers eer af dan toe. (32)
- c. Daarbij komt dan nog de woekering van permanente adviesorganen, al dan niet bij de wet ingesteld, welke woekering zich onttrekt aan enigerlei doordachte én overzichtelijke normering met betrekking tot de meest wenselijke vormen van communicatie tussen samenleving en overheid.

Overigens zal, als het om de regeling van adviesorganen gaat, zo'n wet erop gericht moeten zijn dat het aantal permanente organen eer afneemt dan groter wordt. De opvatting dat inspraak, en dan vooral representatieve inspraak, vanuit de samenleving de oprichting en instandhouding van permanente adviesorganen vereist, vindt immers in de tot nu toe beschikbare informatie te weinig steun.

Noten

- (1). Indien unanimiteit van de adviezen wordt gekozen als indicator voor het functioneren van adviesorganen, wordt niet bedoeld te zeggen dat een adviesorgaan zijn waarde uitsluitend ontleend aan unanimiteit van de adviezen. Evenwel moet worden aangenomen dat aan het instellen van een adviesorgaan de verwachting van unanimiteit ten grondslag ligt. Indien deze verwachting niet leeft, zijn verschillende redenen aan te voeren om de instelling van een adviesorgaan achterwege te laten. Verderop in dit artikel hierover meer.
- (2). Handelingen Tweede Kamer, zitting 1921-1922. blz. 556-564.
- (3). Idem, blz. 562 l.k.
- (4). Volgens de weergave bij H. Drop, "De onderwijsraad gehoord", 's-Gravenhage, Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, 1964, blz. 19.
- (5). H. Drop, a.w., blz. 21.
- (6). H. Drop. a.w., blz. 22.
- (7). H. Drop, a.w., blz. 24-25.
- (8). H. Drop, a.w., blz. 41.
- (9). H. Drop, a.w., blz. 175, 186. Van de voorlichtende taak van de afdeling ter zake van pedagogische vraagstukken is volgens Drop over het algemeen weinig terecht gekomen als gevolg van haar principiële afwijzing van overheidsbemoeiing met het onderwijs anders dan door wettelijke maatregelen.
- (10). De Academische Raad belicht, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), 1976.
- (11). Mr. H.Th.J.F. van Maarseveen, De Raad voor de Kunst, Tijdschrift voor Overheidsadministratie, 17e jaargang, 1961, no. 811. Een korte samenvatting van het artikel is te vinden in het Rapport van de Commissie tot herziening van de wet op de Raad voor de Kunst, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), 1971, blz. 11. Dit rapport is als uitgangspunt voor de beschouwingen in deze paragraaf gebruikt.
- (12). Eindrapport van de Commissie tot Herziening van de Wet op de Raad voor de Kunst, 1972, z.p.
- (13). Centrale Raad voor de Volksgezondheid, Een bijdrage tot evaluatie van zijn arbeid in de periode 1958-1973, samengesteld door het sekretariaat van de Raad, Leidschendam (Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne), 1974.
De gezondheidswet 1956 heeft nog een ander adviescollege in het

leven geroepen, namelijk de Gezondheidsraad. Deze heeft tot taak "onze ministers voor te lichten over de stand van wetenschap t.a.v. vraagstukken op het gebied van de volksgezondheid. Zowel op grond van deze taak als op grond van zijn samenstelling is de Gezondheidsraad bij uitstek een deskundigenraad. Zie voor een beschrijving van de werkwijze Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde, jg. 53, 1975, nr. 23, een themanummer over de adviesorganen die op het terrein van de gezondheidszorg werkzaam zijn.

- (14). Geciteerd in het rapport Openbaarheid Openheid van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), 1970, blz. 104.
- (15). Inspraak bij het ruimtelijk beleid van het rijk, de planologische kernbeslissingen, folder van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, centrale afdeling voorlichting, november 1973.
- (16). Rijksplanologische Dienst, Jaarverslag 1974, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), 1975, blz. 9.
- (17). Zo ook bijvoorbeeld de Organisatiewet Sociale Verzekering van 1952 t.a.v. de bedrijfsverenigingen en de Wet op de ondernemingsraden van 1971 t.a.v. de samenstelling van bedrijfscommissies. Zie hierover "Representativiteit op Sociaal-Economisch Terrein", brief van de minister van Sociale Zaken aan de Tweede Kamer van 9 oktober 1972, Bijlage Handelingen Tweede Kamer, zitting 1972, 12053, no. 1.
- (18). Sociaal-Economische Raad, advies betreffende de representativiteit van organisaties van ondernemers en van werknemers in verband met de samenstelling van publiekrechtelijke colleges, uitgave van de Sociaal-Economische Raad, 1976, no. 5, 19 december 1975.
- (19). De leefsituatiesurvey, die het Centraal Bureau voor de Statistiek in 1974 in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft gehouden leverde ten aanzien van het lidmaatschap van verenigingen van personen van 18 jaar en ouder het volgende beeld op:
- | | |
|--------------------------------------|------------------------|
| sportverenigingen | 20% |
| verenigingen met een goed doel | 5% |
| jeugdverenigingen, clubhuizen | 4% |
| vrouwenverenigingen en -bonden | 14% (van alle vrouwen) |
| zang-, muziek- en toneelverenigingen | 8% |
| hobbyverenigingen (mannen) | 8% (van alle mannen) |
| politieke partijen en verenigingen | 8% |
| werkgeversorganisaties of vakbonden | 22% |
- Op de vraag of werd deelgenomen aan activiteiten (ook organisatorisch) gericht op een algemeen maatschappelijk deel (aktiegroepen) wereldwinkel, zending/missie, Dolle Mina, Amnesty International e.d.) zei 2% van de bevolking van 18 jaar en ouder dit "vaak" en 5% dit "soms" te doen.

- (20). H.M. Helmers, R.J. Mokken, R.C. Plijter en F.N. Stokman, Graven naar macht. Op zoek naar de kern van de Nederlandse economie, Amsterdam (Van Gennep), 1975, blz. 359.
- (21). Het 25-jarig bestaan van de SER in 1975 werd begeleid door perscommentaren onder koppen als "Heeft de SER nog toekomst?" en "Heeft de SER zichzelf overleefd?" of zelfs "Een jubilaris die zichzelf heeft overleefd". De twijfel over de wenselijkheid van het voortbestaan van de SER wordt met name aan de zijde van een aantal werknemersorganisaties gevoegd door de vrees, in het overlegorgaan te worden ingekapseld, waardoor de doelgerichtheid van het optreden van de georganiseerde werknemers eerder wordt geschaad dan bevorderd. Het jubileum van de SER ging bij de tegenstanders van opheffing gepaard met allerlei suggesties m.b.t. de samenstelling en de werkwijze van de Raad. G.H. Scholten bepleitte (opnieuw) directe verkiezing van de werknemersleden en opsplitsing van de Raad in twee kamers, de ene bestaande uit vertegenwoordigers van ondernemers en werknemers, de andere bestaande uit Kroonleden, als deskundigen. N.E.H. van Esveld sprak zich uit ten gunste van uitbreiding van de SER met representanten van vrije beroepen, konsumenten, enz., een maatregel waarvan Scholten een verklaarde tegenstander is. Zie G.H. Scholten, De positie van de Sociaal-Economische Raad, Sociaal Maandblad Arbeid, jg. 30, 1975, no. 5, blz. 316-326. N.E.H. van Esveld, Een kwart eeuw SER, idem blz. 494-496.
- (22). Zie over het begrip representatie vooral Hanna Fenichel Pitkin, The Concept of Representation, Berkeley, (Atherton Press), 1969, in het bijzonder blz. 1-17.
- (23). Zie hierover bijvoorbeeld A. Hoogerwerf, De geachte afgevaardigde. Over de vertegenwoordigende rol van het parlementslid, Meppel (Boom), 1968.
- (24). A.M. Donner, Iets over kiesstelsels, Amsterdam (Noordhollandse Uitg. Mij.), 1967, blz. 5 e.v.
- (25). J. Blondel, Comparative Legislatures, Englewood Cliffs (Prentice Hall), 1973, blz. 81.
- (26). Richard Rose, Politics in England today, London (Faber and Faber), 1974, blz. 136.
- (27). Het is desondanks een dwaze manier van verkiezing.
- (28). Zie hierover vooral de beide rapporten-Koopmans. Het dilemma is nog niet opgelost. In het ingediende wetsontwerp wordt de bepaling van de omvang van de Raad overgelaten aan een algemene maatregel

van bestuur, terwijl de te representeren organisaties per ministeriële beschikking zullen worden aangewezen.

- (29). Dit stelsel van functionele parlementaire decentralisatie komt erop neer dat nadere regelgeving, waaraan de Staten-Generaal momenteel niet meer toekomen, niet langer aan de ministers wordt gedelegeerd, maar aan rechtstreeks op basis van algemeen kiesrecht gekozen beleidsraden die voor elk belangrijk terrein van overheidsbeleid worden ingesteld. Deze beleidsraden worden voorts belast met de controle van de details van het beleid van de afzonderlijke bewindslieden en hun ambtenaren, een taak die de bestaande volksvertegenwoordiging niet meer bevredigend kan vervullen. Het stelsel kan leiden tot een meer doeltreffende democratische beïnvloeding van het beleid van de centrale overheid. Het bepleite stelsel biedt onder meer de volgende voordelen:
- het biedt de kiezer meer keuzemogelijkheden doordat hij voor elke beleidsraad een stem kan uitbrengen;
 - de deskundigheid van een aantal vaste colleges van advies en bijstand kan in belangrijke mate in de beleidsraden worden ondergebracht, zodat een aantal van deze raden wellicht zou kunnen worden opgeheven;
 - buitenparlementaire activiteiten van belangen- en actiegroepen kunnen via kandidaatstelling voor de beleidsraden door de kiezers, op basis van algemeen individueel kiesrecht, worden gelegitimeerd en in parlementaire banen geleid.
- J. van Putten, *Demokratie in Nederland, Utrecht/Antwerpen (Het Spectrum), 1975, in het bijzonder hoofdstuk 16.*

- (30). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, De organisatie van het openbaar bestuur, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), 1975, blz. 34. Naar mij later bleek behoort de Omroepraad niet als inspraakraad te worden gekarakteriseerd.
- (31). J. van Putten, *Burger is niet alleen gebaat met inspraak, maar ook met overzichtelijkheid, De Nederlandse Gemeente, jaargang 27 (1973), nr. 2, blz. 23.*
- (32). De voorgestelde wettelijke regeling van de openbaarheid van het bestuur is een winstpunt, maar niet voldoende.

Organisaties toebedeeld aan departementen

Algemene Zaken: niet van toepassing, geen vertegenwoordigde organisaties.

Buitenlandse Zaken: Het betreft hier een beperkt aantal organisaties met weinig vertegenwoordigers, deels op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, zoals de NOVIB, het Koninklijk Instituut voor de Tropen, en de zendingsbureaus van de kerkgenootschappen, deels organisaties die in ruime zin gericht zijn op de internationale samenwerking, zoals het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken, het Genootschap voor Internationale Zaken en het Nationaal Comité voor Internationaal Jongerenwerk.

Justitie: niet van toepassing, in zoverre er geen organisaties het meest voorkomen bij dit departement. Het merendeel van de organisaties op dit beleidsterrein zijn de in de verzekeringskamer opgenomen organisaties van werknemers en werkgevers. Deze organisaties zijn toebedeeld aan Economische Zaken / Sociale Zaken.

Binnenlandse Zaken: 48% van de leden uit organisaties op dit terrein bestaat uit leden van verenigingen van lagere overheden of verenigingen van (directeuren) van gemeentelijke diensten.

De V.G.N. is onder deze verenigingen verreweg de meest vertegenwoordigde.

De overige 52% van de leden uit de maatschappelijke organisaties betreffen leden uit organisaties van overheids-(en onderwijzend) personeel, zoals bijvoorbeeld R.K. Centrale van burgerlijk overheids- en semi overheids personeel, het Algemeen Comité voor overheids personeel, de Christelijke Centrale van overheids- en onderwijzend personeel, het ambtenaren centrum en de samenwerkende bonden van overheids personeel.

Onderwijs en Wetenschappen: 59% van de leden uit organisaties op dit terrein is afkomstig uit verenigingen en stichtingen van onderwijsinstellingen en/of van leerkrachten: de zogenaamde onderwijs-organisaties. Voorbeelden daarvan zijn in willekeurige volgorde onder meer: Nederlandse Protestants Christelijke Schoolraad, Nederlandse Katholieke Schoolraad, Stichting Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs; Nederlandse Federatie van Onderwijs Vakorganisaties, Nederlands Genootschap van Leraren, Bond van Docenten Tertiair Onderwijs, contactgesprek detailhandelsscholen, Centraal Orgaan van het Gemeentelijk Voortgezet Onderwijs, enz., enz.

25% van de leden behoort tot één der universiteiten of hogescholen. Terwijl voor het overige een deel behoort tot professionele organisaties, waaronder het Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, en het Koninklijk Instituut van Ingenieurs en de Nederlandse Chemische Verenigingen.

Financiën: De leden behoren vrijwel uitsluitend tot het bank- en particuliere verzekeringswezen (met name de Ned. Bank).

Defensie: Het gaat hier om een vrij homogene groep van organisaties. Het zijn vooral de organisaties van militairen, zoals bijvoorbeeld, de Vereniging van Dienstplichtige Militairen, de Vereniging voor

Belangenbehartiging van Schepelingen en Oud-schepelingen bij de Zeemacht de Vereniging van Marine Officieren, de Marechaussee Vereniging enz.

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening: Naast werknemers en werkgevers organisaties op het terrein van de bouwnijverheid treft men hier onder meer aan de Nationale Woningraad, de Raad voor Onroerende Zaken, het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting en het Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting. Het zijn voornamelijk organisaties op het terrein van de Volkshuisvesting.

Verkeer en Waterstaat: Naast organisaties van werknemers in de vervoerssector treft men hier een groot aantal organisaties van ondernemers op het gebied van het weg- en watertransport, zoals: de Algemene Verladers en Eigen Vervoerders Organisatie, de Koninklijke Nederlandse Vereniging van Transportondernemingen, Nationale Organisatie voor het Beroepsgoederenvervoer Wegtransport, de Koninklijke Nederlandse Redersvereniging, het contactorgaan Nederlands Vervoersoverleg, Stichting Nederlandsche Particuliere Rijnvaart Centrale, de Stichting Nederlandse Particuliere Binnenvaart, de Scheepvaartvereniging Zuid en de Scheepvaartvereniging Noord.

Hiermee is circa 87% van de leden uit of namens maatschappelijke organisaties aangeduid. De overige 13% bestaat uit vertegenwoordigers van de Stichting Waterloopkundig Laboratorium, de Nederlandse Spoorwegen, de K.L.M., Luchthaven Schiphol en de havens.

Economische Zaken, Sociale Zaken, S.E.R. (inclusief S.E.R. commissie ex artikel 41 en 43 van de wet op de P.B.O.), en bedrijfsproduct-schappen primair behorend bij Economische Zaken.

Het betreft hier leden uit de volgende categorieën van organisaties met % van de leden:

A. Organisaties van werknemers	42%
B. Organisaties van werkgevers	42%
C. Kamers van Koophandel en Nederlandse maatschappijen van Nijverheid en Handel	4%
D. Consumenten organisaties	2%
E. Verenigingen van bedrijven voor energie en drinkwatervoorziening	3%
F. Afzonderlijke ondernemingen	6%
G. Organisaties voor beroepskeuzewerk	0,5%
H. Overige	0,5%

Ad. A. Het betreft hier circa 15 organisaties, waarvan de grootste zijn de drie Vakcentrales: N.V.V., N.K.V., C.N.V. Daarnaast gaat het om de daarbij aangesloten industrie bonden en bonden voor personeel in de handel en dienstensector. Voorts treft men hier aan de Nederlandse centrale van Hoger personeel en de Unie van beampten, Hoger en leidinggevend personeel.

Ad. B. De ondernemersorganisaties van Industrie, handel en diensten is als volgt nader in te delen:

- De centrale werkgeversorganisaties: verbond van Nederlandse ondernemingen, Nederlands Christelijk werkgeversverbond,

en de overkoepeling van beiden in de Raad van Werkgevers-
verbonden;

- De centrale organisaties van ondernemers in het midden-
en kleinbedrijf: Nederlandse Katholieke Ondernemers-
verbond, Nederlands Christelijk werkgeversverbond, en de
overkoepeling van beiden in de Raad van werkgeversverbonden;
- De centrale organisaties van ondernemers in het midden-
en kleinbedrijf: Nederlandse Katholieke Ondernemersverbond,
Nederlands Christelijk Ondernemersverbond en Koninklijk
Verbond van Ondernemingen en hun overkoepeling in het over-
legorgaan van de centrale ondernemingsorganisaties in het
midden- en kleinbedrijf;
- De overkoepeling van 1 en 2 in de Raad van Bestuur in
Arbeidszaken;
- De centrale organen voor de handel en diensten, zoals
Verbond van de Nederlandse Groothandel, Centrale Vereniging
voor de Ambulante Handel, de gezamenlijke Vereniging van de
Groothandel en Raad voor het Grootwinkelbedrijf;
- De organisaties van ondernemers in verschillende sectoren
van industrie en handel. Het betreft hier een groot aantal
organisaties met vrij weinig leden in adviesorganen die
vooral voorkomen in de produkt- en bedrijfschappen.
Naast organisaties als Federatie Metaal- en Electrotechni-
sche Industrie (F.M.E.), de Chemische Industrie (V.N.C.I.)
de lederwarenindustrie, de horeca en detailhandel, gaat het
ook om organisaties van handelaren en tussenpersonen op het
terrein van de landbouw, zoals aardappelhandel, melkhandel,
en de groente en fruit im- en export (zie ook Landbouw en
Visserij).

Ad. C. Naast enkele afzonderlijke Kamers van Koophandel en de
Maatschappij voor Nijverheid en Handel treden de meeste
leden op als vertegenwoordiger van de Vereniging van Kamers
van Koophandel, en de Vereniging van Secretarissen van
Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland.

Ad. D. Het betreft in de eerste plaats de Nederlandse Consumenten-
bond. Het Consumenten Contact is met minder leden vertegen-
woordigd.

Ad. E. Leden zijn hier afkomstig vooral uit de samenwerkende elek-
triciteits produktiebedrijven, de Vereniging van Exploitanten
van Electriciteitsbedrijven in Nederland, Vereniging van
Exploitanten van Gasbedrijven in Nederland en de Vereniging
van Waterleidingbedrijven in Nederland en de Vereniging
van Directeuren van Electriciteitsbedrijven in Nederland.

Ad. F. Leden, die op grond van hun functie in een bedrijf zijn be-
noemd als lid van een adviesorgaan zijn er aanmerkelijk
minder dan leden, die niet zijn benoemd op grond van hun
functie in het bedrijf, maar er wel hun hoofdfunctie hebben,
respectievelijk 49 ten opzichte van 274 leden, dat wil zeggen

15% benoemd op grond van functie in een bepaald bedrijf en 85% met hoofdfunctie in een bepaald bedrijf, maar benoemd op persoonlijke titel of namens een andere organisatie. Het aantal (49) genoemde bedrijven is ongeveer even groot als het aantal leden uit of namens deze bedrijven, er zijn derhalve weinig bedrijven die in meer dan één Raad zijn opgenomen. Uitzonderingen zijn enkele grote bedrijven, maar geen bedrijf is als zodanig in meer dan 3 adviesraden vertegenwoordigd.

Landbouw en Visserij en de bedrijfs- en produktschappen primair behorend bij Landbouw en Visserij.

- A. Het gaat hier primair om de bij de drie vakcentrales aangesloten bonden van personeel in het agrarisch en daaraan verwante bedrijf en om de drie centrale landbouworganisaties: Katholieke Boeren- en Tuindersbond, Nederlands Christelijk Boeren- en Tuindersbond en het Koninklijk Nederlands Landbouwcomité. Beide categorieën van organisaties zijn met ongeveer evenveel leden vertegenwoordigd, dat wil zeggen beiden met 26% van de leden die behoren tot de organisaties die primair aan dit ministerie zijn toegerekend.
- B. De tweede groep zijn de visserij organisaties, zoals de Stichting voor de Nederlandse Visserij, de Vereniging tot Bevordering van de Zeeuwse Visserij Belangen "Zevibel", de Organisatie van Rand- en IJsselmeervissers "O.V.R.IJ.", en de Nederlandse Visserij Bond. Dit vormt bij elkaar 9% van de leden bij Landbouw en Visserij.
- C. De derde groep wordt gevormd door een groot aantal verschillende organisaties van ondernemers in sectoren van handel en industrie op het gebied van de Landbouw en Visserij. Het betreft hier onder meer verenigingen van meel importeurs, graanhandelaren, verenigingen voor groente- en fruitverwerkende industrie, bloembollenhandelaren enz. enz. Deze categorie van organisaties - die deels is toegerekend aan Economische Zaken en deels aan Landbouw en Visserij - betreft 26% van de leden.
- D. Boter en kaas controle stations is de vierde groep. Het betreft een aantal verschillende stations met in totaal 24 leden, dat wil zeggen 5% van het totaal aantal leden bij Landbouw en Visserij.
- E. Sportvissers en jagers verenigingen. Ook hier een kleine groep, waaronder de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, de Organ. Ned. Ver. Sportvissersfederaties, en de Hengelaarsbond, met 6% van het totaal aantal leden bij Landbouw en Visserij.

Tenslotte worden tot dit beleidsterrein gerekend de centrale van plattelandsvrouwenorganisaties en de contactcommissie voor natuur- en landschapsbescherming; 0,5% van het aantal leden op dit beleidsterrein wordt door deze rest categorie gevormd.

Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

De organisaties die primair zijn toegerekend aan dit departement zijn in de volgende categorieën in te delen.

- A. Organisaties op het terrein van kunst en cultuur, waaronder bijvoorbeeld de Beroepsvereniging van Beeldende kunstenaars,

Vereniging van Letterkundigen, Nederlandse Beroepsvereniging van Filmers, Koninklijke Nederlandse Toonkunstenaarsvereniging, Genootschap van Nederlandse Componisten, de Beroepsvereniging Muziekdramatische Kunst, de Nederlandse Vereniging van Toneel kunstenaars, de Museumvereniging en enkele afzonderlijke musea. Te zamen omvat deze categorie ruim 51% van de leden uit of namens organisaties op het terrein van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

B. Organisaties voor maatschappelijk werk, jeugd- en jongerenwerk en bejaardenzorg, bijvoorbeeld de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, de Nederlandse Federatie voor Bejaardenbeleid, landelijke stichting bejaarden tehuizen, landelijke vereniging van woonwagenbewoners en de Nederlandse Federatie voor Jeugd- en Jongerenwerk. Dit vormt 30% van de leden behorend bij organisaties bij dit departement.

C. Organisaties op het terrein van pers, radio en televisie, waaronder de Nederlandse Vereniging van Journalisten, de Nederlandse Dagbladpers, de N.O.S., en de omroepen. Te zamen vormt dit 11% van de leden uit of namens organisaties van dit departement.

D. Overige organisaties zoals enkele vrouwenorganisaties (de Nederlandse Vrouwenraad en de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen) en een enkele milieuorganisatie (de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten). De overige organisaties hebben in totaal 8% van de leden uit of namens organisaties van dit departement.

Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

De organisaties op dit terrein hebben overwegend betrekking op de volksgezondheidssector. De organisaties kunnen als volgt worden ingedeeld.

A. Algemene organisaties op terrein van gezondheidszorg, zoals onder meer Nationale Ziekenhuisraad, Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot Bevordering van de Geneeskunde, Nationaal Centrum voor Kruiswerk, Stichting Samenwerkende Landelijke Kruisverenigingen, Nederlands Huisartsen Genootschap, Landelijke Huisartsenverenigingen, Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot Bevordering der Pharmacie, Koninklijke Nederlandse Vereniging tot Bestrijding der Tuberculose, Nationaal Centrum voor Geestelijke Volksgezondheid, Nederlandse Vereniging van Mondhygiënisten, Nederlandse Vereniging van Diëtisten, Nederlandse Maatschappij tot Bevordering der Tandheelkunde, beroepsorganisatie van verpleegkundige en verzorgende beroepen, Nederlandse Vereniging voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg en nog enige andere verenigingen en stichtingen. Te zamen omvat deze categorie van organisaties 64% van het aantal leden van de organisaties die primair aan dit departement zijn toegerekend.

B. Verenigingen op terrein van de ziekenfonds organisaties, zoals onder meer gemeenschappelijk overleg van ziekenfonds organisaties, de Contactcommissie Landelijke Organisatie van Ziektekostenverzekeraars, Nederlandse Unie van Ziekenfondsen, Federatie van Verze-

kerden en medewerkers bestuurd ziekenfondsen, Ziekenfonds organisaties S.A.Z., en de publiekrechtelijke ziektekosten instituten. Deze categorie vormt 15% van het totaal aantal leden uit of namens organisaties op dit beleidsterrein.

- C. Onderwijsinstellingen en verenigingen daarvan op terrein van de volksgezondheid, bijvoorbeeld vereniging van opleidingsinstituten voor fysiotherapie, gezamenlijke opleidingen tot mondhygiënist, Stichting Opleiding Bewegingstherapie Cesar enz. Dit vormt 7% van het totaal aantal leden uit of namens organisaties op dit beleidsterrein.
- D. Milieuorganisaties, zoals bijvoorbeeld de Stichting Natuur en Milieu. Het betreft hier 3% van het aantal leden uit of namens organisaties op dit beleidsterrein.
- E. Overige organisaties (te zamen 10% van de leden uit of namens organisaties op dit beleidsterrein) zijn de Stichting van de Arbeid, die als zodanig in één van de gezondheidsraden is opgenomen en enkele farmaceutische bedrijven, zoals bijvoorbeeld Philips Duphar, en Gist Brocades.

Dr. S.O. van Poelje

COMPLEMENTAIR BESTUUR, MEDE IN VERBAND
MET DE ADVISERING INZAKE MILIEUBEHEER

<u>INHOUD</u>	<u>Pag.</u>
1. Onderwerp van de deelstudie	171
2. Taalkundige en begripsmatige verkenning	171
3. Beperking tot de sfeer van de overheid	172
4. Vier verschillende varianten van complementair bestuur	172
5. Verticaal-extern complementair bestuur	174
6. Horizontaal-extern complementair bestuur	175
7. Verticaal-intern complementair bestuur	176
8. Horizontaal-intern complementair bestuur	176
9. Is het bestaande complementaire bestuur ontoreikend?	177
10. Complementair bestuur naar gemeentelijk inzicht	178
11. Complementair bestuur volgens rijks- (en provinciaal) inzicht	181
12. Wetenschap en praktijk over complementair bestuur	184
13. Nadere evaluatie van het begrip complementair bestuur	189
14. Complementair bestuur en advisering	195
15. Complementariteit van de advisering bij milieubestuur	199
16. Samenvatting	203
Noten	205
Bijlage 1. Wetten, van belang voor het directe milieubestuur	208
Bijlage 2. Wetten, van belang voor het indirecte milieubestuur	210
Bijlage 3. 57 adviescolleges op het terrein van het milieubestuur	213

1. Onderwerp van de deelstudie (1)

Deze beschouwing houdt zich vooral bezig met het begrip "complementair bestuur", vervolgens met het verband tussen complementair bestuur en advisering en tenslotte met enkele aspecten van de (complementaire) advisering op het gebied van het milieubestuur.

2. Taalkundige en begripsmatige verkenning

In de eerste plaats moeten wij vaststellen, dat complementair bestuur niet is een begrip, dat al volledig uitgewerkt bestaat en alleen maar ergens gevonden of ontdekt hoeft te worden. Het begrip is integendeel nog slechts in zeer ruwe vorm - als het ware als onbewerkt materiaal - aanwezig. Het dient nog grotendeels gemodelleerd te worden en dit modelleren kan op verschillende wijzen plaatsvinden. Wij moeten hierbij bedenken, dat veel van hetgeen over complementair bestuur is geschreven en gezegd de toets van "close reading" niet met goed gevolg kan doorstaan. Talrijke uitspraken over dit onderwerp zijn hoofdzakelijk gericht op associatief luisteren, lezen en denken. Men hoopt er een bepaalde gemoedsstemming of een gevoel mee te doen ontstaan. De term is nieuw en tamelijk onbestemd. Hij heeft een moderne en sympathiek aandoende klank. Het ligt daarom voor de hand, dat velen proberen het begrip in dit beginstadium toe te snijden op en te monopoliseren voor hun eigen specifieke doelstellingen. Maar door een en ander wordt het begrip niet operationeel in juridische zin. Er moet nog veel worden geformuleerd en er moet nog op verschillende punten overeenstemming worden bereikt, eer men met het begrip complementair bestuur juridisch en bestuurlijk vakwerk kan verrichten.

Een kort taalkundig en begripsmatig onderzoek naar de inhoud en betekenis van de term "complementariteit" leert ons het volgende.

Blijkens het Latijnse woordenboek moet onder "complementum" worden verstaan: vulsel, aanvulling en - o schrik! - ook stoplap. Deze laatste betekenis kunnen wij het beste met een enigszins schuldig geweten wegmoffelen. De term "aanvulling" blijft dan als de meest bruikbare over. Complementair bestuur is dan "aanvullend bestuur".

Wij moeten ons vervolgens realiseren, dat de term "aanvullen" twee gradaties of twee gevoelswaarden kan hebben. Het is mogelijk, dat twee zaken, begrippen of handelingen, die elkaar aanvullen, naar hoeveelheid, gewicht of betekenis ongeveer even groot en belangrijk zijn, dat zij goed bij elkaar aansluiten en op die wijze één geheel vormen. Het komt echter ook voor, dat met aanvulling wordt bedoeld een betrekkelijk kleine toevoeging, waardoor iets, wat grotendeels, maar nog niet helemaal, gereed was tot voltooiing komt. Aangenomen moet worden, dat de meeste voorstanders van complementair bestuur het oog hebben op de eerstgenoemde betekenis en niet tevreden zouden zijn met een beperkte interpretatie in de zin van: het opvullen van kleine overgebleven lege plekken en het aanbrengen van "finishing touches".

3. Beperking tot de sfeer van de overheid

Het wordt in toenemende mate duidelijk, dat bestuur niet meer hoort te zijn - en ook meestal niet meer is - een zaak, waarmede zich uitsluitend overheidsorganen bezighouden. Steeds meer tot hun recht komen de invloed en het medebeslissingsrecht van de burgers, hetzij individueel, hetzij georganiseerd in allerlei bijzondere groeperingen - en dit laatste buiten de politieke partijen om.

Een heel ruime voorlopige omschrijving van complementair bestuur zou kunnen luiden als volgt: het richten van verschillende bestuursactiviteiten op een gemeenschappelijk doel op zodanige wijze, dat daarbij in belangrijke mate sprake is van een wederzijds aanvullende inbreng van alle bij dat doel betrokken groeperingen en personen.

Bij een dergelijke ruime omschrijving is er plaats voor een complementariteit tussen enerzijds de overheid en anderzijds de burgers en het maatschappelijk leven. In dit verband kan gewezen worden op de beschouwingen van R.H. Samsom, die er - juist ter bevordering van de door hem uitdrukkelijk genoemde complementariteit - voor gepleit heeft één bestuurswetenschap te ontwikkelen, waarin, naast gespecialiseerde aspecten, vooral ook betrokken dienen te worden de gemeenschappelijke elementen van het openbare en van het private (ondernemings)bestuur. (2)

Verder komt bij een onderzoek naar de complementariteit tussen overheid en maatschappij bij het besturen aan de orde de gehele omvangrijke problematiek van democratie, inspraak, participatie, verhouding bestuur/bestuurden, etc.

Het begrip complementariteit is echter, zoals later nog zal blijken, in de bestuurswereld niet of nauwelijks met het oog op de laatstgenoemde vraagstukken naar voren gebracht. Het schijnt dan ook verstandig om - teneinde over goed afgebakende en duidelijk herkenbare begrippen te blijven beschikken - de term complementair bestuur te reserveren voor het interne overheidsgebeuren. Men kan die term beter niet uitstrekken tot het - uiteraard ook bijzonder noodzakelijke - verband tussen de bemoeiingen met het bestuur van enerzijds de overheid en anderzijds de individuele burgers en de maatschappij. Natuurlijk is deze laatste problematiek van levensgroot belang. Zij is zelfs van essentiële aard dan de interne organisatie van de overheid en de daarbij aangehouden bevoegdheidsverdelingen. Maar zij hoort thuis in een ander veld van studie en kan worden aangeduid met andere termen.

4. Vier verschillende varianten van complementair bestuur

Na de zojuist aangebrachte beperking kunnen wij complementair bestuur beschrijven als volgt: het richten van verschillende bestuursactiviteiten op een gemeenschappelijk doel op zodanige wijze, dat daarbij in belangrijke mate sprake is van een wederzijds aanvullende inbreng van alle bij dat doel betrokken bestuursorganen.

Het zou onrealistisch en historisch onjuist zijn om te menen, dat complementair bestuur in deze zin iets geheel nieuws is. Dit complementaire bestuur is reeds lang op vele plaatsen en in vele vormen in onze bestuursorganisatie en bestuurspraktijk aanwezig. Bij een beknopt onderzoek hiernaar schijnt het nuttig een aantal verfijnende onderscheidingen te hanteren.

Wij moeten er ons in de eerste plaats rekenschap van geven, dat er voor bestuurslichamen een zeer fundamentele bevoegdheidsafbakening bestaat, nl. die naar bestuurslagen. Deze rangschikking naar bestuurslaag houdt o.a. verband met de grootte van het gebied. Het rijk bestrijkt als bestuurslaag heel Nederland; de provincies zijn belast met het regionale bestuur; de gemeenten hebben een overwegend lokale taak. Deze indeling leidt tot een zekere - zij het niet volledige - ondergeschiktheid van de bestuurslichamen met het kleinere gebied aan die met het meer uitgestrekte territorium. Bovendien liggen de kleinere gebieden in de grotere besloten. Men kan de rangschikking van relaties en taken, die uit deze gebiedstoedeling volgt, beschouwen als van verticale aard.

Daarnaast bestaat er, zowel voor de secundaire (regionale) als voor de tertiaire (lokale) bestuurslaag een tweede vorm van rangschikking van taken. Hier wordt bedoeld op de bestuurlijke contacten, die provincies en gemeenten met hun onmiddellijke of iets meer verwijderde naburen hebben. Theoretisch zouden de bestuurstaken zo verdeeld moeten zijn, dat alles wat het gebied van een lagere corporatie te buiten gaat, terecht komt bij een hoger bestuurslichaam. In de praktijk zijn er echter vele zaken, die zich buiten of boven het rayon van provincies en gemeenten bevinden, maar die toch niet door een hogere corporatie worden behartigd. Er is daarom in die praktijk sprake van vooral intergemeentelijk maar ook interprovinciaal aanvullend bestuur. Wij hebben hier te maken met een horizontale rangschikking.

Vervolgens kunnen wij constateren, dat de verticale en de horizontale verdelingen van taken, die hierboven werden aangeduid, zich richten op de verhouding van de verschillende bestuurslichamen met elkander. Het gaat daar om de externe betrekkingen tussen deze lichamen.

De bestuurslichamen in de verschillende bestuurslagen zijn echter niet enkelvoudig van samenstelling. Zij vertonen een structuur, die dikwijls heel ingewikkeld is. Nu kan men ook in deze interne structuur meestal een zekere (verticale) onderschikking en een (horizontale) nevenschikking waarnemen. Bij de interne onderschikking kan men denken aan: inspecties, consulentschappen, arrondissementen, districten, kantons, kwartieren, wijken, e.d. De interne nevenschikking ontstaat door de steeds verder gaande specialisatie van functies en dienstverrichtingen in de verschillende sectoren van het bestuur. Hier ontmoeten wij de indeling in: departementen, directoraten, afdelingen, diensten, bedrijven, e.d.

Samenvattend blijkt dus, dat er - abstract en begripsmatig gezien - mogelijkheden aanwezig zijn voor vier verschillende varianten van

complementair bestuur: verticaal-extern; horizontaal-extern; verticaal-intern; en ten slotte horizontaal-intern.

Een heel summiere verkenning van ons publiekrechtelijke bestel leert ons, dat er van al deze varianten ook inderdaad voorbeelden te vinden zijn.

5. Verticaal-extern complementair bestuur

Deze vorm van complementariteit komt o.a. tot uitdrukking in:

- het goedkeuringsrecht, waarin de betrokkenheid van bestuurslichamen uit verschillende bestuurslagen bij één bepaald besluit is neergelegd, zij het op een wat éézijdige wijze;
- het schorsings- en vernietigingsrecht, dat van diezelfde betrokkenheid, maar dan op nog éézijdiger wijze blijkt geeft;
- het beroepsrecht van lagere organen tegen de besluiten van hogere organen, waardoor de eenzijdigheid van de hantering van goedkeuring en vernietiging gecorrigeerd kan worden;
- het medebewind, waardoor bestuursorganen, die in beginsel over "eigenmeesterschap" (3) beschikken, er toe gebracht worden om taken ten behoeve van bestuurslichamen uit een hogere bestuurslaag te behartigen; hierbij oefent het hogere lichaam een voogdij uit, die
 - al naar gelang van de omstandigheden - zeer streng of zeer mild kan zijn;
- richtlijnen en aanwijzingen; dit zijn figuren, die in verschillende moderne wetten (Wet Openbaar Lichaam Rijnmond, Wet op de Ruimtelijke Ordening, een aantal milieuwetten) worden aangetroffen;
- door of krachtens de wet vast te stellen plannen (nationale facetplannen, streekplannen, bestemmingsplannen, inrichting Midden-Delfland, inrichting Noord-Oost Groningen, verschillende plannen ingevolge de milieuwetten); hierbij kan nog vermeld worden, dat deze plannen hetzij bindend, hetzij indicatief kunnen zijn;
- het aangaan, op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen van 1950, van een regeling tussen organen uit verschillende bestuurslagen;
- het vormen van rechtspersonen naar burgerlijk recht door organen uit verschillende bestuurslagen (verenigingen, stichtingen, vennootschappen);
- het afsluiten van civielrechtelijke overeenkomsten tussen organen uit verschillende bestuurslagen;
- het maken van juridisch niet bindende, maar in feite wel nageleefde beleidsafspraken (hierbij valt ook te denken aan convenanten (4) en basisakkoorden (5));
- het geïnstitutionaliseerde overleg (dat overigens niet tot overeenstemming hoeft te leiden; vgl. het georganiseerd overleg in ambtenarenzaken, waarbij ook de belangen van bestuurslichamen uit verschillende bestuurslagen betrokken zijn);
- het overleg ad hoc (vgl. bijvoorbeeld het overleg tussen de rijks-overheid en de vier grootste gemeenten over de tekorten van het gemeentelijke openbare vervoer);
- de geïnstitutionaliseerde advisering, bijvoorbeeld doordat in vele

gevallen de wet het inwinnen van adviezen voorschrijft of voorziet in het functioneren van adviesraden;

- de incidentele gevraagde of ongevraagde advisering, die zowel door een hoger als door een lager bestuursorgaan op gang kan worden gebracht; deze advisering kan door de bestuurspraktijk een tamelijk constant karakter krijgen; verder verdient in dit verband aandacht de rol van de taakbehartigingsgroepen (Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen), die zelf geen lagere bestuursorganen zijn, maar als hun vertegenwoordigers optreden (6); in vele gevallen wordt de inschakeling van deze groepen als vanzelfsprekend aanvaard;
- de toewijzing van financiële middelen volgens wettelijke voorschriften;
- de toewijzing van financiële middelen door louter op een begrotingspost gebaseerde subsidies c.q. bijdragen; het zogenaamde koppelsubsidie is ongetwijfeld een - zij het nogal aangevochten - vorm van complementair bestuur;
- de circulaire; van dit besturingsmiddel wordt door de hogere organen op heel royale - volgens velen: overstelpend royale - wijze gebruik gemaakt; dikwijls vormen circulaires een, naar juridische maatstaven, onsystematisch mengsel van bevelen, aanwijzingen, aanbevelingen, adviezen, verzoeken, etc.; in de praktijk hebben zij aanzienlijk meer effect dan het ontbreken van hun staatsrechtelijke basis zou doen vermoeden (7);
- de aanvullende wetgevende bevoegdheid van provincies en gemeenten, voor zover die hun niet door bijzondere wetten is ontnomen; in de praktijk kunnen aanvullende verordeningen (vooral van gemeenten) op het gebied van de regelgeving een belangrijk complementair effect hebben.

6. Horizontaal-extern complementair bestuur

Hieronder vallen een aantal figuren, die ook hierboven reeds genoemd werden, maar dan toegepast niet in verticale, doch in horizontale richting:

- regelingen op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen van 1950 tussen organen uit een zelfde bestuurslaag;
- het vormen van rechtspersonen naar burgerlijk recht door organen uit een zelfde bestuurslaag;
- het afsluiten van civielrechtelijke overeenkomsten tussen organen uit een zelfde bestuurslaag;
- het maken van juridisch niet bindende, maar in feite nageleefde beleidsafspraken.

Van deze mogelijkheden is vooral gebruik gemaakt door de gemeenten, die hierdoor konden komen tot o.a.: het gemeenschappelijk regelen van bepaalde deelbelangen; het opvangen van de nadelen van een te gering draagvlak door kleine gemeenten; en ook het vormen van zogenaamde pre-gewesten, dat wil zeggen bestuurslichamen met meestal beperkte bevoegdheden tussen de gemeenten en de provincie in.

De provincies hebben deze middelen niet zo intensief gebruikt als de gemeenten. Dit is te verklaren door hun geringere aantal, hun uitgestreker grondgebied en hun minder direct betrokken zijn bij vele bestuurstaken van uitvoerende aard.

7. Verticaal-intern complementair bestuur

Deze vorm van complementariteit zal over het algemeen alleen een probleem vormen bij grote en gecompliceerde bestuurslichamen. Met de groei van de omvang en de ingewikkeldheid van de samenstelling kan dit vraagstuk urgenter worden.

Duidelijk blijkt dit op het niveau van de primaire bestuurslaag, het rijk. Het rijksoverheidsapparaat heeft zich - vooral in de jaren na de Tweede Wereldoorlog - enorm uitgebreid. Niet alleen zijn er nieuwe departementen bijgekomen, maar ook kan bij de afzonderlijke departementen een proces van schaalvergroting, taakintensivering en personeelsuitbreiding en differentiatie worden waargenomen. Zo hebben zelfs vele afzonderlijke sectorale eenheden een omvangrijke en ingewikkelde structuur gekregen. Die structuur is dikwijls, mede door de ruime toepassing van deconcentratie, min of meer gelaagd. De in verband hiermede mogelijk ontstaande interne wrijvingen komen echter nauwelijks naar buiten. Men moet aannemen, dat zij door de over het algemeen tamelijk streng doorgevoerde hiërarchische organisatie binnen de sectorale eenheden van het rijksapparaat effectief kunnen worden opgelost. Anders dan bij de verhouding tussen het rijk en de lagere publiekrechtelijke lichamen is er bij de interne verhoudingen binnen de rijksdienst weinig sprake van conflicten over bevoegdheden, die - bijvoorbeeld door de behandeling in vertegenwoordigende lichamen - in de openbaarheid worden gebracht.

Bij de provincies en de gemeenten zullen zich, in verband met de kleinere schaal van deze bestuurslichamen, geen problemen van verticaal intern complementair bestuur voordoen, die niet in de meeste gevallen door het hanteren van de hiërarchische bevoegdheden kunnen worden opgelost.

8. Horizontaal-intern complementair bestuur

Met betrekking tot het horizontale interne complementaire bestuur kan dezelfde karakteristiek gegeven worden als voor de verticale variant: problemen zullen zich in dit opzicht vooral voordoen bij grote en gecompliceerde organisaties.

Ook hier moeten wij in de eerste plaats aandacht geven aan de bestuursorganisatie van het rijk. Daar wordt het horizontale samenspel niet alleen bemoeilijkt door het ontstaan van nieuwe en de groei van bestaande eenheden, maar ook door de individuele ministeriële verantwoordelijkheid, die in ons staatsrecht van oudsher een belangrijke en pas gedurende de laatste tijd iets verminderde rol speelt. Een en ander heeft er toe geleid, dat op rijksniveau het vormen en behouden

van goede onderlinge bestuurscontacten tussen departementen, rijksdiensten, e.d. algemeen als een gevoelig knelpunt wordt beschouwd. Men hoeft nog niet geheel in te stemmen met de - overigens wel begrijpelijke - klacht van een plaatselijke bestuurder, die betoogde, dat men eigenlijk niet kan spreken van "het" rijk, omdat dit begrip in feite zou berusten op - "een denkfout". Wel is echter uit gedegen en bezonnen studies duidelijk geworden, dat de coördinatie, c.q. integratie van het beleid van de vele rijksorganen, die zich ieder vanuit hun eigen gezichtshoek dikwijls bezighouden met eenzelfde probleem, dringend verbetering behoeft.

Overigens zal die verbetering dikwijls kunnen plaatsvinden door een meer intensieve en effectieve toepassing van vele reeds bestaande mechanismen ter bevordering van de horizontale interne complementariteit op rijksniveau. Die mechanismen zijn o.a.:

- de rol van de ministerraad;
- de positie van de minister-president;
- de bevoegdheden van de minister van Financiën ten opzichte van andere departementen;
- de coördinatie in de onderraden van de ministerraad;
- de invoering van het instituut van "coördinerend" bewindsman;
- de commissies, c.q. raden, waarin door of krachtens wettelijk voorschrift verschillende, soms met name genoemde, departementen vertegenwoordigd zijn (vgl. bijvoorbeeld de Rijksplanologische Commissie);
- de niet op de wet berustende, uit de bestuurspraktijk voortgekomen, interdepartementale commissies (met name de zogenaamde "top-I.B.C.'s", (8) zoals bijvoorbeeld de Interdepartementale Coördinatiecommissie Milieuhygiëne);
- het niet geïnstitutionaliseerde overleg ad hoc tussen verschillende departementen.

Wij kunnen aannemen, dat op het bestuursniveau van de provincies en van de gemeenten de horizontale coördinatie in veel mindere mate een knelpunt is dan bij het rijk. Dit kan o.a. verklaard worden uit twee, met elkaar samenhangende, factoren: in de eerste plaats een beperkter en daardoor overzichtelijker taakgebied en in de tweede plaats de permanente bemoeiing met de regionale en de lokale bestuurstaak door kleine colleges van bestuurders met een zowel voorbereidende als uitvoerende taak (te weten Gedeputeerde Staten en Burgemeester en wethouders).

9. Is het bestaande complementaire bestuur ontoereikend?

In de bovenstaande beschouwing is getracht op summiere en tamelijk abstracte wijze het begrip complementair bestuur taalkundig te verkennen, naar buiten af te grenzen en in verschillende varianten of onderdelen uiteen te leggen.

Aan de hand van de uitkomsten van deze - voorlopige - verkenning is nagegaan welke elementen of mechanismen van complementair bestuur thans reeds in ons publiekrecht en in onze bestuurspraktijk te vinden zijn. Het is daarbij duidelijk geworden, dat op alle bestuursniveaus

in allerlei richtingen en op veel verschillende wijzen is voorzien in maatregelen en methodieken, waardoor de handelingen van bestuurslagen, bestuurslichamen en bestuursorganen met elkaar in verband gebracht en op elkaar afgestemd kunnen worden. De vraag rijst dan ook: waarom zijn er blijkbaar toch klachten; en verder: waar komen die klachten op neer? Met betrekking tot deze vraag kunnen een aantal voor de hand liggende veronderstellingen worden gemaakt en wel de volgende:

- van de bestaande middelen wordt niet in voldoende mate gebruik gemaakt;
- van de bestaande middelen wordt niet op de juiste wijze gebruik gemaakt;
- sommige bestaande middelen zijn verouderd en moeten gewijzigd of afgeschaft worden;
- de bestaande middelen zijn niet meer toereikend en er moeten nieuwe mogelijkheden aan het al aanwezige arsenaal worden toegevoegd.

Het schijnt nuttig dit te onderzoeken aan de hand van hetgeen in de literatuur over complementair bestuur naar voren is gebracht. Gezien het reeds niet onaanzienlijke aantal publikaties moet een vrije grote beperking in acht worden genomen.

Die beperking houdt o.a. in, dat alleen de recente literatuur, die meestal uitdrukkelijk de term complementair bestuur gebruikt, aan de orde komt. Die beperking moet ons overigens niet doen vergeten, dat voor het ideaal van met name de goede onderlinge samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen ook vroeger veel aandacht heeft bestaan. Alleen werden toen andere termen gebruikt. Zo werd in de jaren rond 1950 in verband met de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten wel gesproken over "partnershipgedachte". En iets later, omstreeks 1960, deed in verschillende beschouwingen over de verhouding tussen hoger en lager bestuur de term "tweerichtingverkeer" opgeld.

10. Complementair bestuur naar gemeentelijk inzicht

Wij mogen aannemen, dat de term complementair bestuur in de sfeer van het bestuursrecht en van de bestuurskunde voor het eerst is gebruikt in het rapport "Bestuurlijke Organisatie" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit rapport verscheen in 1969 (9). Het werd voorbereid door een commissie, laatstelijk bestaande uit tien burgemeesters, twee wethouders, een gemeentesecretaris, een vertegenwoordiger van het ministerie van Binnenlandse Zaken en vertegenwoordigers van het bureau van de Vereniging. De secretaris van de commissie maakte deel uit van de afdeling Sociaal-geografisch en bestuurskundig onderzoek van dat bureau.

Hoofdstuk II van het rapport is getiteld: De gemeente in het geheel van het openbaar bestuur. De opbouw van het hoofdstuk is niet erg systematisch. Bij een beleidsstuk, opgesteld in commissoriaal verband, valt dit te verontschuldigen, vooral wanneer, zoals in dit geval, de algemene strekking wel duidelijk is. Enkele hoofdpunten uit het betoog kunnen - in vrije weergave - worden samengevat als volgt:

- de driekringenleer, die aan de deelnemers in ieder van de bestuurslagen een eigen terrein toevees, is verlaten;
- de hogere organen zijn zich daarna, steunend op hiërarchische overmacht, te veel en te eigengereid met het lagere bestuur gaan bezighouden;
- hierdoor voelen vooral de gemeenten zich bedreigd;
- er is in toenemende mate sprake van zowel schaalvergroting als verwevenheid van bestuurstaken;
- er bestaat een urgente behoefte aan planning zowel voor het tegenwoordige als voor het toekomstige handelen;
- ter correctie van te sterk hiërarchisch optreden en ter bevordering van planning is complementair bestuur nodig;
- complementair bestuur is in algemene zin het werk van "elkaar aanvullende en corrigerende bestuurslagen, die gezamenlijk komen tot vervulling van één overheidstaak";
- complementair bestuur omvat meer in het bijzonder: samenwerking van tenminste twee bestuurslagen; mondig deelgenootschap van de partners; recht van de partners om voor hun eigen situatie op te komen; een zonodig wisselende verhouding tussen de verschillende bestuurslagen; tijdig verstrekken van gegevens; inspraak op het hogere niveau; een zekere eigen beleidsvrijheid op het lagere niveau; bestuurstaken laten vervullen op het niveau, waar dat het meest doelmatig kan gebeuren.

De voornaamste knelpunten zijn volgens dit betoog: in de eerste plaats de hiërarchie, die wat afgezwakt moet worden, en de tweede plaats de planning, die bevorderd moet worden. Beide knelpunten kunnen, zo wordt gesuggereerd, weggenomen worden door een veelvuldige en gelijkwaardige samenwerking van de verschillende bestuurslagen. Deze gewenste ontwikkeling wordt dan aangeduid als "complementair bestuur".

Een verklaring voor het plotseling opduiken van deze term in de bestuursrechtelijke sfeer is wellicht de infiltratie van denkbeelden en formuleringen uit de discipline van de sociale geografie. Op de "Studiedag Stadsgewestvorming", in februari 1968 gehouden door de Afdeling Sociale Geografie van het Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, hield J.G. Lambooy (gedurende enige tijd hoofd van de sectie sociaal-geografisch onderzoek van het bovengenoemde V.N.G.-bureau) een inleiding over "Stad en Stadsgewest in het perspectief van hiërarchie en complementariteit". Het begrip complementariteit wordt hier - in navolging van Durkheims "morphologie sociale" en Hawley's "human ecology" gebruikt als tegenhanger of correctie van Christallers theorie van de hiërarchie der vestigingen en vooral van zijn accentuering van de overheersende betekenis van de centrale kern (nodaliteitsprincipe). (10)

Het gaat hier dus kennelijk om begrippen, die ontwikkeld zijn ter verklaring van het vooral door economische factoren bepaalde samenspel van nederzettingen, geplaatst in het horizontale vlak van ruimtelijke ordening en planologie. Blijkbaar zijn deze sociaal-geografische/sociologische begrippen op een enigszins oneigenlijke en toentertijd in juridisch opzicht niet geheel doordachte wijze

terecht gekomen in het rapport Bestuurlijke Organisatie. Langs die weg zijn zij een rol gaan spelen in de sfeer van het bestuur en van het publieke recht, waar juist de verticale ordening een belangrijke rol speelt. Dit kan een verklaring geven van de inspanning, die het kost om het begrip complementariteit een passende en duidelijke plaats in het publiekrechtelijke systeem te geven. Overigens is het zeker de moeite waard om die inspanning op te brengen, want het begrip is in brede bestuurlijke kring populair geworden en beantwoordt kennelijk aan een tot nu toe latente behoefte, die verkend en onderkend moet worden.

Het ligt voor de hand, dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, als spreekbuis van de gemeenten (in hiërarchisch opzicht de laagste en daardoor zo niet de zwakste dan toch de meest kwetsbare bestuurslichamen), de in 1969 "ontdekte" complementariteit ook later met veel ijver heeft bepleit. Het voert te ver om de verschillende publikaties uit de kring van de Vereniging hier afzonderlijk te behandelen. De aard van die publikaties, gericht op een breed publiek en op zoveel mogelijk publiciteit, brengt trouwens mee, dat de verdere uitwerking van het begrip schetsmatig is gebleven. Dikwijls wordt met enigszins andere woorden telkens hetzelfde algemene motief herhaald. Hierdoor krijgt het systematische denken, dat tenslotte tot nieuwe wetsvoorschriften moet leiden, het soms wel moeilijk. In de noodkreet, die in 1972 onder de titel "De gemeente in de tang" tot de nieuw op-tredende Minister-President werd gericht, wordt wel aanspraak gemaakt op decentralisatie, maar nog niet op complementariteit. In haast alle latere geschriften is de complementariteit echter een vast programma-punt. Enkele elementen uit deze latere geschriften (11), die de hierboven gegeven analyse van het rapport uit 1969 aanvullen, zijn o.a.:

- de vraag naar meer wettelijke procedurele garanties, die overigens niet nader worden gespecificeerd;
- het maken van een onderscheid tussen verticale en horizontale complementariteit binnen het bestuur;
- het wijzen op een horizontale complementariteit tussen enerzijds het bestuur en anderzijds maatschappelijke groeperingen en de bevolking;
- het bepleiten van integratie op het gemeentelijke vlak van zowel horizontale als verticale invloeden;
- het leggen van het volgende verband: de aandacht verschuift van welvaart naar welzijn; hierdoor wordt de overheidsbemoeiing intensiever en ingewikkelder; op grond daarvan groeit de noodzaak tot meer wederzijds contact - i.c. complementariteit - bij de vervulling van bestuurstaken (12);
- de wenselijkheid, dat toezichthoudende organen zich gereserveerder gaan opstellen en afzien van detailtoezicht;
- complementariteit is nevenschikking, in tegenstelling tot hiërarchie, die van onderschikking uitgaat;
- de nevenschikking moet regel zijn en als de normale situatie bestaan; de onderschikking moet niet geheel afgeschaft worden, maar dient uitzondering te blijven;
- de verantwoordelijkheden van de bestuurslagen moeten duidelijk worden afgebakend;

- er bestaat bezwaar tegen een toedeling van verantwoordelijkheden naar bindende regels.

11. Complementair bestuur volgens rijks- (en provinciaal) inzicht

Dit waren een aantal opvattingen en preciseringen met betrekking tot het complementaire bestuur uit de onderste bestuurslaag. Maar ook het rijk, de hoogste bestuurslaag, heeft het complementaire bestuur in zijn begrippenarsenaal opgenomen.

Heel bekend is geworden de omschrijving in het algemene deel van het Memorandum, dat een toelichting bevat op het Concept-ontwerp van wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur van juli 1975. Hier wordt vooropgesteld, dat complementair bestuur moet worden beschouwd als een vorm van gedecentraliseerd bestuur. Vervolgens worden, kort weergegeven, als hoofdpunten genoemd:

- één bestuurstaak van de besturen op de verschillende bestuurslagen;
- de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van taakonderdelen moet "zo veel mogelijk" liggen bij de bestuurslaag, waar die uitvoering een maximum effect kan hebben;
- toedeling van verantwoordelijkheden aan de bestuurslagen "zoveel mogelijk" volgens bindende regelen;
- de besturen op de verschillende bestuurslagen moeten "bij voorkeur" op basis van een gezamenlijke beleidsconceptie elkaar aanvullen.

Opvallend in deze weergave is vooral het onderbrengen van het complementaire bestuur bij de decentralisatie en verder - bij de concretisering - een drievoudig voorbehoud: twee maal "zo veel mogelijk" en één maal "bij voorkeur". Dergelijke voorbehouden wekken veel argwaan, wanneer zij gemaakt worden door de hiërarchisch het hoogst geplaatste partner, die naar believen de grenzen ervan heel nauw, maar ook heel ruim kan vaststellen. Tenslotte wordt in het Memorandum terecht gesteld, dat meer studie over het complementaire bestuur nodig is.

In de memorie van toelichting bij de begroting voor Binnenlandse Zaken van 1976 is deze omschrijving grotendeels overgenomen. Alleen is het tweede punt uitgebreid met de overweging, dat de onderbrenging van de verantwoordelijkheid voor een taakonderdeel bij een bestuurslaag" de andere bestuurslagen niet ontslaat van een zekere actieve medeverantwoordelijkheid".

Het complementair bestuur is - na het Memorandum - ook doorgedrongen in de Verstedelijkingsnota, die in februari 1976 in de openbaarheid werd gebracht.

In die nota wordt de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ontwikkeling geschetst als een "complementaire verantwoordelijkheid" van rijk, provincies en gemeenten. Die complementaire verantwoordelijkheid houdt in, dat de provincies en de gemeenten zoveel mogelijk vrijheid krijgen om de regionale, respectievelijk lokale samenhangen te

beoordelen. Het rijk claimt de verantwoordelijkheid voor de nationale samenhangen. Een en ander wordt overigens al lang in praktijk gebracht. Het is bovendien van het begin af aan neergelegd in de wetgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Bij deze in theorie aan de lagere bestuurslichamen veel vrijheid latende stelling past wel de kanttekening, dat er in een klein, dichtbevolkt hoekje van de aarde, waar de meeste schaalvergroten economische en technologische ontwikkelingen vrijwel op de voet gevolgd worden, maar heel weinig belangrijke vraagstukken zijn, die buiten de nationale samenhang vallen.

In het hoofdstuk, dat de Verstedelijkingsnota wijdt aan het instrumentarium, wordt uitvoerig aandacht besteed aan de horizontale en verticale coördinatie, en wel in het bijzonder aan de horizontale interne coördinatie op rijksniveau en vervolgens aan de verticale externe coördinatie tussen rijk, provincies en gemeenten. Men ziet hier - nader gespecificeerd voor de sector van de ruimtelijke ordening - een bevestiging van de hierboven onder 4. uitgesproken veronderstelling, dat er ook thans al veel coördinatiemechanismen bestaan, die bijdragen tot de complementariteit van het bestuur.

Het is opvallend, dat de Verstedelijkingsnota zich sterk distancieert van de figuur van het basisakkoord, die - zoals later nog blijken zal - in veel beschouwingen als het beginpunt van een veelbelovende ontwikkeling wordt gezien. De regering is bang, dat het geïnstitutionaliseerde en geformaliseerde basisakkoord zal leiden tot verstarring, tot detaillering, tot moeilijkheden in verband met het streekplan en tot problemen, samenhangende met de financiële consequenties. Overeenstemming tussen bestuurslichamen uit verschillende bestuurslagen over enkele hoofdpunten van het beleid, aldus de Verstedelijkingsnota, "behoeft niet de vorm van een formeel akkoord te krijgen, maar kan zeer goed de vorm hebben van de aanvaarding van een rapport, van een briefwisseling, of anderszins". Hier moet toch wel tegen ingebracht worden, dat de behoefte aan formele binding naar van zelf spreekt niet groot zal zijn bij de partij, die zowel over de grootste bevoegdheden als over de meeste financiën beschikt. De zwakkere en meer afhankelijke partners, te weten de provincies en de gemeenten, zullen echter in veel gevallen op die formele binding wel degelijk prijs stellen.

Tenslotte bevat de Verstedelijkingsnota een suggestie van organisatorische aard, die betrekking heeft op de complementaire uitwerking van een beleid, dat in gezamenlijk overleg door bestuurslichamen uit verschillende bestuurslagen is vastgesteld. (13) Gesuggereerd wordt om ten behoeve van zodanige uitwerking, al naar gelang van de behoefte, in te stellen "ontwikkelingsdiensten", die door de betrokken bestuurslichamen gezamenlijk worden opgericht, nadat de doelstellingen en de taak nauwkeurig zijn omschreven. Zulke ontwikkelingsdiensten moeten fungeren als "ondersteunend apparaat" ten behoeve van groeikernen. Zij worden door de regering "ter beschikking gesteld", hetgeen min of meer een belofte tot financiering (althans in belangrijke mate) van rijkswege inhoudt. Het ligt blijkbaar niet in de bedoeling,

dat deze diensten zelf werken zullen uitvoeren. Hun taak zal dan, naar aangenomen moet worden, bestaan uit het nader uitwerken, vooral in de streek-, structuur- en bestemmingsplannen, van het in beginsel overeengekomen groeibeleid. Verder kan men veronderstellen, dat deze diensten zich ook zullen bezighouden met de voorbereiding van en het toezicht op de uitvoering van werken, de bouw van woningen, etc. Uitdrukkelijk wordt vermeld, dat de bevoegdheden (waarschijnlijk zowel die van publiekrechtelijke als die van privaatrechtelijke aard) van de betrokken bestuurslichamen niet worden aangetast. Ambtelijke bijstand voor begeleiding van zo'n ontwikkelingsdienst op rijksniveau wordt in uitzicht gesteld. Op deze wijze rijst het beeld op van een door rijk, provincie en verschillende gemeenten gezamenlijk opgerichte gemeenschappelijke technische dienst, die de functies van stedenbouwkundige dienst, dienst van openbare werken, dienst van volkshuisvesting en wellicht ook bouw- en woningtoezicht, in zich verenigt, met dien verstande, dat de activiteiten van zo'n samengestelde dienst vooral gericht zullen zijn op het tot ontwikkeling brengen van groeikernen. De gedachte om de complementariteit te bevorderen niet alleen door regeling van bevoegdheden en door procedures, maar ook door organisatorische maatregelen in het uitvoerende vlak schijnt aantrekkelijk. Daarom valt het des te meer te betreuren, dat de Verstedelijkingsnota aan dit denkbeeld veel van zijn waarde ontnemt door het te minimaliseren tot een "tijdelijke overgangsooplossing". Als namelijk de provincies-nieuwe stijl van de grond zijn gekomen, kunnen die de nadere uitwerking en uitvoering van het groeikernenbeleid in hun gebied in hun bestuurskrachtige handen nemen, zonder - dat zegt de Verstedelijkingsnota niet expliciet, maar men kan het er wel min of meer uit proeven - verder complementair gezeur.

Het schijnt, gezien de concrete voorstellen uit de Verstedelijkingsnota, geenszins uitgesloten, dat men in de sfeer van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening denkt aan een heel andere aankleding van het begrip complementair bestuur dan in de sfeer van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

De nadere studie, die in het Memorandum van juli 1975 in het vooruitzicht werd gesteld, is toevertrouwd aan een werkgroep, die in het voorjaar van 1976 werd geïnstalleerd. Uit de redevoeringen, (14) gehouden bij de installatie bleek, dat sinds het Memorandum de gedachten bij het ministerie van Binnenlandse Zaken zich verder ontwikkeld hebben. Complementair bestuur wordt thans blijkbaar niet meer uitsluitend gezien als een vorm van decentralisatie; het tweerichtingverkeer krijgt opnieuw aandacht; de mogelijkheid van nieuwe wetgeving, geïnspireerd door convenanten, basisakkoorden en verschillende planfiguren, wordt overwogen; en het zoeken van evenwicht tussen de verantwoordelijkheid voor eigen handelen en die voor gezamenlijk handelen wordt gezien als een belangrijk probleem. Het rapport van deze werkgroep - die zelf sterk complementair is samengesteld - zal afgewacht moeten worden. Pas na het verschijnen van dat rapport kan een duidelijker standpuntbepaling van de rijksoverheid tegemoet gezien worden.

Een gemeenschappelijke reactie van de provincies met betrekking tot het complementaire bestuur is nog niet verschenen. Wel hebben een aantal provincies afzonderlijk hun mening gegeven over het concept-ontwerp van Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur. In deze stukken wordt over het algemeen sympathie uitgesproken met de gedachte en verder wordt de noodzaak van nadere studie onderschreven.

12. Wetenschap en praktijk over complementair bestuur

Tenslotte kan het nuttig zijn bij dit literatuuroverzicht nog enkele uitlatingen uit de kringen van wetenschap (onderzoek) en praktijk te vermelden.

Het rapport van de zogenaamde Commissie-Van Veen, uitgebracht in het begin van 1971, is - ingevolge de opdracht bij de instelling - gewijd aan de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Als een van de belangrijkste klachten met betrekking tot de regeringsorganisatie signaleerde de commissie echter ook - zonder overigens de term complementariteit te gebruiken - de problemen, die zich voordoen als gevolg van de toenemende vervlechting van de taken van de centrale overheid met die van de lagere overheden. Eén van die problemen is, dat "bij de verschillende departementen de opvattingen uiteen blijken te lopen over de mogelijke mate van decentralisatie, de eenheden, waaraan de gedecentraliseerde bevoegdheden moeten worden opgedragen en zelfs over de kernvraag, welke doeleinden de decentralisatie hoort te dienen". Om een betere coördinatie op dit punt te bereiken acht de commissie vooralsnog geen nieuwe structuren nodig. Wel worden aanbevolen de volgende gedragslijnen:

- het accentueren van de positie van de minister van Binnenlandse Zaken als coördinator van de decentralisatiepolitiek, zodat de relaties van (alle onderdelen van) de centrale overheid met de lagere publiekrechtelijke lichamen "een meer geordend patroon krijgen";
- een betere informatieverstrekking, waardoor de minister van Binnenlandse Zaken steeds ten minste veertien dagen van tevoren van de afzonderlijke departementen een afschrift ontvangt van:
 - . voordrachten tot onthouding van goedkeuring aan belangrijke provinciale en gemeentelijke besluiten;
 - . aanwijzingen aan de provincies met betrekking tot streekplannen;
 - . belangrijke beleidscirculaires aan provincies en gemeenten;
 - . niet op een wet berustende subsidieregelingen, die provincies en/of gemeenten (mede) moeten uitvoeren.

Het begrip complementariteit komt verschillende malen voor in de nota's, die het Instituut voor Bestuurskunde van de Universiteit van Amsterdam samenstelde ten behoeve van het Advies inzake bestuur en beheer der zeehavengebieden d.d. mei 1974 van de Commissie Zeehavenoverleg. Complementariteit wordt (ook) hier aangeduid als "een stelsel van elkaar aanvullende en corrigerende bestuurslagen", (15) dat nauw samenhangt met "de mate van centralisatie of decentralisatie van ons bestuursstelsel". Verder worden van deze zijde

- mede in verband met het zeehavengebeuren - drie afzonderlijke elementen of aspecten van de complementariteit genoemd;
- lagere bestuursorganen moeten een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van door hogere bestuursorganen gestelde algemene doeleinden;
- lagere bestuursorganen moeten niettemin ruimte houden voor een eigen beleid;
- lagere bestuursorganen moeten de doeleinden van hogere bestuursorganen in hun eigen beleid inpassen.

Elders wordt gesteld, dat de verticale coördinatie niet noodzakelijkerwijs bij het Rijk hoeft te berusten, maar ook kan worden opgedragen aan "tripartiet samengestelde centrale coördinatie-organen op politiek en ambtelijk niveau, die deze bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen". Zo'n vormgeving houdt, aldus het Amsterdams Instituut voor Bestuurskunde, in, dat "het complementair bestuur in de plaats treedt van het beginsel der gemeentelijke autonomie, dat overigens sinds enige jaren niet langer als sacro-sanct wordt beschouwd". De complementariteit wordt voorts gezien als een van de "bestuursmaatstaven", die onder het hoofd "doelmatigheid" vallen.

De Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voltooide in januari 1975 een studie, getiteld: "De organisatie van het openbaar bestuur, enkele aspecten, knelpunten en voorstellen". Een omvangrijk deel van deze studie is gewijd aan verhoudingen tussen overheden, met name de centrale overheid en de lagere overheden (pag. 66-109). De term complementariteit wordt ook in deze studie niet gebruikt, maar aan de horizontale en de verticale coördinatie wordt veel aandacht gewijd. De Raad doet met betrekking tot deze vraagstukken o.a. de volgende aanbevelingen:

- ter "verbetering van de coördinatie van het (algemene) beleid van de rijksoverheid ten aanzien van de lagere overheden" verdient
 - mede omdat het voorstel in dit opzicht van de Commissie-Van Veen slechts zeer ten dele is uitgevoerd - instelling van een afzonderlijke onderraad van de ministerraad overweging; een commissie ad hoc, bij voorkeur voorgezeten door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, zou hierover moeten adviseren;
- binnen het departement van Binnenlandse Zaken moeten nadere maatregelen genomen worden om de advisering en voorbereiding van het beleid van de centrale overheid ten aanzien van de lagere overheden te verbeteren;
- de opdracht, samenstelling en werkwijze van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie moeten worden herzien, opdat deze instelling meer gelegenheid krijgt om te adviseren over de meest democratische en doelmatige verdeling van taken en bevoegdheden tussen de overheden;
- er is een nadere studie nodig over de coördinatie tussen gemeenten, provincies (vooral eventuele provincies-nieuwe stijl of gewesten) en het rijk; deze studie zou zich met name moeten richten op niet-traditionele coördinatiemiddelen, zoals basisakkoorden, kernbeslissingen, overlegstructuren, e.d.

In het tweede deel van het Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie van het Instituut voor Bestuurswetenschappen, verschenen in mei 1975, wordt op verschillende plaatsen aandacht aan het verschijnsel complementariteit gegeven. (16) Gedeeltelijk lopen deze beschouwingen parallel met hetgeen ook door anderen is gezegd en hierboven al is weergegeven. Hieraan kan in dit overzicht voorbijgegaan worden. Enkele punten of voorstellen, die men elders niet of niet in die vorm aantreft, zijn:

- een heel algemene definitie van het begrip complementariteit, luidend als volgt: "een zodanige integratie van het door verschillende bestuursorganen gevoerde beleid, dat hun gezamenlijk handelen leidt tot een optimaal resultaat van het totale overheidsbeleid";
- de - overigens aanvechtbare! - gedachte, dat lagere bestuurslichamen, die aanvullend werkzaam zijn, hun zorg niet meer hoeven uit te strekken over een totale overheidstaak;
- de stelling, dat in heel veel gevallen de kwaliteitsverschillen tussen zogenaamde hogere en zogenaamde lagere bestuurslichamen zijn verminderd of weggefallen, zodat het onderscheid vooral komt te liggen bij andere invalshoeken, die ieder op zichzelf het overwegen waard zijn; in verband hiermede zal het hogere bestuur minder "bevoogdend" hoeven op te treden, vooral in de situatie van preventief toezicht;
- het verlangen om, bij een goed functionerend complementair bestuur, het preventieve toezicht zelfs grotendeels te vervangen door coördineren, activeren en stimuleren en voor het overige door repressief toezicht, dat slechts in uitzonderingsgevallen tot ingrijpen hoeft te leiden;
- een aanbeveling om de procedure van de planologische kernbeslissing een ruimere toepassing te geven en ook andere (bestuurlijke) kernbeslissingen pas uit te voeren na ruime voorpubliciteit en voldoende mogelijkheid niet alleen voor burgers en maatschappelijke groeperingen, maar ook voor alle betrokken overheidsorganen, om hun bezwaren naar voren te brengen en correcties voor te stellen;
- eveneens een aanbeveling om basisakkoorden en soortgelijke regelingen te erkennen als publiekrechtelijke overeenkomsten en een juridische wettelijke grondslag te geven, bijvoorbeeld naar analogie van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

Naar aanleiding van het rapport van het Instituut voor Bestuurswetenschappen - en ook in sterke mate daarvan afwijkend - bracht de Raad voor de Territoriale Decentralisatie in mei 1975 een advies uit over de bestuurlijke organisatie. In dit advies wordt met betrekking tot de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen o.a. het volgende betoogd:

- de bevoegdheden en taken van een integrale bestuurslaag behoren in beginsel niet gebonden te zijn;
- op dit beginsel dienen echter twee belangrijke uitzonderingen te worden gemaakt: namelijk de bevoegdheid van het hogere lichaam om zaken van een lager lichaam tot zich te trekken en verder een

minimum takenpakket voor de lagere lichamen, opdat de hogere lichamen van hun "overhevelingsbevoegdheid" geen misbruik kunnen maken;

- er moet gewaakt worden tegen "overmatige" complementariteit, opdat als regel bij een bepaalde taakuitoefening maar één bestuurslaag hoeft te worden betrokken.

Verreweg de meeste beschouwingen over complementariteit zijn te vinden in beleidsstukken en rapporten. Deze beschouwingen zijn dus tot stand gekomen in teamverband. Gedurende de laatste jaren beginnen zich echter ook solisten in het debat te mengen. Enkele opvattingen worden hier weergegeven.

P.J. Verdam (17) wijdde in een beschouwing over het concept-ontwerp van wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur enige aandacht aan het begrip complementair bestuur, vooral in vragende vorm. Enkele van deze vragen, die tegelijk een mogelijkheid tot kritiek inhouden, zijn:

- wordt door een vër doorgevoerd complementair bestuur niet te kort gedaan aan het eigen beslissingsrecht van de democratische organen?
- heeft complementair bestuur alleen betrekking op medebewind of ook op autonomie ofwel is het een afzonderlijke en nieuwe rechtsfiguur?
- leidt een eventuele algemene procedureregeling voor complementair bestuur niet tot nog meer beknutting van de toch al afbrokkelende bestuursvrijheid van de lagere organen?
- hoe wordt het verband tussen complementair bestuur en openheid, c.q. openbaarheid?

Het Instituut Contact Randgemeenten hield in januari 1975 een conferentie over de toen nog actuele Concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling. (18) Op deze conferentie omschreef staatssecretaris W. Polak complementair bestuur als de gedragslijn, te volgen op een reeks van gebieden van overheidszorg "waar men moet zeggen, dat het niet is óf het rijk, óf de provincie óf de gemeente, die daarvoor verantwoordelijk zijn, maar waar een nauw samenspel, een goede onderlinge afstemming van het beleid van al deze bestuurslagen nodig is, om gestelde doeleinden te verwezenlijken". Aan het verslag van de conferentie is toegevoegd een beschouwing van P.A.C. Beelaerts van Blokland, waarin voor dat tijdstip een aantal ontwikkelingen worden genoemd, die kunnen worden opgevat als een aanzet tot complementair bestuur. Dit zijn o.a.:

- het optreden van de Micog (Ministeriële Commissie Gewestvorming) onder voorzitterschap van de Minister-President;
- het verschijnen van het rapport van de commissie-Roelse (Inventarisatiecommissie woningbouw noordelijk deel Randstad) in april 1974;
- het tot stand brengen, als uitvloeisel van het werk van deze commissie, van een overlegstructuur en een werkorganisatie voor het noordelijk deel van de Randstad;

- verschillende ontwikkelingen, aangeduid in het eerste deel van de Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening; o.a. die betrekking hebbende op: de basisakkoorden; het regionale welzijnsbeleid; en de natuurgebieden.

Over het basisakkoord zijn o.a. gegevens verstrekt door D. Rijnders. (19) Daaruit blijkt, dat voor Noord-Holland is gevormd een "stuurgroep noordvleugel Randstad". Deze stuurgroep beschikt voor de uitwerking van het beleid over een "Coördinatiebureau", terwijl bij de voorbereiding van het beleid contact wordt gehouden met de Interdepartementale werkgroep knelpunten woningbouw. De financiering - dikwijls een toetssteen voor de oprechtheid en de realiteitswaarde van bestuurlijke bedoelingen en uitspraken - van het Coördinatiebureau wordt voor 3/6 verzorgd door het rijk, voor 2/6 door de provincie en voor 1/6 door "overigen", waarmede de betrokken gemeenten bedoeld zullen zijn. De werkwijze in Noord-Holland moet, volgens deze "inside-information", beschouwd worden als een "experimenteel noodverband", dat alleen effect heeft, omdat men kan werken "op basis van vertrouwen en strakke coördinatie". Voor de huisvestings- en overloopp Problemen in het gebied wordt bestuur volgens de traditionele hiërarchische relaties ontoereikend geacht. De stelling wordt geuit, dat voor de toekomst een wettelijke basis noodzakelijk zal zijn.

Hoewel het om andere bestuursvraagstukken gaat, namelijk geen huisvestingsbeleid maar milieubeleid, kunnen in één adem met de basisakkoorden worden genoemd de uit iets eerdere tijd stammende conventanten. Het gaat hierbij om afspraken tussen organen van drie bestuurslagen (rijk, provincie en gemeente) over de toepassing van de Hinderwet en over privaatrechtelijke voorwaarden, te stellen bij de uitgifte van industrieterreinen, een en ander naar aanleiding van de vestiging van milieubedreigende industrieën. Formeel op indirecte, maar materieel op directe wijze zijn bij een conventant ook betrokken de industrieën, die vergunning vragen en die terrein nodig hebben. A.R. Bloembergen (20) heeft in een artikel "Conventanten op bestuurlijk terrein" deze constructie en de verschillende toepassingen ervan juridisch doorgelicht. Zijn oordeel is - met erkenning van de noodzaak om te voorzien in een publiekrechtelijk vacuüm - negatief: "Mij dunkt, dat hier gesproken mag worden van een juridisch wangedrocht, dat in een volwassen rechtsstaat niet thuishoort en dat nu zo snel mogelijk uit ons recht dient te verdwijnen". Er wordt gewezen op de onduidelijke overlegstructuren, de onduidelijkheid over de werkelijke beslissingsbevoegdheid, de verminderde rechtszekerheid voor de betrokken ondernemingen, de gevaren voor aantasting van de gemeentelijke autonomie en de te geringe mate van openbaarheid. Terecht merkt de schrijver op, dat de bedenkingen tegen conventanten ook kunnen gelden tegen andere beleidsafspraken op bestuursgebied, die zonder voldoende wettelijke basis worden gemaakt.

Verzet tegen het hiërarchisch beginsel doortrekt het betoog - getuigend van veel bestuurlijk inzicht - van J. de Vries (21) uit juli 1975. Deze auteur vraagt in boeiende formuleringen nog eens extra de aandacht voor het besef, dat - uit een oogpunt van waarde voor de burgers - lokale belangen niet hoeven onder te doen voor regionale belangen, terwijl deze laatste weer niet noodzakelijkerwijs inferieur zijn aan nationale belangen in de zin van zaken, die door rijksorganen worden behartigd. "De gemeente behartigt geen lokale belangen, de gemeente behartigt algemene (nationale) belangen in lokale situatie. Onderwijs, volkshuisvesting en zoveel andere zaken zijn geen lokale belangen, maar belangen van de (gehele) gemeenschap.zij vinden nationaal kader en richting en lokaal vorm en inhoud".

In een van de eerste meer systematische verkenningen van het begrip brengt A. Kleijn (22) o.a. de volgende punten en stellingen in het geding:

- het steeds toenemende vooroverleg tussen bestuurslichamen en bestuursorganen uit de verschillende bestuurslagen is vrijblijvend en niet bindend;
- medebewind en gemeenschappelijke regelingen zijn als juridische figuren niet meer toereikend;
- complementair bestuur is een speciale vorm, een "verfijning" van medebewind; een medebewind met tweerichtingverkeer;
- complementair bestuur als samenwerking tussen bestuursorganen uit verschillende bestuurslagen heeft een eigen juridische regeling nodig, o.a. betrekking hebbende op: werkverdeling, bevoegdheidsverdeling, verantwoordelijkheidsverdeling, procedures, beroep, etc.;
- naast een algemene regeling dient het complementair bestuur ook in de speciale procedures van de bijzondere wetten bevorderd te worden;
- complementair bestuur eist een zorgvuldige taakanalyse.

13. Nadere evaluatie van het begrip complementair bestuur

Aan de hand van het bovenstaande summiere literatuuroverzicht moeten wij trachten meer inzicht te krijgen in de - al dan niet vermeende - ontoereikendheid van de toch veelvuldig aanwezige middelen om tot samenwerking van de verschillende bestuurslagen, bestuurslichamen en bestuursorganen te komen.

In de eerste plaats kan geconstateerd worden, dat er een algemene overeenstemming blijkt te bestaan 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 één gemeenschappelijke taak. (23)

Dit uitgangspunt in aanmerking nemende, blijken er in ieder geval twee belangrijke knelpunten te zijn, die volgens alle betrokkenen om maatregelen vragen, zij het dat men het over de aard van die maatregelen niet altijd eens is.

Het eerste knelpunt is het te grote overwicht van het hiërarchische element in de juridische en vooral in de feitelijke verhouding tussen de bestuurslichamen uit de verschillende bestuurslagen.

Het tweede knelpunt is de in te veel gevallen bestaande onmacht om planmatig en procesmatig bestuur uit te oefenen op ruime schaal. Hierbij moet gedacht worden aan een ruime schaal zowel wat het grondgebied als wat de tijd betreft.

Van deze twee knelpunten houdt vooral het eerste de gemoederen het meeste bezig. De in ons staatsbestel ingebouwde tweespalt tussen eenheid en decentralisatie is hieraan niet vreemd.

Het knelpunt van het te grote overwicht van het hiërarchische element is begrijpelijkerwijze vooral een steen des aanstoots voor de gemeenten, die als bestuurslichamen op de laagste trap van de hiërarchie staan.

Er kunnen waarschijnlijk twee oorzaken aangewezen worden, waardoor de van oudsher toch al actieve en in bestuurlijk opzicht niet zo onderdanige gemeentelijke bestuurslaag zich gedurende de laatste jaren o.a. door het claimen van complementariteit extra weerbarstig heeft opgesteld.

De eerste oorzaak is het door factoren van technische, economische en financiële aard toenemen van de centrale bemoeiingen. Naast de voordelen, die centralisatie natuurlijk ook heeft, komen de bezwaren bij die toeneming des te duidelijker aan het licht: bureaucratie; lange verbindingslijnen; lange wachttijden; vermoeiende explicaties naar boven, die men niet altijd begrijpt en die dan herhaald moeten worden; toepassing van gestandaardiseerde regelingen op genuanceerde situaties, waardoor herhaaldelijk een Procustusbedeffect ontstaat; een prioriteitenkeuze, die op het laagste niveau niet begrepen of niet geaccepteerd wordt; etc.

De tweede oorzaak kan zijn het na ± 1965 veranderde geestelijke klimaat, waardoor in toenemende mate verzet ontstaat tegen wat men aanduidt als autoritair en elitair gedrag. Gemeenten, gemeentebestuurders en gemeente-ambtenaren staan het dichtst bij de burgers en hebben met hen het meeste contact. In heel veel gevallen moesten zij de eerste stoot opvangen van het - dikwijls behoorlijk agressieve - nieuwe gedrag. Men denke aan: demonstraties, actiegroepen, inspraakacties, kraken van panden, interventies en ordeverstoringen op publieke tribunes, directe persoonlijke confrontatie, e.d. Het is geen wonder, dat gemeenten behoefte kregen aan meer bewegingsvrijheid om adequaat te kunnen reageren. Ook ligt het wel voor de hand, dat zij bij hun pogingen om die bewegingsvrijheid te verwerven, enigermate, zij het in veel beheerster vorm, de technieken van hun eigen uitdragers gingen toepassen. Daarom eisen de laagste bestuurslichamen datgene, wat zij hun eigen burgerij in toenemende mate willen geven:

inspraak, medezeggenschap, participatie, beleidsalternatieven, openheid, openbaarheid, meer aandacht voor het individuele geval, meer bewegingsvrijheid, etc.

Uit het nieuw opgevlamde verzet tegen de bezwaren van centralisatie en uit het verlangen naar meer mogelijkheden en vrijheden in de omgang met een kritisch geworden burgerij is wellicht het nogal emotionele karakter te verklaren van allerlei uitlatingen, waarmede om complementair bestuur wordt gevraagd. Het zal, na de hierboven onder 2 t/m 8 gegeven beschouwingen, duidelijk zijn, dat het bij de algemene roep om complementariteit in verreweg de meeste gevallen gaat om de verticale externe complementariteit.

De hierboven gegeven literatuur beperkt zich niet tot het alleen maar uiten van een reeks ongespecificeerde wensen. Zij bevat ook wel suggesties tot verbetering.

Het middel, dat het gemakkelijkst genoemd en het moeilijkst te verwezenlijken is, heet: mentaliteitsverbetering. Hiermee wil men dan tot uitdrukking brengen, dat allen, die - op welke plaats ook - actief zijn in een van de bestuurslagen, doordrongen moeten worden van de noodzaak van de samenhang van de verschillende overheidsactiviteiten. Om dit te bereiken moet een sterke breidel aangelegd worden bij nog al dikwijls voorkomende gevoelens als: wantrouwen, prestigezucht, persoonlijke of groepsambitie, superioriteitsbesef, perfectioneringsdrang, etc. Door voorbeeldstelling, traditieverandering en vooral door opleiding kunnen in dit opzicht wellicht resultaten bereikt worden. Het schijnt echter een moeizaam proces, dat niet bewust, strak en planmatig geleid kan worden. Men kan langs deze weg niet verzekerd zijn van een bepaald resultaat op een bepaald tijdstip.

Een tweede middel is: wijziging van bepaalde bestuurspraktijken. Dit middel is in vrij grote mate afhankelijk van de zojuist besproken mentaliteitsverandering, maar kan toch wel iets doelbewuster worden toegepast. Wijzigingen van de bestuurspraktijken kunnen o.a. bestaan uit: meer overleg, vroegtijdiger overleg, overleg in ruimere kring, meer openheid, minder fixatie op bepaalde plannen, soepeler goedkeuringsbeleid, etc..

Als derde middel kan genoemd worden wijziging of aanvulling van bestaande wetgeving. Men kan hierbij vooral denken aan de uitbreiding van wettelijk voorgeschreven overleg- en hoorprocedures. In sommige gevallen zal uitbreiding van beroepsmogelijkheden verbetering kunnen brengen. Het belangrijkste schijnt echter het scheppen van wettelijke garanties voor de inschakeling van betrokkenen (in dit geval de lagere bestuursorganen) tijdens de voorbereiding van beslissingen, en dit in een vroegtijdig stadium.

Het vierde en laatste in dit verband te behandelen middel is de mogelijke introductie van nieuwe wetgeving. Hierbij valt met name

te denken aan wat men zou kunnen noemen een "wet op de bestuursovereenkomsten". Men kan zich voorstellen, dat in een dergelijke wet bestuursovereenkomsten tussen bestuursorganen uit verschillende bestuurslagen mogelijk worden gemaakt ter verwezenlijking van bepaalde projecten of ter uitvoering van een bepaald beleid. Normaal gesproken zou zo'n overeenkomst vrijwillig moeten worden aangegaan. Voor uitzonderingsgevallen - en met de nodige rechtswaarborgen - kan aan verplichte deelneming worden gedacht. Bij de regeling van de totstandkoming van zo'n overeenkomst zou ongetwijfeld veel aandacht gegeven moeten worden aan de tijdige inschakeling van de vertegenwoordigende lichamen. Bovendien zullen, omdat het meestal zal gaan om veelomvattende en ingrijpende projecten, ook de direct of indirect belanghebbenden buiten de overheidssfeer gelegenheid moeten krijgen hun standpunt tijdig kenbaar te maken en eventueel in een (administratieve) rechtsgang te verdedigen. Een belangrijk rechtsgevolg van een overeenkomstig de regels afgesloten bestuursovereenkomst zou moeten zijn het in beginsel uitschakelen - voor het project of voor het beleidsonderdeel waarop de overeenkomst betrekking heeft - van de normale hiërarchische machtsmiddelen, zoals goedkeuring en vernietiging, maar ook wijziging in de toedeling van de overeengekomen financiële middelen, verandering in de hantering van privaatrechtelijke bevoegdheden, etc. Het spreekt vanzelf, dat bestuursorganen, die verantwoordingsplichtig zijn tegenover gekozen vertegenwoordigende lichamen en die zich ook los daarvan verantwoordelijk achten voor een goede gang van zaken, zich nooit volledig kunnen binden met betrekking tot de uitoefening van hun publiekrechtelijke bevoegdheden. Bij verandering van omstandigheden, en zelfs bij verandering van (eventueel: politiek) inzicht, moet ontbinding van een bestuursovereenkomst mogelijk zijn. Zo'n ontbinding dient dan echter wel volgens een wettelijk bepaalde procedure plaats te vinden. Een belangrijk onderdeel van die procedure zal moeten zijn een regeling van de schade, die bijvoorbeeld door verkeerde investeringen, de noodzaak tot het wijzigen van plannen etc. uit het vervallen van de overeenkomst voor de verschillende partners kan voortvloeien. Het zal duidelijk zijn, dat een verlanglijstje als het bovenstaande gemakkelijk kan worden opgesteld, maar dat het omzetten van zo'n reeks betrekkelijk vluchtig geformuleerde wensen in een doordachte, evenwichtige en in de praktijk toepasbare wet een uiterst moeilijke en tijdrovende onderneming is.

Het tweede knelpunt, dat in de literatuur sterk naar voren komt is de in vele gevallen door verticale en horizontale verbrokkeling veroorzaakte onmacht om grote en naar de tijd langlopende projecten, dan wel een strak beleid voor bepaalde onderdelen van de bestuurstask, op doelmatige en planmatige wijze uit te voeren (24). Hier gaat het niet alleen om de verticale externe complementariteit. De horizontale externe complementariteit speelt er ook een rol bij. Zelfs de interne complementariteit, zowel verticaal als horizontaal, kan er bij betrokken worden.

Voor deze deelstudie ontbreekt de gelegenheid en ook de deskundigheid om dieper op het vraagstuk van planmatig bestuur in te gaan. In algemene zin kunnen echter twee punten vermeld worden.

In de eerste plaats valt het op, dat in de literatuur de wens naar planmatig bestuur nergens achterwege gelaten wordt, maar toch heel dikwijls een wat obligate indruk maakt. Men krijgt de indruk, dat uitlatingen in deze richting als het ware ter completering aan het betoog worden toegevoegd, omdat dit nu eenmaal op het ogenblik bestuurlijke "bon ton" is. Zij schijnen echter verreweg niet zo emotioneel geladen, zo doortrokken van engagement en zo oprecht gemeend als het verzet tegen de hiërarchische overmacht van de hogere organen en met name van het rijk.

In de tweede plaats kan men, de feitelijke bestuurlijke ontwikkeling gadeslaande, zich moeilijk onttrekken aan de indruk, dat in de praktijk en in de realiteit van het bestuur de complementariteit een aanzienlijk betere kans maakt bij het verwezenlijken van concrete projecten dan bij het, in algemene zin en op een groot aantal fronten tegelijk, verzachten of zelfs afbreken van de traditionele staatsrechtelijke hiërarchische structuren.

Uit deze nadere evaluatie blijkt, dat het verschijnsel complementair bestuur naar verstandelijke en wetenschappelijke maatstaven bezien vrij veel aspecten heeft en in verband gebracht kan worden met een groot aantal bestuursvraagstukken, zoals: decentralisatie, bestuursvrijheid voor lagere organen, toezicht, coördinatie, inspraak, openheid, planmatigheid, e.d. Wanneer echter op het ogenblik gesproken en geschreven wordt over complementair bestuur, heeft men meestal het oog uitsluitend gericht op de verticale externe complementariteit.

Zowel de hogere als de lagere bestuurslichamen willen voorkomen, dat de gelaagdheid van het bestuur en de daarbij ingebouwde hiërarchie verstarend werken op het totale bestuursproces, zoals dat vooral door de burgers ervaren wordt. Er gaan weliswaar geen stemmen op, om de zeggenschap van de hogere organen - met name die van het rijk - geheel af te schaffen. In situaties, die dreigen vast te lopen, moet de hoogste instantie, zij het bij voorkeur uitzonderingswijze, een beslissing nemen. Van alle zijden meent men - in beginsel - echter wel, dat zekere correcties ten aanzien van hiërarchische bevoegdheden en hiërarchisch optreden nodig zijn. Dit betekent o.a. vermindering van het aantal gevallen waarin en verschuiving van het tijdstip waarop het hogere ingrijpen eventueel moet plaatsvinden. De onvrede met de bestaande middelen ter bevordering van de complementariteit ontstaat o.a. doordat die bestaande middelen vooral de complementariteit achteraf bewerkstelligen. De vernieuwing moet gericht zijn op de complementariteit, die vooraf tot stand komt. Over de mate waarin en de wijze waarop de correcties dienen te worden aangebracht bestaan natuurlijk meningsverschillen. Een duidelijke standpuntbepaling, neergelegd in een concreet programma, is echter nog van geen enkele zijde gepresenteerd. Een aantal van de mogelijkheden zijn hierboven aangegeven.

Het is merkwaardig, dat er - behoudens het hierboven vermelde standpunt van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie, die bepaalde bestuurstaken bij voorkeur bij één enkele bestuurslaag wil onderbrengen - weinig aandacht wordt besteed aan de onmiskenbare gevaren, die een algemene en systematisch doorgevoerde verticale externe complementariteit in het bijzonder voor de bewegingsvrijheid van de lagere bestuursorganen kan inhouden. Wie inspraak, overleg, gezamenlijke voorbereiding, etc. van anderen vraagt, zal ook bereid moeten zijn om die zelf te geven. Een medebewind met tweerichtingverkeer leidt ongetwijfeld tot meer bemoeiing van de lagere organen met de beleidsvoorbereiding en de beslissingen in de hogere regionen van het bestuur. Maar ook het omgekeerde is het geval. Het tweerichtingverkeer zal, in het toch niet onbelangrijke aantal gevallen, waar nog vrij medebewind bestaat, de hogere organen meer dan tot nu toe een greep geven op het lagere bestuursgebeuren. Bovendien brengt de filosofie van het complementaire bestuur - namelijk alle bestuurslagen werken eendrachtig aan één gezamenlijke overheidstaak - met zich mee, dat redelijkerwijze ook de autonome werkzaamheden van de lagere bestuurslichamen aan het tweerichtingverkeer moeten worden onderworpen. De ideale gemeenschappelijkheid zal zich moeten uitstrekken zowel over de medebewindswerkzaamheden als over de autonome activiteiten! Wanneer de volmaakte tweezijdigheid, met gegarandeerd vroegtijdig overleg in de allereerste fasen en met volledige coördinatie naar alle kanten, zou zijn verwezenlijkt, zou wellicht blijken, dat juist de laagste bestuurslichamen, de gemeenten, een aanzienlijke hoeveelheid bewegingsvrijheid, waarvan zij zich het bestaan niet voldoende realiseerden, hebben verloren. Er bestaat zeker kans, dat door een te systematische toepassing van de complementariteitsgedachte het hele openbare bestuur in alle geledingen muurvast komt te zitten door interbestuurlijke rondetafelconferenties en een eindeloze toetsing van steeds weer nieuwe alternatieven.

In onze tijd van modeverschijnselen en snelle trend-navolging is het een geenszins denkbeeldig gevaar, dat men gaat trachten op dogmatische en systematische wijze complementaire procedures toe te passen in situaties, waar dit allerminst noodzakelijk is. Daarom schijnt het wenselijk om er nu al mee te beginnen de complementariteit te ontmythologiseren en om de bestuurlijke aandacht, meer dan tot nu toe bepleit is, te richten op wat men zou kunnen noemen: selectieve complementariteit. Een dergelijke gedragslijn sluit geenszins uit, dat men verder gaat met het vervolmaken en uitbreiden van de bestuurlijke en juridische middelen ter verwezenlijking van de complementariteit. Ook verdient het aanbeveling om de voorbereiding en uitvoering van experimenten met complementair bestuur voort te zetten en uit te breiden. Maar dan dient men zich wel bij voorkeur te richten op overzichtelijke en concrete projecten en op concrete onderdelen van het beleid, waarbij reeds van te voren aannemelijk is, dat de traditionele bestuurspraktijk niet toereikend zou zijn om het gewenste resultaat te bereiken. Het is aannemelijk, dat in bepaalde sectoren van het bestuur de complementariteit zowel wat de wetgeving

als wat de praktijk betreft redelijk ontwikkeld is, maar dat in andere sectoren nog veel verbeterd moet worden. In deze laatste sectoren, waarbij dan wellicht gedacht kan worden aan (bepaalde aspecten van) onderwijs, gezondheidszorg, welzijnszorg, economisch vestigingsbeleid, landinrichting etc., dient de complementariteitsbevordering dan extra ter hand genomen te worden. In dit verband kan nog eens aandacht worden gevraagd voor de gedachte om niet alleen voor de ruimtelijke ordening maar ook voor andere onderdelen van het bestuur te werken met zogenaamde "kernbeslissingen", die na een zorgvuldige inspraakprocedure tot stand komen (25).

14. Complementair bestuur en advisering

Het zal uit de bovenstaande beschouwingen duidelijk zijn geworden, dat advisering een van de traditionele middelen is, waardoor complementariteit van het bestuur (in de verschillende varianten) kan worden bevorderd. Het zal ook duidelijk zijn, dat - gelet op de basisfilosofie van de complementariteit - de advisering naar formele maatstaven een betrekkelijk zwak en additioneel hulpmiddel is.

Echte complementariteit, zo hebben wij gezien, bestaat vooral hierin, dat bestuursorganen van de meest verschillende soort en "rang" zich als gelijkwaardige partners beraden over de wijze, waarop een bepaald overheidsdoel op de beste wijze kan worden bereikt. Het gaat hierbij zowel om de voorbereiding als om de uitvoering en soms wellicht ook om het beheer. De ideale situatie hierbij is, dat er een gemeenschappelijke besluitvorming plaatsvindt; hiërarchisch overwicht mag in deze gedachtengang slechts in uitzonderingsgevallen, namelijk als de zaak volledig vast dreigt te lopen, de doorslag geven.

Nu is adviseren - het geven van raad - naar de eigenlijke betekenis van het begrip en ook volgens de meeste formele regelingen een tamelijk vrijblijvende aangelegenheid, waarvan in heel veel gevallen maar weinig invloed op de beslissing uitgaat. Een wezenlijk element van het advies is meestal, dat de beslissende instantie, waaraan het uitgebracht wordt, er niet aan gebonden is. Het advies kan geheel, gedeeltelijk, maar ook in het geheel niet worden gevolgd. Er bestaat zelfs lang niet altijd zekerheid, dat een advies door de ontvangende instantie voldoende bestudeerd en overwogen wordt. Advisering wordt naar gevoelswaarde meestal beschouwd als minder indringend dan participatie en zelfs als minder beïnvloedend dan inspraak. Daarom staat de advisering, zeker wanneer men vooral op de formele regeling let, wat effectiviteit betreft verre ten achter bij middelen, die een duidelijk juridisch gevolg hebben, zoals: goedkeuring, vernietiging, beroepsmogelijkheden en eventuele toekomstige basisakkoorden, convenanten of bestuursovereenkomsten, die rechtskracht hebben.

Het is natuurlijk denkbaar, dat de advisering in de praktijk en naar materiële maatstaven gemeten in het bestuursproces veel meer betekenis heeft dan op grond van de formeel meestal zwakke positie zou moeten veronderstellen. Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

Het is van algemene bekendheid, dat enkele van de moeilijke problemen, waarmee het bestuur tegenwoordig te kampen heeft zijn:

- sterke specialisatie en daardoor steeds meer behoefte aan voorlichting van vaktechnische aard;
- toenemende veelzijdigheid, doordat de overheidsbemoeiing zich uitbreidt tot steeds nieuwe sectoren van het maatschappelijk leven;
- toenemend gevaar voor langs elkaar heenwerken, doordat de uitbreiding van de overheidstaak leidt tot voortdurend ontstaan van nieuwe organen en instanties;
- de noodzaak om, meer dan vroeger, rekening te houden met veel slecht op elkaar aansluitende of zelfs tegengestelde belangen, hetgeen o.a. veroorzaakt wordt door de toenemende differentiatie van het maatschappelijk leven en door de betere mogelijkheid voor allerlei groeperingen om hun belangen te verdedigen;
- de voortschrijdende institutionalisering en de hogere organisatiegraad van de maatschappij, waardoor de overheid op veel meer fronten dan vroeger deskundigen in het veld moet brengen voor samenwerking of tegenspel;
- de nog steeds groeiende behoefte en bekwaamheid van burgers en organisaties om hun oordeel openbaar te maken, zowel op de terreinen van hun specifieke belangstelling als met betrekking tot algemene beleidsvraagstukken.

Bij de pogingen tot oplossing van moeilijkheden van deze aard kan advisering een rol spelen, die al naar gelang van de omstandigheden meer of minder belangrijk zal zijn. Men kan in ieder geval vaststellen, dat het door adviezen in te winnen voor de overheid mogelijk is om:

- de beschikking te krijgen over sterk technisch getinte voorlichting op allerlei zeer gespecialiseerde vakgebieden;
- een groot aantal verschillende sectoren bij die voorlichting te betrekken;
- de verschillende adviezen naast elkaar te leggen, te vergelijken en op die wijze richtlijnen te verkrijgen voor de coördinatie van de eigen activiteiten;
- de adviezen te vergelijken en daardoor aanwijzingen te krijgen voor een goede afweging van tegengestelde belangen;
- inzicht te krijgen in de veelheid, de ontwikkelingen en de veranderingen van maatschappelijke stromingen;
- veel belangstellenden, belanghebbenden en betrokkenen bij de voorbereiding en de uitvoering van overheidsactiviteiten in te schakelen, zonder dat daaruit formele bindingen of belemmeringen voortvloeien.

Het zal duidelijk zijn, dat op deze wijze het klimaat voor adviezen vragen en voor adviezen uitbrengen bijzonder gunstig wordt. Daar komt bij, dat advies vragen een gemakkelijk te hanteren en meestal goedkoop middel is, waardoor de overheid zich dikwijls tijd, moeite en geld kan besparen, die de adviseurs er meestal graag voor over hebben omdat zij dan hun inzichten kenbaar kunnen maken. Zo heeft gedurende de laatste decennia de advisering, zowel verplicht op

grond van wettelijke bepalingen als onverplicht ingevolge bestuurspraktijken, een enorme vlucht genomen. Talloze adviseringen van de meest verschillende aard bedekken - sommigen menen: overwoekeren - als een dichte begroeiing haast alle voorbereidings- en beslissingsmodellen van de overheid.

Die groei - aanvankelijk door vrijwel iedereen stilzweigend als een noodzakelijke en nuttige verbetering van de bestuurspraktijk beschouwd - is op den duur verontrusting gaan wekken. Aan die verontrusting heeft de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op beknopte wijze uiting gegeven in het reeds genoemde rapport "De reorganisatie van het openbaar bestuur". Deze bezorgdheid over de adviseeringsactiviteiten - er wordt gesproken van "wildgroei" - accentueert de noodzaak om bij het invoeren van nieuwe methoden ter verbetering van het bestuur (en dus ook ter bevordering van de complementariteit) een zorgvuldige en strenge selectie toe te passen.

Het tijdschrift "Bestuurswetenschappen" heeft in september/oktober 1975 een themanummer gewijd aan de externe advisering van de rijksoverheid. Hierin worden door verschillende auteurs allerlei zowel positieve als negatieve aspecten van de adviseeringsproblematiek belicht. Begrijpelijkerwijs roept zo'n themanummer, dat veel gegevens bijeenbrengt en een eerste systematische verkenning van de problematiek bevat, meer vragen op dan het beantwoordt. Het is vooral een aansporing tot meer studie en meer onderzoek, gelijk thans dan ook door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wordt ondernomen. Een systematisch inzicht in de materiële invloed van het advieswezen valt uit het themanummer nog niet af te leiden. Het blijkt, dat de eerste zorg is het verkrijgen van een overzicht met betrekking tot aantal, soort samenstelling en werkwijze van de vele adviesinstanties. Daarna kan, zoals F.J. Hoefnagels(26) suggereert, een meer theoretische bezinning volgen op vragen als: gaan onder de benaming "advies" niet verschillende activiteiten schuil? Wat onderscheidt "advies" van "overleg"? Wat betekenen "representativiteit" en "deskundigheid"? Nog weer later zou een onderzoek kunnen volgen naar de feitelijke invloed - en dus debetekenis in materiële zin - van de advisering. Dit laatste kan eigenlijk pas goed en zorgvuldig gebeuren, wanneer uitvoering is gegeven aan een aanbeveling van J.M. Polak(27) om ieder adviserend college te verplichten een jaarverslag uit te brengen. Overigens zullen dergelijke jaarverslagen, ook al worden zij volgens algemene aanwijzingen systematischer en vollediger dan veel van hetgeen thans reeds verschijnt, toch niet alle gegevens kunnen verstrekken voor het meten van de werkelijke invloed van een adviesorgaan. Er zal, sectorsgewijs en onderwerpsgewijs, (28) veel studie verricht moeten worden om aan de hand van enerzijds zulke verslagen anderzijds de feitelijke ontwikkeling, een inzicht te krijgen in de materiële invloed van de advisering op het bestuursproces - en dus ook in de bijdrage, die deze advisering kan leveren ter bevordering van de complementariteit, waar die onvoldoende is.

Wij kunnen wel proberen om, aan de hand van de tot nu toe verrichte studies, maar overigens min of meer intuïtief, enkele hypotheses op te

stellen over de invloed van de adviezen.

Wij mogen veronderstellen, dat die invloed groter zal zijn, naarmate:

- de adviezen een sterk technisch karakter dragen en zich bewegen op het terrein van een specialisatie, die slechts door weinigen wordt beoefend;
- de adviezen afkomstig zijn van een adviesinstantie, die geacht kan worden een belangrijke en invloedrijke groep te vertegenwoordigen;
- de adviezen het geslaagde resultaat bevatten van een moeilijk onderhandelingsproces binnen een adviesinstantie, waarin vele groepen met tegenstrijdige belangen zijn vertegenwoordigd;
- de adviezen een duidelijke richtlijn bevatten voor bestuursorganen, die zelf nog weinig zicht op de zaak hebben;
- de adviezen kunnen dienen als dekmantel voor bestuursorganen, die de verantwoordelijkheid voor een bepaald beleid gaarne met anderen willen delen.

Toegespitst op de bevordering van de complementariteit door adviesorganen kunnen redelijkerwijze de volgende vermoedens worden geuit:

- bij de horizontale en verticale interne complementariteit zullen adviesorganen meer voorkomen, en een grotere rol spelen, naarmate het bestuurslichaam groter van omvang en gedifferentieerder van samenstelling is; de werkzaamheden van dergelijke interne adviesorganen zal meestal niet naar buiten komen; ook zal het bestand ervan vrij vlottend zijn, omdat zij dikwijls naar wisselende behoefte worden ingesteld, veranderd en opgeheven;
- de bevordering van de horizontale externe complementariteit zal over het algemeen niet worden nagestreefd door de inschakeling van adviesinstanties, maar meer door een zodanige samenstelling van de bestuursorganen, dat daarin de verschillende partners vertegenwoordigd zijn; indien het aantal partners groot is, wordt wel gebruik gemaakt van een adviesraad om de deelnemers, die geen bestuursplaats kunnen bezetten, toch bij het beleid te betrekken; de organisatie van sommige pre-gewesten kent hiervan voorbeelden;
- de verticale externe complementariteit - dat is dus in het huidige bestuurlijke denkpatroon de "complementariteit par excellence" - zal uiteraard gediend worden door in de adviesorganen vertegenwoordigers van de verschillende bestuurslagen op te nemen; naarmate met deze vorm van complementariteit meer ernst gemaakt wordt, zal er, naar getalsterkte, een grotere gelijkheid moeten komen tussen de "delegaties" van de verschillende bestuurslagen; de moeilijkheid hierbij kan zijn, dat veel adviesorganen een meervoudige taak hebben, nl. zowel het verzorgen van de complementariteit binnen de overheidssector als het veilig stellen van de inspraak van allerlei maatschappelijke groeperingen; indien men dan wil bereiken, dat het adviesorgaan een hanteerbare omvang houdt, ontstaat er een gedrang om plaatsen, waardoor dikwijls juist de vertegenwoordigers van lagere bestuurslichamen niet aan de beurt komen.

Zoals reeds werd betoogd is het, zonder te beschikken over de resultaten van veel meer onderzoek, niet goed mogelijk een nauwkeuriger en beter geargumenteed inzicht te verkrijgen met betrekking tot de (materiële) betekenis van de (externe) advisering voor de complementariteit.

teit van het bestuur. Alleen over het laatste hierboven vermelde punt, nl. de samenstelling van adviesorganen uit een oogpunt van vooral verticale externe complementariteit, kunnen op grond van wetsbepalingen en van de door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gehouden enquête een aantal gegevens verzameld worden. In verband met de beperkingen naar omvang en tijd, waaraan deze deelstudie gebonden is, is de bewerking van deze gegevens beperkt tot het gebied van het milieubestuur.

15. Complementariteit van de advisering bij milieubestuur

Ter aanduiding van het in deze paragraaf behandelde onderdeel van de overheidstaak wordt gebruik gemaakt van de term "milieubestuur". Aangezien de zorg voor het milieu als afzonderlijke tak van overheidsbemoeding van recente datum is, bestaat er nog onzekerheid over definities, terminologieën en afbakening van het terrein. Men treft allerlei verschillende benamingen aan, zoals: milieuhygiëne en milieubeheer; milieubeleid; micro-, meso- en macromilieu; primair, secundair en tertiair milieurecht; milieubescherming; etc.(29). In deze deelstudie is gekozen voor de aanduiding "milieubestuur" om aan te geven een activiteit of arbeidsterrein, dat ligt tussen het bijzonder ruime en algemene "milieubeleid" en het meer beperkte "milieubeheer", c.q. de "milieuhygiëne".

Dit milieubestuur kan men - niet zozeer op strikt wetenschappelijke gronden maar meer als werkhypothese - onderscheiden in direct of primair en indirect of secundair milieubestuur. Als direct milieubestuur kan men beschouwen de bestuursactiviteiten, die rechtstreeks gericht zijn op de bescherming van de vijf milieucomponenten: water, bodem, lucht, stilte en uiterlijk aanzien. Een overgangsgebied wordt gevormd door de zorg voor de gezondheid van mens en dier en de voorkoming, c.q. bestrijding van gevaren en rampen. Het indirecte milieubestuur is in beginsel gericht op andere belangen, die echter niet behartigd kunnen worden zonder dat het milieu in directezin er nauw bij betrokken raakt. Men moet hier vooral denken aan: ruimtelijke ordening, landinrichting, waterstaat, verkeer en vervoer, industrievestiging, recreatie, natuurbescherming, e.d.

Zonder naar volledigheid te streven en rekening houdend met de mogelijkheid van verschillen van inzicht kan onder het directe milieubestuur zeker gerekend worden het gebied, waarop de wetten betrekking hebben, die in bijlage 1 worden vermeld. In deze bijlage is tevens aan de hand van een summier en niet op volledigheid bogende inhoudsanalyse aangegeven of de wet al dan niet voorziet in een adviesraad. Van de aanwezige adviesraden zijn beknopte gegevens over de samenstelling vermeld, voor zover deze van belang zijn voor de beoordeling van de (verticale en externe) complementariteit.

Uit dit overzicht blijkt, dat de hier besproken primaire milieuwetten over het algemeen heel weinig formele waarborgen bevatten voor de complementariteit bij de advisering. Het trekt de aandacht, dat er in het verleden blijkbaar nooit behoefte heeft bestaan aan een algemeen adviescollege voor de toepassing van de Hinderwet, die betrekking

heeft op emissies van allerlei aard en die tot voor betrekkelijk korte tijd de meest algemene en ook de enige milieuwet was. Sommige nieuwere wetten kennen wel adviescolleges: de Wet inzake de luchtverontreiniging en het ontwerp-Grondwaterwet. In de ontwerpen voor de Wet geluidhinder en de Afvalstoffenwet komen geen speciale adviescolleges voor. Dit houdt blijkbaar verband met de veelzijdige en overkoepelende adviestaak, die aan de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne is toegedacht. Het valt op, dat alleen het K.B. inzake deze Voorlopige Raad en het ontwerp-Grondwaterwet uitdrukkelijk melding maken van vertegenwoordigers van de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Het ligt voor de hand een toekomstspeculatie te maken, volgens welke de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne het adviserende orgaan bij uitstek voor het gehele milieubestuur zal worden. In verband met een goede coördinatie zou het denkbeeld van een incorporatie van bijv. de Vaste commissie voor de waterverontreiniging van de Raad van de Waterstaat, van de voorgestelde Commissie grondwaterbeheer en van de Raad voor de Luchtverontreiniging in de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (evt. het milieubestuur?) aan de orde kunnen komen. De wettelijke regeling, waardoor de Voorlopige Centrale Raad wordt omgezet in een definitieve Centrale Raad zou uit een oogpunt van wetgevingssystematiek heel goed op haar plaats zijn als een onderdeel van de door de regering aangekondigde milieukaderwet of algemene milieuwet.

In bijlage 2 zijn dezelfde gegevens als hierboven genoemd bijeengebracht met betrekking tot een aantal wetten, die men als indirecte of secundaire milieuwetten kan beschouwen. Hoewel het aantal van 21 wetten wat klein is om er dwingende getalsmatige conclusies aan te verbinden, kunnen tellingen hieruit toch wel enige aanwijzingen geven. Zo blijkt o.a. dat:

- 4 wetten geen adviescollege kennen (no. 1, 4, 17 en 19 van bijlage 2);
- de overige wetten gezamenlijk 20 adviescolleges hebben ingesteld;
- van deze 20 colleges er 14 een algemene adviestaak hebben (2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 14, 15, 20 en 21);
- van deze 20 colleges er 6 een deel-adviestaak hebben (3, 3, 8, 11, 16 en 18);
- van deze 20 colleges er met betrekking tot 5 niets is bepaald over de representatie van instellingen uit de maatschappij of van overheidsorganen (2, 5, 6, 12, 21);
- van deze 20 colleges er met betrekking tot 15 wel bepalingen bestaan over representatie (3, 3, 7, 8, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 14, 15, 16, 18, 20);
- van 15 representatieregelingen er 9 uitsluitend betrekking hebben op maatschappelijke instellingen en geen aandacht schenken aan de lagere publiekrechtelijke organen (3, 3, 7, 8, 13, 14, 16, 18, 20);
- van deze 15 representatieregelingen er - men kan hier wel zeggen: slechts - 6 mede betrekking hebben op de lagere publiekrechtelijke lichamen (8, 9, 10, 11, 14, 15), zodat van de 20 adviescolleges in 14 gevallen de inbreng van die lagere publiekrechtelijke lichamen niet wettelijk gewaarborgd is;
- van de 20 adviescolleges er slechts 1 de uitdrukkelijke opdracht heeft om niet alleen aan de minister, maar ook aan de lagere publiekrechtelijke organen te adviseren (10).

Het spreekt van zelf, dat een onderzoek van louter wetsteksten slechts heel gedeeltelijke en soms niet met de realiteit overeenstemmende informatie verschaft. Een voordeel is, dat het materiaal gemakkelijk toegankelijk is en weinig oncontroleerbare verandering ondergaat. Bovendien kan er uit afgeleid worden, wat op een bepaald ogenblik van groot bestuurlijk belang werd geacht. Het nadeel is, dat de wetsteksten niets leren over de feitelijke toepassing en over het werkelijke belang van die toepassing. Ook zijn gegevens, afgeleid uit wetsteksten, nooit volledig, omdat door gedelegeerde wetgeving en door de bestuurspraktijk allerlei ontwikkelingen in gang worden gezet, waar de wetten zelf over zwijgen.

De enquête, die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft ingesteld, maakt het mogelijk ook een aantal gegevens buiten de wetsteksten om te verzamelen. Tengevolge van de ruime opzet van de enquête kan een inzicht worden verkregen in de personeelsbezetting niet alleen van de hierboven besproken op een wet gebaseerde adviescolleges, maar ook van een groot aantal op andere wijze tot stand gekomen adviesinstanties. Een kwantitatief onderzoek van 57 adviesinstanties (zie bijlage 3) op het gebied, dat hier ruwweg als "milieubestuur" is aangeduid, leert het volgende omtrent het aantal adviescolleges, waarin de verschillende bestuurslagen al dan niet vertegenwoordigd zijn :

Staat 1	wel vertegenwoordigd	niet vertegenwoordigd
Rijk	48	9
Provincies	17	40
Gemeenten	15	42
Waterschappen	7	50
P.b.o.-lichamen	6	51

Verder geeft een telling van het totaal aantal vertegenwoordigers uit de verschillende bestuurslagen in de gezamenlijke adviescolleges het volgende beeld:

Staat 2

Totaal aantal leden van de 57 colleges:	1015
Uit de Rijkssfeer :	333
Uit de provinciale sfeer :	46
Uit de gemeentelijke sfeer :	26
Uit de waterschapssfeer :	10
Uit de P.b.o. sfeer :	7

Met de bovenstaande gegevens is de zaak natuurlijk allerminst tot de bodem toe uitgezocht. Er kan hoogstens een zekere indicatie uit worden afgeleid. Die indicatie gaat voorlopig echter wel duidelijk in de richting van een ondervertegenwoordiging van de lagere bestuursorganen bij de advisering aan de centrale overheid op het gebied van het milieubestuur. Die ondervertegenwoordiging spreekt al duidelijk uit het ontbreken van woordvoerders voor de middelste en onderste bestuurslaag in een aanzienlijk aantal colleges. Aan staat 1 kan nog

het volgende gegeven wordt toegevoegd: in 33 adviescolleges is noch het provinciale noch het gemeentelijke bestuur aanwezig. Wanneer men naar de aantallen leden kijkt, blijkt, dat er tegenover de 333 vertegenwoordigers van het rijk slechts 72 aanwezig zijn uit de wereld van provincies en gemeenten te zamen. Toch staat buiten twijfel, dat de provincies en de gemeenten belast zijn met de verantwoordelijkheid voor een veel-omvattend geheel van bestuurstaken en dat zij daarbij het milieubestuur zeker niet op de laatste plaats kunnen stellen.

Aan zo'n - overigens door nader onderzoek nauwkeuriger vast te stellen - ondervertegenwoordiging kunnen natuurlijk alleen al uit een oogpunt van complementariteit grote bezwaren zijn verbonden:

- de totale afwezigheid in vele gevallen van de lagere bestuursorganen moet tot communicatiestoornissen leiden; het tweerichtingverkeer bij de informatie - op zichzelf nog slechts een vóórportaal voor de complementariteit, die immers ook op de besluitvorming betrekking heeft - kan in het geheel niet of slechts langs grote omwegen plaats vinden;
- de adviescolleges zijn dikwijls een forum voor overleg met specialisten en sectordeskundigen uit de niet-overheidssfeer; deze deskundigen hebben veelal weinig bestuurlijke ervaring en zijn mede daardoor over het algemeen geneigd de begrippen "bestuur" en "overheid" te vereenzelvigen met "rijksbestuur" en "rijksoverheid"; door de afwezigheid van de lagere bestuursorganen in adviserende colleges wordt deze neiging versterkt en kunnen adviezen met een centralistische strekking de overhand krijgen;
- in die gevallen, waar de lagere overheden nog wel vertegenwoordigd zijn, zullen zij door hun extreme getalsmatige minderheid een zwakke positie innemen en in een gezelschap van overwegend andersdenkenden weinig gelegenheid hebben om de nodige aandacht voor hun inzichten te verkrijgen.

Wanneer men let op het werkelijke aandeel van de lagere openbare lichamen in het totale bestuur (gemeten aan bijv.: de uitgegeven gelden; het personeelsbestand; en de opgedragen taken) zou het voor de hand liggen om overheidsdelegaties in adviserende colleges samen te stellen voor de helft uit vertegenwoordigers van het rijk en voor de andere helft uit vertegenwoordigers van de lagere publiekrechtelijke lichamen. Er zijn natuurlijk gevallen, waarin het aandeel van de lagere lichamen zo gering is, dat met minder vertegenwoordigers kan worden volstaan. Dit dient dan echter wel speciaal aangetoond te worden. Een "omkering van de bewijslast" verdient derhalve ernstig overweging: tot nu toe wordt meestal aangenomen, dat er voor de lagere bestuurslichamen geen plaats behoeft te worden ingeruimd, tenzij zij het belang van hun aanwezigheid kunnen aantonen. De complementariteit is het beste gediend met de tegenovergestelde gedragslijn, waarbij de lagere bestuurslichamen slechts dan geen of een kleine vertegenwoordiging krijgen, indien de afwezigheid of het geringe gewicht van hun belang wordt aangetoond.

Overigens bestaan er, naast het volledige lidmaatschap in de daarvoor aangewezen gevallen nog andere middelen om de lagere organen een bruggehoofd te geven en aan het woord te laten komen in de beraadslagingen over het totale bestuur, dat ook hun bestuur is. Hierbij valt te den-

ken aan: adviserende, plaatsvervangende en toegevoegde leden; waarnemers met recht van spreken; speciale subcommissies voor regionale en lokale aspecten; commissies ad hoc; incidentele of periodieke hoorzittingen; etc. (30).

Een punt van betrekkelijk ondergeschikte betekenis, dat echter voor de complementariteit, waar die gewenst is, een aantrekkelijke winst kan opleveren, is het volgende. In verreweg de meeste gevallen richten centrale adviescolleges zich, ingevolge hun taakopdracht, uitsluitend tot de betrokken minister. Het is echter denkbaar, dat dergelijke adviescolleges zich, meer dan tot nu toe, hetzij uit eigen beweging hetzij op verzoek, rechtstreeks gaan wenden tot regionale en lokale besturen. De contacten en onderhandelingen, die zich rond de afhandeling van een enigszins belangrijk advies plegen te ontwikkelen, kunnen voor beide partijen bijzonder leerzaam en nuttig zijn.

16. Samenvatting

Enkele hoofdpunten uit de bovenstaande beschouwing zijn:

- het begrip "complementariteit" is nog niet voldoende verkend;
- de term "complementariteit" kan men opvatten als: wederzijds aanvullend, met een inbreng van ongeveer gelijk gewicht;
- er bestaat - in toenemende mate - aanvullend gedrag van enerzijds allerlei maatschappelijke instellingen en anderzijds vele overheidsorganen; in dit verband speelt de omvangrijke problematiek van democratisering, inspraak e.d. een rol; derhalve kan men, om een behoorlijke terreinafbakening te krijgen, de term complementair bestuur beter reserveren voor aanvullende activiteiten, die zich binnen de sector van de overheid afspelen;
- complementair bestuur in de zin van het elkkanders werkzaamheden wederzijds aanvullen door verschillende overheidsorganen is al sinds lang in vele vormen aanwezig;
- men kan vier verschillende soorten van complementair bestuur onderscheiden: verticaal-extern; horizontaal-extern; verticaal-intern; en horizontaal-intern;
- de talrijke reeds bestaande middelen om tot complementair bestuur te komen worden niet toereikend geacht;
- het begrip complementair bestuur als een nieuwe gedachte is voor het eerst duidelijk ontwikkeld in het rapport "Bestuurlijke Organisatie" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit 1969;
- dit speciale begrip complementair bestuur is in latere stukken ook door het Rijk gehanteerd (Nota Bestuurlijke Organisatie; Conceptontwerp van wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur; Verstedelijkingsnota);
- van wetenschappelijke zijde is het begrip complementair bestuur, of althans de daarmee samenhangende problematiek, besproken door o.a.: de Commissie-Van Veen; de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; de Commissie Zeehavenoverleg; het Instituut voor Bestuurswetenschappen; de Raad voor de Territoriale Decentralisatie; en verschillende individuele auteurs;
- de roep om (meer) complementair bestuur ontstaat in de eerste plaats door verzet tegen (te sterk) hiërarchisch optreden van hogere bestuursorganen en in de tweede plaats door het verlangen naar plan-

matig en procesmatig bestuur;

- de problematiek van het complementaire bestuur spitst zich vooral toe op de verticale externe complementariteit;
- als middelen tot het bereiken van meer verticale externe complementariteit worden o.a. genoemd: mentaliteitsverandering (o.a. door opleiding); wijziging van bestuurspraktijk (o.a. door meer overleg en soepeler toezicht); aanvulling van de wetgeving (meer voorgescreven overleg, meer beroepsmogelijkheden); nieuwe wetgeving inzake bindende "bestuursovereenkomsten";
- er van uitgaande, dat complementariteit een tweezijdige werking heeft, dienen vooral de lagere bestuurslichamen zich te realiseren, dat volledige complementariteit hun bewegingsvrijheid ernstig kan belemmeren, zodat zij er verstandig aan doen te streven naar selectieve complementariteit;
- advisering is, naar de formele kant gezien, een zwak middel ter bevordering van de complementariteit; naar materiële betekenis kan advisering belangrijk zijn, maar er is nog te weinig feitelijk onderzoek verricht om hierover een volledig en juist inzicht te hebben;
- de wetten, die direct of indirect op het milieubestuur betrekking hebben, kennen slechts in beperkte mate bepalingen, waardoor de lagere bestuursorganen er zeker van zijn, dat zij bij de advisering betrokken worden; een begin van verbetering geeft de regeling inzake de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne;
- uit cijfers omtrent de feitelijke bezetting van een groot aantal wettelijke en niet-wettelijke adviescolleges op het terrein van het milieubestuur blijkt, dat naar aantal de provincies en de gemeenten, vergeleken met het Rijk, sterk ondervertegenwoordigd zijn;
- het verdient ernstig overweging om in de toekomst bij het samenstellen van adviescolleges op het terrein van het binnenlands bestuur uit te gaan van het beginsel, dat het rijk enerzijds en de lagere openbare lichamen anderzijds getalsmatig even sterk vertegenwoordigd zijn; van dit beginsel dient slechts afgeweken te worden, indien speciale omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Noten

- (1). Het verschijnsel complementair bestuur wordt thans op verschillende plaatsen bestudeerd. De minister van Binnenlandse Zaken heeft een werkgroep ingesteld onder voorzitterschap van dr. J. van de Poel, plv. chef van de Directie Binnenlands Bestuur. In de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening is het probleem aan de orde gesteld in verband met de verstedelijkingsproblematiek en de basisakkoorden. De Rijksplanologische Commissie heeft een werkcommissie ter bestudering van de verticale coördinatie van het ruimtelijk beleid. W. Brussaard en J. Rothuizen hebben voor de najaarsvergadering 1976 van de Vereniging voor Administratief Recht prae-adviezen geschreven over "Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, in het bijzonder in de relatie tussen de verschillende bestuursniveaus". Aangekondigd is, dat de zg. "Staatsrechtconferentie" zal zijn gewijd aan "beleidsafspraken tussen overheidsorganen". De grote activiteit rond de complementariteit leidt nu al tot een levendige uitwisseling van denkbeelden, soms neergelegd in concepten en voorontwerpen. Sommige van deze denkbeelden en mijn eigen opvattingen, neergelegd in deze deelstudie, zullen elkander wederzijds beïnvloeden. Het is in dit stadium echter niet uitvoerbaar hierover steeds verantwoording af te leggen.
- (2). Vgl. R.H. Samson, Openbaar bestuur en privaat ondernemingsbestuur diss. Leiden, 1967, pp. 85, 96, 156 en 162.
- (3). De term "eigenmeesterschap" - evenals "medebewind" bedacht door C. van Vollenhoven - is in de Nederlandse publiekrechtelijke literatuur niet aanvaard; toch duidt deze term beter dan het woord "autonomie" aan, welke rol men in een gedecentraliseerde eenheidsstaat aan de lagere publiekrechtelijke lichamen moet toekennen; vgl. C. van Vollenhoven, Staatsrecht Overzee, Leiden/Amsterdam, 1934, passim, o.a. p. 48 e.v.
- (4). Vgl. L.G. van Reijen, Bestuursrechtelijke aspecten van de luchtverontreiniging, Bestuurswetenschappen, 1967, p. 276 e.v.; H.J.M. Desain, Milieubescherming door middel van overeenkomst, Ned. Juristenblad, 1975, p. 709 e.v.; A.R. Bloembergen, Conventanten op bestuurlijk terrein, Bouwrecht, 1974, p. 189 e.v.
- (5). Vgl. D. Rijnders/H. Zomerdijs, Basisakkoord; afhankelijkheid waarborgt overleg, De Ned. Gemeente, 1975, p. 233 e.v.; Verstedelijkingsnota, 1975/76, p. 207.
- (6). Vgl. mijn beschouwing "Advisering op het gebied van het binnenlands bestuur", Bestuurswetenschappen, 1975, p. 444 e.v.
- (7). Vgl. H.A. Brasz, Bestuur per circulaire, Bestuurswetenschappen, 1958, p. 300 e.v.; p. 392 e.v.
- (8). Vgl. R.H.P.W. Kottman, Interdepartementale beleidscoördinatie, Bestuurswetenschappen, 1975, p. 91 e.v. i.h.b. pp. 93-104.

- (9). 's-Gravenhage, 1969, Blauwe Reeks, no. 43.
- (10). Vgl. A. Bours en J.G. Lambooy (ed), Stad en stadsgewest in de ruimtelijke ordening, Assen, 1970, p. 4; p. 27/74. Dezelfde veronderstelling en dezelfde bedenking tegen het overbrengen van begrippen naar een andere discipline vindt men bij D.W.P. Rooter, Gewest en territoriale decentralisatie, Alphen a/d Rijn, 1976, p. 51.
- (11). Deze geschriften van de V.N.G. zijn o.a.: Het lokaal bestuur opgedeeld? (1975); Ge(s)laagd bestuur (1975); Sterke gemeenten in nieuwe provincies (1975); Gemeenten, zelfstandig in versplinterd bestuur (1975); Gemeente en welzijn (1975); Komend gemeenterecht (1976); L.G. van Reijen, De gemeenten weer in zwang, De Ned. Gemeente 1975, p. 193 e.v.; J.A.F. Roelen, Congresrede, 1975, De Ned. Gemeente, 1975, p. 261 e.v.
- (12). P.Ph. Dordregter en F. van Pijpen, Enkele opmerkingen betreffende de bestuurlijke organisatie, De Ned. Gemeente, 1971, p. 231.
- (13). Verstedelijkingsnota, p. 229.
- (14). Staatscourant 31 mei 1976, no. 103.
- (15). Advies inzake bestuur en beheer van de zeehavengebieden, Bijlage 2, p. 7, Bijlage 3, pp. 9 en 12; Bijlage A van Bijlage 2.
- (16). Instituut voor Bestuurwetenschappen, Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, deel 2, 's-Gravenhage, 1975, pp. 221, 273, 307, 359.
- (17). De Magistratuur, 1975, p. 149 e.v.
- (18). De structuurschets belicht; Sleutel tot de gewestvorming? Amstelveen, 1975.
- (19). De Ned. Gemeente, 1975, p. 233 e.v.
- (20). Bouwrecht, 1974, p. 189 e.v.
- (21). Baas boven baas of complementair bestuur?, De Ned. Gemeente, 1975, p. 370 e.v.
- (22). A.Kleijn, Complementair bestuur gecompliceerder dan medebewind, De Ned. Gemeente, 1975, p. 545 e.v.
- (23). Vgl. in dit verband ook de strekking van mijn oratie "Verscheidenheid in eenheid", Alphen a/d Rijn, 1966, p. 15 e.v.
- (24). Vgl. o.a. een pleidooi van J. Rothuizen voor het invoeren van "financieel complementair bestuur": Bouwrecht, 1975, p. 739/740.
- (25). Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, deel 2, p. 274/75.

- (26). Bestuurswetenschappen, 1975, p. 386.
- (27). Bestuurswetenschappen, 1975, p. 476.
- (28). Vgl. studies als: H. Drop, De Onderwijsraad gehoord, Den Haag, 1964; G.H. Scholten, De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid; verschillende beschouwingen, vermeld in Bestuurswetenschappen, 1975, p. 480.
- (29). Vgl. o.a.: H.J.J. Leenen, Milieuhygiënerecht, prae-advies voor de Vereniging van Gezondheidsrecht, 1976; F.C.A. de Kam, Over milieubeleid, Beleid en Maatschappij, 1974, p. 162 e.v.; mijn bijdrage "Coördinatie van het milieubeleid", in Overheid en Milieu, Baarn, 1974; Th.G. Drupsteen, Nederlands milieurecht in kort bestek, Zwolle, 1975; J.M. Chandelle, Droit et environnement, Annales de la Faculté de Droit de Liège, 1973, p. 95 e.v.
- (30). Vgl. in dit verband de suggesties van het Instituut voor Bestuurswetenschappen, Onderzoek naar de Bestuurlijke Organisatie, deel 2 p. 299.

Bijlage 1.

Wetten, van belang voor het directe milieubestuur.

1. Hinderwet, 1952.

Geen adviescollege; de wet schakelt als technische adviseurs in de districtshoofden van de Arbeidsinspectie en de ambtenaren en officieren, aangewezen bij het Hinderbesluit.

2. Wet Olieverontreiniging Zeewater, 1958.

Geen adviescollege; bij besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat van 1960 is ingesteld een Nationale commissie inzake voorkoming van de verontreiniging van zeewater door olie; blijkens de Staatsalmanak van 1975 had deze commissie geen voorzitter en geen leden; in de Staatsalmanak van 1976 wordt de commissie niet vermeld.

3. Kernenergiewet, 1963.

Deze wet kent twee adviescolleges, nl.:

- de Industriële Raad voor de Kernenergie (artt. 7 - 9a); omvang: 5 - 9 leden; samenstelling: geen speciale voorschriften.
- de Wetenschappelijke Raad voor de Kernenergie (artt. 10 - 11); omvang: 5 - 9 leden; samenstelling: de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen moet worden gehoord; verder geen speciale voorschriften; aangekondigd is een ontwerp tot wijziging van de Kernenergiewet, waardoor deze raad zal verdwijnen.

4. Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, 1969.

Geen adviescollege; wel inschakeling van de Raad van de Waterstaat (ingesteld in 1950 door aanvulling van de Waterstaatswet 1900, art. 5a.), die beschikt over een vaste commissie voor de waterverontreiniging; omvang van de Raad: ten hoogste 20 leden; samenstelling: geen speciale voorschriften; omvang en samenstelling van de vaste commissies: geen speciale voorschriften.

5. Wet inzake luchtverontreiniging, 1970.

Adviescollege: Raad inzake de luchtverontreiniging (artt. 2 - 13); omvang: ten hoogste 25 leden; samenstelling: geen speciale voorschriften.

6. Wet Chemische Afvalstoffen, 1976.

Adviescollege: Adviescommissie afgewerkte olie (art. 30); omvang: ten hoogste 11 leden; samenstelling: uit kringen van degenen, die betrokken zijn bij het vervaardigen, verhandelen of gebruiken van olie en bij het verwijderen van afgewerkte olie; geen voorschriften over de representatie van lagere publiekrechtelijke lichamen; vgl. echter no. 10 van deze bijlage.

7. Ontwerp-Afvalstoffenwet, 1957.

Geen adviescollege; vgl. echter no. 10 van deze bijlage.

8. Ontwerp-Wet geluidhinder, 1975.

Geen adviescollege; vgl. echter no. 10 van deze bijlage.

9. Ontwerp-Grondwaterwet, 1975.

Adviescollege: Commissie Grondwaterbeheer (artt. 2 - 6);
omvang: 21 leden; samenstelling: vertegenwoordigers van
verschillende ministeries en ten minste evenveel leden uit
de kringen van provincies, waterschappen, gemeenten, water-
leidingsbedrijven, het Landbouwschap, de Kamers van Koop-
handel en ev. andere organisaties, die bij het grondwater-
beheer betrokken zijn.

10. K.B. tot instelling van een Voorlopige Centrale Raad voor de
Milieuhygiëne, 1974, geldend voor 3 jaar.

Omvang: ten hoogste 25 leden; samenstelling: 4 vertegenwoordigers
van particuliere organisaties, 4 vertegenwoordigers van het be-
drijfsleven, 4 vertegenwoordigers van provincies en lagere terri-
toriale openbare lichamen, 4 deskundigen inzake de milieuhygiëne.
In de toelichting bij het K.B. tot instelling van deze Raad werd
gezegd, dat de Raad een overkoepelende functie zou gaan vervullen,
o.a. met betrekking tot reeds bestaande wettelijke advieslichamen:
"De advisering inzake de nog tot stand te brengen wetgeving, onder
meer op het stuk van de geluidshinder, de bodemverontreiniging en
de afvalstoffen, zal van meet af aan binnen het kader van de Raad
worden geïntegreerd".

Verder blijkt uit de toelichting, dat de Raad (tenzij voor geval
samenwerking wordt bereikt) niet zal treden op het terrein van
andere, reeds bestaande raden, zoals: de Centrale Raad voor de
Volksgezondheid, de Gezondheidsraad, de Raad van Advies voor de
Ruimtelijke Ordening, de Natuurbeschermingsraad en de Raad van
de Waterstaat.

Bijlage 2.

Wetten, van belang voor het indirecte milieubestuur.

1. Wet op de lijkbezorging, 1869.
Geen adviescollege.
2. Waterstaatswet, 1900.
Zie no. 4 van Bijlage 1; behalve een vaste commissie voor de waterverontreiniging kent deze Raad ook een vaste commissie voor de ontgrondingen; vgl. no. 19 van deze bijlage.
3. Veiligheidswet, 1934.
Geen algemeen adviescollege voor de toepassing van deze gehele wet, maar wel twee bijzondere vormen van advisering, nl.
 - veiligheidscommissies voor bedrijven of groepen van bedrijven, ingesteld na advies van een bedrijfsschap of van verenigingen van werkgevers en van arbeiders (art. 20)
 - het College van bijstand en advies voor de bedrijfsgeneeskunde; samenstelling: drie in de wet genoemde hoofdamttenaren van het ministerie van Volksgezondheid en vertegenwoordigers van organisaties van geneeskundigen, van werkgevers en van werknemers (art. 20 m); geen voorschriften over vertegenwoordiging van lagere publiekrechtelijke lichamen.
4. Wegenverkeerswet, 1935.
Geen algemeen adviescollege; sinds 1975 bestaat de Centrale commissie voor de verkeersveiligheid, die de coördinatie van interdepartementale werkzaamheden tot taak heeft.
5. Electriciteitswet, 1938.
Algemeen adviescollege: de Electriciteitsraad (art. 14);
omvang: 9 - 15 leden; samenstelling: geen speciale voorschriften.
6. Grondwaterwet Waterleidingbedrijven, 1954.
Algemeen adviescollege: commissie van deskundigen (art. 3);
omvang: tenminste 5 leden; samenstelling: geen speciale voorschriften.
7. Ruilverkavelingswet, 1954.
Algemeen adviescollege: Centrale Cultuurtechnische Commissie, die - naast uitvoerende taken - ook adviseert over ruilverkavelingszaken en daarmee verband houdende aangelegenheden; omvang 10 leden; samenstelling: 2/5 van de leden wordt benoemd op voordracht van centrale organisaties voor het agrarische bedrijfsleven; eigenaren, pachters en landarbeiders moeten vertegenwoordigd zijn; geen speciale voorschriften over representatie van de lagere publiekrechtelijke lichamen.
8. Gezondheidswet, 1956.
Deze wet kent twee algemene adviescolleges, nl.:
 - de Centrale Raad voor de Volksgezondheid, die de wettelijke taak heeft "door overleg de samenwerking te bevorderen" tussen de minister, de openbare lichamen en diensten en particulieren, rechtspersonen en instellingen (artt. 2 - 20);
omvang: 39 leden; samenstelling: een aantal ambtelijke deskundigen en vertegenwoordigers van openbare lichamen, diensten,

particuliere rechtspersonen en particuliere instellingen
- de Gezondheidsraad, die tot taak heeft adviezen van wetenschappelijke aard uit te brengen (artt. 21 - 35); omvang: niet wettelijk vastgesteld; samenstelling: een aantal ambtelijke deskundigen en "andere leden", waarvan de herkomst niet nader voorgeschreven wordt.

9. Deconstructiewet, 1957.

Algemeen adviescollege: Deconstructieraad (art. 23); omvang: ten hoogste 15 leden; samenstelling: ten hoogste 6 ambtelijke leden, 3 gemeentelijke vertegenwoordigers, 3 vertegenwoordigers van ondernemers, en 3 vertegenwoordigers van veehouders.

10. Waterleidingwet, 1957.

Algemeen adviescollege: Raad voor de drinkwatervoorziening, die tot taak heeft over de toepassing van de wet te adviseren, niet alleen aan de minister maar ook aan provincies en gemeenten (artt. 2 - 3); omvang: volgens algemene maatregel van bestuur 12 - 18 leden; samenstelling: 1/3 van de leden uit de kringen van provinciaal en gemeentelijk bestuur en 1/3 uit de kring van deskundigen.

11. Luchtvaartwet, 1958.

Geen algemeen adviescollege (de Raad voor de luchtvaart, ingesteld bij de luchtvaartrampenwet van 1936, heeft uitsluitend een taak bij het onderzoek naar ongevallen); indien het thans in behandeling zijnde ontwerp tot wijziging van de Luchtvaartwet aanvaard wordt, zullen van geval tot geval worden gevormd commissies van overleg en voorlichting omtrent de milieuhygiëne rond het luchtvaartterrein, vooral met het oog op de geluidhinder (art. 28 van het ontwerp); omvang van deze commissies: niet geregeld; samenstelling: vertegenwoordigers van provincies en gemeenten, van exploitanten van het luchtvaartterrein en van gebruikers van luchtvaartuigen.

12. Monumenten, 1961.

Algemeen adviescollege: Monumentenraad (artt. 3 - 7); omvang: 20 - 40 leden; samenstelling: er worden 5 afdelingen genoemd, doch voorschriften over bestuursorganen, instellingen e.d., die vertegenwoordigd moeten zijn, ontbreken.

13. Boswet, 1961.

Algemeen adviescollege: Bosbouwvoorlichtingsraad (art. 12); omvang: 11 - 16 leden; samenstelling: ten minste de helft op voordracht van organisaties op het gebied van de bosbouw en de houtteelt; geen speciale voorschriften over de representatie van lagere publiekrechtelijke lichamen; het ligt in het voornemen deze raad te "reactiveren": vgl. rapport no. 11 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, L55.

14. Wet op de Ruimtelijke Ordening, 1962.

Deze wet kent twee algemene adviesorganen:

- de Rijksplanologische Commissie (art. 51); omvang: niet wettelijk vastgelegd; samenstelling: vertegenwoordigers van een groot aantal bij de Ruimtelijke ordening betrokken

ministers; geen representatie van lagere publiekrechtelijke lichamen.

- de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (artt. 54 - 57); omvang: niet wettelijk vastgesteld; samenstelling: vertegenwoordigers van organisaties, bestuurlijke en technische deskundigen op het gebied van de ruimtelijke ordening, deskundigen inzake provinciaal en gemeentelijk bestuur.

15. Woningwet, 1962.

Algemeen adviescollege: Raad voor de Volkshuisvesting (artt. 74 - 75); omvang: niet vastgelegd; samenstelling: vertegenwoordigers van organisaties, bestuurlijke en technische deskundigen op het gebied van de volkshuisvesting, deskundigen inzake provinciaal en gemeentelijk bestuur.

16. Bestrijdingsmiddelenwet, 1962.

Geen algemeen adviescollege; speciaal adviescollege: de Bestrijdingsmiddelencommissie, die moet adviseren over ontwerpen van algemene voorschriften tot uitvoering van de wet (art. 2 a.); omvang: niet vastgelegd; samenstelling: vertegenwoordigers van een achttal maatschappelijke groepen, waaronder industrie en handel in bestrijdingsmiddelen, landbouw, bosbouw, natuurbescherming, etc.; geen bepalingen voor vertegenwoordiging van lagere publiekrechtelijke lichamen.

17. Visserijwet, 1963.

Geen algemeen adviescollege; de Kamer voor de Binnenvisserij en de Organisatie ter verbetering van de binnenvisserij zijn volgens de wet belast met uitvoerende en niet met adviserende taken.

18. Wet gevaarlijke stoffen, 1963.

Geen algemeen adviescollege; speciaal adviescollege: Centraal advieslichaam voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (art. 6); omvang: niet vastgelegd; samenstelling: omtrent de vaste subcommissies wordt bepaald, dat zij op zodanige wijze moeten zijn samengesteld, "dat de onderscheidene ... belangen daarin een deskundige en ... evenredige behartiging vinden"; geen bepalingen over vertegenwoordiging van lagere publiekrechtelijke lichamen.

19. Ontgrondingenwet, 1965.

Geen algemeen adviescollege; vgl. echter no. 2 van deze bijlage.

20. Natuurbeschermingswet, 1967.

Algemeen adviescollege: de Natuurbeschermingsraad (artt. 2 - 6); omvang: 7 - 15 leden; samenstelling: ten minste 3 deskundigen op het gebied van de land- en bosbouw; geen bepalingen over vertegenwoordiging van lagere publiekrechtelijke lichamen.

21. Wet houdende regeling betreffende Mijnraad, 1970.

De Mijnraad, vroeger berustende op K.B.'s, heeft tot taak te adviseren over onderwerpen, de opsporing en ontginning van delfstoffen betreffende; omvang: ten hoogste 10 leden; samenstelling: geen speciale voorschriften.

Bijlage 3

57 advies colleges op het terrein van het milieubestuur, waarvan enkele kwantitatieve gegevens zijn verwerkt in par. 15, de letters en nummers achter de aanduiding van het college corresponderen met de nummering in Rapport no. 11 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid, Staatsuitgeverij 1976).

1. Commissie bescherming electriciteitswerken	E 9
2. Commissie bescherming gaswerken	E 10
3. Wetenschappelijke raad voor de kernenergie	F 11
4. Raad van advies voor de ruimtelijke ordening	I 5
5. Raad voor de volkshuisvesting	I 9
6. Rijksplanologische commissie	I 4
7. Nederlands-Duitse commissie voor de ruimtelijke ordening	I 10
8. Algemene beraadsgroep koelwater	J 35
9. Commissie rivierdijken	J 38
10. Raad van de waterstaat	J 13
11. College van advies inzake luchtvaartangelegenheden	J 27
12. Technische adviescommissie voor de waterkeringen	J 28
13. Coördinatiecommissie uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren	J 34
14. Commissie zeehavenoverleg	J 30
15. Centrale plancommissie	K 7
16. Industriële raad voor de kernenergie	K 64
17. Mijnraad	K 74
18. Commissie uitvoeringsmaatregelen Warenwet	P 15
19. Electriciteitsraad	J 8
20. Commissie van advies inzake van boorwerken te vrijwaren gebieden	*
21. Stuurgroep integraal structuurplan noorden des lands	K 84
22. Stuurgroep veenkoloniaal afval	J 37
23. Commissie electriciteitswerken	J 4
24. Bosbouwvoorlichtingsraad	I 55
25. Adviescommissie uitgifte mosselenpercelen	L 71
26. Centrale cultuurtechnische commissie	L 18
27. Jachtraad	L 19
28. Begeleidingscommissie voor het visserijkundige beheer van het IJsselmeer	L 76
29. Stuurgroep project kunstmatige mosselverwaterplaatsen	L 74
30. Landbouwadviescommissie milieukritische stoffen	L 75
31. Commissie preventie van rampen door gevaarlijke stoffen	M 52
32. Commissie reactorveiligheid	M 60
33. Monumentenraad	N 16
34. Rijkscommissie voor de monumentenzorg	N 19
35. Reclameraad	N 27
36. Commissie van advies voor de uitvoering van de Woonwagewet	N 32
37. Coördinatiecommissie openluchtrecreatie	N 49
38. Commissie voor natuurbeschermingseducatie	N 7
39. Natuurbeschermingsraad	N 30
40. Natuurwetenschappelijke commissie	N 31

41. Adviescommissie Wet bedreigde uitheemse diersoorten	N 48
42. Adviescommissie Warenwet	O 4
43. Bestrijdingsmiddelencommissie	L 58
44. Vaste commissie voor vervoersaangelegenheden (gevaarlijke stoffen)	J 24
45. Vaste commissie juridische aangelegenheden (gevaarlijke stoffen)	J 23
46. Vaste coördinatiecommissie (gevaarlijke stoffen)	J 25
47. Commissie Grondwaterwet waterleidingsbedrijven	O 10
48. Destructieraad	O 13
49. Raad inzake de luchtverontreiniging	O 29
50. Raad voor de drinkwatervoorziening	O 14
51. Adviescommissie geluidshinder door vliegtuigen	O 18
52. Coördinatiecommissie metingen radioactiviteiten en xenobiotische stoffen	O 22
53. Commissie rubricering van vergiftigde en bijtende stoffen	J 22
54. Permanente commissie gevaarlijke stoffen	J 19
55. Centrale commissie voor de drinkwatervoorziening	O 1
56. Voorlopige centrale raad voor de milieuhygiëne	O 40
57. Stichting verwijdering afvalstoffen	O 28

*) Hoewel aanvankelijk geïnventariseerd, is deze commissie niet in het overzicht opgenomen, omdat zij alleen inzake individuele gevallen kan adviseren.

Prof.Dr. A. Hoogerwerf

NORMEN VOOR DE INHOUD VAN BELEIDSADVIEZEN

<u>INHOUD</u>	<u>Pag.</u>
1. Een oude kwestie	219
2. Probleemstelling	221
3. Werkwijze	223
4. Begripsvorming	224
5. Adviesnormen in de literatuur	226
5a. Politieke en wetenschappelijke cultuur	226
5b. "Technocratie" en alternatieven	229
5c. Spanningen binnen wetenschap	230
5d. Spanningen binnen politiek	230
5e. Beleidstypen	231
6. Expliciete normen van adviesorganen	234
7. Impliciete normen van adviesorganen	238
8. Tien mogelijke normen	244
Noten	249

"It appears to us that adequate provision has not been made in the past for the organised acquisition of facts and information, and for the systematic application of thought, as preliminary to the settlement of policy and its subsequent administration".

(Report of the Machinery of Government Committee, 1918, geciteerd door Richard A. Chapman (ed.), The Role of Commissions in Policy-Making, London, 1973, p. 187).

1. Een oude kwestie

Meer dan een halve eeuw geleden deed de Britse commissie-Haldane over de "Machinery of Government" aanbevelingen die vandaag nog even terzake lijken te zijn als indertijd, toen zij geformuleerd werden. Na vijftig jaar van ontwikkeling in de sociale wetenschappen lijken we in dit opzicht weinig vooruitgang te hebben geboekt. Met deze verzuchting, en verwijzend naar het citaat uit 1918 dat als motto boven dit artikel is geplaatst, beëindigt Chapman zijn in 1973 verschenen boek over de rol van commissies in de beleidsvorming.

Is er aanleiding een dergelijke verzuchting ook ten aanzien van de externe adviesorganen van de Nederlandse rijksoverheid in 1976 te slaken? Een afdoend antwoord op deze vraag kan dit artikel niet geven. Wel hopen we iets tot het inzicht in gehanteerde en/of wenselijke normen voor de inhoud van beleidsadviezen inzake overheidsbeleid bij te dragen (1).

Ondanks alle verschil tussen adviesorganen en beleidsbepalende organen - of meer algemeen gesproken tussen adviserende en beleidsbepalende bevoegdheden, die beide ook bij eenzelfde orgaan aanwezig kunnen zijn - is er tenminste één punt van overeenstemming. Zowel adviezen als beslissingen die het overheidsbeleid betreffen, kunnen van invloed zijn op het al dan niet oplossen van maatschappelijke problemen en daarmee ook op de belangen van burgers. Gezien de belangen die met adviezen gemoeid zijn, rijst de vraag of er aan normen, die de vrijheid van adviescolleges begrenzen, niet evenzeer, zij het op andere wijze, behoefte is als aan normen die de vrijheid van beleidsbepalende organen beperken.

Davis heeft in zijn boek over Discretionary Justice opgemerkt dat de kwaliteit van de rechtsbedeling vooral dient te worden verbeterd op die beleidsterreinen waar de beleidsvrijheid van het bestuur verhoudingsgewijs groot is. De beleidsvrijheid van het bestuur zal volgens Davis moeten worden ingeperkt, gestructureerd en gecontroleerd. Voor de structurering van de beleidsvrijheid geeft Davis zeven middelen aan: openbaarheid van plannen, openbaarheid van beleidsuitspraken, bekendmaking van richtlijnen, toegankelijkheid van de voor een beslissing relevante gegevens, motivering van beslissingen, toegankelijkheid van precedenten en billijkheid van

informele procedures (2).

Elk van deze middelen kan mutatis mutandis ook op adviesorganen worden toegepast, dit niet alleen in het belang van de geadviseerde instantie, maar ook in het belang van de burgers. Behalve aan de middelen van Davis, die overwegend de procedure betreffen, kan men echter ook aan normen voor de inhoud van beleidsadviezen denken.

2. Probleemstelling

Gezien het feit dat de Nederlandse overheid beschikt over legio interne adviseurs en enige honderden externe adviescolleges, die jaarlijks in totaal honderden adviezen uitbrengen, is het enigszins verbazingwekkend dat tot nu toe aan normen voor de inhoud van beleidsadviezen nauwelijks systematisch aandacht lijkt te zijn geschonken.

De verklaring van deze leemte kan voor een deel liggen in het feit dat de taken en posities van adviescolleges een grote verscheidenheid vertonen. Gezien deze verscheidenheid is het de vraag of men wel van "de" rol van de beleidsadviseur, "de" functie van adviescolleges en "algemene normen" voor de inhoud van beleidsadviezen kan spreken. Daar staat tegenover dat men wel van algemene beginselen van behoorlijk bestuur spreekt, en dat er wel algemene aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek zijn, hoewel ook bestuurlijke beslissingen en wetten evenals beleidsadviezen van zeer verschillende aard kunnen zijn (3).

De meeste ons bekende publikaties over normen voor de inhoud van beleidsadviezen zijn geschreven door sociaalwetenschappelijke onderzoekers en ambtenaren. Deze publikaties houden zich in het bijzonder bezig met de spanning tussen politieke en wetenschappelijke normen ten aanzien van beleidsadviezen.

In deze verkennende studie wordt getracht een bescheiden bijdrage te leveren tot het beantwoorden van de vraag welke normen voor de inhoud van adviezen inzake overheidsbeleid worden gehanteerd, respectievelijk behoren te worden gehanteerd. Daarbij zullen we ons concentreren op de spanning tussen politieke en wetenschappelijke normen.

Wat hierna over normen voor de inhoud van beleidsadviezen wordt opgemerkt, zal waarschijnlijk althans voor een deel ook op normen voor de inhoud van adviesaanvragen kunnen worden toegepast. Ingaan op de adviesaanvragen is echter helaas in deze beknopte voorstudie niet mogelijk.

Onze probleemstelling valt in de volgende vragen uiteen:

- I. Welke normen worden ten aanzien van beleidsadviezen inzake overheidsbeleid gehanteerd, enerzijds vanuit de politieke cultuur en anderzijds vanuit de wetenschappelijke cultuur?
- II. Welke normen worden ten aanzien van beleidsadviezen inzake overheidsbeleid gehanteerd vanuit verschillende visies op wetenschap en politiek en op hun onderlinge verhouding? (Hierbij komen onder meer het decisionistische, het technocratische en het pragmatistische model van Habermas aan de orde).
- III. Welke normen worden ten aanzien van beleidsadviezen inzake overheidsbeleid gehanteerd vanuit verschillende visies op het beleid in het algemeen? (Hierbij komen het incrementele

en het synoptische beleidstype van Lindblom en anderen aan de orde .)

- IV. Met welke structurele factoren hangen de verschillende visies op normen voor de inhoud van beleidsadviezen inzake overheidsbeleid samen? (Hierbij komt onder meer het onderscheid tussen deskundigenraden, inspraakraden en gemengde raden aan de orde.)
- V. Welke normen behoren ten aanzien van de inhoud van beleidsadviezen inzake overheidsbeleid gehanteerd te worden vanuit het streven naar een rationeel en democratisch overheidsbeleid?

3. Werkwijze

Om deze vragen voor zover mogelijk binnen het bestek van deze verkennende studie te beantwoorden, kiezen we hier vier werkwijzen.

- a. We zullen trachten na te gaan welke normen voor de inhoud van adviezen inzake overheidsbeleid expliciet vermeld worden in wetenschappelijke en andere publikaties over beleidsadviezen en adviescolleges.
- b. We zullen trachten na te gaan of een aantal van de ruim vierhonderd externe en min of meer permanente adviescolleges van de Nederlandse rijksoverheid beschikken over expliciete en min of meer algemene normen voor de inhoud van beleidsadviezen en zo ja welke die normen zijn.
- c. We zullen trachten na te gaan welke normen voor de inhoud van een beleidsadvies impliciet gehanteerd zijn in adviezen van een aantal externe adviescolleges van de Nederlandse rijksoverheid betreffende eenzelfde beleidsnota.
- d. We zullen trachten een aantal normen voor de inhoud van beleidsadviezen inzake overheidsbeleid te formuleren op basis van een poging tot een min of meer samenhangend begrippenapparaat ten aanzien van beleidsprocessen.

4. Begripsvorming

Onder een beleidsadvies verstaan we in dit artikel een niet bindend oordeel, dat aan een actor wordt meegedeeld, met het oog op de inhoud en/of de wijze van voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en/of bijsturen van een te voeren beleid (4).

Wij concentreren ons hier op adviezen ten aanzien van de overheid in het algemeen en de Nederlandse rijksoverheid in het bijzonder. De literatuur waaruit we putten, heeft echter deels ook op ander beleid betrekking.

In dit artikel beperken we ons tot schriftelijke adviezen, die al dan niet op verzoek van de geadviseerde worden gegeven door externe adviescolleges van de overheid. Stukken die slechts uit empirische informatie over een bestaande of verwachte situatie bestaan zonder dat een oordeel wordt gegeven, worden hier niet als adviezen beschouwd. Uiteraard zal wel de vraag onder ogen moeten worden gezien hoe en in hoeverre een oordeel op empirische informatie berust en behoort te berusten.

Hoewel deze voorstudie zich zoveel mogelijk tot adviezen van externe adviesorganen beperkt, is het niet onwaarschijnlijk dat veel van wat hier volgt ook op interne adviezen kan worden toegepast.

De gekozen definitie houdt in dat adviezen niet per se de inhoud van het beleid behoeven te betreffen. Beleidsadviezen kunnen behalve de gehele of gedeeltelijke inhoud van een beleid ook de wijze van voorbereiding, bepaling, evaluatie, uitvoering en bijsturing van een beleid behandelen (5).

Onder een beleid verstaan we hier het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde (6).

Met een norm bedoelen we hier een gedragsregel.

Het is niet mogelijk hier een uitgebreide toelichting op de begrippen politiek en wetenschap - respectievelijk politieke en wetenschappelijke normen - te geven. Niettemin lijkt een aanduiding van kenmerken van politiek en wetenschap noodzakelijk.

Onder politiek verstaan we hier het overheidsbeleid alsmede de totstandkoming en effecten ervan. Tot de essentiële kenmerken van de politiek rekenen we het streven naar vormgeving van de toekomstige samenleving door middel van machtsuitoefening. In definities van politiek nemen de begrippen beleid, macht, conflict, verdeling en de staat veelal een centrale plaats in. Vele politieke normen - bijvoorbeeld die van doeltreffendheid en democratie - hebben op deze begrippen betrekking.

Kenmerkend voor de wetenschap achten wij het streven naar zo betrouwbaar mogelijke kennis en inzicht ten aanzien van samenhangen tussen elementen van de werkelijkheid. Dit neemt niet weg dat men bij de beoefening van wetenschap ook allerlei andere doeleinden kan hebben. Een wezenlijk kenmerk van de wetenschap is ons inziens echter zowel bij toegepast als bij fundamenteel onderzoek het streven naar betrouwbare nieuwe kennis. Uit deze doelstelling vloeien de wetenschappelijke werkwijzen voort. Enkele daarmee samenhangende sleutelwoorden ter aanduiding van wetenschappelijke normen zijn betrouwbaarheid, geldigheid, objectiviteit, systematiek, analyse en exactheid (7).

Dat binnen zowel de wetenschappelijke als de politieke cultuur grote verschillen van opvatting bestaan, behoeft hier niet te worden toegelicht. Het punt waarop het in deze voorstudie aankomt, is dat wetenschap en politiek verschillend van aard zijn, hetgeen spanningen tussen wetenschappelijke en politieke normen voor de inhoud van beleidsadviezen meebrengt.

5. Adviesnormen in de literatuur

We zullen nu eerst trachten na te gaan welke normen voor de inhoud van adviezen inzake overheidsbeleid expliciet vermeld worden in wetenschappelijke en andere publikaties over beleidsadviezen en adviescolleges. Vanzelfsprekend kan hierbij geen volledigheid worden nagestreefd. De bedoeling is voorzover mogelijk enige complexen van normen aan te duiden.

5a. Politieke en wetenschappelijke cultuur

De beleidsadviseur van de overheid werkt in de moderne staat veelal op de grens van twee werelden: die van de politiek en die van de wetenschap. Zijn rol bestaat uit complexen van normen, waartussen een zekere spanning bestaat. Enerzijds zijn er normen uit de politieke cultuur, anderzijds normen uit de wetenschappelijke cultuur. Vanuit de wereld van het overheidsbeleid verwacht men van de beleidsadviseur onder meer informatie en oordelen die bijdragen tot de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid en tot steun van de betrokken burgers en hun organisaties voor het beleid en voor de beleidvoerders. Dit brengt mee dat men haalbare en toepasbare adviezen verwacht (8). Vanuit de wetenschap gezien, moet de informatie die de beleidsadviseur verstrekt onder meer zo betrouwbaar en geldig mogelijk zijn en op een objectieve, systematische en exacte analyse berusten.

Deze politieke en wetenschappelijke normen behoeven op zichzelf niet met elkaar in strijd te zijn, maar brengen wel een zekere spanning mee. Om maar één ding te noemen: de beleidvoerder heeft doorgaans haast, de wetenschap heeft doorgaans veel tijd nodig. Daar komt bij dat een beleidvoerder doorgaans liever steun voor zijn voorgenomen of reeds gevoerde beleid ontvangt, dan te horen krijgt dat zijn beleid niet doeltreffend is, niet doelmatig, gebaseerd op een onjuist beeld van de bestaande situatie of gezien bepaalde randvoorwaarden niet uitvoerbaar.

Een dergelijk beeld van de soms wat benarde positie van beleidsadviseurs en adviescolleges temidden van de spanningen tussen de politieke en de wetenschappelijke cultuur komt men in veel literatuur over beleidsadviezen tegen (9).

Deze spanningen doen zich in het bijzonder voor ten aanzien van deskundigenraden, d.w.z. adviesorganen waarvan de leden zijn benoemd op grond van hun wetenschappelijke of andere deskundigheid. Soortgelijke spanningen kunnen echter ook aanwezig zijn in zogenaamde inspraakraden, waarvan de leden benoemd zijn op grond van het feit dat zij als vertegenwoordigers van een bepaalde categorie van belanghebbenden kunnen worden beschouwd. Ook de inspraakraden - en dit geldt des te sterker voor gemengde raden - bestaan immers veelal voor een deel uit wetenschappelijke deskundigen. Bovendien kunnen zij gebruik maken van resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Er zijn ook vele inspraakraden die wetenschappelijk personeel met ten dele een onderzoekstaak in vaste dienst hebben.

Een illustratie van een wetenschappelijke visie op de rol van onderzoekers die tevens als beleidsadviseurs kunnen optreden, is te vinden in de concept-beroepscode van de Nederlandse Sociologische en Antropologische Vereniging (10).

De considerans van deze beroepscode zegt onder meer: "Als waarden, die ... in aanmerking genomen moeten worden, vallen te noemen: de belangen van de wetenschap; die van de te onderzoeken personen of groep; die van de onderzoeker zelf en zijn mede-onderzoekers, en die van zijn werkgever en opdrachtgever. Tenslotte de verantwoordelijkheden tegenover de maatschappij in zijn geheel of onderdelen daarvan." Onder het hoofd "De Verantwoordelijkheid ten aanzien van de wetenschap" zijn in het concept van de beroepscode de volgende artikelen opgenomen:

- "1. De onderzoeker streeft ernaar, zowel bij het verzamelen van zijn gegevens als bij de uitwerking daarvan, dat zijn weergave van de werkelijkheid niet wordt vertekend door zijn eigen levensovertuiging of belang, dan wel de levensovertuiging of het belang van anderen."
- "2. De onderzoeker geeft in zijn rapportage duidelijk aan welke uitspraken als min of meer bewezen kunnen gelden en welke slechts een hypothetisch karakter dragen."
- "3. De onderzoeker brengt bij zijn rapportage duidelijk onderscheid aan tussen beleidsaanbevelingen en weergave van onderzoekresultaten."

Aan andere bepalingen van deze concept-beroepscode gaan we hier kortheidshalve voorbij. Als illustratie van enkele normen uit de wetenschappelijke cultuur lijkt het citaat voldoende. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de geciteerde beroepscode betrekking heeft op onderzoekers en niet rechtstreeks op alle adviesorganen. Voorzover adviesorganen bestaan uit wetenschappelijke deskundigen, beschikken over een onderzoeksapparaat en/of gebruik maken van resultaten van wetenschappelijk onderzoek, lijken de geciteerde normen echter ook ter zake voor adviescolleges.

Normen uit de politieke cultuur - of althans de bestuurlijke subcultuur - kunnen wellicht het best worden geïllustreerd aan de hand van één van de weinige empirische onderzoeken waarin normen voor externe beleidsadviezen betrekkelijk uitvoerig en systematisch aandacht krijgen. De Westduitse politicoloog Hannes Friedrich heeft 103 hoge Westduitse ambtenaren, verdeeld over veertien departementen, gevraagd naar hun opvattingen over wetenschappelijke advisering inzake overheidsbeleid (11). De ambtenaren werd onder meer gevraagd welke naar hun mening de gunstigste voorwaarden voor een doeltreffende wetenschappelijke advisering waren en wat er aan deze advisering verbeterd kon worden. Het gaat ons nu niet om de voorwaarden voor een doeltreffende advisering, maar om de normen voor wetenschappelijke advisering, voor zover die in de antwoorden tot uiting komen.

De antwoorden kwamen erop neer dat de wetenschapsbeoefenaars ook politiek-bestuurlijke gegevens in aanmerking moeten nemen (50%), adviezen in bondige en duidelijke vorm moeten leveren (47%), op de praktijk gericht onderzoek moeten verrichten (39%), grote samenhangen moeten zien en een gesloten conceptie moeten indienen (12%), kennis van het besluitvormingsproces moeten hebben (9%), de bekwaamheid moeten bezitten om wetenschappelijke kennis op tactische wijze aan te bieden (8%), bereid moeten zijn politieke premissen als feiten en als kader voor het onderzoek te aanvaarden (7%) en bereid moeten zijn zich politiek te engageren en compromissen te sluiten (5%). Het totaal van de percentages is meer dan honderd procent doordat elke ambtenaar meer dan één antwoord kon geven (12).

Samenvattend kan men deze gegevens zo interpreteren, dat de deskundigen zich bij het opstellen van hun adviezen op de politieke praktijk behoren te oriënteren, althans naar het oordeel van de ondervraagde ambtenaren. Dit neemt niet weg dat de ondervraagde ambtenaren wel degelijk ook een wetenschappelijke inbreng van de adviseurs verwachten. Gevraagd om welke redenen aan wetenschapsbeoefenaars advies werd gevraagd, noemden de ambtenaren onder meer: onderzoek en analyse: het doorlichten van probleemgebieden, het aanwijzen van ontwikkelingslijnen, het opstellen van prognoses (70%), het leveren van gegevens voor beslissingen (64%), het voorbereiden en verduidelijken van beslissingen, onder meer door het uitwerken van alternatieven (31%), het uitwerken van methoden en technieken voor de uitvoering van beslissingen (12%), een objectief-kritische analyse van politiek en bestuur (12%) en het onderzoeken van de gevolgen van beslissingen (7%) (13).

De spanning tussen wetenschap en politiek komt met name tot uiting in het feit dat de ondervraagde ambtenaren naast de zojuist vermelde deskundige inbreng ook politieke redenen voor het inwinnen van adviezen van wetenschapsbeoefenaars noemen, en wel: het ondersteunen van de beslissingen (32%), het beslechten en ontideologiseren van belangenconflicten (24%), het verlenen van de schijn van wetenschappelijke objectiviteit aan politieke beslissingen (14%), het uitstellen of verhinderen van niet gewenste politieke beslissingen (7%), het uitschakelen van potentiële critici door ze te laten meewerken of hen althans te horen (6%) en het vormen van een schild tegenover andere beleidssectoren (6%). Naast deze zogenaamde passieve politieke rollen van wetenschappelijke adviseurs onderscheidt Friedrich ook wat hij noemt actieve rollen van deze adviseurs, namelijk: het kritiseren van een bepaald beleid (9%) en het ontwikkelen van politieke concepties en prioriteiten (9%) (14).

Dit empirisch onderzoek laat duidelijk en genuanceerd zien dat hoge ambtenaren ten aanzien van wetenschappelijke beleidsadviezen zowel politieke als wetenschappelijke normen hanteren. De vraag rijst hoe men de verhouding tussen deze twee complexen van normen ziet.

5b. "Technocratie" en alternatieven

Op het punt van de verhouding tussen wetenschap en politiek zijn ten aanzien van de inhoud van beleidsadviezen schematisch aangeduid drie visies denkbaar: 1. wetenschappelijke normen hebben voorrang boven politieke normen; 2. politieke normen hebben voorrang boven wetenschappelijke normen; 3. politieke en wetenschappelijke normen zijn van dezelfde rangorde.

Deze driedeling vertoont verwantschap met het onderscheid dat Habermas heeft gemaakt tussen het technocratische, het decisionistische en het pragmatistische model. Volgens het technocratische model is - enigszins vrij vertaald - de politicus afhankelijk van de technische en wetenschappelijke deskundigen. Politieke doeleinden worden bepaald door technische middelen.

In het decisionistische model daarentegen ligt de macht overwegend bij de politicus. De deskundige verschaft de technische kennis, de politicus neemt de beslissing. De wetenschap kan slechts alternatieve middelen aanwijzen voor de doeleinden van de politicus.

Volgens het pragmatistische model, waaraan Habermas als gedragsnorm de voorkeur geeft, is er een kritische wisselwerking tussen de wetenschapsbeoefenaar en de politicus. De wetenschapsbeoefenaar levert niet slechts middelen voor gegeven doeleinden, maar stelt ook de doeleinden zelf kritisch ter discussie. De politicus van zijn kant aanvaardt ook de bijdragen van de wetenschapsbeoefenaar niet kritiekloos (15).

Hoewel het realiteitsgehalte van deze "modellen" nog zeer onvoldoende is getoetst, valt uit het schaarse empirische onderzoek af te leiden dat roloppvattingen die met het onderscheid van Habermas verwantschap vertonen, in de praktijk voorkomen. Zo bleek bijna twee derde (62%) van de door Friedrich ondervraagde Westduitse ambtenaren van mening te zijn dat wetenschappelijke adviseurs wel alternatieven kunnen noemen, maar daarbij geen voorkeur behoren uit te spreken. De meesten van hen (42%) van het totaal menen dat wetenschappelijke adviseurs zich moeten beperken tot het aangeven van alternatieve wegen en middelen met vermelding van de gevolgen (16).

Deze roloppvattingen vertonen een duidelijke verwantschap met het decisionistische model. Een soortgelijke opvatting vindt men bij de Engelsman Stanyer, die opmerkt dat de waarden (in de zin van waarde-oordelen) van adviescommissies niet door hun leden, maar door anderen bepaald worden. "A commission may take either of two mistakes: it may add further values of its own - which is impertinence - or it may ignore one or more of the given ones - which is dereliction". Additionele waarden mag een adviescommissie volgens Stanyer slechts introduceren indien zij intermediaire of instrumentele waarden zijn (17).

van de door Friedrich ondervraagde Westduitse ambtenaren meende minder dan een derde (26%) dat wetenschappelijke adviseurs het recht hebben aanbevelingen voor te nemen beslissingen te doen. Deze opvattingen kunnen deel uitmaken van een "technocratische", maar ook van een "pragmatistische" rolopvatting ten aanzien van wetenschappelijke adviseurs. Dit geldt ook voor de resterende categorie van ambtenaren, die meenden dat het van de omstandigheden afhangt wat voor wetenschappelijke adviseurs geoorloofd is.

Al met al lijken de drie geschetste visies op de verhouding tussen politiek en wetenschap ook in normen voor de inhoud van beleidsadviezen tot uiting te komen. Nader onderzoek is ook op dit punt echter geboden.

5c. Spanningen binnen wetenschap

Behalve spanningen tussen wetenschappelijke normen enerzijds en politieke normen anderzijds kunnen zich in adviesorganen ook nog spanningen voordoen binnen respectievelijk de wetenschappelijke en de politieke normenstelsels. Te denken valt aan spanningen die, vooral in deskundigenraden en gemengde raden, kunnen optreden tussen academici - al dan niet onderzoekers - uit verschillende wetenschappen. Het is "bon ton" om ten aanzien van beleidsadviezen en beleidsgericht onderzoek voor een multi- of zelfs interdisciplinaire benadering te pleiten (18). Aan de problemen, verbonden met disciplinair werk, en aan mogelijke oplossingen van deze problemen wordt echter in de literatuur weinig aandacht geschonken.

5d. Spanningen binnen politiek

Verder kunnen er, met name in de inspraakraden en gemengde raden, ook in de politieke normenstelsels spanningen zijn, onder meer tussen de rol van vertegenwoordiger van een bepaalde belangenorganisatie enerzijds en die van lid van een adviesorgaan van de overheid anderzijds. Het gaat hier m.a.w. om een spanning tussen politieke normen van de vertegenwoordigde organisaties en die van het adviesorgaan als geheel.

Illustratief is in dit verband wat de commissie-Polak over het functioneren van de Academische Raad opmerkt. De bepaling van de WUB dat de Academische Raad namens de gezamenlijke instellingen van wetenschappelijk onderwijs adviseert, heeft er in de praktijk toe geleid dat de leden zich gedragen alsof zij met een bindend mandaat van hun universiteit of hogeschool in de raad zitting hebben. Het gevolg is dat "het zwaartepunt van de besluitvorming" niet in maar buiten de vergaderingen van de Plenaire Raad (c.q. Dagelijke Raad) ligt, nl. in de universiteitsraden van de verschillende instellingen. Dit verengt de discussie en meningsvorming binnen de raad. Een verandering van eerder ingenomen standpunten op grond van nieuwe gezichtspunten is dan moeilijk te bewerkstelligen. Vaak komt het neer op een verzameling van en toelichting op de standpunten van de instellingen. In die situaties heeft de raad nog slechts een "paperclipfunctie".

Met andere woorden: een advies van de Academische Raad aan de regering is veelal "niet een coherent advies . . . , maar een collage van afzonderlijke standpunten". Dit vergroot de keuze- en handelingsvrijheid van de regering (19).

Op dergelijke spanningen tussen politieke normen van het adviesorgaan aan de ene kant en die van de in het orgaan vertegenwoordigde organisaties aan de andere kant zullen wij hier niet nader ingaan. Wel zullen we nog aandacht besteden aan normen die samenhangen met verschillende typen van beleid.

5e. Beleidstypen

Welke normen worden ten aanzien van adviezen inzake overheidsbeleid gehanteerd vanuit verschillende visies op beleid in het algemeen? Bij het beantwoorden van deze vraag beperken we ons tot het onderscheid van Lindblom en anderen tussen het incrementele en het synoptische beleidstype.

Toen Lindblom in 1959 zijn klassiek geworden artikel over The Science of "Muddling Through" publiceerde, gaf hij in een voetnoot te kennen dat hij niet alleen de besluitvorming, maar ook de advisering ten aanzien van beleid op het oog had. Hij dacht in dit verband blijkbaar vooral aan interne beleidsadviseurs, maar zijn verdere opmerkingen lijken ook voor de externe beleidsadvisering van belang (20).

Het eerste beleidstype, dat naar de mening van Lindblom in de literatuur veel voorkomt, maar in de praktijk veel minder, noemt hij de "rational comprehensive" methode of de "rootmethod", d.w.z. de tot de wortel gaande methode. In latere publikaties spreekt hij van de synoptische methode. De kenmerken van dit beleidstype vat Lindblom als volgt samen:

- a. Verduidelijking van waarden of doeleinden is onderscheiden van en gewoonlijk een vereiste voor de empirische analyse van beleidsalternatieven.
- b. De formulering van het beleid wordt daarom benaderd door een analyse van doeleinden en middelen; eerst worden de doeleinden geïsoleerd en daarna de middelen gezocht om ze te bereiken.
- c. De test van een "goed" beleid is dat aangetoond kan worden dat het de meest geschikte middelen voor de gewenste doeleinden omvat.
- d. De analyse is veelomvattend ("comprehensive"); elke belangrijke relevante factor wordt in aanmerking genomen.
- e. Men steunt vaak in hoge mate op de theorie.

Het tweede beleidstype, dat volgens Lindblom in de praktijk overheerst en in de literatuur veel minder aandacht krijgt, noemt hij de methode van de "successive limited comparisons" of de tak-methode (in tegenstelling tot de wortelmethode) of ook wel de incrementele methode.

De kenmerken van dit beleidstype komen volgens Lindblom op het volgende neer:

- a. De selectie van waarden en doeleinden enerzijds en de empirische analyse van de nodige actie anderzijds zijn niet van elkaar te onderscheiden, maar nauw met elkaar vervlochten.
- b. Aangezien middelen en doeleinden niet te scheiden zijn, is een doel-middel-analyse vaak niet geschikt of slechts beperkt.
- c. De test van een "goed" beleid is dat verschillende analytici het met elkaar eens zijn over een beleid (zonder dat zij het eens zijn over een meest geschikt middel voor een overeengekomen doel).
- d. De analyse wordt drastisch beperkt, want belangrijke mogelijke effecten, belangrijke beleidsalternatieven en belangrijke beïnvloede waarden worden verwaarloosd.
- e. Een opeenvolging van vergelijkingen (met het tot dan toe gevoerde beleid en met de bestaande situatie) beperkt of elimineert het steunen op de theorie.

Dit onderscheid tussen synoptisch en incrementeel beleid heeft in de literatuur veel aandacht gekregen (21). Het is wellicht nuttig hier op te merken dat de twee beleidstypen zoals Lindblom die omschrijft elk uit verscheidene dimensies - in feite nog meer dan vijf - bestaan. Mede als gevolg daarvan is het niet eenvoudig deze twee begrippen te vertalen in onderzoekstermen (werkdefinities), aan de hand waarvan de aanwezigheid van de betreffende verschijnselen empirisch zou kunnen worden vastgesteld. Naast de synoptische en de incrementele benadering heeft zich intussen een derde beleidsopvatting ontwikkeld, die onder verschillende namen, zoals "mixed scanning", nieuwe planning en communicatieve planning, tracht de tegenstelling tussen incrementeel en synoptisch beleid te boven te komen (22).

In de literatuur over adviescolleges zijn de verschillende zojuist geschetste beleidsmodellen met enige moeite terug te vinden. Zo merkt Cartwright op dat een adviescommissie, geconfronteerd met het probleem van het verzoenen van het wenselijke met het haalbare, twee oplossingen kan kiezen. Enerzijds kan een commissie menen dat haar rapport het meest waardevol zal zijn, wanneer het een mijlpaal zonder compromissen is. Anderzijds kan een commissie besluiten slechts datgene voor te stellen waarvan het kan verwachten dat het door de regering en andere belanghebbenden geaccepteerd zal worden. Andere dilemma's die Cartwright noemt, zijn de discrepantie tussen de feiten en de voorgestelde conclusies, de keus tussen een lange en een korte-termijn perspectief en die tussen een brede en een beperkte visie. Op dergelijke vragen kan men volgens Cartwright geen eenvoudig en algemeen antwoord geven. Elke commissie moet haar eigen strategie ontwikkelen (23).

Men kan deze opmerkingen zo interpreteren dat Cartwright de adviescommissies voor de keus tussen een synoptisch en een incrementeel beleid stelt, maar geen antwoord geeft op de vraag in welke situatie en volgens welke criteria het ene dan wel het andere beleidstype de voorkeur verdient.

Op de belangrijke vraag in hoeverre adviesorganen incrementeel dan wel synoptisch te werk gaan en met welke verschijnselen dit samenhangt - bijvoorbeeld: zijn adviezen voor externe adviesorganen meer synoptisch dan die van interne adviesorganen? - geeft de literatuur voor zover ons bekend nog geen empirisch antwoord.

6. Expliciete normen van adviesorganen

Aan 26 adviescolleges (24) van de Nederlandse rijksoverheid hebben wij schriftelijk gevraagd of zij de beschikking hadden over min of meer algemene normen of richtlijnen inzake de inhoud van beleidsadviezen en/of procedures voor de vaststelling van beleidsadviezen. De adviescolleges zijn gekozen uit de ruim vierhonderd externe en permanente adviesinstanties, genoemd in het Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (25). Bij de selectie is enerzijds gestreefd naar een beperking tot grote en middelgrote adviesorganen, anderzijds naar een evenwichtige spreiding over de verschillende sectoren van overheidsbeleid.

Van de 26 aangeschreven adviescolleges hebben er 24 ons verzoek beantwoord. Van deze 24 antwoordden er 19 dat zij niet of nauwelijks over expliciete normen voor de inhoud van beleidsadviezen beschikten, maar wel de procedure min of meer geregeld hadden. Alleen de Raad van State deelde ons mee dat hij, voor zover hij over de gevraagde algemene richtlijnen beschikte, niet de vrijheid had positief op ons verzoek in te gaan.

Illustratief voor de meeste antwoorden is dat van de secretaris van de Sociaal-Economische Raad, waarvan we de belangrijkste gedeelten hier laten volgen:

"Met betrekking tot de inhoud van de adviezen zijn geen algemene normen of richtlijnen vastgesteld. Het karakter van de adviesaanvragen loopt zo sterk uiteen, dat dienaangaande geen algemene normen of richtlijnen kunnen worden gegeven.

Enerzijds kan onderscheid worden gemaakt tussen "open" adviesaanvragen, welke niet een aanvankelijk oordeel van de betrokken bewindsman bevatten, en gerichte adviesaanvragen, waarin het oordeel over concreet aangegeven beleidsvoornemens wordt gevraagd. Daarnaast is van belang de reikwijdte van de adviesaanvragen, welke zeer verschillend kan zijn.

Slechts in gevallen, waarin twijfel zou kunnen bestaan over bij de behandeling van de adviesaanvragen in aanmerking te nemen aspecten, wordt door de Raad - op voordracht van het Dagelijks Bestuur - een taakomschrijving gegeven aan de Commissie, welke met de voorbereiding van het advies wordt belast.

Wel wordt voor wat de opbouw van de adviezen betreft, er naar gestreefd, dat een analyse van de voorgelegde problematiek wordt gemaakt en dat vervolgens op grond van de analyse beleidsaanbevelingen worden gedaan. Hierbij zij aangetekend dat deze werkwijze niet inhoudt, dat over de analyse steeds overeenstemming kan worden verkregen. Deze werkwijze draagt er echter wel toe bij, dat de beleidsaanbevelingen zo goed mogelijk worden onderbouwd en gemotiveerd.

Ten aanzien van de procedure met betrekking tot de vaststelling van adviezen, deel ik u mede, dat de voorbereiding geschiedt door Commissies van de Raad, hetzij Commissies ad hoc, hetzij vaste Commissies. Deze Commissies zijn - evenals de Raad zelve - tripartite samengesteld.

In de Commissies hebben niet uitsluitend leden van de Sociaal-Economische Raad zitting.

In belangrijke mate worden bij de voorbereiding van de adviezen andere personen betrokken, zowel van ondernemers- en werknemersorganisaties als onafhankelijke deskundigen.

De definitieve vaststelling van de adviezen geschiedt door de Sociaal-Economische Raad, met dien verstande, dat een aantal Commissies gemachtigd is - al dan niet onder bepaalde voorwaarden - zelfstandig te adviseren".

Tot zover het antwoord van de SER op onze schriftelijke vraag naar min of meer algemene richtlijnen inzake de inhoud van beleidsadviezen en/of procedures voor de vaststelling van beleidsadviezen.

Waar mogelijk verwijzen de meeste door ons benaderde adviesorganen in hun antwoord naar de omschrijving van hun taak en met name naar de formulering daarvan in de instellingswet of het instellingsbesluit. Zo schrijft de secretaris van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid:

"Als enige officiële norm voor de inhoud van adviezen van de RAWB zou ik willen beschouwen de navolgende bepalingen in de instellingswet van de Raad (wet van 20 mei 1966, Stb. 227):

art. 2 lid 2 De raad van advies voor het wetenschapsbeleid dient onze ministers desgevraagd of eigener beweging van advies inzake het beleid op het gebied van de wetenschapsbeoefening in nationaal en internationaal verband.

lid 3 Bij de opstelling van zijn adviezen beschouwt de raad de wetenschapsbeoefening in haar geheel en streeft hij naar een evenwichtige ontplooiing daarvan, daarbij rekening houdend met het algemeen belang.

art. 3 De raad betreft bij de opstelling van zijn adviezen in zijn beschouwingen de adviezen uitgebracht door andere organen, waaraan bij of krachtens wet of Koninklijk Besluit adviserende bevoegdheden op het gebied van de wetenschapsbeoefening zijn toegekend".

De Voorlopige centrale raad voor de milieuhygiëne gaat in een nota over zijn taak op de problematiek in die ook in het zojuist geciteerde artikel inzake RAWB aan de orde is:

"De adviezen zullen winnen aan waarde wanneer blijkt dat de Raad bij de totstandkoming daarvan zich rekenschap heeft gegeven van de samenhang van het milieubeleid met dat op sociaal, economisch en cultureel gebied en van de wisselwerking tussen deze beleids-terreinen. Van de Raad mag evenwel niet gevergd worden dat hij in zijn adviezen een afweging biedt van allerlei belangen ten opzichte van het milieubelang.

Hiervoor zijn zowel principiële als praktische redenen. De principiële reden is dat de adviezen van de Raad zijn te beschouwen als een bijdrage in de voorbereiding van het overheidsbeleid. Dit beleid is de resultante van de afweging van de soms met elkaar in conflict zijnde belangen die daarbij in het geding zijn. Deze taak van afweging is typisch een overheidstaak.

De praktische redenen zijn in de eerste plaats de onvoldoende deskundigheid die de Raad bezit om in zijn adviezen naast de behartiging van het milieubelang ook aan de andere belangen recht te doen wedervaren. Meer dan het vragen van de aandacht voor (bij)-effecten van maatregelen en het signaleren van sociale en economische gevolgen van het milieubeleid kan van de Raad niet worden verwacht.

Voorts het feit dat de andere belangen worden behartigd in de advieslichamen die de overheid juist voor deze heeft ingesteld. Het zou daarom verspilling van tijd en moeite zijn wanneer de Raad de discussies die in deze adviesorganen plaatsvinden zou gaan herhalen, met het niet onwaarschijnlijke gevolg dat hij aan zijn specifieke taak nl. het inbrengen van het milieuaspect in het gehele overheidsbeleid niet meer in voldoende mate zou toekomen.

Tot zover de Voorlopige centrale raad voor de milieuhygiëne.

Slechts enkele adviesorganen delen naast de taakomschrijving iets over min of meer expliciete normen voor de inhoud van beleidsadviezen mee. Zo schrijft de secretaris van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening:

"In het kader van onze Raad bestaan geen uitgewerkte richtlijnen voor de inhoud van beleidsadviezen. Wel worden in de praktijk enige globale en ongeschreven regels gehanteerd. Die hebben voornamelijk betrekking op eisen ten aanzien van representativiteit, consistentie en beleidsbruikbaarheid. Adviezen moeten meer zijn dan een inventarisatie van verschillende meningen, maar moeten anderzijds zich daarvan niet zo ver verwijderen dat zij geen zinvolle bijdrage meer aan de consensusvorming kunnen leveren.

De adviezen moeten in een logische relatie staan met eerder uitgebrachte adviezen en zij moeten probleemoplossingen geven die in de verdere beleidsvorming een redelijke kans op hanteerbaarheid hebben. Van afwijkende standpunten wordt alleen dan melding gemaakt in het advies wanneer de betrokkenen daarom uitdrukkelijk verzoeken, of wanneer zich duidelijk méér meningen aftekenen die op een belangrijke mate van steun kunnen rekenen".

De meest gedetailleerde, ons bekende uiteenzetting van een adviesorgaan ten aanzien van onder meer normen voor de inhoud van beleidsadviezen is een rapport dat opgesteld is bij de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf. Het rapport is getiteld "Programmering en kernpunten van het onderzoek: De programmering van het werk van de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf, in het licht van het te verrichten onderzoek".

In het rapport wordt opgemerkt dat de Raad rekening moet houden met de actualiteit van de te behandelen onderwerpen, maar zich niet kan permitteren te adviseren of te rapporteren zonder dat daaraan het nodige onderzoek is voorafgegaan. Bij de Raad gaat het echter "niet om wetenschappelijke uiteenzettingen als zodanig, c.q. een volledig systematische benadering van het midden- en kleinbedrijf als verschijnsel, maar om de presentatie van onderwerpen, die afzonderlijk onderzocht dienen te worden in verband met het midden- en kleinbedrijf in de nationale economie". Na uiteenzettingen over het sociaal-economisch beleid en over het midden- en kleinbedrijf als systeem volgt een hoofdstuk over de vertaling van de algemene beleidsdoeleinden in termen die op het midden- en kleinbedrijf toepasselijk zijn. Daarbij worden de volgende richtlijnen gegeven:

"In het algemeen moet de aanpak:

- doelgericht plaatsvinden (doel ad hoc nader formuleren);
- daarbij moet de door de volgorde van de politieke prioriteiten bepaalde accentuering worden aangebracht;
- ook secundaire doelstellingen moeten expressis verbis worden aangegeven;
- duidelijk moet worden aangegeven of een punt tot het integratiebeleid (omgeving), tot het specifieke beleid (bedrijfsfuncties en ondernemingen) of tot beide behoort;
- tevens moet worden aangegeven welke omstandigheden als gegevens (data) worden beschouwd;
- het onderzoek moet aanwijzingen bevatten over de weg die gevolgd moet worden (instrumenten, die moeten worden gekozen) om de gestelde doelen te bereiken;
- de mogelijkheden van terugkoppeling, dat wil zeggen, de correctie (bijsturing) in verband met het te bereiken effect moet worden ingebouwd".

In een hoofdstuk getiteld "conclusies en normen" wordt de programmering van de werkzaamheden van de Raad dan verder uitgewerkt in termen van criteria van actualiteit, kennis en communicatie (26). Deze uiteenzetting over normen voor de inhoud van beleidsadviezen en voor het daarop afgestemde onderzoek is aanzienlijk meer gedetailleerd dan wat de andere aangeschreven adviesorganen ons op dit punt berichtten. Tracht men de normen van de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf te plaatsen in de indelingen die hierboven in paragraaf 5 gemaakt zijn, dan kan men concluderen dat de Raad zijn normen zowel aan de politieke als aan de wetenschappelijke cultuur ontleent. De normen lijken verder min of meer te passen in het pragmatistische model (een kritische wisselwerking tussen wetenschapsbeoefenaar en politicus) en in verscheidene opzichten in het synoptische beleidsmodel (de rationeel-comprehensieve benadering).

Zoals uit het bovenstaande blijkt, is een zo ver gaande explicitering van normen voor de inhoud van beleidsadviezen uiterst zeldzaam, althans bij de door ons aangeschreven adviesorganen.

7. Impliciete normen van adviesorganen

Naast of in plaats van expliciete normen kennen, naar men mag vermoeden, adviesorganen ook impliciete normen voor de inhoud van beleidsadviezen. Aan de hand van een aantal adviezen hebben we getracht vast te stellen welke normen een aantal adviescolleges impliciet gehanteerd hebben voor de inhoud van beleidsadviezen (27). Het gaat hier om een case-study, die verhelderend kan werken en tot nader onderzoek kan inspireren. Generaliserende conclusies mag men er niet aan verbinden.

Terwille van de vergelijkbaarheid hebben we voor deze analyse een aantal beleidsadviezen gekozen die op eenzelfde regeringsnota betrekking hebben. De keus viel op de Oriënteringsnota ruimtelijke ordening (28). Een reden voor deze keus was dat over deze nota een groot aantal adviezen van adviesorganen beschikbaar was. Uit de verzameling adviezen werden er vijf geselecteerd, namelijk die van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (RARO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf, de Raad van de Waterstaat en het Landbouwschap (29). De adviezen van de eerste twee instanties waren door de regering gevraagd, terwijl die van de overige organen ongevraagd werden uitgebracht in het kader van de procedure voor de planologische kernbeslissing. De redenen waarom onze keus op deze adviesorganen viel, waren ten eerste de spreiding over gevraagde en ongevraagde adviezen, ten tweede de spreiding over adviesorganen waarvan de taken uiteenlopende beleidssectoren betreffen en ten derde de spreiding over deskundigenraden en inspraakraden.

Ten aanzien van de omvang van de adviezen hebben de vijf adviesorganen blijkbaar verschillende normen gehanteerd. De adviezen van de RARO en de VNG zijn aanzienlijk omvangrijker dan die van de andere drie organen (30).

Het Landbouwschap, dat zich als "grootste gebruiker" in het kader van de ruimtelijke ordening beschouwt, heeft een advies van nogal bescheiden omvang uitgebracht. De Raad van de Waterstaat geeft te kennen dat de nota "door gebrek aan concrete uitwerking" weinig houvast biedt voor een steekhoudend commentaar.

Een tweede norm die alle vijf adviesorganen in dit geval blijkbaar gehanteerd hebben, is dat de inhoud van het advies zich zoveel mogelijk behoort te beperken tot het beleidsterrein van het adviesorgaan in kwestie.

Zo richt bijvoorbeeld de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf zich op onderwerpen die "voor het midden- en kleinbedrijf betekenis (kunnen) hebben", te weten het stedelijk inrichtingsbeleid en het groeikernenbeleid.

Voor de indeling van de adviezen zijn blijkbaar verschillende normen gehanteerd. De RARO heeft als uitgangspunt de doelstellingenboom van de Oriënteringsnota genomen, de VNG volgt de indeling van de nota. Bij het Landbouwschap en de Raad voor het

Midden- en Kleinbedrijf is de indeling in grote lijnen gericht op onderdelen van de nota die in het interesseveld van het adviesorgaan liggen. De Raad van de Waterstaat is meer in het algemeen op de nota ingegaan.

Verwijzingen naar wetenschappelijke literatuur komen in de vijf adviezen vrijwel niet voor. De RARO, de VNG en het Landbouwschap beroepen zich wel op eerder door deze organen uitgebrachte rapporten en adviezen.

Voor een aantal algemene aspecten van de beleidsinhoud, het verloop van het beleidsproces en de beleidseffecten hebben wij nagegaan of zij in de vijf adviezen aan de orde komen. Het resultaat vindt men in tabel 1 (zie volgende bladzijde).

Tabel I. Behandeling van een aantal beleidsaspecten in vijf adviezen
over de Oriënteringsnota ruimtelijke ordening

(+ = behandeld; - = niet behandeld)

Behandelde beleidsaspecten	Advies uitgebracht door				
	RARO	VNG	R.v.Midden-en Kleinbedrijf	Landbouw schap	Raad v.d. Waterstaat
- <u>Probleem</u> : eigen formulering	+	+	-	+	-
gaat in op Nota	+	+	+	+	-
- <u>Doeleinden</u> : eigen formulering	+	+	-	+	+
gaat in op Nota	+	+	+	+	+
- <u>Middelen</u> : eigen formulering	+	+	-	+	-
gaat in op Nota	+	+	+	+	-
- <u>Doeleinden-middelen-relatie</u>	+	+	-	-	-
<u>Tijdstippen</u> : eigen visie	+	-	-	-	+
gaat in op Nota	+	+	-	-	+
Maatstaven voor doeleinden	+	-	-	-	-
Maatstaven voor middelen	-	-	-	-	-
Maatstaven voor tijdstippen	-	-	-	-	-
<u>Beleidsruimte</u> : eigen visie	-	-	-	-	-
gaat in op Nota	+	+	-	-	-
<u>Randvoorwaarden</u> : eigen visie	+	-	+	+	-
gaat in op Nota	-	+	-	+	-
<u>Verloop van beleidsvoor-</u> <u>bereiding</u>	+	+	-	-	+
<u>Planning</u>	+	+	-	+	-
<u>Verloop van planning</u>	+	+	-	+	-
<u>Verloop van beleidsbepaling</u>	+	+	-	-	-
<u>Verloop van beleidsuitvoering</u>	-	-	-	-	-
<u>Verloop van beleidsevaluatie</u>	+	+	-	-	-
<u>Verloop van terugkoppeling</u>	+	+	+	-	-
<u>Verwachte effecten</u>	+	+	+	+	-
<u>Kosten van beleid</u>	+	+	-	+	+
<u>Baten van beleid</u>	-	-	-	-	-
<u>Situatie bij niet-</u> <u>uitvoering beleid</u>	+	-	-	-	-
<u>Totaal behandelde aspecten</u>	21	18	6	12	6
<u>Totaal niet behandelde aspecten</u>	6	9	21	15	21

De in de tabel gehanteerde begrippen die op beleidsaspecten betrekking hebben, zullen voor zover nodig in de volgende paragraaf worden toegelicht.

Uit de tabel blijkt dat het aantal door ons onderscheiden beleidsaspecten dat in de vijf adviezen aan de orde komt, sterk uiteenloopt: bij de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) is het 21, bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) 18, bij het Landbouwschap 12, bij de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf 6 en bij de Raad van de Waterstaat eveneens 6.

Beperkt men de aantallen getelde aspecten tot eigen formuleringen van de adviesorganen, dus laat men het ingaan op formuleringen van de regeringsnota buiten beschouwing, dan zijn de aantallen respectievelijk: bij de RARO 16, bij de VNG 12, bij het Landbouwschap 8, bij de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf 3 en bij de Raad van de Waterstaat 4.

De in de tabel vermelde beleidsaspecten zijn hier simpelweg gesommeerd en dus behandeld alsof zij een gelijk gewicht hebben. Het zou denkbaar zijn geweest aan de verschillende aspecten een verschillend gewicht toe te kennen. Een dergelijke weging zou waarschijnlijk echter even arbitrair zijn als het toekennen van een gelijk gewicht.

Indien een adviesorgaan een bepaald aspect heeft behandeld, menen we te mogen aannemen dat het orgaan impliciet de norm heeft gehanteerd dat dit aspect in het advies behandeld behoorde te worden. We gaan van de veronderstelling uit dat de omvang van de adviezen hierbij is aangepast.

Om de beleidsadviezen als meer of minder comprehensief-rationeel in te delen, kiezen we hier een werkdefinitie, die zich in feite overwegend beperkt tot aspecten van twee van de vijf door Lindblom genoemde kenmerken van een synoptisch (comprehensief-rationeel) beleid, namelijk een analyse in termen van doeleinden en middelen (b) en de omvang van de analyse (d).

Naarmate in een advies meer van de door ons vermelde beleidsaspecten aan de orde zijn gesteld, is er volgens onze werkdefinitie meer reden om te vermoeden dat het adviesorgaan impliciet is uitgegaan van een comprehensief-rationeel beleidsmodel. Zo bezien, is het advies van de RARO het meest comprehensief-rationeel (31). De adviezen van de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf en de Raad van de Waterstaat kunnen volgens onze werkdefinitie als het minst comprehensief-rationeel worden beschouwd. Deze waarneming beperkt zich uiteraard tot de hier behandelde adviezen over de Oriënteringsnota ruimtelijke ordening. Het kan zijn dat de keus van een adviesorgaan voor een meer of minder comprehensief-rationele benadering varieert naar gelang van het onderwerp van het advies. Zoals we in de vorige paragraaf zagen, maakten de expliciete normen van de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf een nogal synoptische indruk, terwijl dezelfde Raad nu in zijn advies over

de Oriënteringsnota als verhoudingsgewijs nogal weinig comprehensief-rationeel voor den dag komt.

Geïnspireerd door de driedeling van Habermas (het technocratische, het decisionistische en het pragmatistische model), maar inhoudelijk daarmee niet samenvallend, worden hier de volgende werkdefinities gehanteerd. Een beleidsadvies wordt hier als "pragmatisch" beschouwd, indien het een eigen formulering van zowel doeleinden als middelen geeft. Aan deze werkdefinitie voldoen de adviezen van de RARO, de VNG en het Landbouwschap. Een beleidsadvies wordt hier als "decisionistisch" beschouwd, indien het òf van de doeleinden òf van de middelen òf van geen van beide een eigen formulering geeft. Dit geldt voor wat de behandelde adviezen betreft alleen voor de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf en de Raad van de Waterstaat.

Ook hier moeten we opmerken, dat dezelfde adviesorganen in een ander advies dan dat over de Oriënteringsnota ruimtelijke ordening van een andere visie op de verhouding tussen deskundigheid en politiek kunnen uitgaan. Bovendien moeten we constateren dat geen van de vijf hier behandelde adviescolleges uitsluitend uit wetenschappelijk gevormde deskundigen bestaat, zodat het begrip deskundigheid in dit geval ruim is opgevat. De in deze paragraaf besproken verschillen tussen de vijf adviezen kunnen samenhangen met verschillende kenmerken van de betreffende adviesorganen.

Allereerst is er een verschil in taak. De RARO adviseert de betreffende minister over "hoofdpijnen en beginselen, welke van algemeen belang zijn voor de ruimtelijke ordening". De Raad van de Waterstaat adviseert de betrokken bewindsman over "het Rijkswaterstaatsbestuur ...". Het Landbouwschap heeft tot taak "een het belang van het Nederlandse volk dienende bedrijfsuitoefening door de ondernemingen, waartoe zij is ingesteld, te bevorderen, alsmede het gemeenschappelijk belang van die ondernemingen en van de daarbij betrokken personen te behartigen" en dient onder meer de betrokken ministers van advies over "alle zaken aangaande het bedrijfsschap". De Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf heeft tot taak "het gemeenschappelijk onderzoeken van de vraagstukken van de midden- en kleinondernemingen waarvoor het Hoofdbedrijfsschap Ambachten en het Hoofdbedrijfsschap voor de Detailhandel zijn ingesteld ... alsmede het al dan niet gevraagd adviseren over deze vraagstukken" (32).

Gezien de aard en de breedte van hun taak, is het begrijpelijk dat de adviezen van de RARO en de VNG over de Oriënteringsnota ruimtelijke ordening aanzienlijk omvangrijker zijn en meer aspecten van het beleid betreffen dan de adviezen van de andere drie organen.

Een andere factor die de omvang van de adviezen en het aantal behandelde beleidsaspecten zou kunnen verklaren, is dat de adviezen van de RARO en de VNG op verzoek van de regering werden uitgebracht, terwijl de drie andere organen ongevraagd adviseerden. Hierbij moet overigens wel worden opgemerkt dat het formele onderscheid tussen gevraagde en ongevraagde adviezen in feite niet groot behoeft te zijn, aangezien de adviesaanvragen van de regering ook door het adviesorgaan uitgelokt kunnen zijn (33).

De omvang en gedetailleerdheid van de adviezen vertoont ook enige samenhang met het aantal leden van de organen. De RARO heeft 44 leden, het Landbouwschap 27 gewone en 6 adviserende leden, de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf 16 gewone leden en 5 adviserende, en de Raad van de Waterstaat 14 leden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten kent een bestuur van 30 personen, een verenigingsraad met 23 leden en een directie bestaande uit 5 personen.

Geen samenhang valt te bespeuren tussen de omvang en gedetailleerdheid van de adviezen enerzijds en het aantal personeelsleden van de adviesorganen anderzijds. Zie onderstaande tabel 2.

Ook valt geen relatie te ontdekken tussen de omvang en gedetailleerdheid van het advies enerzijds en de indeling van de adviesorganen in deskundigenraden, inspraakraden en gemengde raden anderzijds. Bij deze indeling gaan we, conform de WRR-opvatting, uit van het antwoord op de vraag of en in hoeverre de leden van een adviesorgaan benoemd zijn op grond van deskundigheid dan wel op grond van het feit dat zij als vertegenwoordigers van een bepaalde categorie van belanghebbenden kunnen worden beschouwd. Daarvan uitgaande, beschouwen we de Raad van de Waterstaat als een deskundigenraad, het Landbouwschap en de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf als inspraakraden en de RARO als een gemengde raad. De VNG lijkt als een inspraakraad te kunnen worden beschouwd. Om misverstanden te voorkomen, merken we hierbij op dat al dan niet wetenschappelijk opgeleide vertegenwoordigers van belanghebbenden en uiteraard ook het personeel van belangenorganisaties over een bijzonder grote mate van deskundigheid kunnen beschikken.

Tabel 2. Secretariaten van vijf adviesorganen (34)

	Algem. secr.	Overig secr.	Admin. person.	Wetensch. person.	TOTAAL
Raad ruimtelijke ordening	1	3	5	5	14
Ver. van Ned. Gemeenten	-	-	168	292	460
Raad Midden- en Kleinbedrijf	1	2	11	6	20
Landbouwschap	1	6	148	72	227
Raad van de Waterstaat	1	-	5	4	10

8. Tien mogelijke normen

In deze paragraaf zullen we tot slot trachten een aantal normen voor de inhoud van beleidsadviezen inzake overheidsbeleid te formuleren. Dit gebeurt op basis van een eigen poging tot een min of meer samenhangend begrippenapparaat ten aanzien van beleidsprocessen. De hier geformuleerde normen vloeien niet logisch voort uit de voorafgaande analyse. Eerder zou men kunnen zeggen dat de voorafgaande analyse en de nu volgende normen beide voor zover mogelijk gebaseerd zijn op eenzelfde begrippen-apparaat. Wel trachten we hiermede voort te bouwen op de voorafgaande paragrafen, de vermelde expliciete en impliciete normen. Bovendien steunen we vanzelfsprekend mede op literatuur (35).

Bij de betreffende normen zullen we voor zover dat nodig lijkt steeds de belangrijkste gehanteerde begrippen omschrijven (36). Aan de normen die hier volgen, liggen vier beginselen ten grondslag.

- I. Beleidsadviezen inzake overheidsbeleid behoren bij te dragen tot de rationaliteit, d.w.z. tot de doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van overheidsbeleid.
- II. Beleidsadviezen inzake overheidsbeleid behoren bij te dragen tot de democratie, d.w.z. tot de mogelijkheid van alle betrokkenen om overheidsbeleid direct of indirect te beïnvloeden (37).
- III. Beleidsadviezen behoren, onverschillig of ze door wetenschapsbeoefenaars of door anderen zijn opgesteld, expliciet te verwijzen naar empirische kennis enerzijds en naar beginselen, normen, doeleinden en andere maatstaven anderzijds (38).
- IV. Een eenstemmig advies verdient in het algemeen de voorkeur boven een verdeeld advies. Indien over de hoofdzaken geen eenstemmigheid wordt bereikt, behoren de geschilpunten duidelijk te worden aangegeven.

Hiervan uitgaande, komen we, zonder volledig te willen zijn en zonder te menen dat elk beleidsadvies steeds aan elk van deze normen kan of moet beantwoorden, tot de volgende tien normen - zo men wil: tien geboden - voor de inhoud van beleidsadviezen inzake overheidsbeleid. Naar analogie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zou men hier wellicht kunnen spreken van algemene beginselen van behoorlijke advisering.

1. Een beleidsadvies behoort zoveel mogelijk gebaseerd te zijn op een empirische analyse van de bestaande situatie in het beleidsveld, van de veranderingen die zich daarin zonder beleid voltrekken of zullen voltrekken en van de factoren die daarop van invloed zijn (39). Het vereiste van een empirische analyse wil niet zeggen dat terwille van elk advies een wetenschappelijk onderzoek zou moeten worden ingesteld, al kan men zich bij heel wat adviezen de vraag stellen of zij niet beter door een wetenschappelijk onderzoek hadden kunnen worden ondersteund of zelfs vervangen. Wel mag gevergd worden dat de doel-middel-relaties en andere elementen van een beleidsadvies zoveel mogelijk steunen op beschikbare empirische kennis van hetzij wetenschappelijke hetzij andere aard.

De eis van een empirische basis houdt ook in dat aanbevelingen en andere waarde-oordelen in het advies duidelijk behoren te worden onderscheiden van empirische waarnemingen. Voor wat de empirische waarnemingen betreft, behoort duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen vermoedens en zekerheden.

Tot de empirische analyse van de situatie in het beleidsveld, d.w.z. de delen van de samenleving waarop het beleid zich richt of kan richten, kan men ook onderzoek naar opvattingen van de betrokken burgers rekenen. Deze opvattingen kunnen betrekking hebben op de problemen van de betrokkenen, op het gevoerde beleid, op het te voeren beleid en mutatis mutandis op elk van de hierna te noemen punten. Peiling van de opvattingen van de betrokken burgers is niet alleen van belang uit een oogpunt van democratie, maar ook terwille van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.

2. Een beleidsadvies behoort een omschrijving te geven van het probleem of de problemen tot de oplossing waarvan het beleid een bijdrage tracht te leveren of kan leveren, alsmede van de samenhang en de rangorde van de problemen.

Een probleem is een discrepantie tussen een maatstaf en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie. Om het probleem te kunnen omschrijven, moet men zowel de maatstaf als de voorstelling van de situatie expliciteren.

3. Een beleidsadvies behoort aandacht te schenken aan elk van de essentiële elementen van het beleid, namelijk de beginselen, de doeleinden, de middelen, de activiteiten en de tijdstippen. Het is in het algemeen gesproken bijvoorbeeld niet juist een advies uit te brengen dat alleen doeleinden en geen middelen - of omgekeerd - vermeldt.

Onder een beleid verstaan we zoals hierboven al werd opgemerkt, het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde. Tot het streven behoren niet alleen opvattingen, waaronder maatstaven en doeleinden, maar ook gedragingen (activiteiten).

4. Een beleidsadvies behoort, indien meer dan één doel in het geding is, volgens één of meer gezichtspunten een rangorde in de doeleinden aan te brengen⁽⁴⁰⁾. Mogelijke gezichtspunten zijn hierbij de prioriteit in de zin van de belangrijkheid van de doeleinden (met een daarop te baseren onderscheid in hoofddoeleinden en nevendoeleinden), de gewenste tijdsvolgorde van het bereiken van de doeleinden (met een daarop gebaseerd onderscheid in einddoel en tussendoeleinden), en het abstractieniveau (met een daarop gebaseerd onderscheid in hoofddoelstelling, subdoelstellingen en enkelvoudige doelstellingen).
5. Een beleidsadvies behoort ten aanzien van de middelen voor zover mogelijk aan te geven voor welke doeleinden zij zijn gekozen en in hoeverre zij voor het bereiken van bepaalde doeleinden noodzakelijk (onmisbaar) en/of voldoende (toereikend) worden geacht.

6. Een beleidsadvies behoort behalve aan de inhoud van het te voeren beleid ook aandacht te schenken aan de wijze van voorbereiding, bepaling, uitvoering, evaluatie en terugkoppeling van het beleid.

De beleidsvoorbereiding omvat het verzamelen van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op de beleidsbepaling. Hiertoe behoort ook de planning, d.w.z. de systematische voorbereiding van beleid met behulp van langs wetenschappelijke weg verkregen kennis en inzichten. De beleidsbepaling omvat het nemen van beslissingen over de inhoud van een beleid. De beleidsuitvoering (implementatie) is het toepassen van de gekozen middelen voor de gekozen doeleinden en in de gekozen tijdsvolgorde. De beleidsevaluatie omvat niet alleen het beoordelen van beleidseffecten aan de hand van doeleinden, maar ook het beoordelen van de doeleinden, de middelen, de activiteiten en de tijdsvolgorde aan de hand van andere maatstaven dan de beleidsdoeleinden. Deze evaluaties kunnen plaats hebben aan de hand van maatstaven van de beleidsvoerders, maar ook aan de hand van maatstaven van de betrokken burgers, onderzoekers, adviseurs en anderen. De terugkoppeling omvat het bijsturen van het beleid op basis van informatie over de effecten van het beleid en het verloop van het beleidsproces.

7. Een beleidsadvies behoort aandacht te schenken aan de beleidsruimte en de randvoorwaarden. Het geheel van alternatieven waaruit de actor een keus kan doen, noemen we de beleidsruimte of de beleidsvrijheid van de actor. De beperkingen of grenzen van de beleidsruimte van een actor in een gegeven situatie noemen we de randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden kunnen van velerlei aard zijn; het gaat hierbij niet alleen om juridische en financiële beperkingen.
8. Een beleidsadvies behoort aandacht te schenken aan de bereikte en de te verwachten effecten van een beleid. Belangrijk is daarbij het onderscheid tussen bedoelde effecten, d.w.z. gevolgen die in overeenstemming zijn met het doel dat de actor met een bepaald middel nastreeft, en niet bedoelde effecten (neveneffecten), d.w.z. gevolgen die niet in overeenstemming zijn met het doel dat de actor met een bepaald middel nastreeft.
9. Een beleidsadvies behoort aandacht te schenken aan kosten en baten van een beleid. De kosten zijn alle door een actor negatief gewaardeerde effecten van een beleid. De baten zijn alle door een actor positief gewaardeerde effecten van een beleid.
10. Een beleidsadvies behoort behalve aan de effectiviteit ook aandacht te schenken aan de efficiëntie van een beleid. Onder de effectiviteit (doeltreffendheid) verstaan we hier de mate waarin een bepaald middel bijdraagt tot het bereiken van een bepaald doel. Met de efficiëntie bedoelen we hier de doelmatigheid bij het gebruik van een middel. Het gebruik van een middel is meer efficiënt naarmate de gebruiker erin slaagt (a) met een gegeven hoeveelheid van het middel een grotere hoeveelheid van het doel te bereiken en (b) een gegeven hoeveelheid van het doel met een geringere hoeveelheid van het middel te bereiken.

Aannemelijk is dat de mate waarin een adviesorgaan de zojuist genoemde beginselen en normen kan verwezenlijken, afhankelijk is van vele factoren. Tot die factoren behoren, zoals men onder meer uit de voorafgaande paragrafen kan afleiden, vermoedelijk de volgende:

- a. de visie van het adviesorgaan op politieke en wetenschappelijke normen;
- b. de visie van het adviesorgaan op de verhouding van wetenschap en politiek (het decisionistische, het technocratische en het pragmatistische model);
- c. de visie op beleid in het algemeen (het incrementele en het synoptische beleidstype);
- d. de samenstelling van het adviesorgaan: is het een deskundigenraad, een inspraakraad of een gemengde raad?;
- e. de taak van het adviesorgaan;
- f. het aantal leden van het adviesorgaan;
- g. de vraag of het adviesorgaan over een eigen onderzoekapparaat dan wel over gelden voor het doen verrichten van onderzoek beschikt en of het onderzoek mono-, multi- of interdisciplinair van opzet is;
- h. de vraag of het advies op verzoek van een beleidsinstantie dan wel op eigen initiatief van het adviesorgaan wordt uitgebracht;
- i. de vraag of het een gerichte dan wel een open adviesaanvraag betreft;
- j. de inhoud van de adviesaanvraag;
- k. de termijn waarbinnen het advies moet worden uitgebracht;
- l. de fase in het beleidsproces waarin het advies wordt gevraagd;
- m. de mate en onderwerpen van overeenstemming in het adviesorgaan (41).

Elk van deze factoren zou nader genuanceerd moeten worden. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag welke consequenties de samenstelling van het adviesorgaan - deskundigenraad, inspraakraad of gemengde raad - voor de verwezenlijking van de genoemde beginselen en normen kan hebben en behoort te hebben. Van een deskundigenraad mag men vooral een bijdrage tot de rationaliteit van het beleid verwachten, van een inspraakraad vooral een bijdrage tot de democratie. Maar in het algemeen gesproken, kunnen beide typen van adviesorganen zowel tot de rationaliteit als tot het democratisch gehalte van het beleid bijdragen. Voor zover een deskundigenraad het beleid meer doorzichtig maakt, maakt hij ook een democratische beïnvloeding mogelijk. En voor zover een inspraakraad de steun van de betrokken burgers voor het beleid vergroot, bevordert hij ook de effectiviteit van het beleid (41).

Veel andere dan de genoemde normen voor de inhoud van beleidsadviezen zijn denkbaar. De vraag welke normen voor de inhoud van beleidsadviezen deel zouden kunnen uitmaken van een eventuele organieke wet inzake vaste colleges van advies en bijstand of van algemene richtlijnen voor de beleidsvoorbereiding lijkt het overwegen waard (42). Maar misschien zou er, vanuit de gezichtspunten van rationaliteit en democratie bezien, reeds veel gewonnen zijn, indien adviesorganen ernaar zouden streven adviezen inzake de

inhoud van overheidsbeleid zoveel mogelijk aan de vermelde normen te laten beantwoorden.

Veel van wat hierboven over beleidsadviezen werd gezegd, zou ook op de inhoud van adviesaanvragen kunnen worden betrokken (43). Normen zullen meer effect hebben, naarmate zij niet alleen door de adviseur, maar ook door de adviesaanvrager worden aanvaard.

In deze voorstudie hebben wij ons vooral met de aard en enige factoren van normen voor de inhoud van beleidsadviezen beziggehouden. De politieke en andere gevolgen van deze normen zijn vrijwel geheel buiten beschouwing gebleven. In een nader onderzoek naar deze normen zou wellicht een drietal vragen centraal moeten staan, namelijk:

1. Welke invloed hebben adviezen van externe adviesorganen op het overheidsbeleid (44).
2. In hoeverre valt deze invloed te verklaren uit de gehanteerde normen voor de inhoud van beleidsadviezen?
3. Uit welke factoren vallen deze normen te verklaren?

Noten

1. De auteur is dank verschuldigd aan de heer S. Goldfinger, die als student-assistent een deel van het nodige materiaal voor dit artikel heeft verzameld en geanalyseerd. Voor adviezen naar aanleiding van een concept voor dit artikel is hij drs. J.A.M. Maarse, mr. drs. M. Oosting, prof. mr. D.W.P. Ruiter, drs. J. Tegelaer en (staf)leden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid erkentelijk.
2. K.C. Davis, *Discretionary Justice: A preliminary inquiry*, Baton Rouge, Louisiana, 1969. Zie ook J.A.J. Scheffers, R.P. Wolters en A.B. Ringeling, *Evaluatie van het spijtoptantenbeleid*, in: *Beleid en Maatschappij*, I (7/8), juli/augustus 1974, pp. 224-234.
3. Vgl. J. in 't Veld, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Zwolle, 1976. Zie ook *Aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek*, in: *Nederlandse Staatscourant*, woensdag 3 januari 1973. Over de eventuele wenselijkheid van een organieke wet inzake vaste colleges van advies en bijstand ziet men bijvoorbeeld F.C.L.M. Crijns, *Vaste colleges van advies en bijstand*, in: *Bestuurswetenschappen* 29/6, september/oktober 1975, pp. 394-424, vooral pp. 413-415.
4. Zie *Bestuurswetenschappen* 29(6), september/oktober 1975, p. 386.
5. Vgl. K.C. Wheare, *Government by Committee; An Essay on the British Constitution*, Oxford, 1968³.
6. Vgl. A. Hoogerwerf (red.), *Beleid belicht: Sociaalwetenschappelijke beleidsanalyse*, deel 1, Alphen aan den Rijn, 1972, pp. 83-101.
7. Uitvoeriger hierover: A. Hoogerwerf, *Politologie; Begrippen en problemen*, Alphen aan den Rijn, 1972, pp. 24-46.
8. Vgl. H.A. Brasz, *Methoden van de bestuurskunde*, Driebergen, 1976, pp. 2,4,5,26,27.
9. Zie bijv.: Y. Dror, *Design for Policy Sciences*, New York etc. 1971; Y. Dror, *Ventures in Policy Sciences*, New York etc. 1971; R.A. Chapman (ed.), *The Role of Commissions in Policy-Making*, London, 1973; H. Friedrich, *Staatliche Verwaltung und Wissenschaft: Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie*, Frankfurt am Main, 1970; J. Krüger, *Wissenschaftliche Beratung und sozialpolitische Praxis*, Stuttgart, 1974; G.J. Kruijer, *Organiseren en evalueren: De rol van de wetenschappelijke adviseur in beleidsprocessen*, Meppel, 1969; K. Lompe, *Wissenschaftliche Beratung der Politik*, Göttingen, 1969; A.J.M. van Tienen, *Wetenschappelijke hulpmiddelen bij de beleidsvoorbereiding*, in: A. Hoogerwerf (red.), *Beleid belicht; Sociaalwetenschappelijke beleidsanalyse*, deel 1, Alphen aan den Rijn, 1972, pp. 133-152; *Sociaalwetenschappelijk onderzoek en beleid: Rapport van de Verkenningcommissie sociaal onderzoek*, 's-Gravenhage, 1975.
10. Tweede concept, gestencild, z.j.
11. Hannes Friedrich, *Staatliche Verwaltung und Wissenschaft: Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie*, Frankfurt am Main, 1970.

12. Friedrich, t.a.p., pp. 415-417. De percentages zijn door ons afgerond.
13. Friedrich, t.a.p., pp. 136-141. Vgl. ook J.N. Breunese, Bestuurskundig onderzoek, Driebergen, 1976, pp. 127-151.
14. Friedrich, t.a.p., pp. 161-163.
15. J. Habermas, *Theorie und Praxis*, Neuwied, 1963 en J. Krüger, *Wissenschaftliche Beratung und sozialpolitische Praxis*, Stuttgart, 1975, vooral pp. 6-10. Vgl. ook A. Hoogerwerf, Macht en onmacht van sociologen en politicologen, in: *Beleid en Maatschappij*, I (3), maart 1974, pp. 86-94.
16. Friedrich, t.a.p., pp. 371-372.
17. In: Richard A. Chapman (ed.), *The Role of Commissions in Policy-Making*, London, 1973, p. 111.
18. Vgl. Y. Dror, *Design etc.*, t.a.p., pp. 3-6; C. van Wijngaarden, *Het organisatie-advieswerk bij de (rijks)overheid*, Alphen aan den Rijn, 1974, p. 142.
19. De Academische Raad belicht: Verslag van de globale inventarisatie van de positie van de Academische Raad onder de WUB en het op grond daarvan geformuleerde advies van de Commissie voor de bestuurshervorming, 's-Gravenhage, 1976, pp. 9, 48, 49.
20. Charles E. Lindblom, *The Science of "Muddling Through"*, in: *Public Administration Review*, 1959, pp. 79-88, met name noot 3 op p. 81.
21. Zie bijv. H.J. Aquina, *Beleidswetenschap en wetenschapsbeleid*, Nijmegen, 1974, pp. 61-70.
22. Zie bijv. Amitai Etzioni, *The Active Society*, London/New York, 1968, pp. 282-288 en H.R. van Gunsteren, *The Quest for Control: A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, London etc., 1976.
23. T.J. Cartwright, *Royal Commissions and Departmental Committees in Britain: A Case-Study on Institutional Adaptiveness and Public Participation in Government*, London etc., 1975, pp. 169, 170.
24. Deze adviesorganen waren de volgende: Academische Raad; Adviescommissie Goederenvervoer ex art. 6 Wet Autovervoer Goederen; Adviescommissie inzake Vraagstukken van Ontwapening en Internationale Vrede en Veiligheid; Adviesraad Defensie Aangelegenheden; Centrale Cultuurtechnische Commissie; Bankraad; Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopatenzorg en de Reklassering; Centrale Raad voor de Volksgezondheid; Landbouwschap; Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking; Omroepraad; Onderwijsraad; Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening; Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid; Raad van de Waterstaat; Raad van State; Raad voor de Gemeentefinanciën; Raad voor de Jeugdvorming; Raad voor de Kunst; Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf; Raad voor de Volkshuisvesting; Sociaal-Economische Raad; Sociale Verkeersraad; Verkeerskamer; Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

25. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage, 1976.
26. T.a.p., pp. 2, 9, 15, 27 en 30-33.
27. Deze paragraaf is gebaseerd op een analyse die onder toezicht van de schrijver van dit artikel is uitgevoerd door de heer S. Goldfinger.
28. Eerste deel van de derde nota over de ruimtelijke ordening, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, stuk 12757, nr. 2.
29. Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, Advies over de Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening, alsmede de daarbij behorende bijlage 4, Ontvangen schriftelijke meningsuitingen, nr. 1, 68 en 138, 's-Gravenhage, 1975. Het VNG-advies is verschenen in de Groene reeks, nr. 15, VNG-reactie op de Oriënteringsnota ruimtelijke ordening, 's-Gravenhage, 1974.
30. De aantallen pagina's van de adviezen waren respectievelijk: VNG 38, RARO 21, Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf 18, Landbouwschap 12, Raad van de Waterstaat 5. Het formaat van de pagina's in aanmerking nemend, kunnen we stellen dat de adviezen van de RARO en de VNG aanzienlijk omvangrijker zijn dan de drie andere.
31. De RARO geeft in zijn advies over de Oriënteringsnota te kennen, dat hij het uitgangspunt van rationele planning niet realistisch acht en "geneigd is het oor te luisteren te leggen bij de critici van dit systeem, dat in de beleidsvorming de problemen tot oplosbare proporties moeten worden teruggebracht, omdat vele alternatieven niet kunnen worden doorgerekend en men stap voor stap voort zal kunnen gaan" (pag. 9 advies RARO). De RARO doelt hier blijkbaar op een andere dimensie van het begrip synoptisch dan die in onze werkdefinitie aan de orde zijn.
32. De formuleringen zijn ontleend aan de antwoorden van de organen op de WRR-enquête, vermeld in Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid, pp. I-5, J-13, P-24 en P-62.
33. Vgl. Centrale Raad voor de Volksgezondheid: Een bijdrage tot evaluatie van zijn arbeid in de periode 1958-1973, Rijswijk, 1974, pp. 20, 21.
34. De VNG-cijfers zijn exclusief de 718 personeelsleden van het verificatiebureau. Met "wetenschappelijke personeel" zijn hier de leden van de adviesafdelingen bedoeld.
35. Zie bijv. Y. Dror, Design for Policy Sciences, New York, 1971, pp. 3-6, en G.J. Kruijer, t.a.p.
36. De definities zijn ontleend aan A. Hoogerwerf (red.), Beleid belicht, deel I, Alphen aan den Rijn, 1972; A. Hoogerwerf, Syllabus Beleidsprocessen in het openbaar bestuur I, THT, Enschede, 1976; Tijdschrift Beleidsanalyse, vooral '75-4; G. Kuypers, Grondbegrippen van politiek, Utrecht/Antwerpen, 1973; Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, deel II, Eindrapport, Instituut voor Bestuurswetenschappen, 's-Gravenhage, 1975, vooral pp. 613-647, en De Organisatie van het openbaar bestuur: Enkele aspecten, knelpunten en voorstellen; Rapport van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage, 1975, vooral pp. 113-116.

37. A. Hoogerwerf, Rationalisering en democratisering van beleid, in: Bestuurswetenschappen, 27 (5), september 1973, pp. 305-315.
38. A. Brecht, Political Theory; The Foundations of Twentieth Century Political Thought, Princeton, N.J., 1958, en hierover A. Hoogerwerf, Politicologie; Begrippen en problemen, Alphen aan den Rijn, 1972, pp. 16-29.
39. Vgl. Chapman, t.a.p., pp. 110, 111 en voorts Tien jaar raad voor de gemeentefinanciën 1961-1971, Uitgave van de Raad voor de Gemeentefinanciën, 's-Gravenhage, 1971, pp. 53-56.
40. Vgl. Chapman, t.a.p., pp. 132,133.
41. Vgl. J.P.M. van der Wolf, De Centrale raad voor de volksgezondheid en zijn betekenis voor de gezondheidszorg, in: Tijdschrift voor sociale geneeskunde, 53 (1975), pp. 757-762.
42. Vgl. Crijns, t.a.p., p. 415 en J.M. Polak in hetzelfde nummer, p. 478. Zie ook Fritz Ossenbühl, Welche normativen Aufforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit?, München, 1974.
43. Vgl. F.H. van der Burg, Commissies ad hoc, in: Bestuurswetenschappen, 29 (6), september/oktober 1975, pp. 425-443, vooral 431-433.
44. De invloed van adviezen komt aan de orde in Centrale Raad voor de Volksgezondheid: Een bijdrage tot evaluatie van zijn arbeid in de periode 1958-1973, Rijswijk, 1974; Tien Jaar raad voor de gemeentefinanciën 1961-1971, 's-Gravenhage, 1971; G.H. Scholten, De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid, Meppel, 1968; P.A.E. van de Bunt, C.P. Huisman en M. Blok, Effecten van twee vormen van organisatie-advisering; Verslag van het vooronderzoek (Vakgroep sociale psychologie, V.U. Amsterdam, 1976).
De meting van de invloed is uiterst moeilijk en nog voor veel verbetering vatbaar.

Dr.Ir. G. Broekstra, Prof.Dr. J. Kooiman, Dr. F. Prakke,
Drs. A.F.P. Wassenberg, B. van Delden

BESTUREN MET ADVIEZEN

<u>INHOUD</u>	<u>Pag.</u>
1. Inleiding	257
2. Een andere kijk	258
3. Omgeving en organisatie-ontwerp	261
4. Principes van besturing	268
5. Besturingsniveaus	273
6. Het verwerken van informatie	275
7. Omgeving, structuur en taak	278
8. Afsluiting.	286

1. Inleiding

Dit rapport is het eerste produkt van een werkgroep van vier stafleden van de Interfaculteit Bedrijfskunde. Met behulp van begrippen uit de systeemtheorie (Broekstra), de bestuurskunde (Kooiman), de organisatie-theorie (Prakke) en de organisatie-sociologie (Wassenberg) hebben wij het verschijnsel advisering door externe adviesorganen (in het vervolg aan te duiden met adviesorgaan) benaderd.

Wij hebben gepoogd de in de verschillende disciplines gebruikte begrippen zoveel mogelijk consistent te maken en het gebezigde jargon in enigszins begrijpelijke taal om te zetten. Een niet te verwaarlozen probleem daarbij is dat hetzelfde woord (bijvoorbeeld informatie of effectiviteit) in deze benaderingen een uiteenlopende betekenis kan hebben. Vanwege het korte bestek - ieder van ons kreeg steeds meer de behoefte zelf een essay-lange bijdrage te leveren - zijn veel begrippen en hun onderlinge samenhang slechts summier aangeduid. Onderbouwing of bewijsvoering voor de aangedragen ideeën of inzichten moest derhalve eveneens grotendeels achterwege blijven.

Deze bijdrage draagt dan ook het karakter van de rapportage van een fase in het proces van onze gezamenlijke activiteit. Meer pretenties dan de neerslag van een ontmoeting van deze uiteenlopende disciplines heeft dit rapport dan ook (nog) niet. Onze hoop is echter dat er voldoende aanzetten in worden gegeven om de problematiek van het adviseren door adviesorganen mee in een wat ander daglicht te stellen dan tot nu toe is geschied.

Dit meer theoretisch getinte rapport hopen wij nog te kunnen laten volgen door een meer empirisch deel, waarin wij met behulp van het door de W.R.R. verzamelde materiaal ook iets aan toetsing van de in dit rapport aangedragen proposities zullen doen. Deze proposities zullen tot dan toe als hypothetisch moeten worden beschouwd; wel zijn een aantal van de gelanceerde gedachten ontleend aan empirisch onderzoek in andere sectoren dan de overheid.

2. Een andere kijk

Wij beginnen met de vraag te stellen of de aanpak en oplossing van maatschappelijke vraagstukken niet op een andere wijze benaderd moeten worden. Zo wordt bijvoorbeeld gesproken van sociale, economische of ecologische problematiek. Dat wil zeggen dat uit het geheel aan maatschappelijke problemen facetten gelicht kunnen worden, waarvoor men oplossingen zoekt binnen het kader van dat probleemterrein.

Deze aanpak hangt samen met een algemene wijze van denken: gehelen worden in delen opgesplitst en deze worden voor een beeld van dat geheel weer aan elkaar gevoegd.

De achtergrond van deze benadering - het systeemdenken, de andere kijk waarover wij het hebben - gaat meer uit van gehelen en hoe daar een greep op kan worden verkregen. De gedachte die daaraan ten grondslag ligt is de grote complexiteit van de verschijnselen die wij aantreffen.

Nu is complexiteit een relatief begrip. Zelfs ogenschijnlijk eenvoudige vraagstukken zijn "in wezen" on-denkbaar ingewikkeld. Daarom lijkt een andere manier van benadering van vraagstukken, zoals maatschappelijke problemen en hoe deze aangepakt en opgelost moeten worden, zinvol.

De vraagstelling luidt dan hoe te voldoen is aan de behoefte van inzicht in situaties die als zéér ingewikkeld kunnen worden beschouwd. Systeemtheorie en cybernetica bieden instrumenten die laten zien hoe zulke complexiteit beter kan worden begrepen en aangepakt.

Systeemdenken gaat daarbij uit van een samenhangende eenheid, gevormd "par l'intégrité inattaquable de son ensemble". In dit denken wordt vooral aandacht geschonken aan de wijze waarop delen van een geheel aan elkaar zijn verbonden. Voor de systeembenadering staat het patroon van systematische interacties tussen samenstellende delen van een geheel op de eerste plaats. Deze delen zelf kunnen - al naar gelang het niveau van de analyse - als "black boxes", zwarte dozen beschouwd worden: hun interne structuur wordt buiten beschouwing gelaten.

Deze cybernetica maakt duidelijk dat activiteiten niet tot de laatste iota toe kunnen worden georganiseerd; en dat wij dat zelfs niet moeten proberen. Daarbij wordt uitgegaan van "zelf-organiserende" vermogens van een systeem, bijvoorbeeld de overheid.

We weten dat een hoop dingen gewoon zichzelf organiseren, zonder dat er een "actor" aan te wijzen is die als organisator kan worden aangemerkt.

Zelf-organisatie is dus een eigenschap van een systeem en komt primair tot stand door interacties tussen de delen van het systeem. Door de wederzijdse beïnvloeding (besturing) (1) van de delen onderling - en de daaruit voortvloeiende restricties voor het gedrag der delen (2) - ontstaat voor het systeem als

geheel de indruk alsof het op een bepaalde koers ligt, bepaalde doelstellingen nastreeft, etc.

Het meest globale "doel" van het systeem is dat van het streven naar levensvatbaarheid (3). De gevolgen van deze zelf-organiserende tendenties ziet men bijvoorbeeld in organisaties waaraan men vanuit bepaalde overwegingen een zgn. verticale structuur tracht op te leggen (de klassieke gezags- en verantwoordelijkheidspiramide). Het is bekend dat organisaties zo onmogelijk kunnen werken. Er ontstaan dan allerlei informele communicatiestructuren veelal van horizontale aard, d.w.z. tussen gelijken van, bijvoorbeeld, verschillende afdelingen (4). Het systeem gaat zich in allerlei bochten wringen om onder de "opgelegde" structuur uit te komen. Houdt men dergelijke neigingen tegen of worden deze genegeerd dan is dat ten nadele van de functionering van het systeem in zijn geheel.

Door inzicht in principes van zelf-organisatie van complexe systemen kan de besturing daarvan aanzienlijk worden vergemakkelijkt.

"We are trying to live within an organizational stereotype that does not work. When it comes to decision making, this fact proves quite disastrous.

It becomes essential that a decision made by one quantum (vert.: deel) at a particular level in the organizational hierarchy should carry its cousin quanta with it. But the organizational stereotype does not offer a lateral means of communication. Therefore we must do the best we can. We set up committees, working parties, interdisciplinary studies, international commissions, inter-departmental liaison groups, cross fertilizing mechanisms of every kind...." (5).

Het is aardig Beer's onbehagen te leggen naast de motivering voor het overzicht van externe adviesorganen van de centrale overheid.

"De argumentatie om een dergelijke studie op te zetten wordt gevormd door de ondoorzichtigheid van het beleidsvormingsproces binnen de centrale overheid. Deze ondoorzichtigheid hangt nauw samen met de groei en verscheidenheid onder de beleidsvoorbereidende organen" (6).

Op zichzelf kan de ondoorzichtigheid van het beleidsproces, samenhangend met groei en verscheidenheid van organen die daarbij zijn betrokken wel een argument zijn voor een onderzoek naar adviesorganen. Toch zouden wij liever willen uitgaan van de vraag naar het waarom en hoe van zowel de groei van dergelijke organen als de ondoorzichtigheid daarvan.

Het antwoord op deze vraag is - naar onze mening - primair gelegen in behoeften van een overheid die zich gesteld ziet voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken die voortdurend meer samenhang vertonen en zich voortdurend sneller ontwikkelen; met andere woorden een overheid waaraan steeds hogere eisen van

besturing worden gesteld (7). Om aan deze eisen te kunnen voldoen is bijzonder veel kennis over de omgeving waarin de overheid werkt nodig. Adviesorganen zijn onderdeel van dit proces van informatievergaring en -verwerking.

De wijze waarop zij daarbij zijn ingeschakeld hangt samen met het zelf-organiserend vermogen van het overheidssysteem. Dat wil zeggen: de stimulans tot het inwinnen van adviezen en de organisatie daarvan komt in eerste instantie voort uit de wijze waarop het systeem (de overheid in ruime zin van het woord) in elkaar zit.

Op dit algemene uitgangspunt wordt in de volgende paragrafen meer specifiek ingegaan. In paragraaf 3 vanuit een "contingency"-benadering, d.w.z. een systeem in zijn omgeving; in 4 en 5 vanuit een besturingsperspectief en in de zesde paragraaf wordt aan de beschouwingen een politiek (machts)element toegevoegd. In deze paragraaf en in de volgende worden aan het eind steeds een aantal proposities geformuleerd. Daarin worden de - soms wat abstracte - beschouwingen op plaats, functie en werkwijze van adviesorganen toegespitst.

Ter wille van de overzichtelijkheid zijn ze aan het eind geplaatst; de argumentatie is in de voorafgaande beschouwingen te vinden.

Proposities:

- 2.1. Het impliciet als "niet mooi" of "niet rationeel" gewaardeerde ondoorzichtige (horizontale) breiwerk van adviesorganen is het antwoord van een naar levensvatbaarheid strevend overheidssysteem in de besturing van een gecompliceerde samenleving.
- 2.2. Niet een grotere greep op of stroomlijning dient uitgangspunt voor onderzoek naar of vormgeving van adviesorganen te zijn, doch de behoefte aan kennis en inzicht (informatieverwerking) in een veld van onderling afhankelijke organisaties (waarvan de overheid de belangrijkste is).
- 2.3. Algemene criteria voor vormgeving van advisering dienen te worden gezien vanuit het oogpunt van levensvatbaarheid van de overheid als organisatorisch systeem. Specifieke criteria dienen meer situatiegebonden te zijn, met name de aard van de relatie tussen betrokken organisaties (of delen daarvan) en de te behandelen problematiek als (deel) aspect van een complexe omgeving.
- 2.4. Voor een fundamentele benadering van het besturend vermogen van de overheid dient ook de structuur van die overheid zelf aan een kritisch onderzoek te worden onderworpen. Onderzoek naar adviesorganen alléén blijft in dit verband "lapwerk".

3. Omgeving en organisatie-ontwerp

De laatste vijftien jaar hebben een grote vlucht te zien gegeven van organisatie-studies die verband leggen tussen de vorm van een organisatie en de omgeving waarin deze moet opereren. Dit zijn de zgn. "contingency" studies (8). Van belang is vooral dat zij niet proberen algemeen geldende principes van bestuur op te stellen. ("There is no one best way to manage"), maar juist de aandacht vestigen op de verschillen in organisatiestructuur die in verschillende soorten omgevingen effectiviteit bepalen (9). In het algemeen kunnen we zeggen dat deze contingency studies een empirische inhoud proberen te geven aan de in paragraaf 4 verder te ontwikkelen algemene cybernetische stelling dat de besturingsvariëteit van een organisatorisch systeem in overeenstemming moet zijn met de complexiteit van de omgeving.

In het kader van onze beschouwingen trekken wij nu de grens wat wij met organisatorisch systeem bedoelen iets ruimer dan de overheidsorganisatie in engere zin. Wij rekenen daartoe ook het deel van het maatschappelijk veld waarop de overheid invloed kan uitoefenen en waardoor zij zelf beïnvloed wordt.

Het onderling samenhangende organisatorische systeem van de gezondheidszorg bijvoorbeeld omvat dan naast het departement ook ziekenhuizen. Ziekenhuisbouwers, patiënten, farmaceutische industrie zijn omgeving.

Nu gaat het ons vooral om organisatorische middelen aan te geven die bedoeld zijn als antwoord op verschijnselen in de omgeving, met name de complexiteit van die omgeving. Adviesorganen zijn - zoals wij zullen laten zien - één van dergelijke organisatorische middelen. Voor wij hierop nader ingaan willen wij de sleutelbegrippen van deze paragraaf kort aangeven.

Complexiteit van de omgeving. Van het groot aantal nogal uiteenlopende opvattingen over hoe omgevingscomplexiteit moet worden geconceptualiseerd kozen wij de ons inziens meest bevredigende suggestie van Galbraith die spreekt van "information load" (uit de omgeving van een organisatie) (10). Exact gedefinieerd: de per tijdseenheid voor besturing te verwerken hoeveelheid informatie (I).

Deze informatiebelasting is een functie van de onzekerheid van de taak (U). Naarmate de taak gekenmerkt wordt door een grotere onzekerheid, bijvoorbeeld ten aanzien van de te volgen werkwijze, of de benodigde tijd, zal tijdens de uitvoering van de taak meer informatie verwerkt moeten worden. De informatiebelasting is tevens een functie van het aantal relevante elementen bij de besluitvorming, zoals aantallen afdelingen, specialismen, soorten cliënten en producten (N) en van de onderlinge afhankelijkheid tussen die elementen (C).

$$I = f(U, N, C)$$

Wij kunnen deze informatiebelasting (I) hier het beste opvatten als de waargenomen complexiteit, oftewel de totale hoeveelheid

aangeboden informatie, verminderd met de informatie die verworpen is (zie ook paragraaf 6).

Als één van de variabelen uit het rechterlid van bovenstaande formule tot nul nadert, zal de informatiebelasting gering zijn. Zo is de informatiebelasting van een organisatorisch systeem als een lopende band of van een door de jaren heen gestandaardiseerde bureaucratische procedure (aanvraag voor een rijbewijs) gering omdat bij een groot aantal relevante elementen (N) en een grote interdependentie (C) de onzekerheid (U) tot zeer lage waarden is teruggebracht.

De vroege studies op dit terrein hielden zich vooral met industriële organisaties bezig. In dat soort bedrijven is de onderlinge afhankelijkheid tussen de delen van de organisatie (productie, marketing, research) zeer groot. Maar deze onderlinge afhankelijkheid kan nog variëren. Zo onderscheidt Thompson drie soorten van dergelijke interdependenties, die hij aanduidt als "pooled", "sequential" en "reciprocal".

"Pooled" interdependentie wijst op een situatie waarbij twee systemen van elkaar afhankelijk zijn omdat beide bijvoorbeeld uit dezelfde bron van hulpmiddelen putten. Op deze wijze zijn twee dochters van een houdster-maatschappij van elkaar afhankelijk indien ze niet met elkaar concurreren en niet aan elkaar leveren, maar wel uit dezelfde investeringsfondsen moeten putten. We kunnen hierbij ook denken aan het Nederlandse Kamerorkest en het Rijksmuseum, die beide van CRM afhankelijk zijn. "Sequential" interdependentie ontstaat indien het ene systeem afhankelijk is van de output van het andere systeem. We kunnen hierbij denken aan twee op elkaar volgende bedrijven in de bedrijfskolom of aan de relatie tussen de middelbare en de lagere school. "Reciprocal" interdependentie, ten slotte treft men aan tussen systemen die onderling afhankelijk zijn van elkaars output, zoals de productie en verkoopafdelingen van een onderneming of de ministeries van Economische Zaken en Sociale Zaken. Schematisch kan een en ander als volgt worden voorgesteld.



Figuur 1. Aard van interdependenties.

Slechts bij de reciproke afhankelijkheid zal diversiteit in de omgeving tot een zware informatiebelasting leiden. Deze stelling werd bevestigd in een onderzoek van Lorsch en Allen (1974) (10b) bij een houdster-maatschappij: de coördinatie tussen de samen-

stellende delen i.c. dochterondernemingen met geringe onderlinge afhankelijkheid, ging gepaard met een relatief lage informatiebelasting.

Besturingsvariëteit. De tegenhanger van complexiteit van de omgeving is besturingsvariëteit. Deze twee moeten op elkaar afgestemd zijn om tot een effectieve organisatie te komen. Deze afstemming is door verschillende auteurs theoretisch of empirisch uitgewerkt (11). In een studie van elektrotechnische onderneming vonden Burns en Stalker (1961) dat een onderscheid te maken valt tegenover ondernemingen met een "mechanistische" besturing tegenover ondernemingen die op "organische" wijze werden bestuurd. Mechanistisch en organisch corresponderen respectievelijk met een lage en met een hoge besturingsvariëteit. Beide begrippen werden geoperationaliseerd in termen van het gebruik van formele regels, het niveau waarop beslissingen werden genomen en de "span of control"; bij mechanistische organisaties was de besturing sterk formeel, werden beslissingen op hoog niveau genomen en bestond een kleine "span of control" vergeleken met de organische organisaties. Die ondernemingen bleken vooral succesvol te zijn waar de besturingswijze was afgestemd op de "bijbehorende" omgeving: een organische stijl bij (hoge omgevingscomplexiteit) en een mechanistische besturing bij lage omgevingscomplexiteit. Latere onderzoekingen, met name Lawrence en Lorsch bevestigen de propositie van cybernetische aard dat de vereiste besturing - besturingsvariëteit - in de architectuur van het systeem gevonden moet worden (12). Deze studie is daarom zo belangrijk, omdat daarin het algemene begrip besturingsvariëteit in termen van differentiatie en integratie wordt ontwikkeld.

Differentiatie ontstaat waar onderscheiden delen van een organisatie zich ontwikkelen om informatie uit verschillende deelomgevingen te verwerken. Naarmate de organisatie in een meer complexe omgeving opereert, zal deze differentiatie groter zijn, dat wil zeggen zullen afdelingen sterker onderling verschillen op de variabelen doelstellingenoriëntatie, inter-persoonlijke oriëntatie, tijdsoriëntatie en de formaliteit van de structuur.

Naarmate deze verschillen groeien zal de communicatie binnen de organisatie moeilijker in goede banen te leiden zijn. Omdat echter de eisen vanuit de diverse deelomgevingen differentiatie noodzakelijk maken, mag deze niet verminderd worden. Hiertegenover zullen dan integratieve inspanningen ingezet moeten worden. Lawrence en Lorsch noemen in dit verband onder andere coördinatie functies in afdelingen waarin de diverse delen van de organisatie vertegenwoordigd zijn. Zij vonden bovendien dat integrerende functies en afdelingen - willen zij goed functioneren - op bovengenoemde vier variabelen halverwege de te integreren afdelingen moeten staan.

Een minimaal niveau van integratie (door Lawrence en Lorsch) gemeten naar de kwaliteit van de verhoudingen tussen de afdelingen) is een vereiste voor een effectieve organisatie.

Organisatie-ontwerp. Na deze korte schets van de begrippen complexiteit van de omgeving en besturingsvariëteit komen wij nu toe aan de mogelijkheden om het juiste organisatorische antwoord te vinden op vormen van omgevingscomplexiteit. De vraag luidt dan: welke wijze van besturing "past" op een bepaalde mate van informatiebelasting?

Galbraith suggereert een opeenvolging van dergelijke organisatorische relaties, oftewel integrerende middelen op een toenemende informatiebelasting.

De eenvoudigste daarvan zijn procedures. Dit integrerende middel is voldoende als de omgevingscomplexiteit zo gering is dat problemen opgelost kunnen worden op een vooraf te bepalen wijze. In paragraaf 4 worden dergelijke problemen algorithmisch genoemd. Komen veel uitzonderingsgevallen voor op routine-matige procedures dan zal een hiërarchische vorm nodig zijn om de vereiste integratie te bereiken. Een nog sterker antwoord op een omgeving met een hoge informatiebelasting kan worden gevonden door planning, dat wil zeggen dat overeenstemming wordt bereikt over doelstellingen. In vele moderne organisatorische systemen is dit echter nog onvoldoende.

In algemene zin kan gezegd worden dat een nog hogere graad van omgevingscomplexiteit tegemoet kan worden getreden door hetzij de informatiebelasting te verminderen, hetzij de informatieverwerkende capaciteit te vergroten.

Om de informatiebelasting te verminderen kan men gebruik maken van zogenaamde "slack" (speling). In een industriële setting houdt dit in bijvoorbeeld grotere buffervoorraden, of langere leveringstermijnen. Bij de overheidsorganisatie zou men kunnen denken aan verminderde dienstverlening, aan overschrijding van de begrotingen of uitstel van beslissingen (bijvoorbeeld via de "ijskast" van een adviesorgaan).

Een tweede mogelijkheid om tot een vermindering van de informatiebelasting te komen is een duurzame wijziging van de organisatiestructuur in zodanige zin dat de autonomie van bepaalde organen groter wordt.

Dit betekent dat de totale informatiebelasting ten behoeve van de besturing vermindert. De waarde van (C) in de formule die staat voor interdependentie tussen de elementen wordt dan namelijk kleiner. De grenzen van het te besturen systeem worden nauwer getrokken.

Hier blijkt ook duidelijk dat er een politiek element in de keuze van een bepaald organisatie-ontwerp kan liggen. Hoe groot wensen wij de interdependentie van bepaalde maatschappelijke subsystemen te stellen? Dit is het klassieke probleem van maatschappelijke centralisatie en decentralisatie, waarover ook nu de pennen zozeer in beweging zijn.

Indien gebruik van "speling" (slack resources) of verminderde onderlinge afhankelijkheid ongewenst of zelfs onaanvaardbaar is, kan een organisatie zijn informatieverwerkende capaciteit vergroten, door gebruik te maken van integrerende middelen als verticale informatiesystemen of horizontale relaties. Zo kan verticale informatieverwerking versterkt worden in de vorm van meer bemanning of inschakeling van een computer die de planningscyclus verkort.

Aangezien het aantal uitzonderingen toeneemt naarmate er langer met een plan wordt gewerkt, zal overbelasting van de hiërarchie afnemen naarmate de tijdsduur tussen plannen afneemt. Evenzo wordt het met een gegeven verticaal informatiesysteem moeilijker een plan überhaupt op te stellen naarmate de omgevingscomplexiteit toeneemt. Zie bijvoorbeeld de afnemende frequentie van nota's over de industriële ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog. Wellicht is dit een gevolg van de toenemende onzekerheid (energiecrisis, wijzigende maatschappelijke prioriteiten) en van toenemende interdependenties (sectorbeleid). Gedetailleerde centrale planning is in deze omstandigheden steeds minder een geëigend middel, tenzij het verticale informatiesysteem (i.c. vooral de economische wetenschap) aanmerkelijk versterkt wordt. De tweede methode om de informatieverwerkende capaciteit te vergroten is het scheppen van horizontale relaties. Daarbij valt te denken aan directe contacten, liaison rollen, interdepartementale werkgroepen, coördinerende functies en coördinerende afdelingen.

Een sterk doorgevoerde vorm van horizontale relaties zijn zogenaamde matrix-organisaties: daarbij heeft iedere deelnemer twee gezagsrelaties, één functioneel en één projectgebonden. Een dergelijke vorm stemt overeen met een grote besturingsvariëteit. Het aantal potentiële informatie-kanalen of-structuren is dan zeer groot.

Overigens behoeft bij dergelijke integrerende technieken niet altijd gedacht te worden in termen van de structurele organisatie-oplossingen zelf. Wij kunnen daarbij kijken naar factoren die een structureel middel zoals directe contacten vergemakkelijken. Zo lijkt integratie bij een zeer groot project als de Deltawerken of de inpoldering van het IJsselmeer sterk bevorderd te zijn door de gemeenschappelijke opleiding van planners (Rijkswaterstaat) en uitvoerders (Waterstaatbedrijven). Evenzo wordt aangevoerd dat gezamenlijke oorlogsverklaringen van de leiders van werknemers- en werkgeversorganisaties een belangrijke integratieve factor zijn geweest bij de economische samenwerking na de Tweede Wereldoorlog.

Typische liaison rollen worden vervuld door burgemeesters, terwijl ook de "schakel-vertegenwoordigingsrol" van kamerleden in dit licht kunnen worden gezien.

Adviesorganen zijn duidelijk voorbeelden van integrerende middelen tussen departementen (ten dele ook onderling, zie paragraaf 4) en het maatschappelijke veld. Het gebruik van adviesorganen als integratiemechaniek (als totaal verschijnsel of in ieder afzonderlijk geval) moet wel worden afgewogen tegen andere integratieve middelen.

Ook de W.R.R. wijst erop dat hier alternatieven aanwezig zijn. Men kan denken aan onderzoek (verticale informatie-systemen) en hearings (een gebrekkige vorm van direct contact).

Indien een adviesorgaan is ingesteld ten behoeve van integratie met een bepaalde deelomgeving, doch heeft opgehouden bij te dragen tot vergroting van de informatieverwerkende capaciteit is het rijp voor opheffing.

Deze overbodigheid zou zich bijvoorbeeld kunnen uiten in een gebrek aan differentiatie met andere integrerende organen: dan kunnen deze beter tot één worden.

Effectiviteit. Een sleutelbegrip in onderhavige theorieën en ook in die nog zullen volgen is het begrip effectiviteit. Het is duidelijk dat daaraan zowel methodologisch als operationeel grote problemen en onduidelijkheid kleven. Vooral waar wij niet spreken over op winst gerichte organisaties zal het begrip effectiviteit moeilijk op de voorhand in concreet aan te geven grootheden uit te drukken zijn.

Toch kunnen wij het zonder het begrip effectiviteit niet stellen. Wij zullen echter volstaan met een zeer algemene aanduiding in welke richting wij er gebruik van maken.

De mate van effectiviteit waarmee een organisatie opereert hangt af van de verhouding tussen de (interne) besturingsvariëteit en de (externe) complexiteit van de omgeving. Bij effectieve organisaties zijn beide goed op elkaar afgestemd.

complexiteit van de omgeving -->--
besturingsvariëteit ----->----- } → effectiviteit

In principe is het wel mogelijk te spreken van effectiviteit van de overheidsorganisatie zonder dat er overeenstemming hoeft te bestaan over de doelstellingen van die organisatie zelf. In deze lijn kan effectiviteit bijvoorbeeld opgevat worden als levensvatbaarheid of het succes dat een organisatie heeft in de concurrentie om maatschappelijke middelen (13).

Een dergelijke interpretatie sluit ook goed aan bij het begrip levensvatbaarheid zoals dat in de volgende paragraaf zal worden gebruikt.

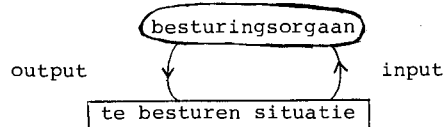
Proposities:

- 3.1. Naarmate op een terrein van maatschappelijke activiteit meer onderlinge afhankelijkheden ontstaan of de overheids-taak onzekerder wordt zal vanuit het oogpunt van effectiviteit van de overheidsorganisatie de behoefte aan integrerende mechanismen, zoals adviesorganen groter worden.
- 3.2. Het gebruik van adviesorganen als integratief argument dient voortdurend te worden afgewogen tegen andere instrumenten die informatiebelasting helpen reduceren, zoals onderzoek en "hearings".
- 3.3. Adviesorganen zullen dan effectiever zijn naarmate zij zich op de variabelen tijdshorizon, doelstellingen, structuur, en interpersoonlijke relaties ongeveer "halverwege" bevinden tussen het betrokken departement en de organisaties in het (externe) veld.
- 3.4. Indien twee adviesorganen niet in belangrijke mate verschillen in hun posities ten aanzien van de vier genoemde variabelen van differentiatie ten opzichte van hetzelfde systeem, dient aan samensmelting te worden gedacht.

4. Principes van besturing

In de vorige paragraaf spraken wij over adviesorganen in het perspectief van empirisch getinte bevindingen uit de organisatie-theorie. Deze beschouwing wint aan waarde wanneer wij hem plaatsen in een context van besturing.

Een sterk vereenvoudigde conceptie van besturing onderscheidt een te besturen systeem dat door een omgeving kan worden beïnvloed, en een besturingsorgaan dat de besturingsfunctie symboliseert. Conceptueel kan een dergelijk onderscheid gemaakt worden; "anatomisch" zal dit in het algemeen moeilijk of zelfs onmogelijk zijn.



Figuur 2. Een eenvoudig besturingsmodel (14).

Middels een bundel van inputkanalen (in figuur 2 met een simpele pijl aangeduid) registreert het besturingsorgaan stimuleringen uit de te besturen situatie. Via outputkanalen wordt het te besturen systeem beïnvloed door negatieve of positieve signalen. De eerstgenoemde trachten een ongunstige situatie te vermijden, de laatste een gunstige te versterken.

Het besturend orgaan is te zien als een complex schakelorgaan tussen input en output.

Het eigenlijke "besturen" bestaat uit het verbinden van de schare inputs met de schare outputs op een zodanige wijze dat het systeem in zijn geheel levensvatbaar is en blijft. De besturing is dan "effectief" te noemen.

Om "effectief" te kunnen besturen moet het onderscheidingsvermogen aan de inputzijde even groot zijn als dat van de verzameling onderscheidbare intenties of instructies aan de outputzijde. Dit is Ashby's principe van vereiste variëteit; ruwweg gezegd moet de complexiteit van de te besturen situatie - bij efficiënte besturing - tot uitdrukking komen in de complexiteit van het besturingsorgaan.

In Ashby's woorden: "Only variety can destroy variety" (14). Theoretische uitwerking van dit principe maakt duidelijk dat eigenschappen van variëteit een ogenschijnlijk simpel systeem tot gigantische orden van grootte en structuurvariëteit brengen. Uiteindelijk leidt dit tot de conclusie dat optimale besturing tot de onmogelijkheden behoort.

Hoe kan een systeem dan toch tot een effectief besturingsgedrag trachten te komen? Het antwoord is globaal: door een zodanige organisatie van het besturingssysteem, dat een rijke interactie tussen de delen van het systeem mogelijk is. Communicatie tussen de delen "gets the answers right"; in deze zin is communicatie besturing.

Maar er is meer. Hiertoe vestigen wij de aandacht op twee methoden: algorithme en heuristiek (15).

Een algorithme is een techniek of mechanisme dat voorschrijft hoe een gespecificeerd doel bereikt moet worden.

"Ga linksaf bij het eerstvolgende kruispunt, neem de tweede weg rechts en ons huis bevindt zich op 100 meter aan uw rechterhand" is een algorithme.

Een heuristische methode - of kortweg een heuristiek ("vindmethode") - geeft een gedragslijn aan in de richting van een doel, dat niet precies kan worden gespecificeerd; wij weten wel wat het zo ongeveer is, maar niet waar het is. Om het hoogste punt van een in mist gehulde berg te bereiken, zal de instructie: "blijf omhoog gaan", u het hoogste punt doen bereiken. Een heuristiek schrijft dus algemene regels voor het bereiken van algemene doeleinden voor, en schrijft dus niet (zoals een algorithme) een exacte route voor naar een vastgesteld doel.

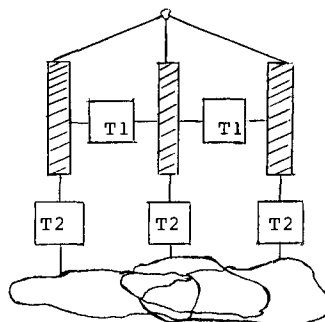
Heuristiek en het principe van de vereiste variëteit "passen" in deze zin bij elkaar: heuristiek toe te passen in probleemsituaties, die te gecompliceerd zijn voor min of meer routinematige procedures of geformaliseerde organisatiewijzen.

Brengen wij deze algemene beginselen van toepassing op de organisatie van de centrale overheid dan omschrijven wij deze als een aantal min of meer gesloten, hiërarchisch opgebouwde, mechanisch werkende verticale "kolommen" (in figuur 3 gearceerd aangegeven), die formeel alleen aan de top interacteren (Kabinet en Interdepartementale beleidscommissies).

Een dergelijke mechanische structuur (zie paragraaf 3) scoort betrekkelijk laag voor wat betreft zijn informatieverwerkend vermogen. Daar moet dus een zeker tegenwicht tegen komen. Adviescommissies vormen daarvan een belangrijk onderdeel.

Nu werken er op systemen twee "krachten" die in zekere zin elkaars tegengestelde zijn. Enerzijds bestaat er de neiging om de grenzen van het systeem te sluiten uit een bescherming van de interne stabiliteit. Daarnaast is er behoefte om de grenzen juist te openen vanwege noodzakelijke aanpassing aan en besturen van eisen uit de omgeving. In de loop der tijd kan afhankelijk van de omgevingscomplexiteit de wisselwerking van deze twee tendensen een afwisselend beeld vertonen van openen en sluiten der systeemgrenzen. Een minder goede oplossing kan gezocht worden in het verschijnsel van grensverschuiving. Een systeem kan bij toenemende omgevingscomplexiteit (informatiebelasting) in de kern trachten een gesloten karakter te bewaren door rond zijn grens mechanismen op te trekken die de complexiteit helpen reduceren. Dit randgebied wordt dan afgebakend door een verlegde doch min of meer open systeemgrens, waarin omgeving en systeem diffuus in elkaar overvloeien.

De realiteit leidt ertoe dat de werkterreinen of taken van de "kolommen" als probleemoplossers in het algemeen sterk overlappen - hetgeen in figuur 3 door de "fuzzy" gebieden is aangegeven. Met andere woorden, beslissingen met betrekking tot bepaalde problemen, die zich immers niet in het keurslijf van functionele of gespecialiseerde categorieën laten wringen, vereisen veel meer informatie-uitwisseling op vrijwel alle niveaus dan het "brein" aan de top kan verwerken. Een kluwen van in- en externe organen die langs de hele grens van de kolommen het horizontale informatieverkeer op gang trachten te houden, staan daar borg voor. Het niemandsland tussen de kolommen (T1) en tussen de kolommen en



Figuur 3. Een schets van de formele overheidsorganisatie.

hun omgeving (T2) is gevuld met activiteiten die men als perifeer informeel management zou kunnen aanduiden; dat soort vooral sociaal-contact onderin en tussen organisatie-eenheden waar niet hiërarchie de toon aangeeft, maar waar het om informatie-uitwisseling in informele zin gaat.

In dit niemandsland bevinden zich ook de in- (T1) en externe (T2) adviesorganen.

Gezien de overwegend verticale oriëntatie van de overheidsorganisatie is het te verwachten dat de voor de werking van het geheel vereiste interne coördinatie (namelijk tussen departementen onderling) zich voor een gedeelte zal afspelen in daartoe al of niet formeel openstaande kanalen, met name in bijvoorbeeld externe adviesorganen (16).

Het zonder meer "opruimen" of zelfs "stroomlijnen" van een dergelijk wellicht formeel niet onderkend of erkend perifeer management kan funeste gevolgen hebben voor de werking van het gehele systeem. Het zou interessant zijn na te gaan in welke externe adviesorganen dit secundaire effect in belangrijke mate aanwezig is. Speciaal wordt daarbij gedacht aan het adviesorgaan waarin ambtenaren zitting hebben van departementen waarvan de werkterreinen (omgevingen) sterke overlappings vertonen (bijvoorbeeld Sociale Zaken, Economische Zaken en Landbouw en Visserij).

Het is echter wel zaak de departementen niet over één kam te scheren.

Werkterreinen van verschillende departementen verschillen qua informatie-belasting. Daardoor zullen departementen qua structuur, werkwijzen en procedures ook in meerdere of mindere mate verschillen vertonen (differentiatie), of in meerdere of mindere mate naar een gesloten systeem tenderen.

Uitgaande van voorgaande beschouwingen moet het antwoord op de vraag naar het nut van het ondoorzichtige complexe breiwerk van externe (en interne) adviesorganen dan ook enerzijds gunstig luiden. Het is het organisatorische antwoord van een - kennelijk naar een gesloten kern strevend - zelforganiserend overheidssysteem op een "open-systeem" eisende omgeving.

Anderzijds moet het antwoord ook ongunstig zijn. Ten eerste kan toenemende omgevingscomplexiteit tot toenemende (wild-)groei van adviesorganen leiden.

Ten tweede functioneren de adviesorganen als filters die een grote hoeveelheid complexiteit tot voor de kern van het systeem hanteerbare afmetingen terugbrengen. Op de realiteit van de adviesorganen wordt het beleid van de centrale overheid in meer of mindere mate gebaseerd. Terecht kan men dan vragen wie in wezen de beeldvorming en het beleid van de kern van het systeem bepalen.

Ten derde kan men gezien de inkapseling van de centrale overheid vragen naar welke "wereld" eigenlijk gestuurd wordt. Er zijn cybernetische argumenten die erop wijzen dat in een ingekapseld systeem gevaarlijke "slingerbewegingen" optreden. Dit is er een gevolg van dat de kern van zulk een systeem gevangen raakt in beeldvorming, die ver afstaat van werkelijk aanwezige verhoudingen.

Proposities

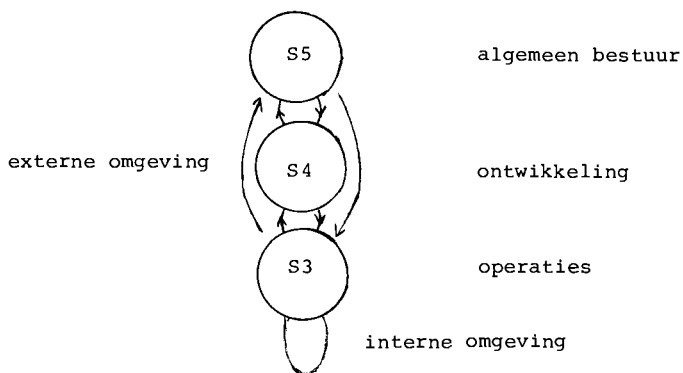
- 4.1. Temidden van een toenemende variëteit in de omgeving staat de (mechanistische) structuur van de centrale overheid op zeer gespannen voet met het principe van de vereiste variëteit.
- 4.2. Het handhaven van een gesloten systeemgrens - met daarmee samengaande routinematige procedures - gaat ten koste van een voor besturing eveneens vereiste (heuristische) aanpak van problemen, waarbij regels en procedures door de betrokkenen zelf worden "gevonden".
- 4.3. Het formuleren van strakke doelstellingen, taken en werkwijzen van adviesorganen vermindert het nut van dergelijke organen als (heuristisch) tegenwicht tegen de (algorithmische) kern van het overheidsapparaat.

- 4.4. Door adviesorganen te sterk binnen de werkingssfeer van het apparaat te trekken (verambtelijking en vaste procedures) ontstaat bij die adviesorganen zelf (vooral bij de grotere onder hen) de neiging zelf weer te komen tot een open grensgebied (subcommissies en secretariaat met externe deskundigen).
- 4.5. De voor interne coördinatie vereiste informatie-uitwisseling en belangenbehartiging tussen de departementen onderling duikt als latente functie op in die externe adviesorganen waarin vertegenwoordigers van verschillende departementen gezamenlijk zitting hebben.
- 4.6. Van die departementen waar de geslotenheid het sterkst is, zal de neiging om tot geringe coördinerende activiteiten te geraken onder andere tot uiting komen in de afwezigheid van vertegenwoordigers van andere departementen in de aan de rand van het eigen departement "opgehangen" adviesorganen. Wel zal men voor de externe problematiek die het eigen departement aangaat vertegenwoordigd zijn in adviesorganen die aan andere dan het eigen departement zijn opgehangen ("pottekijkers");
- 4.7. Overmatige inkapseling van de centrale overheid door een sterke perifere beleidsvoorbereidende structuur leidt tot beeldvervorming en vereenvoudiging, met als gevolg koersafwijkende en "slingerende" besturing.

5. Besturingsniveaus

Globaal genomen, en hier is reeds over gesproken in de vorige paragraaf, zijn er drie componenten van besturing van een systeem in zijn omgeving aan te wijzen (17). Ten eerste moet door (zelf-) besturing interne stabiliteit en leervermogen van het systeem gediend worden. Ten tweede moet in verband met adaptatie de externe stabiliteit van het systeem ten opzichte van zijn omgeving gediend worden. Ten derde moeten deze twee vormen van besturing gecoördineerd worden.

De eerste vorm van besturing kan men zich voorstellen als een "middle-management" aangelegenheid (conceptueel) gelokaliseerd in een operationeel niveau. Dergelijke besturingstaken kunnen gekarakteriseerd worden met de termen handhaven, bewaken, evalueren. De tijdshorizon is die van het heden en de korte termijn. In figuur 4 is dit niveau schematisch aangegeven met S3 (S1 en S2 vormen de interne omgeving, waar men zich de afzonderlijke departementen en hun werkerterreinen (S1) en hun onderlinge interacties (S2) bij kan voorstellen). S3 is het systeem dat de structurering en afstemming van de interacties verzorgt. De tweede vorm van besturing - een "senior management" functie - is (conceptueel) gelokaliseerd in een ontwikkelingsniveau. Karakteristieke taken zijn het ontwikkelen en voorbereiden van beleid. De tijdshorizon heeft betrekking op de relatief langere termijn. In figuur 4 is dit directoraat, dat de externe omgeving bestrijkt met S4 aangeduid. De onderlinge afstemming van de twee besturingsystemen, die de in- en externe stabiliteit verzorgen, gebeurt door de S5, de "Raad van Bestuur", de "politieke top". Dit is de zetel van beleidsvaststelling, van planning- en coördinatie-activiteiten. Zij vormt de top van de besturingshiërarchie. De onderlinge interacties zijn in figuur 4 aangegeven (18).



Figuur 4. Een model van een levensvatbaar systeem.

Proposities

- 5.1. Adviesorganen zullen qua structuur, werkwijze en aard van het advies verschillen vertonen die deels verklaard kunnen worden uitgaande van het organisatieniveau van de centrale overheid waaraan het orgaan adviseert.
- 5.2. Beleidsvoorbereidende adviezen zullen voornamelijk worden uitgebracht door adviesorganen die gelieerd zijn met het "ontwikkelingsniveau" van de departementen. Dit zal veelal van "deskundigheids" aard zijn.
- 5.3. Op het operationele niveau zal men veelal met "belangenadvisering" te maken hebben.

6. Het verwerken van informatie

Als theoretische onderbouw voor een aantal gedachten over de interne wijze van werken van adviesorganen maken wij gebruik van een conceptie die wij kortweg als de "wet van behoud van informatieverwerking" aanduiden (19).

Deze "wet" stamt uit een loot van de cybernetica, de informatietheorie. Daarin houdt men zich voornamelijk bezig met vragen over de (gekwantificeerde) mate waarin informatieverwerking in complexe systemen plaatsvindt.

Vatten wij een besturingssysteem op als een informatieverwerkend orgaan met een input en een output dan brengt deze wet in woorden tot uitdrukking dat de totale informatieverwerkende activiteit (F) gesplitst kan worden naar een aantal verschillende activiteiten, namelijk mate van informatiedoorvoer (F_d), mate van blokking van informatie (F_b), mate van voor coördinatie vereiste informatie (F_c) en mate van ruis-verwekking (F_n).

In symbolen weergegeven (20):

$$F = F_d + F_b + F_c + F_n'$$

waarin F = totale informatieverwerkende activiteiten;

F = mate van informatie-doorvoer;

F_d

F_b = mate van blokkering van informatie;

F_c = mate van coördinatie;

F_n = mate van "ruis"-verwekking.

We zullen deze termen nu nader toelichten.

F stelt de hoeveelheid informatie voor die per tijdseenheid door een systeem in zijn geheel wordt verwerkt; men zou ook kunnen zeggen de totale probleemoplossende activiteit van het systeem (21). Met "systeem" kan zowel de overheid worden bedoeld als een adviesorgaan als een lid van een adviesorgaan. Deze F is in wezen dezelfde grootte als de in paragraaf 3 aangegeven I , informatiebelasting (uit de omgeving), nu van een andere kant benaderd. Met F_d wordt de hoeveelheid informatie bedoeld die door het orgaan wordt "verwerkt". Bij een adviesorgaan houdt dat in de "netto-opbrengst" aan adviezen, eventueel vermeerderd met andere informele informatie-uitwisseling. Vatten wij het orgaan op als een communicatiekanaal dan duidt F_d de bovengrens aan van wat men wel de kanaalcapaciteit noemt. Daaraan moet - zoals wij eerder betoogden - de wet van de vereiste variëteiten voldoen (zie paragraaf 4).

F_b is de hoeveelheid informatie over de omgeving van het systeem (input) die door het orgaan wordt geblokkeerd of geabsorbeerd en daarmee niet wordt toegestaan invloed op de output uit te oefenen. Ieder orgaan bezit "filters" om een zekere selectie in de aangeboden informatie toe te passen. Het is echter voordeliger daartoe in eerste instantie informatie te verwerpen, dat wil zeggen niet tot het orgaan toelaten - een passief filter. Want voor blokkering is activiteit nodig. Soms wordt dat opzettelijk nage-

streefd, bijvoorbeeld door een adviesorgaan als een "ijskast" te laten werken. Daar staat tegenover dat ook moet worden gewaakt om te snel en te gemakkelijk informatie te verwerpen. Ieder organisme moet over een "rijkdom" aan receptoren beschikken die het contact met de omgeving verzorgen. Ook moet in verband met "gewenning" of "inslapen" ongewone informatie opgemerkt worden. Voor de overheid (als systeem) zijn hier juist adviesorganen van zo grote betekenis: als selecteerders, als voorwerkers en als "porders".

F_c is de mate van coördinatie en geeft een maat voor de noodzaak tot afstemming van de activiteiten van de delen van het systeem. Deze maat komt dus dicht in de buurt van de behoefte aan integratie, waarover wij eerder (paragraaf 3) spraken. Bij een sterk gedifferentieerd systeem (een heterogeen samengesteld adviesorgaan, bijvoorbeeld de Raad voor de Kunst) zal deze F_c grote waarden kunnen aannemen, waardoor de gehele "netto-opbrengst" tot nul nadert.

F_n is een aanduiding voor wat wel de "ruis" wordt genoemd die door een systeem wordt opgewekt. Het is een maat voor onzekerheid in de werking van het systeem, gegeven de onvolledige kennis over de input. Men zou enigszins vrij vertaald deze F_n kunnen zien als de "vrije wil" van een orgaan, als gedrag dat geen aanwijsbare oorzaak vindt voor zover het bekende omgevingsinvloeden betreft. Deze F_n duikt bijvoorbeeld op, wanneer een orgaan "bij gebrek aan beter" zichzelf (nieuwe) taken gaat stellen.

Eén van de belangrijkste conclusies die men uit het principe van behoud van informatieverwerking kan trekken is het soort competitie dat er tussen doorvoer (output), blokkering, coördinatie en ruis bestaat. Als de totale informatieverwerkende capaciteit (F) is gegeven - door een systeem dat is samengesteld uit een bepaald aantal componenten, ieder met een bepaalde individuele capaciteit - kan bijvoorbeeld de doorvoer alleen groter worden ten koste van blokkering, coördinatie en ruis. Evenzo geldt dit voor de andere termen. Mutatis mutandis, wanneer in het licht van levensvatbaarheid bepaalde eisen worden gesteld aan de grootte van de termen ter rechterzijde van het = teken, worden daarmee - bij gegeven probleemoplossend vermogen van de afzonderlijke componenten - eisen gesteld aan de samenstelling en "grootte" (in termen van het aantal componenten) van het systeem.

Vrijelijk geïnterpreteerd, is hierin een informatietheoretische "verklaring" te vinden voor de bij toenemende complexiteit qua omvang groeiende overheid; in casu zowel het apparaat zelve als onder andere de adviserende "aanhang".

Proposities (22)

6.1. Voor de overheid is een rijkdom van adviesorganen zinvol. Dit nut vermindert sterk, wanneer zij veel tijd steken in advisering over elkaars adviezen, (grote F_c) en worden gebruikt om tegen elkaar te worden uitgespeeld (grote F_b) of

met onderling slecht afgestemde taken zijn opgescheept (grote F_n).

- 6.2. De "netto-opbrengst" van een adviesorgaan wordt gevormd door de som van de "netto-opbrengsten" van de leden. Daar kennis (hetzij als deskundige, hetzij als belangenexponent - of beide) verondersteld wordt, varieert de opbrengst van het orgaan (ceteris paribus) met de door de leden beschikbare tijd, verminderd met het deel daarvan dat zij bijvoorbeeld moeten besteden voor het raadplegen van een achterban.
- 6.3. De opbrengst van een adviesorgaan neemt met het aantal leden aanvankelijk toe (som van "netto-opbrengst" van leden); daarna weer af door toenemende noodzaak tot coördinatie (F_c). Wanneer de coördinatie (F_c) groter wordt dan F_d (de doorvoer) is er iets mis.
- 6.4. Organisatie en werkwijze van adviesorganen dienen vooral ten behoeve van het verminderen van de noodzakelijke coördinatie (F_c). Daarin ligt een criterium opgesloten voor de keuze van alternatieve organisatorische of procedurele oplossingen.
- 6.5. Subcommissies of een vóórwerkend secretariaat kunnen nodig zijn om de mate van blokkering van informatie (F_b) te verminderen. Daar F_b en F_c (mate van coördinatie) in tegengestelde richting werken (neemt de één toe, dan zal de ander afnemen) dient tussen de twee een juiste verhouding gevonden te worden.
- 6.6. Om de blokkering van informatie naderhand te reduceren kan ook gedacht worden aan het houden van "hearings" die ervoor kunnen zorgen dat in een vroeg stadium relevante aspecten en relevante belanghebbenden geïdentificeerd worden.
- 6.7. De "ruis" in adviesorganen neemt toe met de onzekerheid over de onderlinge "rolverdeling": wat wil de ander. Een goede combinatie van continuïteit en doorstroom kan helpen F_n (ruis) te verminderen.
- 6.8. Voorzitters van adviesorganen kunnen de netto-opbrengst vooral gunstig beïnvloeden door het laag houden van "ruis"; secretarissen door het laag houden van "coördinatie".

7. Omgeving, structuur en taak

In het voorgaande is vooral de informatiekant van besturing aan de orde geweest. In die context werden adviesorganen beschouwd als "filters" of "buffers" tussen op één of andere wijze aan elkaar gekoppelde overheidsinstanties en het maatschappelijk veld, dat zelf voornamelijk ook weer uit organisaties bestaat.

Al vóór er een adviesorgaan tot stand komt is er sprake van afhankelijkheid tussen overheid en maatschappelijke groepen. Wat de één wil, laat de ander niet onberoerd. Of een adviesorgaan de bestaande onderlinge relaties versterkt is van de taakomschrijving, de machtsmiddelen, de kennisinbreng etc. van de participanten afhankelijk.

In zijn algemeenheid zijn deze relaties in twee componenten te splitsen: een informatie- en een wilscomponent. In de praktijk kunnen ze elkaar versterken, namelijk wanneer de stelling opgaat dat geïnformeerdheid tot wilsvorming leidt. Wanneer wilsvorming een noodzakelijke voorwaarde is tot bewuste machtsuitoefening kan men ook zeggen dat kennis potentiële macht is. Ook al spelen adviesorganen in eerste instantie een rol als schakel bij het aandragen en de uitwisseling van kennis en inzicht, ook aan de daarmee samenhangende wilsrelaties (kennis is macht) nemen ze in meerdere of mindere mate deel. (Activiteiten van adviesorganen als rechtspraak, bestuur etc. laten we hierbij buiten beschouwing).

De grens tussen informatieverzorging en -uitwisseling, en meer verplichtende vormen van advisering is vloeïend. Advisering houdt het midden tussen volledige vrijblijvendheid (als een soort neutraal service-instituut ten opzichte van de overheid) en een "dictaat" dat deelnemers in feite bindt.

Een adviesorgaan kan een zekere autonomie ontwikkelen ten opzichte van de instellende overheid, maar ook ten opzichte van de deelnemende maatschappelijke groepen. In het nu volgende worden de voorwaarden bekeken waaronder de mate van autonomie van adviesorganen zich zal wijzigen, hetzij groter of kleiner wordt.

Daarvoor is nodig autonomie te bekijken naar inhoudelijke aspecten (de reikwijdte van het advies: domein) en naar de structuur van relaties die de dragers en ontvangers van het advies met elkaar verbindt. De combinatie van inhoud en structuur bepaalt de mate van autonomie en daarmee de mate waarin adviezen moreel of praktisch bindend zijn voor de betrokkenen.

De mate van autonomie kan ook in het licht worden gesteld van de elementen uit de eerder geformuleerde Wet op het informatiebehoud (par. 6).

Inhoudelijke aspecten van adviezen, de boodschap, het gehalte ervan, wijzen op de twee in deze wet voorkomende elementen doorvoer en blokkering.

De structuur-kant van advisering, aspecten die slaan op de dragers

van de adviezen, komt in de twee andere elementen tot uitdrukking, namelijk coördinatiebehoefte en "ruis" of "vrije wil".

Op deze wijze bezien, kan de mate van autonomie van een adviesorgaan vertaald worden in termen van informatieverwerking.

Met het onderkennen van een wils-element is voor het functioneren van adviesorganen een - belangrijk - nieuw aspect toegevoegd. Naast inzicht, kennis, informatie, gaat belang een factor worden in de wijze waarop adviesorganen worden samengesteld, tot hun adviezen komen en in de uitwerking daarvan. Wilsverklaringen over een mogelijke keuze uit een aantal facetten van problemen of sterker nog bij alternatieve probleemoplossingen krijgen door een belangenelement een andere dimensie; zij krijgen (in de brede zin van het woord) een politieke kleur. Naast afweging van kennis en inzicht gaan ook invloedsoverwegingen een woordje meespreken. Naast representatie van informatie ontstaat de behoefte aan representatie van belangen. Dit is voor adviesorganen geen "gradueel" maar een duidelijk kwalitatief verschil. Hun functie en werkwijze wordt onderhevig aan tegengestelde principes. Sterk vereenvoudigd gezegd staat de informatiekant van het adviseren onder het principe van een zo groot mogelijke variëteit: hoe breder de informatieve basis des te beter werkt het adviseren.

Bij de belangenkant is het net andersom: daar werkt het principe van de meerderheidsvorming. Om effectief te zijn moet men naar een meerderheid streven, dat wil zeggen het zo sterk mogelijk verminderen van het aantal aan te bieden uiteenlopende of onverenigbare keuze-mogelijkheden.

Ook in dit laatste geval kan er wel degelijk van advisering sprake zijn, doch - zoals reeds gezegd - de kleur van het advies zal anders zijn, zowel in zijn wijze van tot stand komen als in het effect dat ermee wordt beoogd. Het onderscheid tussen beide varianten wordt het duidelijkst, indien de vertegenwoordiging van belangen ook nog plaatsvindt door middel van een strak omschreven lastgeving, waarbij voor besluitvorming met de achterban ruggespraak moet worden gehouden.

Tot nu toe werden onze overwegingen vooral vanuit het perspectief van de overheid gekleurd: de overheid in zijn omgeving. Met de wils- en belangen-component komt ook de andere partner - het maatschappelijk veld - meer in de directe aandacht.

In deze opstelling worden adviesorganen opgevat als "trefcentra" van twee soorten omgevingen, namelijk die van de (instellende) overheid en die van participerende en middelen als kennis, loyaliteit, gezag ter beschikking stellende organisaties en groepen vanuit het maatschappelijk bestel. In deze "trefcentra" komen definities van de probleemsituatie tot stand waarover het uit te brengen advies zich uitstrekt. De definitie van de probleemsituatie is, in deze optiek, zelf al een advies.

Een moeilijkheid bij de analyse van adviesorganen is dat ze - institutioneel en fysiek - niet zo precies af te bakenen zijn als formele doelorganisaties, als de overheidsbureaucratie of de betrokken maatschappelijke (belangen-)organisaties. Adviesorganen

zijn niet alleen per definitie eerder trefcentrum of "arena" dan doelorganisatie; het markeren van de grenzen zelf kan bovendien bewuste inzet zijn van onderhandelingen tussen adviesvragende en adviesformulerende partijen. Immers, de grenzen tussen adviesorganen en belanghebbenden markeren de te behandelen onderwerpen, de taakomschrijving, de regels van toe- en uittreding in het orgaan, en het potentiële "afzetgebied" van het uiteindelijk resultaat. Er is, met andere woorden, alle reden de theoretische koppeling van autonomie aan de inhoudelijke en structurele aspecten van het advieswerk mede te richten op de analyse van de wijze waarop de grenzen van het adviesorgaan gedefinieerd worden en in de loop van het bestaan van een adviesorgaan bewust gewild of onbedoeld verschuiven.

Zoals gezegd: adviesorganen zijn een devies om organisaties met elkaar in contact te brengen en tegelijkertijd een directe kortsluiting te vermijden.

Adviesorganen fungeren als indirecte koppeling. Uit onderzoek (23) naar interactiepatronen tussen organisaties komen vier ideaaltypen van dergelijke indirecte koppelingen in de vorm van besluitvormings- en adviseringsstructuren naar voren: unitair, federatief, coalitie en voluntaristisch.

Voor de analyse van adviesorganen zijn de twee extremen - de volstrekt hiërarchische organisatie (unitair) en de volstrekt vrijblijvende en vrijwillige variant (voluntaristisch) - minder inspirerend. Het gaat vooral om de twee middelste typen.

Van een federatieve vorm van adviseren is sprake wanneer er overeenstemming over de taak bestaat, er op bepaalde beleidspunten een hiërarchische werk- en gezagsverdeling bestaat, en er een sterk gevoel van betrokkenheid aanwezig is bij doelstelling en wijze van werken van het adviesorgaan.

De coalitievorm is van deze kenmerken min of meer het tegendeel: minder overeenstemming over taken, minder formeel georganiseerde werk- en gezagsverhoudingen, een grotere onderlinge onafhankelijkheid van de deelnemende partijen, een verdeelde loyaliteit ten opzichte van de doelen van het orgaan.

Zijn bovenstaande typering de aanduiding van een continuum van structuur-aspecten van adviesorganen, dan kan men de bijbehorende spelregels die de partijen onderling in acht nemen, kortweg karakteriseren als een continuum lopend van samenwerking tot concurrentie.

Het beeld van mogelijke autonomie-verklarende factoren wordt ten slotte gecompleteerd door rekening te houden met de mate van stabiliteit van de omgeving van het adviesorgaan, de ingewikkeldheid van het probleem waarvoor het orgaan gesteld is en de strategie waarmee men deze te lijf gaat.

Adviesorganen zijn er niet alleen of zelfs mogelijk niet overwegend om probleemoplossingen (en de maatschappelijke aanvaarding daarvan)

te bewerken maar ook om tot aanvaardbare en realistische probleem-definiëringen te geraken. De problemen waar adviesorganen zich mee inlaten variëren, zoals boven geopperd, van situaties met een meer gespecificeerd doel en geëigende middelen (algorithmische aanpak) tot situaties waarin overeenstemming over doelstellingen en over de weg erheen nog tot stand moeten komen (een heuristische probleemaanpak).

Het ligt nu voor de hand dat de weerspiegeling van omgevingscomplexiteit in organisatie en werkwijze van adviesorganen een ander karakter heeft al naar gelang de aard van de probleemsituatie en de meest geëigende weg daar oplossingen voor te vinden.

Kort samengevat kan worden gezegd (zie tabel 5) dat het federatief/coöperatieve type correspondeert met probleemsituaties die hiervoor met een algorithmische probleemaanpak werden aangeduid: er is sprake van geaccepteerde en omschreven taken en de middelen om doelstellingen te bereiken zijn bekend. Dit type wordt aangetroffen in meer stabiele omgevingssituaties. Door innerlijke samenhang wint het orgaan aan autonomie en gaat het functioneren als toedelings-orgaan van naar binnen en buiten bindende afspraken of adviezen. Daar tegenover staat, het coalitie-of competitieve model dat de logische pendant is van de heuristische probleemsituatie: er bestaat onzekerheid of zelfs een uitgesproken controversie over de doelstellingen en de weg erheen, en de huiver om definitieve en bindende afspraken aan te gaan, neemt toe. In zulke situaties is de overheersende gedragsstijl competitief of neigt deze zelfs naar normatief ongeregeld conflict. In zo'n situatie functioneert een adviesorgaan veeleer als aftastings- of verkenningsorgaan (i.e. aftasting van krachtsverhoudingen, seriusheid van verlangens, uithoudingsvermogen).

Is in het eerste geval sprake van een gerichtheid op speluitkomsten onder gegeven regels, dan is in het tweede geval te spreken van norm- of spelregelzoekend gedrag.

De federatieve variant werkt in de richting van probleemoplossing, de competitieve in de richting van probleemdefiniëring. Het spreekt voor zich dat grensafbakening in de tweede variant meer problemen oproept dan bij de eerste.

Realistischer wellicht dan de wat starre, want ideaaltypische-contrastering van deze varianten van structuur-proces en omgeving, is de suggestie dat het om een continuum gaat dat in de praktijk van het advieswerk als een ontwikkelingsschema gehanteerd kan worden:

Tabel 5. Hypothetische voorwaarden voor het functioneren van adviesorganen

<u>probleemsituatie</u> <u>structuur</u> <u>proces</u> <u>omgevingstype</u>	algorithmische unitaire samensmelting stabiel/homogeen	federatief coöperatie	coalitie concurrentie	heuristisch voluntaristisch conflict onzeker/controversieel
<u>Conditie:</u>				
1. domein	uniform domein	domein consensus	gelijke doelstellingen maar gebrek aan consensus	ongelijke doelstellingen en gebrek aan consensus
2. interdependentie	reciproof	serie-afhankelijkheid	serie/common pool afhankelijkheid	Common pool/slechts gedeeltelijke afhankelijkheid
3. bronnen	zelfde hulpmiddelen uit zelfde bronnen	complementaire hulpbronnen	complementaire maar verschillende bronnen	deels complementaire (maar versch.) deels onafh. hulpbronnen
4. externe steun	homogene cliënt-groep/gebruikers advies	heterogene cliënten maar geen wedijver	heterogene cliënten, plus onderlinge wedijver	wedijver om steun maar geen pogingen tot mobiliseren overkoepelende steun
5. taakopvatting	brede uniforme taakopvatting	volgens specialisatie gedeelde taakopvatting	naar belangen gedifferentieerde taakopvatting	taakopvatting langs lijnen van belangen en waarden tegenstelling
6. interne solidariteit	groepsgericht	groepsgericht, maar ruimte voor differentiatie	groepsegoïsme binnen zekere normatieve grenzen	groepsegoïsme zonder beperkende codes of normen
<u>Adviesorgaan</u> <u>primair</u>	allocatieorgaan, produktgericht, probleemoplossend, regelgehoorzamend.			aftastingsorgaan. procesgericht, probleemdefiniërend, regelzoekend.

Onder welke omstandigheden verschuift een adviesorgaan van federatief naar competitief of andersom? Volgens de eerder gegeven schematisering kunnen verschuivingen veroorzaakt worden door veranderingen in één of meer van de voorwaarden die van een adviesorgaan primair een toedelings- en regelgehoorzamend dan wel een aftastings- en regelzoekend orgaan maken: het adviesdomein, de aard van de onderlinge afhankelijkheid der partijen, de hulpbronnen waarmee ze functioneren en de externe steun waarvan ze zich verzekerd weten, de taakopvatting en de interne solidariteit.

Deze voorwaarden bepalen de balans tussen de eisen gesteld aan een adviesorgaan door initiatiefnemer(s) en participanten, en de bijdragen (steun) die initiatief- en deelnemers willen geven aan het werk van het adviesorgaan.

Deze balans tussen eisen en steun verklaart de tendentie van het orgaan zich in de richting van het toedelings- dan wel het aftastende type te bewegen. Een overschot van eisen ten opzichte van de geboden steun oefent druk uit in de richting van het coalitietype, terwijl relatief grote steun vergeleken met de gestelde eisen het federatieve type binnen bereik brengt.

In termen van het bovenstaande zijn zowel de "fit" als de "misfit" tussen omgevingstype, structuur van de groep, omgangsstijl en autonomie van het adviesorgaan interessant (zie tabel 6).

Als afsluiting volgen enkele suggestief bedoelde proposities, waarin tevens een poging gedaan wordt terug te grijpen op de in een eerdere paragraaf (6) geïntroduceerde begrippen informatieblokkering, ruis (vrije wil) en coördinatie-behoefte.

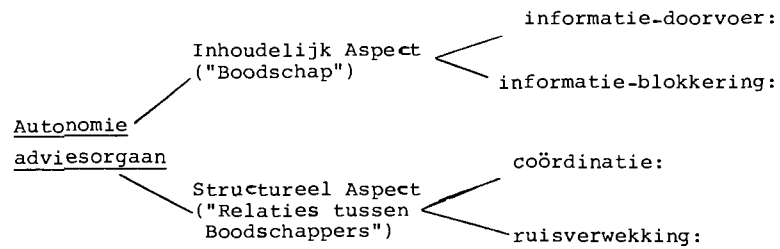
Proposities:

- 7.1. Ook al is de grens tussen informatieverwerking en belangenafweging binnen adviesorganen niet strak te trekken, beide aspecten zijn aan zodanig verschillende "wetten" onderhevig, dat combinaties van beide in één adviesorgaan in het algemeen ont-raden moet worden.
- 7.2. De mate van autonomie van een adviesorgaan heeft slechts in geringe mate direct invloed op de "netto-opbrengst" van dat orgaan. Twee van de drie kostenaspecten wat betreft de informatieverwerking, houden elkaar in evenwicht. Autonomie vermindert namelijk kans op informatieblokkering, doch vergroot de kans op "ruis" of "vrije wil" (vanuit de optiek van de opdrachtgever).
- 7.3. Adviesorganen van een "federatief" type, opererend in een gestructureerde probleemsituatie zullen vooral nut afwerpen als toedelings-organen; adviesorganen van een "coalitietype" zijn nuttig bij probleemverkenning in onzekere, controversiële situaties.
- 7.4. Indien een adviesorgaan zich bevindt in een controversiële probleemsituatie en "opgeborgen" zit in een federatieve

besluitvormingsstructuur, dan zullen informatieblokkering en ruis (vrije wil) toenemen terwijl de coördinatiebehoefte afneemt; er ontstaan sub-federaties. Het netto-gevolg zal zijn: ondercapaciteit van het adviesorgaan en autonomieverlies aan de deelnemende maatschappelijke groeperingen ("politisering"); tenzij er taak- of domeinversmalling optreedt. Deze krappe besluitvormingsstructuur werkt uitbraakpogingen in de hand (S.E.R. in de late jaren '60).

- 7.5. Andersom geldt dat een adviesorgaan, opererend in een gestructureerde probleemsituatie, maar uitgerust met de "vrije" opzet van een coalitiestructuur, weliswaar een toename van informatieblokkering te zien zal geven, maar een afname van ruis (vrije wil) en coördinatiebehoefte. Gevolg: overcapaciteit van het adviesorgaan en autonomieverlies aan de initiatiefnemende overheid ("verambtelijking"); tenzij er taak of domeinverruiming optreedt. Deze royale besluitvormingsstructuur werkt inbraakpogingen van de meest gedisciplineerde partij in de hand (Ruimtelijke Ordening in de late jaren '70).

Tabel 6. Proposities 7.4 en 7.5 in schema



MISFIT I

onder-capaciteit:
 federatieve structuur
 in controversiële pro-
 bleemsituatie of omgeving

- } autonomieverlies
 + } aan
 } maatsch. actors
 - } (paradox van
 } formalisering:
 + } politisering)

MISFIT II

over-capaciteit
 coalitie-structuur in
 homogeen-stabiele pro-
 bleemsituatie of omgeving

- } autonomieverlies
 + } aan
 } overheid
 - } (paradox van
 } decentralisatie en
 - } inspraak: verambte-
 } lijking

8. Afsluiting

In deze achtergrondbijdrage voor de studie van de W.R.R. naar adviesorganen van de centrale overheid hebben wij advisering aan de overheid gezien vanuit het perspectief van besturing van complexiteit.

Uitgangspunt daarbij is dat een verschijnsel als advisering en de organisatorische vorm waarin deze plaatsvindt, gezien moet worden als een vorm van zelforganisatie. Een systeem als de overheid, of op een iets hoger niveau van algemeenheid, een systeem als een veld van maatschappelijke activiteit heeft behoefte aan datgene wat er in advisering plaatsvindt. Al naar het conceptuele kader kan men advisering beschouwen als een vorm van koppeling van subsystemen binnen een groter systeem, als een vorm van integratie tussen onderling van elkaar afhankelijke organisaties, als een vorm van informatieverwerking, als activiteit waarin naast informatie-uitwisseling ook belangenbehartiging plaatsvindt.

Onze beschouwingen bevinden zich door het gehele rapport heen op een tamelijk hoog niveau van abstractie. Wel hebben wij, waar mogelijk, voorbeelden trachten te geven die op het onderwerp van studie in ruime zin betrekking hebben.

In de proposities die iedere paragraaf afsluiten is in een soort telegramstijl een idee gegeven van het soort overwegingen waar het voorafgaande begrippenkader toe kan leiden wanneer het wordt toegespitst op advisering aan de overheid. Zij zijn zeker niet volledig en in eerste instantie bedoeld als gedachtenbepalers. Zij moeten - in dit stadium zeker - niet worden gebruikt als goed gefundeerde normen bij instelling of werkwijze van adviesorganen. Misschien dat het ooit nog wel eens zover komt, doch daarvoor is eerst-minimaal-empirische toetsing noodzakelijk.

Toch durven wij wel op grond van het gewicht van het onderliggende theoretische kader een enkele algemene uitspraak te doen:

1. het lijkt geen aanbeveling te verdienen advisering aan de centrale overheid aan uniforme, wettelijke regels te onderwerpen;
2. de interne functionering en werkwijze dient zoveel mogelijk aan de betrokken organen zelf overgelaten te worden;
3. de door de W.R.R. onderkende ontwikkelingen ten aanzien van adviesorganen in parlementaire beschouwingen over dit onderwerp (meer vertegenwoordiging, meer openbaarheid, meer ordening, centralisatie en coördinatie, meer overleg dan advisering) gaan voor het overgrote deel in tegen de - systeemtheoretisch te verklaren behoefte van de centrale overheid zelf. Indien de door het parlement gesignaleerde en gewenste ontwikkeling zich doorzet zullen rond de dan meer geformaliseerde (gedemocratiseerde) en gecentraliseerde adviesorganen een hele nieuwe ring van minder gestructureerde informatieverwerking vormen. Zich ongenueanceerd tegen deze behoefte verzetten, zal ceteris paribus negatieve effecten op de besturing van het overheidsstelsel zelf hebben - en waarschijnlijk ook op de besturing door de overheid.

Voetnoten

- 1) In de systeemleer wordt het begrip besturing in zijn meest algemene zin opgevat als: elke vorm van beïnvloeding, zie A.C.J. de Leeuw, Systeemleer en Organisatiekunde, Stenferd Kroese, Leiden, 1974
- 2) Men zou kunnen zeggen: door het bestaan van interacties wordt de individuele besturingsruimte (alle mogelijke alternatieve gedragingen) ingeperkt
- 3) S. Beer, Brain of the Firm, London, Allen Lane Press, 1972
- 4) S. Beer, Platform for Change, John Wiley, New York, 1975
- 5) S. Beer, O.C., 1975, p. 30
- 6) Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid, W.R.R. rapport nr. 11, 1976, blz. 1
- 7) J. Kooiman, Koers Sturen, 's-Gravenhage 1976; ook in Bestuurswetenschappen juli/aug. 1976, 230-251
- 8) Contingency, letterlijk vertaald: omstandigheid, situatie
- 9) Voor een veelheid aan empirische deelstudies op dit gebied zie Administrative Science Quarterly vanaf 1967. W.H. Staehle geeft een uitstekend theoretisch overzicht in zijn Organization und Führung Sozio-technischer Systeme, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart, 1973

Voor een recent Nederlands literatuur overzicht, toegespitst op overheidsorganisatie, zie: R.H.P.W. Kottman, Coördinatie bij de centrale overheid, Instituut voor bestuurskunde, Universiteit van Amsterdam, 1976
- 10) Galbraith. J. Matrix organizations: organization design for high technology. MIT Press, 1971
- 10a) Thompson, J.D. Organizations in action, social science bases of administratives theory, Mc. GrawHill, New York, 1967
- 10b) Lorsch, J.W. and Allen, S.A. Managing diversity and interdependence. Harvard University Press, 1973
- 11) Burns, T. and Stalker, G.M. The management of innovation. Tavistock, 1961
- 12) Lawrence, P.R. and Lorsch, J.W. Organization and environment: managing differentiation and integration, Harvard University Press, 1967
- 13) Yuchtman, E. and Seashore, S.E. A system resource approach to organizational effectiveness, pag. 891 tot 903 in Tijdschrift American Sociological Review (ASR), 1967

- 14) Besturingsmodellen en principes worden behandeld door W.R. Ashby, An Introduction to Cybernetics, Chapman and Hall Ltd., 1956; zie ook A.C.J. de Leeuw, o.c. 1974
- 15) Zie S. Beer, o.c. 1972
- 16) Dit op basis van de zelf-organiserende eigenschappen van het systeem, i.c. de overheid, zoals kort besproken in paragraaf 2
- 17) S. Beer, o.c. 1975
- 18) Bovengenoemde driedeling; operaties, ontwikkeling en algemeen bestuur, vertoont overeenkomst met Ansoff's hiërarchie van "operating", "administrative", en "strategic" niveaus in een organisatie, Ansoff, H.I., Corporate Strategy, Penguin, 1968
- 19) Zie Conant R.C., "Laws of Information which Govern Systems", IEEE Trans. SMC-6, April, 1976
- 20) Wanneer men het onderscheid aanhoudt tussen systeem en omgeving, dan vertegenwoordigt het begrip informatie-load van Galbraith de door de omgeving aan het systeem "aangeboden" informatie. De door het systeem verwerkte hoeveelheid informatie is F, te splitsen naar een aantal (systeem) activiteiten. Op een factor na (betreffende de ongevoeligheid voor bepaalde informatie) zijn I uit paragraaf 3 en F uit paragraaf 6 aan elkaar gelijk te stellen, waarbij I in omgevingsgrootheden en F in systeemrelevante grootheden is uitgedrukt
- 21) De formule neemt de vorm van een behoudswet aan als F vervangen wordt door de maximale informatieverwerkende activiteit, dat wil zeggen de capaciteit
- 22) De (axiomatische) informatietheorie kan - per definitie - niet op de werkelijkheid worden toegepast. Het is dan ook een misvatting te menen dat men voor een toepassing de empirie met een "bit-meter" te lijf moet gaan. De toepassing is echter gelegen in het door globale interpretatie van abstracties komen tot vorming van hypothesen met betrekking tot een empirisch object (heuristisch)
- 23) Aansluiting wordt gezocht - zij het aangepast vanwege het wat diffuse karakter van adviesorganen - bij ideeën en begrippen zoals die o.m. te vinden zijn bij:
Warren, R.L. - "The interorganizational field as a focus for investigation", Administrative Science Quarterly 1967, 12 (March) 346-419,
Evan, W.M. - "The organizational set: toward a theory of interorganizational relations", in: Brinkerhoff & Kunz (eds.) Complex organizations and their environments. Dubuque, Iowa: W.C. Brown Company, 1972, 326-340,
Akinbode, A. & R.C. Clark - "A framework for analyzing interorganizational relationships", Human Relations, 1976 29 (Nr. 2), 101-114,
Benson, J.K. - "Interorganizational networks as a political economy", Administrative Science Quarterly, 1975, 20 (June), 229-249.

Drs. H.M.A. Koenders
Prof.Dr. P. Verburg

ENIGE STRUCTURELE EN FUNCTIONERINGSASPECTEN
BETREFFENDE COMMISSIES IN ORGANISATIES

<u>INHOUD</u>	<u>Pag.</u>
1. Inleiding	293
2. Begripsomschrijving	295
3. Enige aspecten van de ontwikkelingen in de organisatietheorie en -praktijk	298
3.1. Inleiding	298
3.2. Groei en specialisatie	298
3.3. Veranderende opvattingen over de mens in de organisatie	300
3.4. Veranderende verhouding met de buitenwereld	302
4. Overwegingen bij het al dan niet instellen van commissies	304
4.1. Algemeen	304
4.2. Motieven van het inschakelen van commissies	304
4.3. Mogelijke nadelen van het gebruik van commissies	310
4.4. Slotopmerking	312
5. Voorwaarden van doelmatig functioneren van commissies	313
5.1. Inleiding	313
5.2. Samenstelling	313
5.3. Aantal leden	314
5.4. De voorzitter	315
5.5. De secretaris	316
5.6. De taakopdracht	317
5.7. Interne communicatie	318
5.8. Externe communicatie	320
5.9. Doelstellingbewaking	322
5.10. Tijdbewaking	323
5.11. Ad hoc of permanent	324
Geraadpleegde literatuur	325

1. Inleiding

Ten behoeve van de studie omtrent "adviesraden, niet-ambtelijke en gemengde commissies van de centrale overheid" is de opstellers van dit artikel gevraagd een bijdrage te leveren in de vorm van een zogenaamde "achtergrondstudie" betreffende enige structurele- en functioneringsaspecten van commissies in een organisatie, zoals deze uit de algemene organisatieliteratuur te herkennen zijn.

Hierbij dient direct al te worden geconstateerd dat ondanks het toenemende belang van commissoriaal overleg in allerlei vormen en op allerlei niveaus, in de literatuur tot nu toe relatief weinig aandacht aan het vraagstuk van het functioneren van commissies is besteed. Zeker als men zoekt naar een meer fundamentele benadering zijn er nauwelijks verslagen van onderzoekingen te vinden die hiervoor een goede basis verschaffen. Gezien deze omstandigheid en mede gezien het feit dat één van de andere achtergrondstudies al vanuit een meer fundamenteel theoretisch kader - namelijk het systeemtheoretische kader - zal worden benaderd, zal dit artikel een overwegend pragmatisch karakter dragen. Wij hebben ons er in hoofdzaak op gericht een aantal praktische doelmatigheidsaspecten van het functioneren van commissies naar voren te brengen, gedeeltelijk gebaseerd op eigen ervaring en inzicht, maar ook voor een belangrijk deel gebaseerd op datgene wat vooral in de algemene bedrijfsorganisatorische literatuur en - in mindere mate - in de literatuur omtrent de overheidsadministratie is te vinden.

Hoewel ontstaansgrond, taakopdracht en samenstelling en veelvuldigheid van voorkomen van commissies in de overheidssfeer wel verschillen vertonen met dezelfde aspecten in het bedrijfsleven, is er toch een groot aantal punten van praktische doelmatigheid ten aanzien van organisatorische inbouw en functioneringsvoorschriften te noemen. Het leek dan ook verantwoord het bronnenmateriaal niet te beperken tot dat omtrent de organisatie van overheidsadministraties, te meer waar een andere deelstudie meer specifiek een op de overheidssituatie gericht, internationaal vergelijkend karakter heeft.

De omschrijving van de bovenbedoelde studie spreekt over adviesraden en niet-ambtelijke commissies. Ter wille van de eenvoud in de terminologie zullen wij in het navolgende uitsluitend de term commissies gebruiken.

Maar omdat ook deze term in velerlei betekenissen wordt gebruikt, is het gewenst vooraf een duidelijke begripsomschrijving te geven. Dit zal dan ook in de volgende paragraaf worden gedaan (paragraaf 2).

Daarna zullen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde worden gesteld.

In de eerste plaats zal in het kort worden aangegeven welke ontwikkelingen in de organisatietheorie en -praktijk invloed hebben gehad op zowel de aard als de omvang van het optreden van commissies in organisaties (paragraaf 3).

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen zal dan de vraag aan de orde worden gesteld wanneer er in het algemeen aanleiding is de beslissingsvoorbereiding c.q. de besluitvorming aan een commissie op te dragen (paragraaf 4).

Vervolgens zal worden nagegaan of en zo ja welke criteria kunnen worden geformuleerd die in acht genomen dienen te worden bij de samenstelling van commissies. Daarbij zullen ook een aantal algemeen geldende richtlijnen voor het doelmatig functioneren van het commissiewerk worden besproken (paragraaf 5).

2. Begripsomschrijving

Een commissie is een groep van personen die ten aanzien van één of enkele specifieke beleidsonderdelen van één of meer organisatorische eenheden, op basis van een vooraf formeel vastgestelde taakopdracht, hetzij zelf beslissingen neemt, hetzij door advisering, coördinatie, informatie-uitwisseling, e.d. bijdraagt tot de voorbereiding van elders te nemen beslissingen.

Tot de bovenstaande omschrijving van het begrip commissie zijn wij gekomen door na te gaan welke elementen in de omschrijvingen van andere auteurs al dan niet voorkomen (zie o.m. Brech, blz. 412 en Koontz en O'Donnel, blz. 377).

Ter toelichting de volgende punten.

- De omschrijving is zodanig gekozen dat daaronder, evenals bij Brech, zowel tijdelijke als permanente commissies kunnen worden gerangschikt.
- Het geformaliseerde karakter is in navolging van Brech (die spreekt over "a formal constitution and normally formal proceedings") slechts in algemene zin aangeduid. Een verdere specificatie, bijvoorbeeld in de zin van Koontz en O'Donnel (die een committee definiëren als: two or more persons appointed by their immediate superior for the purpose of acting or advising their superior about a subject that is not clearly within the competence of any of them) lijkt ons niet praktisch en zeker niet in het kader van de onderhavige studie.
Wel willen wij de beperking handhaven dat van een formeel instellingsbesluit door een daartoe bevoegde instantie sprake moet zijn. Spontaan gecreëerde commissies, zoals bijvoorbeeld actie-comité's vallen dus niet onder onze begripsomschrijving.
Met de term "formeel instellingsbesluit" bedoelen wij overigens niet dat sprake moet zijn van een schriftelijk instellingsbesluit (laat staan dat wij ons voor wat de centrale overheid betreft zouden willen beperken tot bij Koninklijk Besluit of Wet ingestelde organen). Wel zal uit onze verdere beschouwingen blijken, dat een duidelijke taakopdracht één van de voorwaarden is voor doelmatig functioneren.
- Ten aanzien van de regelmaat der bijeenkomsten menen wij (in tegenstelling tot Brech) geen beperkende clause in de begripsomschrijving te moeten opnemen.
Al naar gelang de aard van de taakopdracht kan een commissie met een vaste periodiciteit, met een minder strakke regelmaat of zelfs zeer onregelmatig dan wel incidenteel bijeen komen.
De periodiciteit of de regelmaat is op zichzelf niet belangrijk. Wel belangrijk is de relatie tussen vergaderfrequentie en de mogelijke dan wel noodzakelijke voortgang der werkzaamheden.
- De gevarieerde samenstelling is min of meer te beschouwen als een wezenskenmerk van commissoriaal overleg.
Het gaat immers steeds om het bijeenbrengen van verschillende soorten kennis, inzichten, aspecten van het bedrijfsgebeuren of

voor de overheid ook van het maatschappelijk gebeuren. Slechts in uitzonderingsgevallen zal een commissie uit slechts één type deskundigen bestaan.

- Brech noemt ook nog als kenmerk de afwezigheid van eigenbelang. Dit lijkt op het eerste gezicht een te grote beperking. Ook als men onderschrijft dat het gezamenlijk overleggen slechts zinvol is als men gezamenlijk voor een gemeenschappelijk probleem is gesteld, zullen de afzonderlijke leden veelal onvermijdelijk bepaalde belangen juist moeten vertegenwoordigen. Dat kunnen belangen van bepaalde organen of afdelingen zijn, belangen van bepaalde maatschappelijke groeperingen of belangen van bepaalde specialistische aspecten. Eén van de motieven voor de oprichting van een commissie kan zelfs - zoals zal blijken - expliciet de belangenbehartiging zijn. Maar ook als andere doelstellingen - bijvoorbeeld de coördinatie - primair zijn, speelt in het werk van commissies belangenafweging veelvuldig een rol.

De door Brech genoemde "differences in self-interest" die volgens hem niet de basis voor de samenstelling mogen zijn, willen wij dan ook interpreteren in die zin dat het ongewenst is dat leden in de commissie hun individuele, persoonlijke belang vertegenwoordigen. Wel zullen zij de belangen van hun functie, afdeling of groep kunnen en soms zelfs moeten vertegenwoordigen, om in de uiteindelijke resultaten - het bereiken van een gemeenschappelijk doel of het volvoeren van een gemeenschappelijke taak - een voldoende afgewogen geheel te verkrijgen.

Tot zover een aantal elementen uit de gegeven omschrijving. Nu nog een enkel woord over een element dat niet in de beschrijvingen voorkomt.

Een beperking naar de aard van de opdracht wordt bewust niet gegeven. Die aard kan al naar gelang de motieven voor de instelling geheel verschillend zijn. Brech (blz. 413) onderscheidt dan ook organen waaraan beslissingsbevoegdheid is gedelegeerd en anderzijds organen die zijn ingesteld ter bevordering van de coördinatie, ter voorlichting, voor studie of voor advies. Ook wij willen op grond van de aard van de opdracht geen beperking in het begrip commissies aanbrengen, omdat de praktijk leert dat naast een adviserende meermalen ook een beslissende bevoegdheid aan commissies wordt toegekend (zie onder meer het artikel van Polak over advies en rechtspraak). Toch is het nodig enige beperking aan te brengen om onderscheid te maken tussen commissies en collegiale bestuursvormen. Een meerhoofdige directie, een college van B. en W., een ministerraad, een universiteitsraad, e.d. zijn collegiale bestuursorganen, die wij niet onder het begrip "commissies" rekenen. Deze bestuursorganen hebben een integrale bestuurstaak, terwijl de opdracht van commissies zich vrijwel altijd richt op een partiële bestuurstaak. Zelfs commissies met een zeer algemene taakopdracht - hetgeen bij coördinatiecommissies veelal het geval is - strekken hun activiteiten vrijwel nimmer uit tot alle beleidsaspecten van de besturing van de organisa-

tie, in tegenstelling tot leidinggevende functionarissen of colleges. Commissies hebben steeds specifieke gebieden waarover zij adviseren, informeren, coördineren of beslissen.
"The committee is a group of persons to whom, as a group, some matter is committed" (Koontz & O'Donnel, blz. 377).

3. Enige aspecten van de ontwikkelingen in de organisatietheorie en -praktijk

3.1. Inleiding

Het valt buiten het kader van dit artikel om een volledig beeld te geven van de veelzijdige ontwikkelingen in de organisatietheorie en -praktijk. Wij volstaan met het - zeer summier - aangeven van enige ontwikkelingen die van belang zijn om aan te geven waarom de aandacht voor het goed functioneren van overlegsituaties in organisaties steeds belangrijker wordt.

Achtereenvolgens zullen wij aandacht besteden aan:

- de als gevolg van groei en verdergaande specialisatie toenemende complexiteit van organisaties;
- de veranderende opvattingen over de mens in de organisatie als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, leidend tot grotere mondigheid en grotere ontwikkelingsdrang (ook in het werk) van de mens;
- de veranderende verhoudingen met betrekking tot de buitenwereld.

Deze ontwikkelingen hebben vrijwel steeds een tweeledig karakter:

- een steeds verdergaande omvang van het overleg, dat wil zeggen van het aantal noodzakelijke of gewenste overlegsituaties en van het aantal onderwerpen dat in de beslissingsvoorbereidingsfase in één of andere overlegvorm moet worden ingebracht;
- een steeds verdergaande complexiteit van het overleg, dat wil zeggen van het aantal personen c.q. het aantal aspecten dat in het overleg moet worden betrokken.

3.2. Groei en specialisatie

In elk samenwerkingsverband is behoefte aan coördinatie; ten behoeve van die coördinatie worden leidinggevende functies gecreëerd. Door de beperkte "span of control" is op het niveau boven de uitvoering meer dan één leider nodig. Tussen die leiders onderling moet uiteraard ook weer gecoördineerd worden en wel door een leidinggevende functie van een hoger niveau.

Er ontstaat op die wijze een éénduidige hiërarchische structuur, waarin communicatielijnen en gezagslijnen vrijwel geheel samenvallen.

Met het groeien van organisaties wordt evenwel ook het aantal onderlinge relaties en daarmee de complexiteit en de omvang van de leidinggevende taken groter.

Een middel om de omvangrijke en veelzijdige taak van de leiding te verminderen werd onder meer gevonden in het aanstellen van staffunctionarissen of het creëren van staforganen, die als adviseurs op bepaalde gespecialiseerde gebieden de leiding bijstaan in de beleidsvoorbereidende en controlerende elementen van haar taak.

De theorie heeft lang vastgehouden aan het principiële uitgangspunt van de uitsluitend adviserende rol van de staf. De praktijk heeft naast die adviserende rol ook andere rollen doen ontstaan, zoals de functionele bevoegdheid (waarbij de staf richtlijnen aan niet-ondergeschikten kan geven) of de "concurring authority" (waarbij een besluit pas kan worden genomen als de betrokken staffunctionaris - voor wat betreft het door hem te beoordelen aspect - ermede instemt).

Niet alleen door deze ontwikkelingen ontstonden extra complicaties in de lijn-organisatie.

Verdere groei van organisaties met daarbij steeds verdergaande verdeling van werkzaamheden zowel op uitvoerend niveau als ook met betrekking tot de specialisaties van staf- en hulpdiensten, maakten het relatiepatroon tussen lijnfuncties onderling, tussen lijn- en staffuncties en tussen staffuncties onderling steeds ingewikkelder en daardoor het besluitvormingsproces steeds moeizamer. Bilaterale overlegsituaties waren volslagen onvoldoende, terwijl ook de overleggroep chef-direct-ondergeschikten slechts een klein deel van de samenhangen kon overzien. Door de specialisatie verminderde ook de invloed van de chef en daarmee de betekenis van de hiërarchie:

" the division of labour which is the root of hierarchy in the classical organization, brings into the modern technologically advanced organization highly trained specialists who may be more expert in a particular area of technology than their superior".

(Tannenbaum, blz. 5).

Door deze complexiteit ontstond veelal een zodanige situatie dat men bij handhaving van het klassieke patroon slechts zou kunnen kiezen tussen het tijdrovende en moeizame proces van schriftelijke voorbereiding (medeparaaf) of het steeds verder naar de top toe brengen van operationele beslissingen, een alternatief dat - afgezien van andere bezwaren - tot een steeds verdergaande overbelasting van de top leidt die nu niet meer door het creëren van staffuncties kan worden verminderd omdat de veelheid van staffuncties juist één van de oorzaken is.

Het is dan ook geen wonder dat er naast de hiervoor genoemde aanpassingen aan de lijn-stafconceptie (bedoeld om de realiteitswaarde daarvan te verhogen), ook meer fundamentele kritiek op deze conceptie naar voren kwam. Zo verklaarde Fisch (blz. 68): "Line-staff is obsolete", omdat er eigenlijk een innerlijke tegenstrijdigheid in zit. Het bedrijfsbeleid wordt in feite voor het belangrijkste deel bepaald door afdelingen als research, produktontwikkeling, financiering en marketing, terwijl de formele bevoegdheden van deze afdelingen zeer gering zijn.

(Een vergelijking met het ambtenarenapparaat voor zover dit gezien kan worden als de aan de politici ter beschikking staande staf - de vierde macht! - bij de besturing van het maatschappelijk gebeuren, dringt zich hierbij op).

Het lijn-staf concept is, aldus Fisch, alleen nog "useful when a company's product lines are simple and not subject to frequent changes over the years", iets dat van vele bedrijven en evenzeer van het overgrote deel van de overheidstaken moeilijk kan worden gezegd.

Er zijn dan ook in literatuur en praktijk vele structuurvarianten ontwikkeld om complexe organisaties beter bestuurbaar te maken. Zoals de matrix-organisatie of in zeer grote organisaties de divisionele structuur. Eén van de hulpmiddelen voor hetzelfde doel is het comitéstelsel of het door Fisch genoemde stelsel van "functional teamwork".

Eén van de belangrijkste voorwaarden voor de moderne organisatie wordt flexibiliteit, die ook in de structurele oplossingen tot uitdrukking moet komen:

"the accelerated rate of change that is said to characterize modern society requires adaptable, "organic" organization and temporary systems that have ambiguous and changing lines of authority. Organizations that must continuously create task forces composed of members who passes as a group the mix of skills needed to cope with the problem of the moment. Such groups bring together persons of different rank from different parts of the organization - and a member's influence in the group depends not on his formal position but on his expertise. With the problem solved, the group disbands and members move to other groups and other problems. Hierarchy in such a system lacks the stability and rigid authoritarian character of the classical model". (Tannenbaum , blz. 6).

Vanuit deze ontwikkelingen zijn dan ook enkele van de belangrijkste motieven voor het instellen van commissies in de organisatie, zoals die in het volgende hoofdstuk zullen worden behandeld, te herkennen.

3.3. Veranderende opvattingen over de mens in de organisatie

De ontwikkeling van het denken over de mens in de organisatie is - om een beeld van Crozier te gebruiken - achtereenvolgens gericht geweest op het feit dat de mens handen, hart en hoofd heeft.

Globaal geschetst kan men zeggen dat:

- in de klassieke theorie en de "scientific-management" praktijk van Taylor het instrumentele karakter van de mens voorop stond en de loonprikkel (door middel van tariefssystemen) als gevolg van de behoefte om in het levensonderhoud te voorzien als de belangrijkste motiverende factor werd beschouwd;
- in de daaropvolgende "Human Relations" beweging het accent werd gelegd op de sociale behoeften van de mens en de motivatie tot produktiviteitsverhoging werd gezocht in het verbeteren van de menselijke verhoudingen;
- in de daaropvolgende stroming in de theorie (wel aangeduid met de term revisionisme) de motivatie werd gezocht in de inhoud van de

taak zelf, die mogelijkheden zou moeten bieden om tot persoonlijkheidsontwikkeling te komen en om het gevoel voor eigenwaarde te bevredigen.

De basis voor deze ontwikkelingen is tweërlei. Zij is enerzijds tot stand gekomen als gevolg van de vele gedragswetenschappelijke onderzoeken die steeds weer nieuwe elementen aan het beeld van het functioneren van de mens in de organisatie toevoegden. Anderzijds is zij veroorzaakt door maatschappelijke ontwikkelingen die verschuivingen veroorzaakten in de behoeftepatronen van veel individuen en daardoor ook een gewijzigd mensbeeld deden ontstaan.

Een belangrijke aanzet tot de gedragswetenschappelijke ontwikkeling is gegeven door de bekende Hawthorne-onderzoeken in de twintiger jaren. Oorspronkelijk opgezet om de relatie tussen produktiviteit en fysieke werkomstandigheden na te gaan (vanuit de instrumentele visie op de mens) leidden deze onderzoeken tot meer inzicht omtrent de grote invloed van de groepsvorming, de stijl van leiderschap en de arbeidsmoraal op de motivatie. Deze ontdekkingen deden een sterke nadruk op de sociale aspecten van de menselijke verhoudingen ontstaan. Men veronderstelde dan ook een positieve relatie tussen "plezier in het werk" en arbeidsproduktiviteit.

Latere onderzoeken leerden echter weer dat deze relatie, zo zij al bestaat, niet uitsluitend wordt bepaald door het plezier in het werk als gevolg van verbeterde groepsverhoudingen en een meer op de mens gerichte stijl van leiderschap. Door deze factoren wordt het werk op zich niet creatiever van aard of minder ééntonig. Naast de intermenselijke verhoudingen bleek ook de inhoud van het werk zelf een belangrijke bepalende factor. Deze inhoud bepaalt namelijk de mate waarin de werker zich met zijn taak kan vereenzelvigen, zich kan ontwikkelen en zijn behoefte aan zelfrespect kan bevredigen. Andere vormen van taakverdeling met niet alleen meer gevarieerde werkzaamheden maar ook met meer eigen besturingsvrijheid en verantwoordelijkheid, zijn hierdoor in de belangstelling gekomen (in Nederland onder de verzamelnaam: werkstructurering). Andere relaties tussen leiding en ondergeschikten, tot uiting komend in vormen van participatie in de besluitvorming over het werk en de werksituatie worden op grond hiervan bepleit en ten dele ook reeds in praktijk gebracht.

Het zou éénzijdig zijn de grondslagen van deze globaal geschetste ontwikkeling alleen te verklaren uit de maatschappelijke veranderingen die in de onderscheiden perioden optraden. Ongetwijfeld is vanuit de theoretische en soms wellicht wat ideaal-typische benadering zelf ook een belangrijke stimulans tot een veranderd mensbeeld ontstaan. Anderzijds heeft echter ook de tweede van de eerder genoemde basisfactoren, namelijk de maatschappelijke ontwikkeling in het algemeen, een belangrijke bijdrage geleverd tot dit veranderd mensbeeld. Wellicht zou kunnen worden gesteld dat de totaliteit van krachtenvelden latent eigenlijk altijd al wel aanwezig is geweest, maar door de

maatschappelijke ontwikkelingen ook meer en meer manifest is geworden. Grondslag voor deze gedachte is de veel geciteerde behoeftenpyramide van Maslow (blz. 370, e.v.) die de voor het gedrag bepalende behoeften van het individu in volgorde van dringendheid als volgt rangschikt:

- fysiologische behoeften;
- behoeften aan veiligheid;
- behoefte aan liefde en genegenheid;
- behoefte aan waardering;
- behoefte aan zelfverwerkelijking.

Naarmate behoeften van lagere orde meer bevredigd zijn, aldus Maslow, zullen niet meer deze behoeften maar die van een hogere orde de motiverende factor gaan worden voor het gedrag.

Naarmate nu door vergrote welvaart de materiële behoeften meer bevredigd worden, door betere werkomstandigheden de veiligheid meer verzekerd is, de interne arbeidsverhoudingen (het sociale aspect in het leidinggeven) meer aandacht krijgen, zullen de behoeften aan waardering en zelfverwerkelijking meer manifest worden.

Hoewel latere onderzoekingen de algemene geldigheid van deze behoeftenhiërarchie doen betwijfelen, blijken de behoeften naar autonomie en zelfverwerkelijking volgens empirische studies (zie Baumgarten, blz. 74) door vele managers enerzijds als belangrijkste en anderzijds als het minst bevredigend te worden ervaren.

Dat vraagt dan ook veranderende opstellingen van de leiding, (of dat nu de leiding van een bedrijf of van de staat is).

Het eist namelijk dat de organisatie het individu de gelegenheid geeft tot meedenken, tot beïnvloeding van de hem aangaande beslissingen. Soms in de vorm van werkoverleg tussen alle betrokkenen (als de groep niet te groot is).

Soms ook - en daarmee komen wij weer bij ons thema - in de vorm van vertegenwoordigend overleg. Niet alleen moet hierbij gedacht worden aan continue overlegsituaties als fabriekskernen, medezeggenschapscommissies, maar ook aan meer incidentele, projectmatige overlegsituaties zoals begeleidingscommissies bij reorganisaties, tariefcommissies, e.d.

Het valt te verwachten dat in de komende jaren het overleg binnen de organisaties zich tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen zowel in aantal betrokkenen als in aantal besluitvormingsaspecten verder zal uitbreiden. Dat betekent dan tevens een toenemend belang van de bezinning op de vraag naar de functie (het waarom) en het functioneren van de voor elk geval afzonderlijk te creëren overlegsituatie.

3.4. Veranderende verhouding met de buitenwereld

Naast de genoemde ontwikkelingen is er een andere, die vooral de laatste decennia aan betekenis heeft gewonnen en wel aangeduid wordt met de term "vermaatschappelijking van de onderneming". Dit is het

proces van toenemende invloed van de buitenwereld op de doelstellingen en de wijze van werken van de organisatie dat zich beslist niet alleen tot ondernemingen beperkt.

Hierbij gaat het niet in de eerste plaats om wat wel genoemd wordt de "Social Responsibility Movement", van waaruit aan organisaties eisen gesteld worden met betrekking tot andere aspecten dan die welke het primaire proces betreffen. (Men betreft daarbij vormen en opleiding, gezondheidszorg, welzijnswerk, e.d. buiten het bedrijf, als het ware een additionele dienstverlening aan de omgeving. Zie voor commentaar hierop Snellen, blz. 44, e.v.).

Veeleer gaat het om de effecten die de activiteiten van de organisatie op de omgeving in ruime zin hebben. Men zou kunnen zeggen dat de aandacht zich verschuift van de belangen van de "shareholders", de aandeelhouders of deelhebbenden naar de "stakeholders", dat zijn de belanghebbenden.

Meer en meer wordt de organisatie geconfronteerd met de consequenties die haar daden heeft voor de omgeving en met groeperingen die de specifieke belangen van bepaalde groepen belanghebbenden behartigen, zoals inkoopcombinaties, consumenten organisaties, milieugroepen, actiegroepen van omwonenden, buurtbewoners of natuurbeschermers die belang hebben bij het al dan niet uitvoeren van verkeersplannen, enz.

Dit zal zich voor de particuliere sector onder meer uiten in een beperking van de beslissingsvrijheid door een toenemend aantal regelingen van overheidswege. Voor de overheid zelf heeft dit een toenemende behoefte aan interne coördinatie tot gevolg; voor wat betreft de centrale overheid vooral ook de behoefte aan interdepartementale coördinatie (zie hiervoor onder meer het rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie).

Maar voor beide categorieën heeft het ook tot gevolg een toenemende behoefte aan overlegsituaties met groeperingen van belanghebbenden. Ook vanuit deze optiek bezien is de eerder genoemde bezinning op functie en functioneren van het overleg van toenemend belang.

4. Overwegingen bij het al dan niet instellen van commissies

4.1. Algemeen

In het algemeen, zo willen wij in eerste instantie veronderstellen, worden commissies ingesteld om de besluitvorming te verbeteren. Deze algemene doelstelling zal echter steeds worden gepreciseerd naar de wijze waarop men deze tracht te bereiken, bijvoorbeeld het verbeteren van de besluitvorming door een commissie van deskundigen te raadplegen of door via een commissie inspraakmogelijkheden voor geïnteresseerden te scheppen. Ook de aard van het probleem kan invloed hebben op de specificatie van de doelstelling en daarmee op de samenstelling van de commissie, zodat bijvoorbeeld onderscheid kan worden gemaakt tussen interne en externe commissies, tussen permanente en ad hoc commissies, e.d.

Omdat elk commissiewerk in feite behoort te beginnen met de vraag of voor een bepaald probleem al dan niet een commissie zal moeten worden ingesteld, zullen in de volgende paragraaf een aantal mogelijke motieven voor het instellen van commissies worden besproken. De gegeven opsomming is uiteraard niet te beschouwen als een volgorde van belangrijkheid omdat immers in elk afzonderlijk geval één of enkele van deze motieven - al naar gelang de aard van de meer specifieke doelstelling - bepalend zullen zijn.

Het inschakelen van commissies heeft echter niet alleen positieve elementen. Ook de nadelen zullen in de overwegingen tot het instellen van een commissie moeten worden betrokken, zodat de beslissing totstandkomt op basis van enerzijds de relevante motieven en anderzijds de te verwachten nadelen. Vandaar dat in dit hoofdstuk ook aan de mogelijke nadelen aandacht wordt geschonken.

4.2. Motieven voor het inschakelen van commissies

Van de mogelijke motieven noemen wij *):

- a. overleg en beoordeling door de groep;
- b. angst om teveel bevoegdheden aan een functionaris te verstrekken;
- c. vertegenwoordiging van belangengroeperingen;
- d. coördinatie;
- e. overdracht van informatie;
- f. handhaven van een doelmatig bevoegdheidspatroon;
- g. motivatie door participatie;
- h. vermijden van actie.

Elk van deze punten zal in het navolgende worden toegelicht.

a. Overleg en beoordeling door de groep

Overeenkomstig de gedachte dat "twee meer weten dan één", komen in de groep de specifieke kennis en ervaring van verschillend geschoolde functionarissen tot hun recht. Dit leidt tot een zorgvuldige afweging van de voor het probleem relevante factoren. Brech (blz. 413) benadrukt dat de raadpleging in dit geval centraal wordt gesteld om te komen tot de afweging van een grote reeks zienswijzen

*) Deze opsomming sluit voor een groot deel aan bij Koontz en O'Donnell t.a.p. 379 e.v.

alvorens de beslissing wordt genomen. Dit houdt overigens niet in dat de commissie de enige mogelijkheid zou zijn om tot confrontatie en afweging van verschillende visies te komen. Zo zou men een staffunctionaris bijvoorbeeld kunnen belasten met de inventarisatie van oordelen van verschillende deskundigen (oordelen welke ieder voor zich op een bepaald aspect van het beslissingsvraagstuk zijn gericht) en met het opstellen van een geïntegreerd advies op basis van deze oordelen. Op deze wijze mist men echter de onderlinge beïnvloeding van de oordeelsvorming van de verschillende deskundigen. Naarmate de kennisgeving van en de afweging met andere aspecten van het vraagstuk belangrijker zijn voor het vormen van een specifiek deskundigheidsoordeel op een enkel aspect, zal men er eerder toe over moeten gaan de deskundigen in samenspraak bij elkaar te brengen, voor mondeling beraad en confrontatie van ideeën.

De hier besproken overweging is ook in de overheids sfeer van belang te achten. Zij is te vergelijken met een door Bell (blz. 7) speciaal voor overheidsorganisaties genoemde functie van "Commissions in Government": "the creation of various government bodies on public policy problems fosters what the political scientists call "elite participation" in the formulation of government policy".

b. Angst om teveel bevoegdheden aan een functionaris te verstrekken

In dit geval krijgt de commissie derhalve beslissingsbevoegdheid. Koontz en O'Donnell (blz. 381) signaleren dat dit motief vooral in overheidsorganisaties, onderwijsorganisaties, liefdadigheidsinstellingen en bepaalde religieuze organisaties veelvuldiger voorkomt dan in het particuliere bedrijfsleven.

Niettemin zijn er ook duidelijke ontwikkelingen waar te nemen die ook in het bedrijfsleven deze tendens te zien geven. Terwijl traditioneel het gezag van de directeur-eigenaar van de onderneming werd aanvaard is er een tweetal ontwikkelingen te onderkennen die ook dit verschijnsel duidelijk hebben verzwakt. In de eerste plaats is met de groei van ondernemingen een scheiding tussen eigendom en beheer totstandgekomen, hetgeen er vaak toe leidde dat de eigenaren een uit verschillende functionarissen samengestelde "Raad van Bestuur" aan het hoofd van de onderneming stelden om te vermijden dat teveel bevoegdheden aan één functionaris werden toegekend en daarmee de financiële belangen van de eigenaren van één man afhankelijk werden gesteld. Maar evenzeer is er een duidelijke ontwikkeling van "onderaf" te onderkennen. Door de maatschappelijke ontwikkelingen welke geleid hebben tot grotere mondigheid van de werkende bevolking, wordt het gezag van de met autoriteit beklede enkelvoudige leider niet meer als vanzelfsprekend aanvaard. Het streven naar spreiding van macht, democratisering van bestuursorganen e.d. toont dit duidelijk aan.

Nu kan men stellen dat deze ontwikkelingen meer van betekenis zijn voor het vraagstuk van de samenstelling van bestuursorganen die

buiten het door ons gehanteerde begrip commissies vallen. Maar in veel gevallen zijn nog allerlei overgangsvormen tussen autoritair gezag en gedemocratiseerde organisatiestructuren totstandgekomen.

In deze overgangsvormen vindt dan institutionalisering van het overleg in beleidsvoorbereidingscommissies (ondernemingsraden, werkoverlegorganen, medezeggenschapscommissies, e.d.) plaats.

c. Vertegenwoordiging van belangengroeperingen

De in het vorige punt beschreven ontwikkelingen leiden er toe dat naast de gezamenlijke overlegsituaties die nodig zijn om een veelzijdige deskundigheidsinbreng in de besluitvorming totstand te brengen, ook het gezamenlijk overleg om de veelzijdige belangeninbreng tot recht te laten komen, zich ontwikkelde. Dit betreft dan met name de belangen van de interne participanten van de organisatie. Er is echter evenzeer sprake van een behoefte om de belangen van externe participanten in de besluitvorming via het creëren van overlegsituaties te versterken. Dit verschijnsel doet zich in overheidsorganisaties in sterkere mate voor omdat de overheid, althans een groot deel van de overheidsorganisaties in de besluitvorming in meerdere of mindere mate een besturende functie met betrekking tot het maatschappelijk gebeuren vervult, terwijl in onze maatschappelijke verhoudingen bij de overheid het representatiebeginsel één van de grondslagen van de bestuursorganisatie is.

Maar ook in het bedrijfsleven ziet men deze verschijningsvorm geleidelijk meer optreden, bijvoorbeeld in de vorm van consumentenpanels, klantenraden, e.d. Op bestuurlijk niveau liggend vindt dit meermalen ook zijn weerslag in de samenstelling van Raden en Commissies waarin onder meer representanten van de financiers, grote afnemers of leveranciers zitting hebben.

Deze overweging komt overeen met wat Daniël Bell (blz. 7) als één van de "nieuwere" functies van "Commissions in Government" noemt: "To provide a means for the direct representation of "functional constituencies" in the advisory process. There is an increasing tendency for the American policy to be organized in functional terms, and it is increasingly thought to be useful and proper to seek the "advice and consent" of such groups".

d. Coördinatie van individuele besluitvormingsprocessen

Bepaalde probleemgebieden zijn zo complex geworden dat één functionaris de vele specialistische aspecten ervan niet meer kan overzien. Het instellen van een coördinatiecommissie kan dan een oplossing bieden. Zo gesteld zijn de achterliggende motieven nauwelijks te onderscheiden van de onder punt a. genoemde overleg- en beoordelingscommissies. Brech (blz. 413) stelt dat het oogmerk van een dergelijke commissie vooral is functionarissen in staat te stellen bekend te geraken van gedachten en standpunten van andere bij het probleem betrokkenen, om met de aldus verkregen

informatie in een vroegtijdig stadium in eigen besluitvorming hun voordeel te kunnen doen.

Ook het onder a. bedoelde motief is gericht op het totstandbrengen van coördinatie. Maar bij dat motief werd vooral gedacht aan het geïntegreerd totstandkomen van beleidsvoorbereiding van één beslissing die verschillende aspecten omvat. In het nu ter sprake zijnde motief wordt vooral het streven naar een op elkaar afgestemd zijn van verschillende individuele besluitvormingsprocessen tot uitdrukking gebracht. Zo zal van een bouwteam de architect, de aannemer en eventuele andere betrokkenen ieder zijn eigen verantwoordelijkheid hebben, maar is het team nodig om tot een goede onderlinge instemming en een integratie van alle aspecten te komen. Of om een ander voorbeeld te noemen: veel gemengde commissies op het gebied van onder meer welzijnswerk vinden hun oorsprong in het streven naar coördinatie tussen overheidsbemoeienis en particulier initiatief.

Het bovenstaande gaat uit van een coördinatiebehoefte tussen verschillende functionarissen of sectoren uit een organisatie (interne coördinatie) of tussen organisaties onderling (externe coördinatie).

Gecompliceerder wordt het commissiestelsel als het al zodanig is uitgebouwd dat er tussen een aantal commissies onderling een sterkere coördinatiefunctie ontstaat dan normaal via personele unies in de samenstelling kan worden opgevangen.

In dat geval wordt - soms onder de naam stuurgroep - een overkoepelende, coördinerende commissie ingesteld. Deze situatie dient wel te worden onderscheiden van die waarbij men voor het doelmatig functioneren van een commissie een aantal subcommissies instelt. In het geval van subcommissies heeft de oorspronkelijke commissie de integrale en uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het gehele resultaat en is de taak van de subcommissies daarvan een afgeleide. In het geval van een overkoepelende commissie met een coördinerende taak zijn de afzonderlijke commissies geen afgeleide daarvan, maar hebben ieder een eigen taak en verantwoordelijkheid, waarvan de uitvoering of bepaalde aspecten van de uitvoering met andere moet worden gecoördineerd. De taak van de coördinatiecommissie is dan te beschouwen als een afgeleide van de afzonderlijke commissies en dient zich dan ook te beperken tot die onderdelen of aspecten van het werk waarop de coördinatiebehoefte zich duidelijk manifesteert (en ook zodanig is dat coördinatie middels een commissie noodzakelijk is).

e. Overdracht van informatie

Ligt dit motief aan het instellen van een commissie ten grondslag, dan betreft het vooral het op de hoogte stellen van de bij een bepaald probleemgebied betrokken functionarissen omtrent belangrijke beleidsveranderingen, nieuwe ontwikkelingen, de haalbaarheid van overwogen maatregelen, e.d. Tijdens de bijeenkomsten kunnen achtergronden worden geschetst en kan nadere opheldering worden gevraagd en gegeven.

Van de door Daniël Bell (blz. 7) genoemde functies voor "Commissions in Government" is hiermede vergelijkbaar: "To permit the Government informally to explore the "limits" of action by taking soundings with various bodies (such as the Labour Management Advisory Commission) and to enable the government to exert pressure more directly within such bodies for particular policies".

Hier is duidelijk sprake van wederzijdse informatie. Meer éénzijdig maar wat reikwijdte betreft een stap verder gaande, is de volgende door Bell genoemde functie: "To serve as a direct public relation device to call attention to certain issues and to generate public sentiment for support of various policies. In the past, it was not unknown for government to encourage the formation of "independent" citizens groups which served as "fronts for government-devised policies".

f. Handhaven van een doelmatig bevoegdheidspatroon

Ter wille van de flexibiliteit in de besluitvorming zal men het patroon van beslissingsbevoegdheden moeten spreiden over vrijwel de gehele organisatie.

Daarbij kan zich het probleem voordoen dat, gezien de aard en de belangrijkheid van een beslissing, delegatie naar een lager niveau wenselijk te achten is, er in die beslissing aspecten moeten worden verwerkt die buiten het gezichtsveld of oordeelsvermogen van de betrokken functionaris vallen. Dit zal bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als bij de besluitvorming een specialistische inbreng van bepaalde staforganen nodig is. Onder meer Newman, Summer en Warren (blz. 73) geven als één van de middelen om te voorkomen dat in die gevallen de besluitvorming terug zou moeten vallen op een hoger niveau in de organisatie de mogelijkheid tot het voorschrijven van wat zij noemen "compulsory consultation" dan wel het verlenen van "concurring authority" aan één of meer staforganen (zie paragraaf 3.2.).

Dit stelsel wordt - zoals eerder gesteld - moeilijk hanteerbaar en schiet veelal zijn doel voorbij als het gaat om een groot aantal te raadplegen functionarissen of organen. Dan ontstaat al snel het gevaar van een zeer trage schriftelijke voorbereiding. Een oplossing kan dan zijn de te raadplegen functionarissen gezamenlijk het probleem voor te leggen. Vooral bij ad hoc problemen kan een dergelijke samenspraak de flexibiliteit van de organisatie verhogen. Het gaat hier dan veelal om horizontaal overleg in de organisatie. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat indien deze vorm van horizontaal overleg in groter verband met een hoge frequentie plaatsvindt men zich moet afvragen of de organisatiestructuur als zodanig wel juist is. Een andere verdeling van taken over afdelingen, directies of zelfs departementen zou dan wellicht tot een vermindering van de overlegbehoefte kunnen leiden, zowel wat betreft de frequentie van het overleg als wat betreft het aantal daarbij betrokken personen.

Dit is onzes inziens een van de belangrijke aspecten bij de beoordeling van het vraagstuk van de interdepartementale taakverdeling, zeker bij vraagstukken als die van de departementale taken ten aanzien van de politieorganisatie en bij het vraagstuk van de organisatorische plaats van het landbouwonderwijs.

g. Motivatie door participatie

Van het deelnemen aan commissie-activiteiten kan op de deelnemers een sterk motiverende werking uitgaan. Men krijgt het gevoel "erbij te horen" en als men zich herkent in het resultaat van de activiteiten, kan daar een sterk stimulerende invloed van uitgaan. Ook als een bepaalde beslissing in feite onvermijdelijk is, kan het groepsberaad ertoe leiden dat inzicht hieromtrent doorbreekt en aanvankelijke weerstanden worden onderdrukt. Anderzijds moet het niet worden uitgesloten dat bestaande verschillen in inzicht door het groepsberaad juist worden verscherpt. Ook zal men zich moeten realiseren dat het creëren van overlegsituaties verwachtingen wekt met betrekking tot de invloed die de participanten op de uiteindelijke besluitvorming kunnen hebben. Niet zelden treden frustraties op, waardoor de kans op het optreden van enige van de in paragraaf 4.2. genoemde nadelen groter wordt.

Het instellen van commissies op grond van dit motief vereist derhalve het nodige psychologisch inzicht en daarnaast ook een zorgvuldige begeleiding.

h. Vermijden van actie

Lag aan de voorgaande motieven ten grondslag te komen tot een betere besluitvorming, het kan niet worden ontkend dat een commissie zich naar haar aard leent om "misbruikt" te worden, voor zover de leden zich bewust of onbewust hiertoe lenen.

Er bestaan verscheidene mogelijkheden om door middel van het instellen van commissies te manipuleren (zie bijvoorbeeld La Consultation, blz. 899, e.v.).

Hiervan noemen wij de volgende:

- Raadpleging van een commissie wordt gebruikt om een beslissing uit te stellen, bijvoorbeeld indien men een op dit moment onvermijdelijk lijkende beslissing door de vertraging welke het commissiewerk met zich brengt, alsnog probeert te verhinderen (ijskast-functie).
- Raadpleging kan een alibi zijn om niets te veranderen, hetgeen kan worden bereikt door de commissie zodanig samen te stellen dat overeenstemming bij voorbaat uitgesloten moet worden geacht.
- Raadpleging kan fungeren als middel om verantwoordelijkheden af te schuiven welke men zelf niet durft of wenst te dragen.
- Raadpleging kan op zodanig enge voorwaarden geschieden dat een voorgenomen beslissing door de commissie alleen maar kan worden bevestigd.

Hoewel het van realiteitszin getuigt te onderkennen dat ook dergelijke motieven een rol kunnen spelen, zal hier in het navolgende niet van worden uitgegaan.

4.3. Mogelijke nadelen van het gebruiken van commissies

Er is wellicht geen orgaan in de moderne organisatie te noemen dat er bij de beoordeling slechter van af komt dan de commissie.

Aan een commissie kleven dan ook een aantal nadelen. Wij noemen wederom de belangrijkste, te weten:

- a. groot tijdsbeslag en hoge kosten;
- b. gevaar van compromisoplossingen;
- c. gebrek aan besluitvaardigheid;
- d. opsplitsen van verantwoordelijkheid;
- e. tirannie van de minderheid;
- f. mogelijkheid tot manipulatie.

De instantie, welke een commissie in het leven roept, dient zoals reeds is gememoreerd zich van deze nadelen terdege bewust te zijn en te overwegen of een andere wijze van besluitvorming niet de voorkeur verdient.

a. Groot tijdsbeslag en hoge kosten

De werkwijze van een commissie brengt vaak met zich mede dat het aantal manuren groot is. Ieder lid moet volop de gelegenheid hebben zijn standpunt naar voren te brengen en het nader toe te lichten. Discussie moet immer mogelijk zijn. Vooral als wordt gepraat tot er overeenstemming is, wordt het een tijdrovende aangelegenheid. Parkinson trok dit in het belachelijke door in zijn "law of triviality" te stellen dat de aan een agendapunt bestede tijd omgekeerd evenredig is met het geldelijke belang daarvan.

Maar ook als een commissie doelmatiger functioneert is het een relatief duur orgaan. De voor dit werk geschikte functionarissen behoren in het algemeen niet tot de laagst betaalden in de organisatie. Heeft een lid een jaarsalaris van f 60.000,- dan komt dit neer op f 30,- per uur, afgezien van enige opslag voor "overhead" kosten. Het deelnemen aan het commissieberaad impliceert bovendien dat men zich niet met zijn normale werkzaamheden kan bezighouden en het gevaar bestaat dat de aandacht van zijn eigen taak wordt afgeleid. Men ziet dan ook wel het verschijnsel dat door een te groot tijdsbelag de deelnemers geleidelijk aan meer wegblijven met de kans dat het commissiewerk gaat verzanden.

In het gunstigste geval stuurt men daarbij een "tweede man", die zich echter vaak minder bevoegd voelt (en het soms ook werkelijk is). Dat remt dan ook weer de besluitvorming.

b. Gevaar van compromisoplossingen

Eén van de potentieel grootste nadelen is dat het beraad tendeeft in de richting van een compromis op basis van de gemeenschappelijke noemer van de verschillende standpunten. Dit nadeel zal des te meer

klemmen naarmate de visies der leden meer uiteenlopen en men toch tot unanimiteit wil komen. Niet elk compromis behoeft op zich verwerpelijk te zijn, (in vele overlegorganen waar de overheid zich te zamen met andere belanghebbenden over in te nemen standpunten beraadt, is het compromis vaak essentieel) maar anderzijds behoeft de gulden middenweg niet zonder meer het pad te zijn dat rechtstreeks tot het doel voert.

c. Gebrek aan besluitvaardigheid

Het gevaar bestaat dat de commissie zich in de beschikbare tijd teveel verdiept in details en bijsomstigheden, waardoor het moeilijk wordt tot concrete resultaten te komen. Bovendien werkt de besluiteloosheid in de hand dat de voorzitter of één van de meer krachtige leden de commissie tot een bepaald besluit forceert, immers het komt niet zo vaak voor dat er werkelijk sprake is van een waarlijk groepsgezag (Koontz en O'Donnell, blz. 384-385).

Bijna altijd komt er iemand als leider in de groep naar voren. Maar wanneer iemand dominant wordt, verandert de aard van de commissie van een besluitvormings- of overleggroep bestaande uit gelijken, tot een groep bestaande uit een leider en een aantal volgers of adviseurs. Het komt dan ook vaak voor dat leidinggevende functionarissen zichzelf wijsmaken dat commissies werken overeenkomstig de beginselen van groepsleiding met een groep bestaande uit gelijken, terwijl feitelijk de groep is ontaard in ondergeschikte adviseurs en soms zelfs hoofdzakelijk bestaat uit ja-knikkers.

Als de commissie niet meer functioneert als een groep van gelijken en vooral als de bijeenkomsten telkens de confrontatie van twee of meer verschillende kampen betekenen, kan deze situatie tot gevolg hebben dat de besluiten of adviezen slechter zijn dan de eerder signaleerde compromissen.

d. Opsplitsing van verantwoordelijkheid

Het inschakelen van een commissie kan formeel of gevoelsmatig impliceren dat bepaalde bevoegdheden door de individuele beslisser worden gedelegeerd aan de groep. Een commissielid zal in het algemeen een geringere verantwoordelijkheid voelen dan het geval zou zijn wanneer hij persoonlijk zou zijn belast met dezelfde opdracht. Dit kan tot een wat vrijblijvende opstelling van de commissieleden leiden, hetgeen de kwaliteit van het advies of van het besluit niet ten goede komt.

Ook de individuele beslisser die de commissie heeft ingeschakeld, kan daardoor de neiging krijgen zich minder verantwoordelijk voor de besluiten te voelen. Dit ondanks de in de organisatietheorie steeds gehanteerde regel dat het delegeren (dus ook het delegeren aan commissies) de verantwoordelijkheid niet wegneemt.

e. Tirannie van de minderheid

Het eerder gesignaleerde verschijnsel dat commissies in het algemeen naar unanimiteit van advies of besluit streven, brengt leden die een minderheidsstandpunt aanhangen in een sterke positie.

Het hardnekkig blijven bij het eigen standpunt kan uitmonden in ware tirannie door zich te onthouden van het luisteren naar het oordeel van de meerderheid.

f. Mogelijkheid tot manipulatie

Daniël Bell (blz. 7) wijst erop dat "the evident danger is that they simply become one or more means of increased government manipulation of public opinion". Hij voegt daar echter onmiddellijk aan toe:

"This danger is less real than it might seem, however, for government is not a monolith, shooting out orders from some central source, but a hydra-headed body with diverse interest and looking in different directions".

Niettemin is het van belang er op bedacht te zijn dat men - wellicht onbewust - via het commissiewerk mensen of groepen kan inkapselen of manipuleren of dat het werk van de commissie als zodanig kan worden ervaren, ook als men er van uitgaat (zoals wij onder 4.2. sub h. stelden) dat manipulatie niet het motief is geweest tot het instellen.

4.4. Slotopmerking

De pro's en contra's verbonden aan commissies overziende, ligt de conclusie voor de hand dat niet al te vlot tot het instellen van commissies dient te worden overgegaan. Allereerst dient te worden overwogen of andere alternatieven wellicht toch niet de voorkeur verdienen. Genoemd zijn in dit verband individuele besluitvorming en het inschakelen van staffunctionarissen of externe deskundigen.

5. Voorwaarden voor doelmatig functioneren van commissies

5.1. Inleiding

In het voorgaande is gebleken dat er vele soorten commissies zijn welke om geheel verschillende redenen in het leven kunnen zijn geroepen.

Hoewel er vele verschillen te noemen zijn voortvloeiend uit de aard van de taakopdracht en de te volgen werkwijze, en derhalve de bezinning op voorwaarden voor het doelmatig functioneren van geval tot geval bezien moet worden, is het toch mogelijk een aantal algemene aspecten daarvan in het kort te memoreren. Noodzakelijkerwijze moeten wij ons daarbij tot een aantal algemeenheden beperken. Wij willen daarbij achtereenvolgens aan de orde stellen:

- de samenstelling;
- het aantal leden;
- de voorzitter;
- de secretaris;
- de taakopdracht
en wat de functioneringsaspecten betreft:
- het communicatie-aspect verdeeld in interne communicatie (dat wil zeggen binnen de commissie zelf) en externe communicatie (in relatie tot de omgeving);
- het beheersingsaspect naar doelstellingbewaking en tijdbewaking.

5.2. Samenstelling

Heeft de daartoe bevoegde leiding, na overweging van voorgaande voor- en nadelen, besloten de commissie in te stellen, dan dient vervolgens de commissie te worden samengesteld. De wijze waarop dit zal gebeuren, is niet uniform; deze hangt in grote mate af van aard en doel van de commissie. Betreft het een orgaan dat zijn activiteiten binnen de organisatie zelf ontplooit, dan blijft een formeel schriftelijk instellingsbesluit in vele gevallen achterwege. Treedt de commissie naar buiten - in de overheids sfeer treft men er vele aan - dan is een dergelijk besluit, soms bij wet, veelal vereist. In samenhang hiermee loopt ook de wijze waarop de personen die deel gaan uitmaken van de commissie worden verkozen of aangewezen, uiteen. Gaillat (blz. 892) onderkent in dit verband verschillende mogelijkheden:

- a. de instellende instantie wijst naar eigen inzicht de leden aan en kan hen indien dit noodzakelijk wordt geacht op elk moment vervangen; dit is, naar de mening van de schrijver, een in de overheids-sfeer weinig voorkomend geval;
- b. de benoeming is beperkt tot bepaalde categorieën:
 - zonder keuzevrijheid: de leden hebben qualitate qua zitting in de commissie;
 - met keuzevrijheid: de groepen die zijn vertegenwoordigd liggen vast terwijl het aan deze groepen zelf wordt overgelaten vertegenwoordigers aan te wijzen;
 - gezamenlijke benoeming door de verschillende instanties;

- c. de benoeming op voordracht; hierbij beschikt als het ware zowel de betrokken groepering als de instellende instantie over een gedeelte van de bevoegdheid om een lid te benoemen;
- d. coöptatie;
- e. verkiezing.

Uit deze opsomming blijkt wel dat de instellende instantie het zelf lang niet altijd in de hand heeft dat de meest geschikte personen in de commissie worden benoemd. Toch is het in het belang van alle partijen om bekwame functionarissen te benoemen. Niet alleen moeten zij voldoende representatief zijn om de belangen van hun groep te vertegenwoordigen en de daartoe vereiste bevoegdheden hebben, dan wel voldoende bekwaam zijn op hun vakgebied om het door hen te verzorgen aspect op de juiste wijze te verzorgen. Tevens dienen zij in staat te zijn om effectief in een groep te functioneren. Zij moeten derhalve over voldoende speelruimte en capaciteit beschikken om een wezenlijke bijdrage tot het commissieresultaat te leveren, zodat dit niet het karakter krijgt van een slap compromis of slechts de mening weergeeft van één of enkele sterke leden. Hiertoe is het onder meer een vereiste dat de leden in het algemeen van ongeveer hetzelfde niveau in de organisatie moeten zijn en onafhankelijk genoeg van elkaar staan om niet voor represailles te hoeven vrezen (Koontz en O'Donnell, blz. 401).

5.3. Aantal leden

Te voren dient de instellende instantie te hebben beslist omtrent het aantal leden. Een precies getal hieromtrent blijkt echter niet te geven.

De aanbevelingen welke in de literatuur worden gedaan omtrent het maximaal toelaatbare aantal leden, zijn niet eensluidend. Newman (blz. 234) beperkt het aantal leden tot maximaal drie à vier, Berwitz (blz. 110-124) tot maximaal zeven, terwijl Koontz en O'Donnell (blz. 400) denken aan vijf of zes leden en niet meer dan vijftien à zestien.

De achterliggende gedachte is dat met het groter worden van het aantal leden het besluitvormingsproces onevenredig moeilijker wordt. Niettemin zal men vooral wanneer sprake is van belangenbehartiging en een groot aantal groeperingen dient te zijn vertegenwoordigd de commissie moeilijk van beperkte omvang kunnen houden. Ook wanneer het te bestrijken probleemgebied veel samenhangende aspecten vertoont, of wanneer een evenwichtige samenstelling een aantal uiteenlopende keuzecriteria moeten gelden, zal het aantal leden vrij groot moeten zijn.

De samenstelling is in die gevallen dan wellicht optimaal, het doelmatig functioneren kan dan echter wel in gevaar komen. In die gevallen zal het werk van de commissie zodanig dienen te zijn geconstrueerd dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de fase van het algemeen beraad, de fase van de meer gedetailleerde standpuntbepaling en de fase van de definitieve standpuntbepaling. Met name in de tweede fase zal men er dan toe over moeten gaan om hetzij bepaalde personen

hetzij subgroepen met een belangrijk deel van de voorbereidende werkzaamheden te belasten.

Moeilijker bestuurbaar wordt het commissiewerk wanneer dergelijke subgroepen eveneens een grote omvang krijgen, bijvoorbeeld als gevolg van het streven naar representativiteit ook in de subgroepen. Dan zal men veelal een nog verder "gelaagde" beslissingsvoorbereiding te zien krijgen, waardoor de coördinatieproblematiek enerzijds steeds groter wordt, maar tegelijkertijd het besluitvormend vermogen door het groot aantal participanten kleiner.

Nog moeilijker wordt het als tussen commissie en subcommissies in de personele sfeer weinig of geen samenhang bestaat in die zin dat zij alle door verschillende leden bezet worden.

Dat uit zulke structuren vaak weinig slagvaardige conglomeraten ontstaan, kan met verschillende voorbeelden worden aangetoond. Zo heeft de Academische Raad met zijn vele secties en commissies zozeer met dit probleem te kampen, dat het nodig werd geoordeeld een onderzoek naar het functioneren van deze raad en zijn organen in te stellen. Het hierover uitgebrachte rapport geeft inderdaad geen optimistisch beeld over dit functioneren.

Naarmate men nu het subcommissiewerk meer kan verzelfstandigen - en dus de subcommissies meer kan laten ontwikkelen tot autonome commissies - zal dit probleem weer minder kunnen worden. Evenals in elke andere organisatievorm dient dan ook bij meer complexe commissiestelsels het streven naar maximale delegatie een belangrijk uitgangspunt voor de taakopbouw te zijn. (Afgezien van de altijd geldend blijvende vraag of voor een bepaalde besturingsproblematiek het commissiestelsel wel de meest geschikte oplossing is; zie paragraaf 4.3.).

5.4. De voorzitter

Een zeer belangrijke rol is weggelegd voor de voorzitter. "The success of a committee will never be greater than the skill of the chairman" (blz. 402). Hetgeen in het voorgaande werd gesteld omtrent de verschillende wijzen van benoeming van de commissieleden, geldt tot op zekere hoogte ook voor het aanwijzen van de voorzitter. Hij kan worden aangewezen door de instellende instantie, hij kan door de leden van de commissie uit haar midden worden verkozen, naast de mogelijkheden van benoeming tussen deze twee "uitersten".

De invloed welke de voorzitter uitoefent op het werk van de commissie, wordt in hoofdzaak bepaald door twee factoren, te weten de formele taken (functiegebonden factoren) die hij in het kader van het commissiewerk dient te vervullen en zijn persoonlijke wijze van optreden in de commissie (persoonsgebonden factoren). Wat de functiegebonden factoren van de voorzitter betreft stelt Gaillet (blz. 892) het volgende:

"Son statut privilégié lui donné en principe un rôle prépondérant qu'on poussait resumer ainsi:

- souvent, l'organisme consultatif n'est réuni qu'à l'initiative

- du président;
- souvent, il fixe l'ordre du jour, seul ou avec des personnes désignées à l'avance;
 - il répartit les dossiers entre les rapporteurs qu'il peut nommer;
 - il mène les débats en intervenant généralement sur le fond;
 - il distribue la parole, etc."

Al naar gelang zijn aard kan hij formeel of informeel optreden, de rol van "advocaat van de duivel" vervullen of door een humoristisch woord de spanning breken.

In alle gevallen behoort het primair tot zijn taak ervoor te zorgen dat de commissie haar gestelde doel verwezenlijkt. Vanzelfsprekend dient hij zich hierbij gesteund te weten door bekwame, met zorg geselecteerde commissieleden.

5.5. De secretaris

Een belangrijke rol is tevens weggelegd voor de secretaris die eveneens op verschillende wijzen kan worden benoemd, zelfs in bepaalde gevallen formeel geen lid van de commissie behoeft te zijn. Onderscheid moet worden gemaakt tussen het formele secretariatschap en de functie van rapporteur. De formele secretariatsfunctie zou kunnen worden gezien als die welke de voorzitter bijstaat bij diens organiserende en regelende taak en waaraan tevens de zorg voor de verslaglegging van het vergadergebeuren is toevertrouwd, terwijl de rapporteur gestalte geeft aan de besluitvorming door het concipiëren van discussiestukken en eventuele uiteindelijke rapporten, memoranda, e.d. Beide functies kunnen in dezelfde persoon zijn verenigd maar naarmate de door de commissie te behandelen onderwerpen meer specifiek vaktechnische aspecten bevat op gebieden waarop de secretaris geen deskundige is, zal het meer wenselijk zijn voor de rapportering in de ruime zin des woords een afzonderlijke rapporteur of afzonderlijke rapporteurs aan te wijzen. De secretaris zal dan veelal toch belast zijn met de zorg van de materiële vormgeving, voortgangsbe-waking, e.d.

Twee mogelijke probleemgebieden verbonden aan het secretariaat, dienen nog te worden gememoreerd.

In de eerste plaats is er de mogelijkheid van een rolconflict als de secretaris part-time aan de commissie is toegevoegd.

Dit rolconflict kan zowel op de tijdsbesteding als op de inhoudelijke kant van het commissiewerk betrekking hebben. Het laatste kan het geval zijn als de secretaris ter beschikking is gesteld door een orgaan dat een specifiek belang heeft bij de uitkomsten van de commissiewerkzaamheden. In dat geval stelt de functie hoge eisen aan de onafhankelijkheidseigenschappen van de secretaris, maar evenzeer aan de bereidheid van zijn eigenlijke werkgever om hem in het kader van de commissiewerkzaamheden onbeïnvloed te laten functioneren. Ter voorkoming van conflicten ten aanzien van de tijdsbesteding zullen zo veel mogelijk vooraf duidelijke afspraken moeten worden gemaakt. Ook dit is een reden om een verantwoord werkplan als bedoeld

in 5.9 en 5.10 op te stellen.

Een ander probleem kan ontstaan als de voorbereidende werkzaamheden zo omvangrijk zijn dat een aantal functionarissen verschillende deskundigen als "bureau" aan de commissie worden toegevoegd.

Als daarbij de leden van de commissie slechts part-time deze taak vervullen, dient men bedacht te zijn op het gevaar van een verminderende invloed van de zienswijze van de commissieleden. Soms gaat dit zover dat het bureau de sturende taak van de commissie dreigt over te nemen.

5.6. Taakopdracht

Wil de commissie succesvol aan het werk kunnen gaan, dan is het van groot belang dat haar taakopdracht zo duidelijk mogelijk vaststaat. Elk lid dient te weten waar het aan toe is. Dit houdt in dat tevoren de nodige aandacht is besteed aan het op duidelijke wijze formuleren van deze opdracht en dient aangegeven te zijn aan wie dient te worden gerapporteerd.

Wanneer ter oplossing van een gerezen probleem een commissie ad hoc wordt ingesteld zal de formulering van de opdracht doorgaans niet op moeilijkheden stuiten. Anders is het met bepaalde studiecmissies die veel meer in het donker van start gaan. Onbekendheid met de vele implicaties van de problematiek maken het vooraf onmogelijk om een gestructureerde taakopdracht te verstrekken. De commissie kan in zo'n geval bijvoorbeeld worden opgedragen haar werkzaamheden te beginnen met het formuleren van haar eigen opdracht, welke na goedkeuring door de insteller vervolgens wordt uitgevoerd.

In vele gevallen dat commissies worden ingesteld, is het nuttig en noodzakelijk dat de werkzaamheden in de tijd worden geprojecteerd, door vast te stellen op welke tijdstippen of na beëindiging van welke deelactiviteiten dient te worden gerapporteerd. Is dit voor de insteller onmogelijk dan kan een dergelijke planning ook aan de commissie worden opgedragen, welke dan haar eigen werkprogramma ter goedkeuring voorlegt.

Bij de instelling kan tevens worden geregeld of de activiteiten van de commissie openbaar zijn of niet. In het "Ontwerp van een wet, houdende regelen betreffende het functioneren in openbaarheid van de centrale overheid" wordt bepaald dat:

- a. door de minister of onder zijn verantwoordelijkheid genomen besluiten, houdende algemeen verbindende regels openbaar gemaakt moeten worden, evenals
- b. het overige door hem of onder zijn verantwoordelijkheid gevoerde bestuur, zomede bestuursvoornemens, hetzij in afgeronde, hetzij in voorlopige vorm, zodra met het oog op een goede en democratische bestuursvoering opinievorming daaromtrent van belang is, en ten slotte
- c. adviezen, ter voorbereiding van het bestuur door niet-ambtelijke adviesinstanties uitgebracht, zodra deze zijn ontvangen.

Slechts in bepaalde genoemde gevallen dat ernstige schade mag worden verwacht, kan van het in het bovenstaande gestelde worden afgeweken. Dit betreft de zogenaamde actieve openbaarmaking. Maar ook is in het voorstel de passieve openbaarmaking geregeld, hetgeen inhoudt een "recht op informatie" voor de burgers en wel in deze zin, dat een verplichting is opgenomen tot inwilliging van verzoeken om informatie.

In bepaalde organisaties is openbaarheid soms zo geregeld dat buitenstaanders de commissievergaderingen kunnen bezoeken (de publieke tribune) en dat alle stukken ter visie liggen.

Dit wordt door sommige leden als hinderlijk ervaren en kan van invloed zijn op het besluitvormingsproces. Buiten de officiële contacten om - wandelgangen, telefoon bijvoorbeeld - vindt dan wel een deel van de beraadslagingen plaats. Te vermijden is dit waarschijnlijk niet. Wel is het een indicatie van het belang dat bij het instellen van de commissie duidelijke richtlijnen worden verschaft omtrent de manier waarop openbaarheid dient te worden toegepast.

Ten slotte dient in de opdracht aan de commissie een aantal specifieke bevoegdheden te zijn geregeld:

- zoals eerder ter sprake kwam: de bevoegdheid van de commissie om besluiten te nemen. In andere gevallen de bevoegdheid tot het uitbrengen van een - al of niet bindend - advies.
- De bevoegdheid om informatie in te winnen dient te worden geregeld, hetzij doordat bepaalde functionarissen kunnen worden geraadpleegd, hetzij dat bepaalde stukken, documenten, enz., ter inzage beschikbaar kunnen komen.
- De bevoegdheid tot het inschakelen van bepaalde functionarissen ter verlichting van de administratieve werkzaamheden van de commissie. Zo kunnen één of meer rapporteurs aan de commissie worden toegevoegd die een belangrijke taak krijgen bij het concipiëren van rapporten.

Met name in geval deze functionarissen niet "full time" voor de commissie werken kunnen er, zoals eerder is vermeld, problemen ontstaan.

5.7. Interne communicatie

Het ligt niet in de bedoeling van deze studie op uitputtende wijze een behandeling te geven over richtlijnen welke gelden voor doelmatig vergaderen.

Dit zou namelijk inhouden dat uitvoerig ingegaan zou moeten worden op allerlei vormen van vergadersystemen en -technieken, op accommodatievoorzieningen, op persoonlijke communicatievaardigheden, e.d. Hier voor zij verwezen naar de zeer uitgebreide literatuur over dit onderwerp.

Gezien echter het grote belang van het doelmatig vergaderen voor het goed functioneren van commissioraal overleg, willen wij toch enkele algemene opmerkingen maken.

In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat de interne communicatie van de commissie voor een belangrijk deel ook schriftelijk, dus buiten de vergadering om, zal moeten plaatsvinden. Een goed gedocumenteerde en wat minstens zo belangrijk is: een goed gedoseerde en systematisch geordende informatieverstrekking aan de leden is vaak in hoge mate bepalend voor de effectiviteit en het tempo waarmee de commissie tot de kern van het door haar te behandelen vraagstuk kan doordringen. Evenzeer is een goede en systematische verwerking van tussentijdse conclusies in de vorm van (delen van) concept-eindrapporten van doorslaggevend belang voor de duidelijkheid, consequente lijn en het tempo van het werk van de commissie. Kort gezegd: het tijdsbeslag voor de leden (en daarmee de kosten van het commissiewerk) zowel als de doorlooptijd van de door de commissie te verrichten studie, zijn in grote mate afhankelijk van de schriftelijke communicatie.

Verder is het veelal gewenst om hetzij bij de instelling, hetzij in de eerste fase van het functioneren van de commissie duidelijke afspraken te maken omtrent de voorwaarden waaraan de verslagen van de besprekingen moeten voldoen. Als uitersten zouden kunnen worden genoemd: enerzijds in het geheel geen verslagen omdat de resultaten van de discussies toch worden vastgelegd in een rapport, en anderzijds een woordelijk verslag van het besprokene. De keuze van vorm en detaillering van het vergaderverslag is van een aantal factoren afhankelijk, waarvan wij noemen:

- de mate waarin het verslag ook een externe functie moet vervullen (zoals rapportering omtrent de stand van zaken aan de instellende instantie, het afleggen van verantwoording tegenover de achterban van de leden, informatieverstrekking in ruimere kring op grond bijvoorbeeld van openbaarheidseisen e.d.);
- sfeer en onderling vertrouwen binnen de commissie die het in meer of mindere mate nodig kunnen maken dat formeel kan worden teruggeroepen op wat vroeger is gezegd;
- het tijdstip waarop met het redigeren van een eventueel eindrapport wordt begonnen; naarmate dit tijdstip verder weg gelegen is, zal vastlegging van het besprokene als basis van de uiteindelijke rapportering meer van belang zijn.

Maar evenzeer is de mondelinge communicatie en met name die binnen de vergadering van belang. Afhankelijk van de aard van de probleemstelling zal het communicatiepatroon binnen de vergadering moeten variëren.

Zo geeft Luyk (blz. 35 e.v.) een onderscheid in gesprekspatronen al naar gelang het betreft een actieve informatieve vergadering, een passieve informatieve vergadering, een probleemoplossende vergadering en een besluitvormende vergadering.

Kortheidshalve zij verder naar deze publikatie verwezen. Wij volstaan verder met het vermelden van enkele eisen, die in aansluiting aan hetgeen omtrent de rol van voorzitter en secretaris reeds naar voren werd gebracht, aan de leden worden gesteld. Voor iedere deelnemer geldt dat hij:

- goed voorbereid op de vergadering moet komen;
- positief mee moet denken met de anderen;

- zich aan het onderwerp moet houden;
- gedisciplineerd moet optreden;
- niet in herhalingen moet vervallen;
- zindelijk moet redeneren en misverstanden trachten te vermijden;
- duidelijk zijn standpunt naar voren moet brengen, eventueel met overtuigingsmateriaal, dat zo mogelijk tijdig van tevoren aan de andere leden is toegezonden.

Het blijkt dat naast bekwaamheid en capaciteit van de leden ook de juiste mentaliteit nodig is voor het bereiken van het doel. Het voordeel dat in dit geval gelegen is in de mondelinge communicatie, bestaat in het confronteren van verschillende meningen. De feitelijke combinatie van mensen met ieder een eigen inbreng aan kennis, ervaring en opvattingen kan dan meer opleveren dan de optelsom van de individuele inbreng.

5.8. Externe communicatie

De externe communicatie is te onderscheiden naar twee richtingen, te weten

- a. informaties van de omgeving naar de commissie toe,
- b. de rapportering naar buiten.

Uitdrukkelijk zij hierbij vermeld dat het verschil in beide informatiestructuren niet alleen een kwestie van richting is. De mogelijkheid bestaat dat de commissie vanuit een zeer breed omgevingsveld veelsoortige informatie dient te verwerken, terwijl het bestemmingsveld van haar bevindingen zeer beperkt, soms zelfs een enkele opdrachtgever kan zijn. Omgekeerd kan de commissie door de aard van haar samenstelling weinig of geen behoefte hebben aan informatie uit haar omgeving anders dan die waarover de eigen leden beschikken, terwijl het verspreidingsgebied zeer ruim is. Gegeven deze veelzijdigheid en gezien de beperkingen die aan dit artikel moeten worden gesteld, moet worden volstaan met enige algemene kanttekeningen.

Ad a.

De informatiestroom naar binnen.

Zo mogelijk dient reeds bij het instellingsbesluit, althans in grote lijnen, te worden aangegeven welke bevoegdheden de commissie bezit met betrekking tot het vragen van informatie aan personen en instanties buiten de commissie en onder welke voorwaarden (geheimhouding, terugrapportering, e.d.) van dit informatierecht gebruik kan worden gemaakt.

Veel vertragingen en soms zelfs het verzanden van het werk van de commissie, zijn het gevolg geweest van het niet goed of niet tijdig regelen van dit aspect. Ook zal dienen te worden geregeld, eventueel niet bij instelling maar in het door de commissie op te stellen werkplan, op welke wijze de commissie de informatievoorziening tot stand doet komen.

Ook hier is sprake van een breed scala van mogelijkheden, zoals:

- kennisneming van reeds voor andere doeleinden opgestelde informatie (statistieken, rapporten, dossiers, archieven);
- door of in opdracht van de commissie op te stellen en uit te voeren

enquêtes;

- het horen van individuele personen;
- het organiseren van "hearings";
- het doen verrichten van deskundigenonderzoekingen.

Een goede bezinning op de hierbij te voeren methodiek en de aan te boren bronnen is enerzijds noodzakelijk om een voor de oordeelsvorming zo volledig mogelijk informatie te verkrijgen en kan anderzijds voorkomen dat veel onnodig werk wordt gedaan als zou blijken dat veel van de te verzamelen en te verwerken informaties en wellicht zelfs een deel van de oplossingen elders reeds beschikbaar zijn.

Ad b.

De informatiestroom naar buiten.

In veel gevallen zal de informatie naar buiten de vorm hebben van een schriftelijke communicatie door middel van tussentijdse rapporten, eindrapporten, e.d. Ook ten aanzien hiervan moge worden volstaan met enkele algemene opmerkingen en een verwijzing naar de ook over dit onderwerp beschikbare uitgebreide literatuur. (Opgemerkt zij dat in par. 5.6 reeds enige aandacht is besteed aan de openbaarheid, de hieronder volgende opmerkingen hebben meer betrekking op de vorm van de communicatie).

De schriftelijke communicatie voor dit doel heeft op zich een aantal voordelen boven de mondelinge vorm. Er is minder kans op misverstanden daar een ieder op dezelfde tekst kan teruggrijpen. De reproductietechniek stelt in staat al degenen die zijn geïnteresseerd, te bereiken. Tabellen e.d. kunnen praktisch alleen schriftelijk worden doorgegeven. Betreft het een uitgebreide problematiek dan kan een ieder in eigen tempo het geschrevene tot zich nemen in de volgorde welke men verkieslijk acht. Het rapport kan worden bewaard en krijgt daardoor een permanent karakter.

Aan de geschreven tekst wordt doorgaans meer zorg besteed, waardoor de kans op misverstanden afneemt.

Willen deze voordelen tot hun recht komen, dan dient wel aan een aantal eisen te zijn voldaan. De Boer (blz. 13 e.v.) stelt: "Een rapport moet zo beknopt zijn als de duidelijkheid toelaat en daarbij zo volledig als voor het bereiken van het doel van het rapport nodig is. Het moet de vragen van de lezer beantwoorden op een wijze die misverstand uitsluit.

De conclusies van het rapport moeten zo objectief mogelijk en ten volle verantwoord zijn, terwijl daarbij zo nodig de grenzen van de geldigheid van die conclusies moeten zijn aangegeven. Een juiste, correcte toon van het rapport en een goede uiterlijke verzorging komen het rapport ten goede". Het begrip "objectief" vereist ons inziens echter een nadere nuancering. Veel overwegingen, standpunten en zelfs conclusies zullen mede door subjectieve uitgangspunten zijn bepaald. De objectiviteit moet dan zo worden geïnterpreteerd dat deze uitgangspunten in voldoende mate worden geëxpliciteerd. Een ander vorm waarin de eis van objectiviteit tot uitdrukking zal

kunnen komen is dat bij verschillen in standpunten of meningen de onderscheiden varianten daarin op evenwichtige wijze worden verwerkt.

Men kan met de mening van de geciteerde auteur instemmen als hij zegt dat deze eisen voor zich zelf spreken, maar dat in de praktijk wel blijkt dat het nogal eens moeite kost om er aan te voldoen.

Toch zal men zich ook moeten bezinnen op de vraag of naast de schriftelijke presentatie een mondelinge niet is gewenst of zelfs noodzakelijk is.

Een mondelinge presentatie, hetzij alleen aan de opdrachtgever hetzij aan - in sommige gevallen zelfs zeer grote - groepen van belanghebbenden, kan verschillende functies vervullen, zoals het vergroten van de overtuigingskracht, het verduidelijken van de standpunten naar aanleiding van gerezen vragen, het geven van meer achtergrondinformatie.

Maar ook kan, vooral bij tussentijdse rapporten, deze mondelinge presentatie, mits op de juiste wijze georganiseerd en voldoende discussiepunten biedend, een aanvullende informatiestroom naar binnen, ter perfectionering van het eindresultaat bewerkstelligen.

Hoewel met deze opmerkingen geenszins kan worden beoogd een bepaalde receptuur voor te schrijven, dienen zij toch te worden gezien als een accentuering van het belang van het opstellen van een goed werkplan als kader voor de activiteiten van de commissie. Zulk een werkplan kan dan tevens zowel intern als extern de basis vormen voor de kwalitatieve beheersing van de commissie-activiteit, waarover in het navolgende enige opmerkingen zullen worden gemaakt.

5.9. Doelstellingbewaking

Het is de taak van elke organisatie ervoor te zorgen dat het proces beheerst verloopt, dat wil zeggen overeenkomstig de bedoelingen. Dit geldt eveneens voor de commissie bij het uitvoeren van haar taakopdracht.

De mogelijkheden tot kwantitatieve meetbaarheid bij deze processen zijn gering en het beheersingsinstrumentarium zal dan ook meer kwalitatief van aard zijn.

Gesteld kan worden dat de commissie haar doel heeft bereikt als haar taakopdracht is uitgevoerd. De commissie wordt dan opgeheven tenzij zij andere taken krijgt opgedragen. Toch kan de feitelijke gang van zaken anders verlopen. Ook wanneer na verloop van tijd mocht blijken dat de opdracht welke aan de commissie is verstrekt, weliswaar nog relevant is maar dat de besluitvorming via een ander kanaal doelmatiger kan verlopen, dient de commissie tussentijds van haar opdracht te worden ontheven. Dit impliceert dat de instellende instantie zich regelmatig op de hoogte houdt van de voortgang der werkzaamheden.

Via tussentijdse rapporten - schriftelijk of mondeling - dient de opdrachtgever op de hoogte te blijven in hoeverre de commissie zich aan haar opdracht houdt. Zo nodig stuurt hij bij. Ook kan na verloop van tijd blijken dat de opdracht welke aan de commissie

is verstrekt, niet haalbaar is. Door gewijzigde omstandigheden kan dit het geval zijn.

Tevens kan de oorzaak van het niet bereiken van de doelstelling zijn gelegen in de samenstelling van de commissie. Wat ook de oorzaak moge zijn, de opdrachtgever doet er goed aan de commissie op te heffen en op andere wijze de besluitvorming te verzorgen. Het bovenstaande is geheel gericht op de beoordeling van de vraag of de commissie al dan niet haar activiteiten dient te beëindigen op grond van het bereiken of het niet haalbaar zijn van haar doelstelling. Hoewel ons een aantal gevallen bekend is van het niet tijdig durven of willen nemen van dergelijke beslissingen, heeft de terugkoppeling van de inhoudelijke voortgang van het werk van de commissie aan de opdrachtgever in de meeste gevallen een geheel andere functie. Door deze terugkoppeling wordt de opdrachtgever in staat gesteld om zo nodig nadere richtlijnen voor het werk van de commissie te geven teneinde haar werkzaamheden doelgericht te houden. Ook wordt hierdoor de mogelijkheid gecreëerd van een zodanig voortgangscontact tussen opdrachtgever en commissie dat waar nodig bijvoorbeeld als gevolg van gewijzigde omstandigheden of het niet volledig haalbaar zijn van de doelstelling de taakopdracht van de commissie tijdig kan worden bijgesteld. Zoewel voor deze kwalitatieve activiteitenbeheersing als voor de hierna te noemen tijdbewaking is het eerder genoemd werkplan van de commissie van belang te achten. Dit plan geeft de instellende instantie (waaronder - zeker voor de bij wet ingestelde commissies - ook het parlement is te rekenen) de werkelijke gang van zaken te projecteren op de bedoelde en zo nodig bijsturingsmaatregelen te nemen.

5.10. Tijdbewaking

De commissie doet er goed aan, zoals hierboven werd opgemerkt, bij de aanvang van haar werkzaamheden een werkplan in de tijd te programmeren. Het gevaar is niet denkbeeldig dat de commissie nodeloos in tijdnood komt, hetgeen bij een goede programmering had kunnen worden vermeden.

Uitgegaan zou kunnen worden van het tijdstip waarop het besluit of advies gereed moet zijn. Rekening houdend met de tijd welke nodig is voor het samenstellen en bespreken van het concept-eindrapport resteert de periode welke de commissie voor haar beraadslagingen ter beschikking heeft. Het is in het algemeen doelmatig voor dit tijdvak een vergaderfrequentie vast te stellen op een vaste dag. Tevens kan dan worden vastgelegd hoeveel tijd vóór de vergaderdatum de commissieleden het noodzakelijke voorbereidingsmateriaal ter beschikking moeten hebben.

Kan de commissie haar werkzaamheden zo faseren dat telkens na één of enkele vergaderingen conclusies worden geformuleerd voor de eindrapportering, dan is het aan te raden hiermede niet te wachten tot de uiteindelijke rapporteringsfase, maar deze delen van het eindrapport onmiddellijk in concept aan de leden voor te leggen. Hoewel ook hier geen uniforme richtlijnen zijn te geven, zal het in het algemeen nuttig zijn het werkplan met de daaraan gekoppelde meetpunten voor de voortgangsbewaking op te zetten in de fasering

die overeenkomt met de fasering in probleemoplossings- en besluitvormingsprocessen in het algemeen.

Probleemoplossing houdt in dat allereerst een "diagnose" wordt gesteld zodat duidelijk wordt wat er in feite aan hapert. Een globale diagnose is vaak reeds gemaakt door de instellende instantie die op grond hiervan dan ook aanleiding zag om de commissie in het leven te roepen.

De commissie gaat zich vervolgens bezighouden met het opzoeken van de oorzaken welke tot het probleem hebben geleid. Zijn deze oorzaken eenmaal vastgesteld, dan wordt gezocht naar alternatieve oplossingen welke tot verbetering van de situatie kunnen leiden. Deze alternatieven worden vervolgens geanalyseerd en vergeleken, waarna het beste alternatief wordt gekozen. Gebruikelijk is dat de commissie in haar advies deze keuze motiveert; in bepaalde gevallen blijft een keuze achterwege en beperkt zij zich tot het opsommen en toelichten van enkele alternatieven welke naar haar inzicht in aanmerking komen. In dit laatste geval wordt het aan de instantie aan wie wordt geadviseerd overgelaten de keuze te maken.

Ook als de commissie beslissingsbevoegdheid heeft worden deze fasen doorlopen: diagnose, zoeken naar alternatieve oplossingen, analyse en keuze. Het uitvoeren van het advies of het besluit maakt het nodig een plan van actie op te stellen.

Zeker in het geval dat de commissie beslissingsbevoegdheid heeft, behoort het opstellen van dit plan tot haar taak, maar ook als de commissie slechts adviserende bevoegdheden heeft is het op zijn minst noodzakelijk dat zij zich een inzicht verwerft in de haalbaarheid van haar advies.

5.11. Ad hoc of permanent

De in de voorgaande paragrafen samengevatte richtlijnen zijn niet alleen bedoeld voor commissies met een tijdelijk karakter. Zij gelden evenzeer voor permanente commissies.

Van een aantal van de richtlijnen (betrekking hebbend op samenstelling, aantal leden, voorzitter, secretaris, taakopdracht en interne communicatie) zal dit zonder meer duidelijk zijn.

Maar ook de overige richtlijnen zijn - mutatis mutandis - voor permanente commissies van belang.

Zo kunnen daarbij in plaats van tussentijdse en eindrapporten verslagen per behandeld geval of periodieke rapportering komen.

Ook zijn voor de permanente commissie werkplannen (die dan eventueel de vorm van periodeplannen kunnen hebben) als basis voor tijdbewaking en doelstellingsbewaking van even groot belang als voor commissies met een in de tijd begrensde opdracht. Ook voor als permanent ingestelde commissies is een (periodieke) bezinning op de relevantie van het voortbestaan en het overwegen van andere alternatieven voor de beslissingsvoorbereiding dan de commissie of van alternatieven voor een meer effectieve samenstelling of werkwijze van de commissie zelf, een voorwaarde voor het blijvend doelmatig functioneren.

Geraadpleegde Literatuur.

1. BAUMGARTEN, R. Das Maslow-Konzept: Wunschbild oder Wirklichkeit?, in: Zeitschrift für Organization, Wiesbaden, 44 (1975) nr. 2, blz. 72-78
2. BELL, D. Government by Commission, in: Public Interest, Spring 1966
3. BERWITZ, C.J. The Work Committee - An administrative Technique, in: Harvard Business Review, januari 1952, blz. 110-124
4. Bestuursorganisatie bij de Kabinetsformatie 1971, Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, Den Haag 1971
5. BOER de, H. Schriftelijk rapporteren, Utrecht, 1961
6. BRECH, E.F.L. Organization, the framework of management, tweede druk, Londen, 1965
7. FISCH, G.G. Line-Staff is Obsolete, in: Harvard Business Review, 1961, sept./okt.
8. GAILLAT, G. Aspects psycho-sociologiques de la consultation in: La consultation dans l'Administration Contemporaine
9. KOONTZ, H en C. O'DONNELL Principles of Management, vierde druk, Tokio, 1968
10. LONGENECKER, J.G. Principles of Management and Organizational Behavior, tweede druk, Columbus, Ohio, 1968
11. LONGROD, G. (ed.) La consultation dans l'administration contemporaine, Parijs, 1972
12. LUIJK, H. Doelmatig vergaderen, Alphen a/d Rijn, 1966
13. MASLOW, A.H. A Theory of Human Motivation, in: Psychological Review, juli 1943
14. NEWMAN, W.H. Administrative Action

15. NEWMAN, W.H., C.E.
SUMMER en E.K. WARREN The Process of Management, Englewood
Cliffs, 3e druk, 1972
16. SNELLEN, I.Th.M. Benaderingen in strategieformulering,
Alphen a/d Rijn, 1975
17. TANNENBAUM, A.S. e.a. Hierarchy in Organizations, San
Francisco, 1974
18. WILENSKY, H.L. Organizational Intelligence, New York/
Londen, 1967

Prof.Mr. M. Scheltema

RADEN EN COMMISSIES ALS ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN

<u>INHOUD</u>	<u>Pag.</u>
1. Inleiding	331
2. Het toekennen van bestuurstaken aan zelfstandige raden en commissies kan het democratisch bestuur bevorderen	334
3. Toezicht en controle op zelfstandige bestuursorganen; verhouding tot de regering	350
4. Welke taken kunnen aan zelfstandige bestuursorganen worden opgedragen?	353
5. Buitenlandse ervaringen en noodzaak tot onderzoek	356
Noten	360

§ 1. Inleiding

1. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid maakt een omvangrijke studie van de externe adviesorganen van de centrale overheid. Deze studie wordt verricht omdat het beleidsvormingsproces binnen de centrale overheid in hoge mate ondoorzichtig is, hetgeen samenhangt met de groei en verscheidenheid onder de beleidsvoorbereidende organen (1).

Uit de door de Raad samengestelde inventarisatie blijkt dat ons land over gebrek aan adviesorganen niet te klagen heeft (2). Hun aantal is groot; de lijst van namen van uitsluitend degenen die deel uitmaken van de permanente adviesorganen telt ongeveer 9000 personen.

Gezien de omvang van het verschijnsel externe advisering, en gezien de grote verscheidenheid in taak, werkwijze en samenstelling van de adviesorganen, is het inderdaad wenselijk dat daaraan aandacht wordt besteed. Daardoor kan meer inzicht ontstaan in het beleidsvormingsproces, en kunnen wellicht aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot externe adviesorganen.

2. Men kan de problemen rondom externe advisering trachten op te lossen, uitgaande van de huidige inrichting van het bestuur. Maar het is sterk de vraag of een dergelijke benadering de meest zinvolle is. Het is mogelijk, ja waarschijnlijk dat de mate waarin behoefte wordt gevoeld aan externe advisering samenhangt met de inrichting van het bestuursapparaat zelf.

Zo zijn belangrijke redenen om adviescolleges in te schakelen gelegen in de mogelijkheid om bij de beleidsvoorbereiding mensen of organisaties te betrekken die de gevolgen van bepaalde beleidskeuzen zullen ondervinden of een bijzondere deskundigheid op het betreffende terrein bezitten.

Nu zal het duidelijk zijn dat de behoefte aan inspraak groter zal zijn naarmate binnen het bestuursapparaat de meningen uit de samenleving of de sectoren daarvan waarop een bepaald beleid zich richt minder goed kunnen doordringen. Evenzo zal het verlangen naar het inschakelen van externe deskundigen toenemen naarmate de overheid zelf over minder deskundigheid beschikt.

3. Bovenstaande gedachtengang leidt tot de conclusie dat wij bij het bestuderen van de oorzaken van de grote vlucht die de externe advisering heeft genomen, onze aandacht mede moeten richten op de inrichting van het bestuur. Gebreken met betrekking tot die inrichting kunnen leiden tot het instellen van adviescolleges. Het kan daarom heel goed zijn dat aanbevelingen die ten doel hebben wat meer orde te brengen in de toch wat chaotische wereld van adviesinstanties voor een gedeelte aanbevelingen moeten zijn om de bestuurlijke organisatie zodanig te veranderen dat de behoefte aan adviesorganen vermindert.

Over die bestuurlijke organisatie wil ik in verband met het verschijnsel externe advisering in het hier volgende iets zeggen.

Centrale stelling van deze bijdrage

4. Ik meen dat wijziging in onze bestuursstructuur inderdaad wenselijk is. De wildgroei van adviescolleges is een teken dat de huidige structuur onvoldoende mogelijkheden biedt tot beïnvloeding van het bestuur door de samenleving. Dit komt voor één belangrijk deel doordat de organisatie van het bestuursapparaat van de centrale overheid in beginsel niet toelaat dat mensen of groeperingen die nauw betrokken zijn bij een bepaald gedeelte van het overheidsbeleid ook een rol spelen bij de vaststelling en de uitvoering van dat beleid. Het uitgangspunt bij de opbouw van het bestuursapparaat is dat de invloed op het bestuur uitsluitend mogelijk is via de volksvertegenwoordiging. Dit uitgangspunt maakt het, zoals ik nader uiteen zal zetten, onmogelijk om belanghebbenden bij een bepaald stuk van het overheidsbeleid een rol binnen het bestuur toe te delen.

Het gevolg hiervan is een bestuursvorm die, gemeten aan de door de W.R.R. aanvaarde maatstaven van democratie (3), in de huidige tijd niet als voldoende democratisch kan worden beschouwd. Bovendien blijkt zij weinig doelmatig te zijn.

Een alternatief, waarbij aan betrokken, geïnteresseerde of deskundige burgers de gelegenheid wordt geboden tot een werkelijk deelnemen aan het bestuur, is het opdragen van bestuurstaken aan zelfstandige raden of commissies. Het gaat dan om raden en commissies met niet uitsluitend adviserende bevoegdheden, maar om colleges die een eigen uitvoerende taak te vervullen hebben.

Ik zal in het onderstaande aangeven op basis van welke argumenten ik tot deze conclusies kom, en laten zien in welke gevallen het opdragen van zelfstandige bestuurstaken aan raden en commissies aanbeveling kan verdienen.

5. Het verband van deze bijdrage met de studie van de W.R.R. over adviesorganen is hiermee voor een deel aangegeven. Er is echter nog een ander verband. De door de W.R.R. geïnventariseerde adviesorganen zijn maar ten dele zuivere adviesorganen. Voor een belangrijk gedeelte hebben zij daarnaast andere, vaak besturende taken (4). Dat betekent enerzijds dat de hier bepleite bestuursvorm in de praktijk al regelmatig toepassing vindt, al geschiedt dat meestal niet erg bewust. Maar het betekent tevens dat men bij het trekken van conclusies ten aanzien van deze adviesorganen in veel opzichten anders zal moeten oordelen dan ten aanzien van organen met uitsluitend een adviserende taak. Colleges die een eigen bestuurstaak hebben zijn niet werkelijk als externe adviesorganen te beschouwen. Zij vormen immers een onderdeel van

het met het bestuur belaste overheidsapparaat. Dat betekent niet dat het onwenselijk zou zijn hen bij een studie over adviesorganen te betrekken. Maar het betekent wel dat bij het maken van gevolgtrekkingen en het doen van aanbevelingen het onderscheid tussen zuivere adviesorganen en adviesorganen die tevens andere taken vervullen, goed in het oog moet worden gehouden. De functie van de laatste is vaak een heel andere dan die van de eerste. Ook om die reden kan het nuttig zijn dat hieronder wordt ingegaan op de positie van raden en commissies met zelfstandige bestuurlijke taken.

§ 2. Het toekennen van bestuurstaken aan zelfstandige raden en commissies kan het democratisch bestuur bevorderen

6. In deze paragraaf zal ik trachten de stelling waar te maken dat het toekennen van bestuurstaken aan zelfstandige raden en commissies het democratisch gehalte van ons bestuur verhoogt (5). Daartoe zal ik allereerst aangeven welke criteria van democratie als uitgangspunt zullen dienen. Het zijn in hoofdzaak de door de W.R.R. aanvaarde criteria. Zij zullen vervolgens alle betrokken worden bij een beoordeling van zowel de huidige bestuursstructuur van de centrale overheid als van het hier voor een (groot) aantal taken verdedigde alternatief. Daarbij zal vooral uitvoerig moeten worden ingegaan op de politieke controle, het eerste door de W.R.R. genoemde criterium. Dit omdat de politieke controle bij de juridische vormgeving van het bestuur van de centrale overheid een overheersende rol heeft gespeeld.

Criteria van democratie

7. De W.R.R. onderscheidt vijf criteria van democratie: politieke controle, openheid van structuur, openbaarheid, stimulering van de burgers tot het deelnemen aan het bestuur en rechtszekerheid (6). Deze criteria, die door de W.R.R. nog iets nader worden omschreven, lijken een aanvaardbaar uitgangspunt om de organisatie van het overheidsapparaat te toetsen. Hoewel ieder de neiging zal hebben om tot een iets andere omschrijving te komen, zal ik mij daaraan in deze in W.R.R.-verband te schrijven studie houden.

Alleen stel ik prijs op één aanvulling. Ik zou menen dat spreiding van macht als criterium toegevoegd behoort te worden. Spreiding van macht is één van de belangrijkste punten waarin een democratische staatsvorm zich onderscheidt van totalitaire bestuursystemen. De spreidingsgedachte ligt ten grondslag aan de bekende machtscheiding van Montesquieu; ook in de criteria van de W.R.R. met betrekking tot politieke controle en rechtszekerheid vindt de noodzaak tot scheiding van macht uitdrukking.

Het lijkt mij echter van groot belang ons te realiseren dat spreiding van macht nog op andere wijze kan en moet geschieden dan alleen door het naast elkaar plaatsen van volksvertegenwoordiging, bestuur en rechterlijke macht. Door de toeneming van de bevoegdheden van de overheid is binnen het bestuur alleen langzamerhand een enorme hoeveelheid macht geconcentreerd. Weliswaar bestaat er parlementaire en ook rechterlijke controle op het bestuur, maar de bestuurstaak is zo groot dat die vormen van controle in veel gevallen slechts een beperkte betekenis hebben (ik kom daarop nog terug). Dat maakt de toch steeds wenselijke spreiding van macht ook binnen het bestuur des te noodzakelijker. Ik meen daarom dat het een eis van democratie is om ernaar te streven binnen het bestuur tot een

organisatievorm te komen die ertoe leidt dat de bestuursmacht zoveel mogelijk over verschillende organen wordt verdeeld. Nagegaan zal nu moeten worden in hoeverre het bestuursapparaat van de centrale overheid een toetsing aan al deze criteria kan doorstaan.

Politieke controle

8. In de eerste plaats moet aandacht worden besteed aan de politieke controle, door de W.R.R. omschreven als de mogelijkheid verantwoording af te nemen door gekozen vertegenwoordigende lichamen voor wat betreft de inhoud, totstandkoming en uitvoering van het beleid (7). Dit criterium voor democratie is niet alleen het eerste dat de W.R.R. noemt; het is bovendien het eerste waaraan wij in dit verband plegen te denken.

In ons staatsbestel krijgt de politieke controle ten aanzien van de centrale overheid gestalte in het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het uit ambtenaren bestaande bestuursapparaat wordt geleid door politiek verantwoordelijke bewindslieden. Zij zijn het die een verantwoordingsplicht jegens het parlement hebben. Wanneer een minister niet op de goede wijze leiding geeft aan zijn departement of de andere diensten die onder zijn toezicht staan, kan het parlement het vertrouwen in hem opzeggen.

De politieke controle van het bestuursapparaat loopt dus via de parlementaire controle op de ministers die aan het hoofd van dat apparaat zijn gesteld.

9. Dit stelsel van politieke controle pleegt in ons staatsrecht als het kernpunt van democratisch bestuur te worden beschouwd. De vraag of een bepaald deel van het bestuur democratisch is ingericht wordt dan uitsluitend beantwoord aan de hand van de vraag of parlementaire controle daarop mogelijk is.

Men kan het ook anders zeggen. Het feit dat politieke controle als de basis voor democratie wordt beschouwd, brengt met zich mee dat in de publiekrechtelijke theorie de ministeriële verantwoordelijkheid als noodzakelijk voor iedere bestuurshandeling wordt beschouwd. Dit leidt er zelfs toe dat die ministeriële verantwoordelijkheid soms verondersteld wordt ook dan aanwezig te zijn, wanneer de minister geen enkele invloed op de bestuurshandelingen kan uitoefenen (8).

Het lijkt mij echter duidelijk dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet verder kan gaan dan de bevoegdheid van de minister reikt. Voor het optreden van organen waarop hij geen invloed kan uitoefenen, en aan wie hij dus geen opdrachten en instructies kan geven, kan hij niet verantwoordelijk worden gesteld. Zo bestaat geen verantwoordelijkheid voor rechterlijke uitspraken of voor de adviezen van externe adviesorganen.

Politieke controle leidt tot een hiërarchisch bestuursapparaat

10. Politieke controle van het gehele bestuursgebeuren moet in ons stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid leiden tot een hiërarchisch gestructureerd overheidsapparaat. Omdat de minister verantwoordelijk is, moet hij in staat zijn de gang van zaken volgens zijn inzichten te laten verlopen. Dat betekent dat hij instructies moet kunnen geven aan iedere ambtenaar, hetgeen in de praktijk moet neerkomen op een hiërarchische opbouw van de bestuursorganisatie. Alleen op die wijze is immers verzekerd dat hij zijn zienswijze bij iedere bestuurs-handeling kan laten prevaleren.

Wij zien dan ook dat de organisatie van de centrale overheid in hoofdzaak een hiërarchische is: de departementen hebben alle die structuur, en ook de zogenaamde buitendiensten werken via eenzelfde patroon, waarbij de minister steeds de hoogste leiding heeft.

Dit stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid sluit in beginsel uit dat aan belanghebbende of belangstellende burgers een zekere taak in het kader van het bestuur wordt toegekend. Zouden zij met een eigen inbreng aan het bestuur deelnemen, dan zou daarmee de hiërarchische opbouw worden doorbroken. Een eigen inbreng veronderstelt immers dat geen volledige ondergeschiktheidspositie bestaat. Maar wanneer die niet bestaat, en burgers dus met een zekere zelfstandigheid deel gaan nemen aan het bestuur, betekent dit dat de ministeriële zeggenschap verdwijnt of althans vermindert. Een voor zover de minister niet precies kan bepalen hoe het bestuur moet verlopen, kan hij daarvoor ook niet verantwoordelijk gesteld worden.

Op die wijze verhindert het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid dat anderen dan de ministers een stukje eigen inbreng of verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot de bestuurstaak. De enige functie die wel vervuld kan worden is een adviserende functie. Adviezen binden immers niet; de beslissing of het advies al dan niet gevolgd wordt blijft volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Het betrekken van burgers bij het bestuur kan daarom uitsluitend in een adviserende rol plaatsvinden. De inventarisatie van de W.R.R. toont aan dat dit ook op ruime schaal geschiedt.

De politieke controle functioneert niet goed meer

11. Politieke controle door het parlement op het gehele bestuur kan betrekkelijk bevredigend functioneren zolang de omvang van de overheidstaak beperkt is. Dan is de minister in staat om het niet al te grote ambtelijke apparaat werkelijk leiding te geven, en heeft het parlement de mogelijkheid om voldoende controle uit te oefenen.

Maar bij de huidige omvang van de overheidstaak is een op deze wijze ingerichte politieke controle niet meer mogelijk. Dit

stelsel van controle gaat uit van twee vooronderstellingen, namelijk dat de ministers in staat zijn effectief leiding te geven aan het gehele overheidsapparaat, en dat het parlement in staat is het gehele bestuursgebeuren zodanig te overzien dat het een goede controle kan uitoefenen. Het is voldoende bekend dat die beide vooronderstellingen niet meer in overeenstemming zijn met de werkelijkheid (9).

Zo is het uitgesloten dat een minister echt invloed heeft op alle activiteiten die verricht worden in het bestuursapparaat waarvoor hij verantwoordelijk is. Hij kan zich niet zelf bemoeien met iedere beslissing die moet worden genomen, zoals het toekennen van een studiebeurs, het opleggen van een belastingaanslag, het toestaan van een naamswijziging of het verlenen van een ontslagvergunning. Het aantal beslissingen dat onder zijn verantwoordelijkheid moet worden genomen is zo groot, en het aantal ambtenaren zo talrijk, dat van een persoonlijke invloed van de minister op alles wat gebeurt niet meer kan worden gesproken.

Hetzelfde geldt ook voor de controle door het parlement (10). Het is voor de volksvertegenwoordiging volslagen uitgesloten om zoveel zicht te hebben op alles wat er door het overheidsapparaat wordt gedaan, dat een min of meer systematische controle mogelijk is. Dit zou zelfs het geval zijn wanneer deze controletaak de enige of belangrijkste bezigheid van het parlement zou zijn. Maar de Kamers hebben daarnaast nog een aantal uiterst gewichtige functies te vervullen: het deelnemen aan het wetgevingsproces en het houden van beleidsdebatten, waarin met de regering van gedachten wordt gewisseld over de hoofdlijnen van het toekomstig beleid. Het is daarom, zelfs bij een betere uitrusting van de Kamers, niet aan te nemen dat zij tot een andersoortige controle van het bestuur in staat zouden zijn dan een controle op de hoofdlijnen van het bestuursbeleid en daarnaast een controle wanneer zich incidenten voordoen die toevallig de bijzondere aandacht trekken.

12. Deze stand van zaken is uiterst ongelukkig, vooral omdat zij noodzakelijke veranderingen tegenhoudt. Want enerzijds kan men nauwelijks de ogen sluiten voor het feit dat van politieke controle voor het gehele bestuur niet werkelijk meer sprake is. Maar anderzijds wordt nog steeds vastgehouden aan het uitgangspunt van de politieke controle en de daarmee samenhangende hiërarchische structuur van het overheidsapparaat, daarbij de mogelijkheden om het democratisch gehalte van het bestuur langs andere wegen te verbeteren, afsnijdende.

13. Gelukkig groeit het inzicht dat niet uitsluitend aan het bestaan van politieke controle kan worden afgemeten of het bestuur op democratische leest is geschoeid. De W.R.R. noemt naast dit punt nog vier andere criteria van democratie (11).

Dit impliceert het aanvaarden van de mogelijkheid dat een bepaald onderdeel van het bestuur ondanks het ontbreken van politieke controle onder omstandigheden toch als democratisch kan worden aangemerkt, indien aan de andere criteria in voldoende mate wordt voldaan. Het aanleggen van verschillende maatstaven moet ertoe leiden dat steeds een optimale situatie wordt nagestreefd. Het optimum zal zodanig liggen dat aan één maatstaf, wanneer daaraan in de gegeven omstandigheden weinig waarde kan worden toegekend bijvoorbeeld omdat de effectiviteit gering is, beter niet kan worden voldaan indien daardoor met betrekking tot de andere maatstaven een beter resultaat wordt bereikt. Overigens blijkt ook in de praktijk van het bestuur politieke controle niet het allesoverheersende uitgangspunt. Van oudsher komt het voor dat bepaalde bestuurshandelingen aan de rechterlijke macht worden opgedragen. Gezien de onafhankelijke positie van de rechterlijke macht sluit dit politieke controle uit. Ook worden al wel bestuurstaken aan zelfstandige raden, commissies of ambtenaren opgedragen (12), hetgeen - voor zover die zelfstandigheid bestaat - de politieke controle doet verdwijnen.

14. Wanneer men instemt met de conclusie dat politieke controle niet meer over de gehele lijn bevredigend functioneert, en tevens aanvaardt dat deze controle niet de enige maatstaf voor democratie is, moet men zich op andere wijze dan in het staatsrechtelijk denken gebruikelijk was bezinnen op de meest juiste opbouw van het bestuursapparaat. Gezocht zal moeten worden naar bestuursvormen waarin de politieke controle blijft bestaan voor zover die in de praktijk een zekere effectiviteit kan hebben. Aandacht zal ook moeten worden besteed aan het verbeteren daarvan. Maar buiten dat terrein is het nodig te zoeken naar vormen die het bestuur, getoetst aan andere criteria, zo democratisch mogelijk maken. Dat is beter dan de ministeriële verantwoordelijkheid als schone schijn te redden, terwille van die schijn ook verbeteringen onmogelijk te maken.

Onderscheid beleidsvorming en beleidsuitvoering

15. Naar mijn mening is het in dit verband nuttig een onderscheid te maken tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Ik richt mij daarbij weer zoveel mogelijk naar de door de W.R.R. gehanteerde terminologie. Beleidsvorming is daarin "het proces middels welk de (inhoudelijke) doelstellingen en de programma's worden geformuleerd alsmede de continue bijstelling van doeleinden en programma's. Het proces van beleidsvorming omvat de volgende elementen: beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en beleidsevaluatie" (13). Beleidsuitvoering wordt door de W.R.R. niet nader omschreven, maar zal door ieder wel worden begrepen als het uitvoeren van het beleid dat in het beleidsvormingsproces is vastgesteld.

Dit onderscheid is duidelijk te maken wanneer de overheidstaak uitmondt in een groot aantal concrete besluiten of handelingen. Men denke aan het toekennen van studiebeurzen of andere uitkeringen, het afgeven van vergunningen, verklaringen van geen bezwaar of erkenningen, het opleggen van belastingaanslagen of het onderhoud van wegen.

De beleidsvorming zal hier bestaan uit het voorbereiden, vaststellen en evalueren van de regels of richtlijnen die aangeven in welke gevallen beurzen worden toegekend, vergunningen worden verleend e.d. De beleidsuitvoering bestaat uit het vaststellen van de individuele studiebeurzen en vergunningen, dus het nemen van beschikkingen of verrichten van feitelijke handelingen.

16. In al deze gevallen is het zonder meer duidelijk dat de minister zich niet als regel met de individuele beschikkingen kan bezighouden. Daarvoor is hun aantal eenvoudig te groot. Wat hij wel kan doen is het in algemene zin aangeven hoe in concrete gevallen gehandeld moet worden. Hij kan regels of richtlijnen in verschillende vormen van nauwkeurigheid vaststellen waaraan bij de uitvoering de hand moet worden gehouden. De uitvoering zelf zal hij aan anderen moeten overlaten (14). Naar mijn mening heeft het grote voordelen om het bestuursapparaat in organisatorisch opzicht aan te passen aan de verdeling van de werkzaamheden, zoals die in normale gevallen wordt gevolgd. Er zou een scheiding moeten worden aangebracht tussen de beleidsvorming enerzijds en de beleidsuitvoering anderzijds.

De beleidsvorming zou onder verantwoordelijkheid van de minister moeten plaatsvinden. De beleidsuitvoering zou overeenkomstig het door hem vastgestelde beleid door anderen gedaan moeten worden; deze werkzaamheden zouden buiten zijn verantwoordelijkheid moeten vallen. Voor dat werk kan dan een zodanige bestuursvorm worden gekozen dat deelneming daaraan door geïnteresseerde en belanghebbende burgers mogelijk wordt.

Een dergelijke bestuurlijke opbouw heeft het voordeel dat de politieke controle daar, waar die van wezenlijke betekenis is, namelijk bij de beleidsvorming, wordt gehandhaafd en zelfs enigszins versterkt kan worden. Het vervallen van de politieke controle op de beleidsuitvoering is aan de ene kant weinig ingrijpend omdat die toch nog maar weinig betekenis heeft, terwijl daardoor aan de andere kant een democratischer en ook doelmatiger opbouw van het bestuursapparaat mogelijk wordt.

Een en ander vergt een nadere toelichting.

17. Eerder is al gesteld dat één van de belangrijkste oorzaken waardoor de politieke controle niet meer goed functioneert is gelegen in de enorme omvang van het takenpakket van de overheid en daardoor ook van de overheidsorganisatie. Het is voor een

minister niet meer mogelijk aan alle werkzaamheden binnen die organisatie leiding te geven. Aangezien dit in de huidige bestuursvorm toch van hem verwacht wordt, heeft dit tot gevolg dat hij zoveel dingen tegelijk moet doen dat geen enkele van zijn taken goed vervuld kan worden.

Op dit feit heeft de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie-Van Veen) omstandig gewezen. De commissie noemde een verlichting van de taak van de ministers dringend noodzakelijk (15).

Ook een grondig Iers onderzoek naar het functioneren van het openbaar bestuur komt tot de conclusie dat de overbelasting van ministers één van de belangrijkste knelpunten is (16).

Verlichting van de taak van ministers door hen te ontheffen van verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming is niet aanvaardbaar. Bij dat proces gaat het immers om een politieke afweging van de verschillende belangen tegen elkaar en om het ontwikkelen van een visie op de toekomstige ontwikkeling van de samenleving en de rol van de overheid daarin. Vanwege dit afwegingsproces en vanwege de politieke visie die daarbij in het geding is moeten beslissingen daarover onder controle van het parlement staan. Alleen door de volksvertegenwoordiging kunnen deze beslissingen over algemene belangenafwegingen beoordeeld worden. Daarentegen is het onttrekken van de beleidsuitvoering aan de taak van de minister veel gemakkelijker te accepteren. Gegeven het feit dat de minister bij de uitvoering toch bijna nooit persoonlijk een beslissing neemt, en alleen door meer algemene aanwijzingen of richtlijnen die uitvoering kan sturen, verandert dit in de feitelijke situatie niet veel. De vraag of een bepaalde beschikking in overeenstemming is met de opgestelde beleidsregels is veel minder een vraag van politieke visie dan die over de wenselijkheid van deze beleidsregels zelf. Daarom ook is parlementaire controle op uitvoeringsbesluiten veel minder essentieel dan parlementaire controle op de beleidsvorming.

De regering blijkt dit standpunt te onderschrijven in het kortgeleden ingediende wetsontwerp over de Commissaris van onderzoek (17), de Nederlandse versie van de Ombudsman. In artikel 17 van het wetsontwerp wordt bepaald dat de Commissaris geen onderzoek mag instellen in zaken die behoren tot het algemeen regeringsbeleid of die algemeen verbindende voorschriften betreffen. De toelichting zegt dat het hier gaat om aangelegenheden waarop het parlement controle uitoefent; dit is verboden gebied voor de Commissaris omdat deze zaken veeleer aan regering en parlement dan aan de Commissaris ter beoordeling staan (18).

Hoewel de ministeriële verantwoordelijkheid bijna het gehele bestuur van de centrale overheid omvat, en de controlerende taak van het parlement even ver reikt, maakt de regering zelf duidelijk dat alleen met betrekking tot de beleidsvorming de

politieke controle werkt. Daar hebben wij de ombudsman niet nodig. Voor de rest wel, hoewel de controle op de juiste beleidsuitvoering tot nu toe evenzeer als de taak van het parlement werd beschouwd.

De minister zou nu ontlast kunnen worden door een zodanige bestuursopbouw, dat hij wel leiding geeft aan en verantwoordelijk is voor die ambtenaren die hem behulpzaam zijn bij de beleidsvorming, maar dat de beleidsuitvoering wordt opgedragen aan los van de minister staande, dus zelfstandige, bestuursorganen. Deze organen zijn gehouden de door de minister geformuleerde beleidsregels te volgen, maar staan overigens niet onder zijn bevelen. Met name kan de minister hen geen opdracht geven een concrete beschikking op een bepaalde manier vast te stellen.

Het onttrekken van beleidsuitvoering aan de ministers maakt een beter beleidsvormingsproces mogelijk

18. Voor het beleidsvormingsproces en een goede politieke controle daarop heeft het opdragen van de beleidsuitvoering aan niet onder de ministers ressorterende organen een drietal voordelen.

Een uiterst gewichtig voordeel is dat de omvang van het ambtelijk apparaat waaraan de minister leiding moet geven vermindert. Die vermindering is heel sterk. Men kan dit inzien wanneer men de overheidstaken waarom het gaat analyseert. Het zal dan duidelijk zijn dat het vaststellen van de talloze beschikkingen over studiebeurzen, belastingaanslagen of vergunningen veel meer mankracht vergt dan het voorbereiden en vaststellen van de regels die aangeven wanneer studiebeurzen worden toegekend, op welke wijze een belastingaanslag wordt vastgesteld e.d.

Ook op grond van andere gegevens is te concluderen dat voor de voorbereiding en vaststelling van het beleid veel minder mensen nodig zijn dan voor de uitvoering daarvan.

In Zweden bestaat een bestuursstelsel dat sterk in de richting gaat van hetgeen ik hier verdedig. De beleidsvaststelling geschiedt daar onder ministeriële leiding op de departementen; de uitvoering is overgelaten aan daarbuiten staande zelfstandige bestuursorganen. Terwijl de laatste vaak duizenden mensen in dienst hebben, tellen de departementen ieder slechts enige tientallen ambtenaren. De departementen zijn zo klein dat zij zelfs alle in één gebouw huisvest kunnen worden (19).

Afsplitsing van de beleidsuitvoering betekent dus een zodanige verkleining van het ambtelijk apparaat van een minister, dat deze daaraan ook werkelijk leiding zal kunnen geven.

Hierdoor ontstaat ook een aanzienlijke verlichting van de ministeriële taak. Want hoewel de minister zich niet kan bezighouden met al hetgeen nu in de grote ambtelijke organisatie wordt gedaan, neemt deze door zijn omvang toch veel tijd in beslag. In een groot apparaat doen zich immers steeds moeilijkheden en incidenten voor of ontstaan er typische probleemgevallen waarmee de minister zich moet bemoeien. Dit gaat ten koste

van het beleidsvormende werk. Temeer aangezien incidenten en concrete moeilijkheden in de praktijk bijna steeds prioriteit krijgen, omdat er een druk zal bestaan hen snel af te handelen, terwijl het vaststellen van algemene beleidsregels bijna steeds nog wel wat uitgesteld kan worden.

De overweging dat de taak van de minister dringend verlichting behoeft opdat hij de meest belangrijke taken goed kan verrichten heeft ook de Commissie-Van Veen gebracht tot de aanbeveling een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid uitvoerende taken te onttrekken aan de verantwoordelijkheid van de minister die zich met beleidsvorming bezighoudt (20).

19. Een tweede voordeel van het losmaken van de beleidsuitvoering van de beleidsvaststelling is dat de minister niet alleen meer tijd heeft voor het beleidsvormende werk, maar dat hij ook gedwongen wordt zich daarmee systematisch bezig te houden. De enige manier waarop hij zijn verantwoordelijkheid voor het beleid kan waarmaken zal immers zijn het opstellen van algemene regels of richtlijnen.

Op het ogenblik kan het voorkomen dat stukken uitvoering niet berusten op een systematische beoordeling van de wenselijkheid van het te voeren beleid, maar geschieden op basis van traditie of incidentele aanwijzingen van de bewindsman.

Wanneer zijn verantwoordelijkheid zich beperkt tot de beleidsvorming, moet hij wel, om het verwijt van verwaarlozing van zijn taak te ontlopen, overgaan tot het zo goed mogelijk vastleggen van een beleid. De taakverdeling bevordert dus de aandacht voor een meer systematische en samenhangende beleidsvoering.

20. Dit laatste kan nog een derde voordeel met zich meebrengen. Wanneer het beleid in regels, richtlijnen of algemene aanwijzingen wordt neergelegd, kan men, zeker nu de uitvoering door afzonderlijke organen wordt verricht, verlangen dat die regels en aanwijzingen openbaar worden gemaakt. Een dergelijke openbaarheid ligt in het verlengde van de huidige opvattingen daarover en van het bij het parlement aanhangige wetsontwerp (21). Zij zal ook nodig zijn om te doen blijken in hoeverre bij een bepaalde problematiek de minister verantwoordelijk is, en in hoeverre de verantwoordelijkheid ligt bij de met uitvoering belaste organen.

Deze openbaarheid is hier van groot belang, zowel voor de effectiviteit van de politieke controle, als voor de rechtszekerheid van de burger.

Voor de politieke controle heeft het vaststellen en publiceren van algemene beleidslijnen de betekenis dat daardoor het parlement een goed inzicht kan krijgen in het beleid dat wordt gevoerd, zodat een behoorlijk toezicht daarop mogelijk is.

Controle op een beleid waarvan de inhoud niet duidelijk bekend

wordt gemaakt, of dat alleen broksgewijs naar buiten komt, is buitengewoon moeilijk. En een dergelijke situatie doet zich nu vaak voor.

Ook de rechtszekerheid van de burger, één van de door de W.R.R. genoemde criteria van democratie, wordt bevorderd door de publicatie van algemene beleidslijnen. De burger weet dan welk beleid wordt gevoerd, zodat hij zijn eigen handelen daarnaar kan richten. Bovendien kan de rechter hem een betere rechtsbescherming bieden wanneer de inhoud van het beleid bekend is (22). In een aantal gevallen heeft de wetgever het belang van openbaarheid van de beleidslijnen al benadrukt door haar in de wet uitdrukkelijk voor te schrijven (23).

21. Het afsplitsen van uitvoerende taken heeft dus voor het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid het voordeel dat deze voor de beleidsvorming meer inhoud kan krijgen. De parlementaire controle kan daardoor aan betekenis winnen, en wordt versterkt doordat een beter inzicht kan ontstaan in de inhoud van het beleid.

Voor het parlement brengt de hier naar voren gebrachte gedachten-gang wel met zich mee dat de controle op de uitvoerende organen in beginsel vervalt: daarvoor bestaat geen ministeriële verantwoordelijkheid meer. Nu het parlement toch niet meer over de feitelijke mogelijkheden beschikt om het gehele bestuur te controleren, zijn hierover voor een deel soortgelijke opmerkingen te maken als over de omvang van de ministeriële werkzaamheden. Het is een voordeel dat het parlement zich meer kan richten op de controle van het algemene beleid.

Bedacht moet daarbij nog worden dat in de situatie die ik tot uitgangspunt van mijn betoog heb genomen, het parlement zelf in feite bijna geheel afziet van de controlerende taak over de beleidsuitvoering. Deze bestaat in de genoemde voorbeelden immers in hoofdzaak uit het vaststellen van beschikkingen. Deze kunnen bijna alle door belanghebbenden aan een rechter (veelal de afdeling rechtspraak van de Raad van State) worden voorgelegd. (Na het verdwijnen van de negatieve lijst bij de wet AROB zoals in de bedoeling ligt, zullen op die regel nog maar weinig uitzonderingen bestaan.)

Nu plegen de Kamers zich in het algemeen te onthouden van het beoordelen van overheidsoptredens, wanneer men zich daarover tot een rechter had kunnen wenden. De commissies voor de verzoekschriften uit beide Kamers volgen de lijn dat klachten over overheidsoptredens, buiten behandeling blijven wanneer de klager een beroep op een rechterlijke instantie had kunnen doen of gedaan heeft.

Dit standpunt betekent dat, nu de rechtsbescherming tegen de overheid aanzienlijk is verbeterd, het parlement welbewust afziet van controle op beleidsuitvoering voor zover die geschiedt in de vorm van beschikkingen. Het vervallen van de politieke

controle op die beleidsuitvoering betekent dus ook voor het parlement het aansluiten bij een in de praktijk al gegroeide toestand.

22. Op grond van bovenstaande overwegingen kom ik tot de conclusie dat het voor het goed functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid wenselijk is deze te beperken tot de beleidsvorming, en haar niet te laten bestaan voor de beleidsuitvoering. Op die wijze kan de politieke controle daar waar die ook het meest zinvol is, beter gestalte krijgen. Zowel minister als parlement zullen meer tijd voor het vaststellen en beoordelen van het algemene beleid beschikbaar hebben. Bovendien dwingt de organisatorische scheiding tussen beleidsvaststelling en uitvoering tot een duidelijker vastleggen en kenbaar maken van de hoofdlijnen van het beleid, hetgeen zowel de mogelijkheid van parlementaire controle als de rechtszekerheid bevordert. Daartegenover staat het vervallen van politieke controle op de beleidsuitvoering. Dit nadeel is echter, gezien de huidige praktijk, niet groot. Het wordt bovendien naar mijn mening ruimschoots gecompenseerd door de daarmee gepaard gaande gelegenheid het democratisch element in het apparaat dat met de uitvoering is belast, te versterken.

Dat punt moet nu aan de orde komen.

Zelfstandige bestuursorganen vergroten mogelijkheid van deelneming van burgers aan het bestuur

23. De met de uitvoering belaste organen vallen in de hier verdedigde visie niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid, hetgeen inhoudt dat zij ook niet in een hiërarchische relatie met de minister staan. Het zijn ten opzichte van de minister zelfstandige bestuursorganen.

Die zelfstandigheid bestaat in ieder geval daarin dat zij geen opdrachten van de minister kunnen ontvangen hoe individuele gevallen beslist moeten worden. De minister kan dus niet de aanwijzing geven om een bepaalde vergunning te verlenen, aan een door hem genoemde student een studiebeurs te geven e.d. Anderzijds is het bestuursorgaan wel gebonden aan de algemene beleidslijnen die de minister in regels of richtlijnen heeft neergelegd. Voor zover dat echter niet is gebeurd moet het bestuursorgaan zelf een beslissing nemen en is het daarvoor dan ook verantwoordelijk.

24. In deze constructie is het nu goed mogelijk die eigen verantwoordelijkheid van het zelfstandige bestuursorgaan te laten dragen door burgers die op een of andere wijze een betrokkenheid hebben bij het beleid dat moet worden uitgevoerd. Dat zou kunnen gebeuren door aan het hoofd een collegiaal orgaan te stellen, samengesteld uit burgers. Deze kunnen zodanig gekozen zijn dat zij de verschillende organisaties of stromingen op dat beleids-

terrein representeren. Vanzelfsprekend moet ervoor gewaakt worden dat niet een bepaald belang of een belangengroep te sterk wordt vertegenwoordigd. Wat dit betreft zal de samenstelling ongeveer dezelfde moeten zijn en ook soortgelijke problemen ontmoeten als nu bij adviescolleges het geval is.

Ten einde te voorkomen dat de leden van dit bestuurscollege min of meer tot ambtenaren worden, zal het deelnemen aan de werkzaamheden van het zelfstandige bestuursorgaan niet een dagtaak mogen zijn: hun hoofdwerkzaamheden zullen elders moeten liggen. Wellicht zal dit voor de voorzitter anders moeten zijn.

Uiteraard zal dit college niet alle beslissingen zelf kunnen nemen. Het zal daarvoor de beschikking moeten hebben over een ambtelijk apparaat, dat veel van het feitelijk werk verricht. Zoals eerder opgemerkt is deze bestuursvorm in Zweden de normale. Aan het hoofd van de daar bestaande zelfstandige bestuursorganen staat een college, waarin belangstellende en deskundige burgers zitting hebben. Soms bevinden zich enige parlementsleden onder hen. De voorzitter heeft een volledige dagtaak aan dit werk; hij voert de besluiten van het college uit en geeft in overeenstemming daarmee leiding aan het ambtelijk apparaat.

De Staatscommissie bescherming persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties (Staatscommissie-Koopmans) heeft in haar kortgeleden verschenen eindrapport dit Zweedse systeem getrouw overgenomen bij de door haar voorgestelde Registratiekamer (24). Een min of meer soortgelijke opzet is ook te vinden bij vele van de zelfstandige bestuursorganen die ons land al kent.

25. Het gevolg van deze inrichting van een zelfstandig bestuursorgaan is dat meer gelegenheid wordt geopend tot deelneming van burgers aan het bestuur, een punt dat door de W.R.R. als vierde criterium voor democratie wordt genoemd. De voordelen die men met een dergelijke deelneming beoogt, kunnen hier bereikt worden.

Nu kan uiteraard de verantwoordelijkheid van het zelfstandige bestuursorgaan niet verder gaan dan de bestuursvrijheid die daaraan door de van de minister afkomstige beleidslijnen wordt gelaten. Maar de gevallen waarin werkelijk van een bijna mechanische beleidsuitvoering sprake is zijn zeldzaam. Bijna steeds blijft er een zekere ruimte voor verschillende beoordeling, en in ieder geval zal de wijze waarop zaken behandeld worden en de burgers tegemoet worden getreden door het zelfstandige bestuursorgaan zelf bepaald kunnen worden.

Op al deze punten kan door de deelneming van betrokken burgers aan het werk een directe terugkoppeling plaatsvinden van de ervaringen die mensen opdoen bij hun contacten met het zelfstandige bestuursorgaan. Een terugkoppeling die bij de thans gebruikelijke bestuursvorm veel moeilijker is.

Het is in deze voor de W.R.R. bestemde studie niet nodig uitvoerig stil te staan bij de voordelen die deelneming van burgers aan het bestuur heeft, nu de Raad reeds tot uitdrukking heeft gebracht dit punt van groot gewicht te achten. Maar op twee punten zou ik nog willen wijzen.

Mogelijkheid voor medezeggenschap overheidsperoneel

26. In de eerste plaats op het feit dat deze vorm van bestuur het mogelijk maakt ook het personeel van de overheid te laten delen in de verantwoordelijkheid voor eigen werk. Voor zover de ministeriële verantwoordelijkheid geldt kan dat niet goed, omdat deze een hiërarchische organisatie met een uitsluitende beslissingsmacht voor de minister eist. Maar bij zelfstandige bestuursorganen is het heel goed denkbaar dat de werknemers in het college dat aan de top staat vertegenwoordigd zijn. Hoewel zij daarin geen overheersende rol kunnen spelen, kan toch op deze wijze bereikt worden dat hun positie beter gaat aansluiten bij de ontwikkelingen ten aanzien van medezeggenschap die thans in het bedrijfsleven gaande zijn dan met de ministeriële verantwoordelijkheid verenigbaar is. Dat blijkt ook uit de ontwikkeling in Zweden (25).

Adviesfunctie zelfstandige bestuurscolleges

27. In de tweede plaats is het goed erop te wijzen dat er hier colleges worden gevormd, bestaande uit mensen die in beginsel van buiten het bestuursapparaat stammen, maar die ervaring met het uitvoeren van een bestuursbeleid hebben en daarvoor ook verantwoordelijkheid dragen.

De samenstelling is dus vergelijkbaar met die van externe adviesorganen. Nu ligt het voor de hand dat de zelfstandige bestuurscolleges ook een adviesfunctie zullen vervullen. Omdat zij ervaring hebben met de uitvoering van het beleid, zullen zij bij voorstellen tot belangrijke wijzigingen welhaast steeds geraadpleegd worden. Ook zullen zij, wanneer zij bij hun uitvoerende werkzaamheden stuiten op moeilijkheden of onbillijkheden, uit eigen beweging veranderen in het beleid aan de minister kunnen aanbevelen. Bij de bestaande zelfstandige bestuursorganen is deze adviesfunctie vaak al uitdrukkelijk geregeld.

Voor heel wat beleidsonderdelen zou in de nu bestaande behoefte aan externe adviezen door deze zelfstandige bestuursorganen kunnen worden voorzien. Belanghebbenden en deskundigen zijn hier immers evenzeer verzameld.

Er is daarbij één belangrijk voordeel boven zuiver adviserende colleges. De W.R.R. heeft erop gewezen dat bij deze laatste het gevaar bestaat dat zij in hun adviezen onvoldoende rekening houden met de bij een vroeger beleid opgedane ervaringen of met de eisen van de bestuurspraktijk (26). Hun adviezen kunnen daarom een wat onwettelijk karakter krijgen.

Dit gevaar bestaat bij zelfstandige bestuursorganen niet, omdat deze ook zelf een bestuurstaak hebben. Hun adviezen kunnen daardoor waardevoller worden.

Deze bestuursvorm geeft dus ook de mogelijkheid om tot betere beleidsadviesering te komen dan door het instellen van externe adviesorganen. Daarmee is overigens niet gezegd dat in bepaalde situaties niet toch zuivere adviesorganen gewenst zijn. Dat zal stellig het geval zijn, maar de behoefte eraan kan aanzienlijk verminderen.

Toetsing zelfstandige bestuursorganen aan andere W.R.R. criteria van democratie

28. Naast politieke controle en stimulering van burgers tot deelneming aan het bestuur, die aan de orde zijn geweest, noemt de W.R.R. nog drie criteria voor democratie (27).

De eerste daarvan is openheid van structuur, omschreven als de toegankelijkheid en overzichtelijkheid van het bestuur.

Formeel gezien kan de structuur van het centrale bestuursapparaat misschien overzichtelijk worden genoemd, gezien het beginsel van de hiërarchische opbouw dat daaraan voor het grootste gedeelte ten grondslag ligt. Maar omdat men zich wel moet realiseren dat de bewindsman aan het hoofd van dat apparaat zich met de meeste zaken niet persoonlijk bemoeit, maakt die formele structuur het inzicht in de wijze waarop de zaken in werkelijkheid worden afgewikkeld buitengewoon moeilijk of onmogelijk. Het is vaak niet eenvoudig te achterhalen wie binnen het apparaat de beslissingen neemt. Dat belemmert de toegankelijkheid van het bestuur.

Men weet niet tot welke ambtenaar men zich moet wenden, en evenmin in hoeverre deze zelf beslissingen mag nemen of gebonden is aan instructies van anderen. Het scheidt onduidelijkheid wanneer de formele regeling van structuur en verantwoordelijkheid ver afstaat van de gang van zaken in de praktijk.

Overigens bestaan er nog talloze organen in de sfeer van de centrale overheid die tot op zekere hoogte zelfstandige bevoegdheden bezitten. De mate daarvan verschilt van orgaan tot orgaan, en vaak bestaat zelfs grote onzekerheid of er een hiërarchische relatie met de minister bestaat of niet (28). Dit laatste vloeit gedeeltelijk voort uit het feit dat men aan de ene kant de politieke controle niet wil laten vallen, maar aan de andere kant toch een zekere zelfstandigheid wil toekennen. Daar het een niet met het ander kan samengaan, is onduidelijkheid het gevolg.

Wanneer men met goed gestructureerde zelfstandige bestuursorganen zou werken, zou de overzichtelijkheid en daardoor ook de toegankelijkheid vergroot kunnen worden. Op welke wijze de bevoegdheden verdeeld zijn, en in hoeverre de ministers richtlijnen hebben gegeven, zal dan naar buiten beter bekend kunnen zijn. Vergeleken met ons systeem doet de Zweedse organisatievorm althans op het eerste gezicht heel helder aan, omdat structuur en bevoegdheden van departementen en zelfstandige bestuursorganen steeds volgens eenzelfde patroon zijn geregeld.

29. Onder openbaarheid, het volgende criterium voor democratie, verstaat de W.R.R. dat bij alle elementen van het besluitvormingsproces zoveel mogelijk informatie wordt verstrekt, en dat het bestuur openstaat voor klachten en suggesties.

De hier bepleite bestuursstructuur dwingt tot een grotere openbaarheid van het beleid, omdat het vastleggen van de hoofdlijnen daarvan noodzakelijk wordt, en de publikatie daarvan ook regel zal moeten zijn.

Bovendien vervalt één probleem, dat bij de openbaarheid van bestuur steeds een rol speelt. De ministeriële verantwoordelijkheid, zo wordt vaak, en niet geheel ten onrechte, gesteld, kan door de openbaarheid in gevaar worden gebracht. Voor de grote stukken van het bestuur, waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid niet zou gelden, zou dit probleem verdwenen zijn.

30. Rechtszekerheid, het laatste criterium van democratie van de W.R.R., betekent volgens de Raad dat de gelegenheid moet bestaan om bij een bestuurlijke of rechterlijke instantie recht te verkrijgen.

De mogelijkheid om naar de rechter te gaan wordt door het instellen van zelfstandige bestuursorganen niet vergroot. Maar wel kan de effectiviteit van de rechtsbescherming door de rechter worden versterkt door een betere bekendheid van de hoofdlijnen van het beleid. Indien het bestuur een zekere mate van beleidsvrijheid bezit, is de rechter, ook al geeft hij ruime toepassing aan de beginselen van behoorlijk bestuur, vaak niet in staat te beoordelen of het door hem te berechten geval past in een weloverwogen en consequent gevoerd overheidsbeleid, of dat het gaat om een willekeurige ad hoc beslissing. Hij zal dit beter kunnen naarmate hij een duidelijker beeld kan krijgen van de doelstellingen en hoofdlijnen van het beleid, hetgeen bij het instellen van zelfstandige bestuursorganen in sterkere mate het geval zal zijn (29).

Spreiding van macht

31. In no. 7 is gesteld dat spreiding van macht ook binnen het bestuursapparaat een eis van democratie is. Nu de overheid over zo veelsoortige en ingrijpende bevoegdheden beschikt, en gebleken is dat de parlementaire controle daarop een beperkte betekenis heeft, is één van de beste middelen om te zorgen dat die macht niet verkeerd wordt gebruikt door het spreiden ervan over verschillende organen. Het is een griezelige gedachte dat één orgaan beslissingen kan nemen over de uitoefening van de talloze bevoegdheden die aan het bestuur toekomen.

32. Scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering betekent spreiding van bestuursmacht. Door de verdeling van de bevoegdheden wordt een onjuist gebruik daarvan sterk bemoeilijkt.

Het van elkaar losmaken van de beleidsvorming en beleidsuitvoering is voor dit doel ook doelmatig. Bij de beleidsvorming moeten besluiten van algemene strekking worden genomen. Het is niet goed mogelijk om die toe te snijden op één geval omdat dezelfde regel dan in alle soortgelijke gevallen zou moeten gelden, hetgeen juist niet gewenst wordt in gevallen waarin de verleiding van verkeerd gebruik bestaat. En bij de beleidsuitvoering zal de gebondenheid aan de regels voortvloeiende uit het beleidsvormingsproces meebrengen dat onvoldoende ruimte bestaat tot misbruik.

Daarnaast veronderstel ik dat het aan de ministers ontnemen van de bevoegdheid om uitvoerende beschikkingen te nemen de gelijkheid van behandeling bevordert. Want ook wanneer een bewindsman zich zonder onoorbare motieven incidenteel met een beschikking bezighoudt, is er een goede kans dat dit tot een van het normale patroon afwijkende beslissing leidt. Anders dan de ambtenaren die dagelijks met de materie te maken hebben weet hij veelal niet precies hoe in soortgelijke gevallen wordt beslist, en kan hij de precieze consequenties vaak minder goed overzien. Ministeriële aandacht kan dus, ook door de speciale procedure die intern wordt gevolgd, snel leiden tot een ander resultaat.

33. Naar ik hoop heb ik hiermee voldoende duidelijk gemaakt waarom ik zelfstandige bestuurscolleges voor uitvoerende taken een uit democratisch standpunt aantrekkelijke bestuursvorm vind, die bovendien door een betere regeling van de taak van de ministers ook de doelmatigheid van het bestuur kan bevorderen. In het nu volgende wil ik nog iets nader ingaan op de verhouding van deze bestuurscolleges tot de regering, op de controle die noodzakelijk is, en op de taken die zich lenen voor een opdracht aan zelfstandige bestuursorganen. Daarbij heb ik steeds organen voor ogen die geleid worden door een niet uit ambtenaren bestaand college.

§ 3. Toezicht en controle op zelfstandige bestuursorganen; verhouding tot de regering

Verhouding tot de regering

34. Essentieel voor wat de verhouding van zelfstandige bestuursorganen tot de regering aangaat is dat het bestuursorgaan de beleidsuitvoering zelfstandig verricht. Het moet zich wel houden aan de in algemene termen geformuleerde beleidslijnen van de minister, maar kan voor het nemen van concrete beschikkingen geen aanwijzingen van de minister ontvangen.

De bevoegdheid om het beleid vast te stellen zou de minister in beginsel steeds moeten hebben: het afwegingsproces dat daarbij plaats moet vinden is juist de taak die in deze opzet bij de aan het parlement verantwoording schuldige bewindsman thuishoort. Het is niet nodig en ook niet altijd mogelijk dat het beleid wordt neergelegd in strikt geformuleerde regels; zij kunnen ook de wat minder nauwkeurige vorm van richtlijnen of aanwijzingen krijgen.

Wel van groot belang is, zoals gezegd, dat het door de minister vastgestelde beleid openbaar is. Dat kan bereikt worden door voor te schrijven dat het beleid steeds in een algemene maatregel van bestuur moet worden neergelegd. Het feit dat het soms meer om richtlijnen dan om nauwkeurige regels gaat behoeft daarvoor geen beletsel te zijn; ook nu al komt het voor dat richtlijnen in een algemene maatregel van bestuur worden neergelegd (30). Maar ook andere vormen zijn mogelijk.

Niet ondenkbaar is dat besluiten die tot de uitvoering behoren bij uitzondering een zo verstrekkende betekenis hebben dat zij voor het toekomstige beleid van groot belang zijn.

Bij een studiebeurs zal zich dat niet snel voordoen; bij een vergunning voor een belangrijk bedrijf kan dat eerder het geval zijn. Wanneer de uitvoering uit feitelijke handelingen bestaat, is hetzelfde denkbaar. Daarom zou in bij de wettelijke regeling van bepaalde zelfstandige bestuursorganen de mogelijkheid willen openhouden dat de minister (of regering) in nauwkeurig omschreven gevallen toch een concrete aanwijzing geeft, zoals dit soms ook ten aanzien van lagere publiekrechtelijke lichamen mogelijk is. Openbaarheid en wellicht een bepaalde procedure zijn nodig.

35. De regering zal ook in ander opzicht invloed op het zelfstandige bestuursorgaan moeten hebben om haar verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming te kunnen dragen. Daarbij valt vooral te denken aan de financiële en organisatorische aspecten.

De mogelijkheid een bepaald beleid te voeren is meestal sterk afhankelijk van de voorzieningen die op die terreinen zijn getroffen. Deze behoren bij het afwegingsproces in het kader van de beleidsvorming beoordeeld te worden. Dit betekent dat de minister zich zal moeten bemoeien met de begroting en de uitvoering daarvan, alsook met de hoofdlijnen van de inrichting en

de benoeming van de belangrijkste functionarissen. Op deze punten moeten duidelijke bevoegdheden bestaan.

Controle op zelfstandige bestuursorganen

36. Noodzakelijk is dat voorzien wordt in een goed stelsel van toezicht en controle.

Zeker wanneer het parlement in dat opzicht geen taak meer heeft, moet gezorgd worden voor voldoende waarborgen voor het goed functioneren van zelfstandige bestuurscolleges.

Daarvoor is allereerst nodig dat er een goede organisatie bestaat, en dat er een bevredigende regeling van het besluitvormingsproces wordt opgesteld. Daarbij is zowel te denken aan de concrete beschikkingen, waarbij aan belanghebbenden voldoende gelegenheid moet worden geboden om hun zienswijze naar voren te brengen, als aan de manier waarop besluiten van meer algemene aard worden genomen. Want hoewel de beleidsvorming in hoofdzaak een taak van de minister is, zal het regelmatig voorkomen dat meer algemene regels of richtlijnen op onderdelen moeten worden uitgewerkt. Verschillende van de reeds bestaande zelfstandige bestuursorganen hebben zelfs de bevoegdheid wetgeving in materiële zin vast te stellen (31). Het verdient ernstige overweging om bij besluiten over algemene regels de procedure zo in te richten, dat belanghebbenden daarbij een rol kunnen spelen. Het ontbreken van politieke controle brengt met zich mee dat hieraan extra aandacht moet worden besteed.

37. Daarnaast zal een openlijke verantwoording van de activiteiten regelmatig moeten worden gegeven, bijvoorbeeld in de vorm van een jaarverslag. Verlangd moet worden dat die verslaggeving voldoende zorgvuldig en regelmatig wordt gerealiseerd, en dat zij eventueel vergezeld gaat van adviezen tot beleidswijziging wanneer daar aanleiding toe bestaat.

38. Controle van buitenaf zal in ieder geval uitgeoefend moeten worden door de rechter en door de ombudsman.

Rechterlijke controle zal, wanneer de uitvoerende taken bestaan uit het nemen van beschikkingen, in de meeste gevallen mogelijk zijn. Gaat het om feitelijke handelingen, dan zijn de mogelijkheden wat beperkter. Het zou aanbeveling verdienen om, evenals dit bij de schappen het geval is (32), ook feitelijke handelingen op duidelijke wijze onder rechterlijk toezicht te brengen. Het is van groot belang te zorgen dat, nu de politieke controle ontbreekt, de mogelijkheden voor individuele rechtsbescherming zo goed mogelijk zijn.

Meer in het algemeen zou het goed verdedigbaar zijn om de rechter, juist bij zelfstandige bestuursorganen, de bevoegdheid te geven op een enkel punt tot wat verdergaande toetsing te komen dan nu gebruikelijk is. Dat geldt met name voor de beoordeling van besluiten van algemene strekking (33).

39. Vooral omdat de rechter slechts op basis van klachten van individuen en binnen zekere marges kan optreden, is nog een andere vorm van controle wenselijk. Die taak zou goed vervuld kunnen worden door de Ombudsman, die binnenkort in ons land zijn intrede zal doen. Het is misschien niet toevallig dat dit orgaan juist in Zweden, waar zelfstandige bestuursorganen de normale bestuursvorm zijn, zo'n roemruchte geschiedenis achter de rug heeft.

Het is echter wel noodzakelijk te zorgen dat de "Commissaris van onderzoek" over voldoende bevoegdheden beschikt. Het kortgeleden ingediende wetsontwerp houdt wat dit betreft onvoldoende rekening met het bestaan van zelfstandige bestuursorganen. Zo is in het eerder genoemde artikel 17 een onderzoek door de Commissaris naar algemeen verbindende voorschriften geheel uitgesloten. Het argument van de regering dat de Commissaris zich daardoor te veel op het terrein van het parlement zal begeven (34) is, wat er overigens van zij, in ieder geval niet juist wanneer het gaat om algemeen verbindende voorschriften van zelfstandige bestuurscolleges. Het is misschien verstandig om deze colleges op detailpunten een regelgevende bevoegdheid te verlenen. In ieder geval beschikken twaalf van hen (35) al over een dergelijke bevoegdheid, terwijl politieke controle daarop ontbreekt. Juist op deze gedelegeerde wetgeving behoort de Ombudsman toezicht uit te oefenen; het argument van de regering treft hier geen doel. Het gehele optreden van zelfstandige bestuursorganen zou voorwerp van onderzoek door de Ombudsman moeten zijn.

§ 4. Welke taken kunnen aan zelfstandige bestuursorganen worden opgedragen?

40. In het voorgaande ben ik uitgegaan van het onderscheid tussen beleidsvorming en -uitvoering. De beleidsvorming zou in handen moeten blijven van de ministers, terwijl de uitvoering aan zelfstandige bestuurscolleges kan worden opgedragen. Het onderscheid is in de werkelijkheid niet altijd nauwkeurig te maken, en het is daarom nodig nader in te gaan op de vraag welke taken aan zelfstandige bestuursorganen toevertrouwd zouden kunnen worden (35).

Voor opdracht aan zelfstandige bestuurscolleges komen in beginsel in aanmerking alle overheidstaken met een meer uitvoerend karakter, die het bestuur, in de ruime betekenis van uitvoerende macht, meent ter hand te moeten nemen. Naast het geven van beschikkingen of het onderhoud van een weg kunnen daaronder ook werkzaamheden van een meer technisch of wetenschappelijk karakter vallen.

Nu de overheid het bijvoorbeeld als haar plicht beschouwt te zorgen voor een meteorologische dienst, is ook de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan voor dat uitvoerende werk aangewezen. Ministeriële verantwoordelijkheid voor een fout in een weerbericht is even weinig zinvol als ministeriële verantwoordelijkheid voor een onjuiste belastingaanslag.

41. Tot nu toe zijn vooral aan de orde geweest de gevallen waarin een groot aantal beschikkingen van dezelfde soort genomen moeten worden. Daarvan zijn vele voorbeelden te noemen: het toekennen van studiebeurzen of sociale uitkeringen, het opleggen van belastingaanslagen, het afgeven van verklaringen van geen bezwaar aan vennootschappen of van kentekenbewijzen, het verlenen van ontslagvergunningen, het toekennen van financiële bijdragen op het terrein van volkshuisvesting e.d.. De taakverdeling tussen beleidsvorming en uitvoering is hier betrekkelijk eenvoudig te maken. De uitvoering bestaat uit het vaststellen van de beschikkingen, de beleidsvorming uit het aangeven in regels of richtlijnen in welke gevallen die beschikkingen genomen of geweigerd moeten worden. Dit laatste zal de taak van de minister moeten blijven, waarbij de zelfstandige bestuursorganen op zijn hoogst een aanvullende rol kunnen spelen; hun taak zal vooral bestaan uit het nemen van de beschikkingen. De vraag is wel gesteld (36) of het voor het toekennen van beschikkingsbevoegdheid aan zelfstandige bestuursorganen verschil moet maken of het om een vrije of om een gebonden bevoegdheid gaat. Ik zou menen van niet. Ook bij een vrije bevoegdheid is het voor de minister onmogelijk om alle beschikkingen zelf vast te stellen, zodat hij ook daar alleen via richtlijnen kan sturen. Men denke aan de toekenning van studiebeurzen, formeel een buitengewoon vrije bevoegdheid.

Daar de beleidsvorming bij de minister blijft berusten, zal deze daarvoor verantwoordelijk zijn. Die verantwoordelijkheid zal hier meer inhoud hebben dan wanneer het om een gebonden, dus reeds geheel in de wet geregelde (37) bevoegdheid gaat. Wel zal men bij een bevoegdheid met grote politieke implicaties in individuele gevallen of bij een taak die tastend op een nieuw terrein wordt ontwikkeld kunnen aarzelen om deze aan de ministeriële verantwoordelijkheid te onttrekken. Op die grond is er veel voor te zeggen het uitwijzen of asiel verlenen met betrekking tot vreemdelingen tot de taak van de minister te blijven rekenen. Ditzelfde geldt voor de steunverlening aan bedrijven, zolang het beleid daar nog in een beginstadium verkeert.

42. Voor onderbrenging bij een zelfstandig bestuursorgaan lenen zich voorts overheidstaken die het toezicht houden op allerlei activiteiten van particulieren betreffen. De Verzekeringskamer is een duidelijk voorbeeld van een op dit terrein al bestaand zelfstandig bestuursorgaan. Het gaat hier om een controlerende bezigheid waarvan welhaast steeds vaststaat dat zij nimmer door een politiek verantwoordelijk persoon zelf kan geschieden. Beleidsvorming zal ook nu bijna uitsluitend door middel van algemene aanwijzingen plaatshebben. Ik vermoed dat de aandacht die bewindslieden besteden aan diensten met toezichthoudende of controlerende taken vrij gering is.

Daar komt nog bij dat het regelmatig voorkomt dat een ander onderdeel van de overheid betrokken is of belang heeft bij activiteiten die gecontroleerd moeten worden. Het argument van spreiding van macht dwingt hier dan sterk in de richting van onafhankelijkheid bij het uitvoeren van de controle. Ook het rijkswagenpark mag geen gladde banden hebben, ook bedrijven waaraan de overheid steun verleent mogen geen gevaarlijke machines gebruiken.

Vele inspecties en controlediensten zouden zelfstandige bestuursorganen kunnen zijn; ik noem slechts de arbeidsinspectie en de economische controledienst.

43. In de derde plaats is voor taken op het terrein van allerlei soorten feitelijke werkzaamheden de vorm van zelfstandige bestuursorganen te overwegen.

Reeds bestaande voorbeelden zijn het Centraal Bureau voor de Statistiek en de T.N.O.-organisaties.

Voor deze constructie pleit dat het hier om werkzaamheden gaat die voor een belangrijk deel een technisch karakter dragen en daarom een technische deskundigheid vereisen. Dat betekent dat van een werkelijke invloed van bewindslieden veelal slechts in beperkte mate sprake kan zijn.

Ook hier kan het argument spreiding van bestuursmacht in sterke mate pleiten voor onafhankelijkheid bij de uitvoering van de taak.

Zo is onafhankelijkheid van het C.B.S. gewenst, omdat de door deze organisatie gepubliceerde cijfers van groot maatschappelijke en politiek belang kunnen zijn, zoals die over loon- en prijsbewegingen. Buitenlandse ervaringen tonen aan dat onafhankelijkheid van een organisatie als het C.B.S. geen overbodige luxe is.

In deze sector lenen zich verschillende taken voor de organisatievorm van zelfstandig bestuursorgaan. Te denken valt aan het K.N.M.I., het Centraal Planbureau, de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat.

Voor een aantal van deze taken zal gelden dat de beleidsvorming niet of slechts gedeeltelijk in algemene regels kan uitmonden. Belangrijke beleidsbeslissingen kunnen hier bestaan uit het besluit tot aanleg van een weg of het oprichten van een kantoorgebouw. De verhouding tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan zal hier dan zo geregeld moeten worden dat dergelijke belangrijke besluiten door de minister genomen moeten worden, en de uitvoering daarvan, zoals de feitelijke aanleg van de weg, door het bestuursorgaan moet gebeuren.

§ 5. Buitenlandse ervaringen en noodzaak tot onderzoek

44. Bovenstaande conclusies zijn vooral gebaseerd op beschouwingen over de huidige organisatie van de centrale overheid en de punten waarop die tekort schiet.

De vorm van zelfstandige bestuursorganen komt dan naar voren als een middel om tot een beter bestuur te komen.

Het zijn echter niet alleen min of meer theoretische overwegingen die tot deze gedachte leiden. De bruikbaarheid van deze bestuursvorm is in de praktijk reeds voldoende gebleken.

Voor een deel in ons eigen land, waar zij, in allerlei vormen meestal niet duidelijk onderscheiden, al lang geïntroduceerd zijn. Mede doordat zij niet als een vorm van organisatie met speciale structuur zijn herkend, is het niet tot een evaluatie gekomen. Maar in ieder geval blijkt dat vele zelfstandige bestuursorganen reeds lange tijd bestaan zonder dat voor een verlaten van deze vorm wordt gepleit.

45. Veel duidelijker als zodanig onderkend en gestructureerd zijn de zelfstandige bestuursorganen in Zweden. Daar zijn stelselmatig de uitvoerende taken van de centrale overheid bij dergelijke organen ondergebracht. De departementen zijn daardoor klein in omvang en kunnen zich concentreren op de belangrijke beleidsvragen.

De Zweden, die bij ons in ieder geval ten aanzien van een aantal democratische bestuursmaatregelen als een voorbeeld gelden - ombudsman, openbaarheid -, blijken dit systeem in grote lijnen als het meest aantrekkelijke te beschouwen. Hoewel een zekere reorganisatie (38) van de zelfstandige bestuursorganen heeft plaatsgevonden, is in het principe daarvan geen verandering gebracht.

Daaruit kan worden afgeleid dat een bestuurstelsel waarbij het overgrote deel van het ambtelijk apparaat tot de zelfstandige bestuursorganen behoort, in een democratisch land bevredigend kan werken. Dit stelsel moet mede daarom als een reëel alternatief van het onze worden beschouwd.

46. In dit verband is het van belang te wijzen op een rapport over de overheidsorganisatie dat in Ierland is uitgebracht. Anders dan in Nederland ooit is geschied heeft in Ierland een commissie een systematisch onderzoek ingesteld naar het functioneren van het overheidsapparaat. Het omvangrijke rapport (+ 500 pp.) is in 1969 na drie jaar studie verschenen (39). Centraal in de aanbevelingen van de commissie staat de organisatorische scheiding van beleidsvorming en beleidsuitvoering. De basis hiervoor wordt niet zozeer gevormd door overwegingen van democratie, maar door de constatering, min of meer overeenkomende met hetgeen de commissie Van Veen vond, dat ministers zo overbelast zijn dat van een behoorlijke beleidsvorming niet meer gesproken kan worden:

"We have mentioned that the greatest single defect that we found in the present organisation of the Irish public service is that the top levels of the Departments of State are so involved in the press of daily business, that they have little time to participate in the formulation of overall policy for their Departments' functional areas or in the management of their Departments.....
Unless this defect is remedied, the other reforms we suggest will be, at best, palliatives" (40).

Voorgesteld wordt om de uitvoerende taken onder te brengen bij afzonderlijke organisatorische eenheden, waarbij de ministeriële betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor de uitvoerende werkzaamheden verdwijnt. Wel bevat het rapport een aantal voorzieningen om te bereiken dat de minister behalve voor de vaststelling van het beleid, ook verantwoordelijkheid houdt voor het financiële en organisatorische kader waarin dat beleid moet worden uitgevoerd. Hij zal ook moeten nagaan in hoeverre het door hem gekozen beleid de daarbij gestelde doelen inderdaad bereikt.

Het rapport voorziet voor de uitvoerende taken in een ambtelijke organisatie; de gedachte om een collegiaal orgaan aan het hoofd van een dergelijk uitvoerend orgaan te plaatsen vormt niet een onderdeel van de voorstellen. De commissie heeft een uitvoerig schema uitgewerkt hoe ten aanzien van ieder departement de door haar vastgestelde structuur precies verwezenlijkt zou moeten worden.

Wellicht interessanter dan de voorstellen zelf is het feit dat de Ierse regering zich daarmee heeft verenigd, zodat nu aan de uitvoering van het rapport, dat overigens nog andere hervormingen aanbeveelt, wordt gewerkt (41).

Ook elders, zoals in Engeland, wordt het bevorderen van zelfstandige bestuursorganen bepleit (42).

47. Naar mijn mening is het dringend noodzakelijk dat ook in ons land wordt onderzocht in hoeverre het wenselijk is uitvoerende taken op te dragen aan raden of colleges in de vorm van zelfstandige bestuursorganen.

Daartoe dwingt het feit dat de bij ons gebruikelijke bestuursvorm in de huidige tijd niet meer voldoet en dan ook, gemeten aan maatstaven van democratie, en ook van doelmatigheid, verre van optimaal is. Zelfstandige bestuursorganen kunnen een middel zijn om tot een meer bevredigend alternatief te komen. Buitenlandse ervaringen tonen aan dat dit een reëel alternatief is. Bezinning op het vraagstuk van de zelfstandige bestuursorganen is echter ook nodig omdat er langzamerhand van een zekere wildgroei op dit terrein sprake is. Hoewel hun aantal niet zo groot is als dat van de externe adviescolleges, is toch onthullend dat tientallen van de organen waarover de W.R.R. gegevens heeft verzameld zelf opgeven uitvoerende taken te hebben (43). Dit

betekent dat in strijd met ons staatsrechtelijk principe van de ministeriële verantwoordelijkheid en zonder een duidelijke overdenking van de problematiek organen met aanzienlijke bevoegdheden in het leven zijn geroepen. Doordat de consequenties onvoldoende worden overwogen krijgen deze zelfstandige bestuursorganen een vaak onduidelijke en steeds weer andere structuur. De bevoegdheidsverdeling tussen regering en bestuursorganen is soms slecht geregeld, en controle ontbreekt soms geheel. Op het terrein van de sociale verzekeringen, waar veel zelfstandige bestuursorganen opereren, lijken de in dit opzicht gemaakte fouten zich nu te wreken. Zelfstandige bestuursorganen zijn een aantrekkelijk perspectief, maar alleen wanneer structuur en bevoegdheden goed zijn geregeld.

48. Tenslotte is ook daarom aandacht nodig voor de mogelijkheid van raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen, omdat de kans bestaat dat anders bestuursvormen opduiken die vanuit democratisch perspectief veel minder aantrekkelijk zijn. Zo komt het voor dat zelfstandige bevoegdheden aan ambtenaren worden toegekend. Er kan dan een constructie ontstaan waarbij eveneens de uitvoering geheel aan de ministeriële verantwoordelijkheid wordt onttrokken, en één enkele ambtenaar de uitvoerende bevoegdheid krijgt, soms zelfs zonder enige vorm van controle. In hoeverre dit soort bevoegdheden formeel vaak voorkomen is met name bij de zogenaamde buitendiensten betwist, maar in feite is de situatie vaak aanwezig. In een recent wetsontwerp kiest de regering uitdrukkelijk voor deze constructie bij de directeuren van de gewestelijke arbeidsbureaus (ten aanzien van ontslagvergunningen) (44). Het terloops introduceren van een dergelijke bestuursvorm bevordert stellig niet het democratisch gehalte van het bestuur.

Nader onderzoek

49. Nader onderzoek zou in ieder geval de volgende punten moeten betreffen.

- a. Nagegaan zou moeten worden welke zelfstandige bestuursorganen reeds in ons land bestaan, welke taken en bevoegdheden zij bezitten, hoe hun verhouding met de regering is geregeld en welke vormen van controle en rechtsbescherming bestaan. Tevens zou onderzocht moeten worden in hoeverre zij bevredigend functioneren.
- b. Buitenlandse ervaringen, met name in Zweden en Ierland, zouden nauwkeurig bestudeerd moeten worden.
- c. Bekeken zou moeten worden welke concrete taken zich voor opdracht aan zelfstandige bestuurscolleges lenen.
- d. Wanneer de overtuiging bestaat dat zelfstandige bestuursorganen voor bepaalde taken wenselijk zijn, dan zou op terreinen of bij een departement waar daartoe de bereidheid aanwezig is, systematisch met deze vorm ervaring opgedaan kunnen worden.

- e. In ieder geval zal bij het oprichten van nieuwe organen of diensten of bij het reorganiseren van bestaande de bestuursvorm van zelfstandige bestuursorganen in de beschouwingen betrokken moeten worden.
- f. Het feit dat reeds vele zelfstandige bestuursorganen bestaan maakt het noodzakelijk in onze wetgeving daarmee rekening te houden. In ieder geval zou duidelijk moeten worden wie hen in het leven mag roepen, en zouden algemene publiekrechtelijke wetten niet aan hen voorbij mogen gaan, zoals bijvoorbeeld in het wetsontwerp over de Ombudsman duidelijk gebeurt.

De commissie-Van Veen heeft de voldoening gehad dat haar aanbeveling een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in te stellen met voortvarendheid is gevolgd. Wellicht kan deze Raad stimuleren dat een andere aanbeveling van dezelfde commissie wordt verwekelijkt, namelijk het instellen van een "grondig onderzoek" naar de ook in dit stuk aan de orde gestelde materie (45).

Noten

- (1). Paragraaf 1 van het rapport Externe Adviesorganen van de Centrale Overheid, waarbij deze achtergrondstudie behoort.
- (2). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid, 's-Gravenhage 1976.
- (3). Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, De organisatie van het openbaar bestuur, 's-Gravenhage 1975, p. 114.
- (4). Volgens eigen opgave hebben vele van de in het rapport van de W.R.R. (zie noot 2) opgenomen adviesorganen tevens een bestuurstaak, waarbij ik het begrip "bestuur" ruim opvat (zie nummer 40 van de tekst). Zo hebben 12 van hen een regelgevende taak, 25 een toezichthoudende taak, 42 een onderzoekstaak en 22 een bestuurstaak in enge zin. Daarenboven hebben alle 70 geïnterpreteerde organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie eveneens een bestuurs-taak.
- (5). Op een aantal punten maak ik gebruik van gedachten, ontwikkeld in mijn oratie, Zelfstandige bestuursorganen, Groningen 1974.
- (6). Rapport genoemd in noot 3, p. 114.
- (7). Idem, p. 114.
- (8). C.W. van der Pot, Handboek van het Nederlands Staatsrecht, 7e druk, Zwolle 1972, pp. 307-308.
- (9). Zie bijvoorbeeld Openbaarheid openheid, rapport van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting (Cie Biesheuvel), 's-Gravenhage 1970, hoofdstuk II, in het bijzonder pp. 18-21.
- (10). Zo ook het rapport Cie Biesheuvel, genoemd in de vorige noot, p. 18.
- (11). Rapport, genoemd in noot 3, p. 114.
- (12). Zie noot 4 en de bijlage bij de rede, genoemd in noot 5.
- (13). Rapport, genoemd in noot 3, p. 113.
- (14). J.M. Kan, voormalig secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, schreef "De ministers kunnen uitsluitend nog de hoofdlijnen van het beleid zelf trekken;

grote onderdelen van het beleid blijven vrijwel geheel aan hun blik onttrokken

Men werkt op de departementen met grote delegaties aan directeuren-generaal, afdelingschefs en districtshoofden, die op hun beurt weer de nodige volmachten verstrekken aan lagere goden.

Formeel blijft de minister verantwoordelijk, maar de facto ligt deze vaak op een veel lager vlak, met alle bezwaren, welke daaraan inhaerent zijn" (Ministeriële verantwoordelijkheid in gevallen van decentralisatie en deconcentratie, Nederlands Juristenblad 1961, p. 460). Sinds 1961 zal de situatie stellig niet verbeterd zijn.

- (15). Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971, Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, 's-Gravenhage 1971, pp. 24, 81-90.
- (16). Zie de passage, geciteerd in no. 46 van de tekst.
- (17). Ontwerp Wet Commissaris van onderzoek, Bijl. Handelingen Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14178, nrs. 1-3.
- (18). Memorie van toelichting, pp. 27-28.
- (19). Zie over departementen en zelfstandige bestuursorganen in Zweden, Pierre Vinde, Swedish Government Administration, Stockholm 1971, pp. 17-58, en Neil Elder, Government in Sweden, Oxford 1970, pp. 63-97.
- (20). Rapport, aangehaald in noot 15, pp. 89-90.
- (21). Ontwerp Wet openbaarheid van bestuur, Bijl. Handelingen Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13418, nrs. 1-4.
- (22). Zie no. 29 van de tekst.
- (23). Bijvoorbeeld in artikel 10 lid 3 van de Wet Autovervoer Personen.
- (24). Privacy en persoonsregistratie, Eindrapport van de Staatscommissie bescherming persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties, 's-Gravenhage 1976, pp. 53-56, 95-97, 120-123.
- (25). Zo maakt in Zweden een vertegenwoordiger van het personeel bij een zelfstandig bestuursorgaan soms deel uit van het college dat aan het hoofd staat van dat orgaan, en is er een ontwikkeling gaande om een dergelijke regeling meer algemeen in te voeren. Zie het boek van Vinde, aangehaald in noot 19, p. 41.
- (26). Rapport, aangehaald in noot 3, p. 45.

- (27). Zie noot 3.
- (28). Een voorbeeld is te vinden in de rede, genoemd in noot 5, p. 13.
- (29). Op de betekenis van gepubliceerde beleidslijnen voor de rechtszekerheid ben ik iets verder ingegaan tijdens een voordracht in het kader van de Leidse post-doctorale leer-gang "Bestuursrecht en Bestuurswerkelijkheid"; de teksten van de voordrachten verschijnen binnenkort bij Kluwer.
- (30). Bijvoorbeeld de richtlijnen voor de Commissie Vervoerver-gunningen, vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur van 23 augustus 1950, Stb. K373.
- (31). Regelgevende bevoegdheid hebben volgens eigen opgave de volgende van de door de W.R.R. geïnventariseerde adviesor-ganen: Centrale cultuurtechnische commissie, Sociale Verze-keringsraad, Ziekenfondsraad, Persraad, Reclameraad, Acety-leencommissie, Commissie reactorveiligheid, Commissie van advies voor het grond- en pachtprijspeil, Rijkscommissie voor de geodesie, Commissie van advies voor het Staatsvis-sershavenbedrijf te IJmuiden en een tweetal adviesorganen in stichtingvorm: Stichting Centraal Orgaan Ziekenhuista-rievan en Stichting Ontwikkeling en Sanering voor het Midden- en Kleinbedrijf.
- (32). Artikel 4 lid 2 onder b Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie.
- (33). Zie hierover uitvoeriger de voordracht, genoemd in noot 28.
- (34). Wetsontwerp, aangehaald in noot 17, pp. 27-28.
- (35). Zie noot 30.
- (36). Op meer duidelijkheid hierover is in besprekingen van de in noot 5 genoemde rede aangedrongen door J.G. Steenbeek in R.M. Themis 1976, pp. 562-565 en J.A. Peters, Bestuursweten-schappen 1975, pp. 177-180.
- (37). Door Steenbeek in zijn in de vorige noot genoemde bespreking, p. 564.
- (38). Enkele mededelingen daarover bij Vinde, aangehaald in noot 19, pp. 41-44.
- (39). Report of Public Services Organisation Review, Group 1966-1969 (Devlin-report), Dublin 1969.
- (40). Idem, p. 154.

- (41). Daarover Noel Whelan, Reform (or Change) in the Irish Public Service, 1969-1975, text of an address delivered to the Institute of Public Administration in October 1975.
- (42). Zie bijvoorbeeld Henry Parris, Constitutional Bureaucracy, London 1969, pp. 307-308, en ook 297-304.
- (43). Zie noot 4.
- (44). Ontwerp van wet tot wijziging van de bepalingen omtrent de beëindiging van arbeidsovereenkomsten, Bijl. Handelingen Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13656, nrs. 1-3. Het valt op dat één ambtenaar zelfstandig de beslissing over een ontslagvergunning neemt waarbij hij alleen aan algemene richtlijnen is gebonden zodat ministeriële verantwoordelijkheid voor individuele beslissingen niet bestaat; dat geen beroep tegen de beslissingen openstaat en dat geen procedureregels zijn opgesteld voor het nemen van een beslissing, bijvoorbeeld over het horen van belanghebbenden. Toetsing aan de W.R.R.-criteria voor democratie levert geen fraai beeld op!
- (45). Rapport, aangehaald in noot 15, pp. 89-90.

Prof.Mr. J.M. Polak

ADVISEREN EN RECHTSPREKEN

Enkele beschouwingen over functionele
en organisatorische combinaties.

<u>INHOUD</u>	<u>Pag.</u>
1.1. Inleiding	369
1.2. Adviseren	370
1.3. Rechtspreken	370
1.4. Combinaties	371
1.5. Individueel adviseren aan de rechter	371
1.6. Individueel adviseren door de rechter	372
2.1. De Hoge Raad als adviesorgaan	373
2.2. Andere rechterlijke colleges als adviesorgaan	375
2.3. Rechters als adviseurs	376
3.1. Het adviesorgaan als rechter	378
3.2. Enkele toepassingen en toetsingen	380
4. Conclusies en aanbevelingen	386

1.1. Inleiding

Lang niet alle organen die de centrale overheid adviseren houden zich louter daarmee bezig. Er zijn er vele die naast het adviseren ook andere taken vervullen. Dat was bekend, en daarom is in de enquête die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid onder de adviesorganen heeft gehouden, daarvoor een plaats ingeruimd. Tot die andere taken werd ook gerekend de rechtspraak. Ter verduidelijking werd daaraan toegevoegd: b.v. behandeling van geschillen en beroepen.

Uit de beantwoording is gebleken dat van de aangeschreven organen er 13 zijn die mede rechtspraak tot taak hebben. Het zijn:

- de Hoge Raad
- de Centrale Raad van advies voor het gevangeniswezen, de psychopathenzorg en de reclassering
- de Verzekeringskamer
- de Kiesraad
- de Spaarraad
- de Raad van Toezicht van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds
- de Academische Raad
- de Universitaire Kiesraad
- de Onderwijsraad
- de Centrale cultuurtechnische commissie
- de Sociale Verzekeringsraad
- de Reclameraad
- de Ziekenfondsraad.

Bij de voorbereiding van de W.R.R.-studie zelf werd al spoedig duidelijk dat de totale problematiek te omvangrijk was om geheel in één rapport te verwerken. Toen het mogelijk bleek een aantal onderwerpen af te splitsen en toe te vertrouwen aan deskundigen die à titre personnel daarover wilden schrijven, konden ook de gegevens uit de enquête worden gespreid. Het belangrijkste gedeelte is in het rapport van de W.R.R. zelf te vinden, verder in detail gaande gegevens zijn door de externe deskundigen gebruikt. En men mag verwachten dat ook na de publikatie van deze bijdragen in de serie Voorstudies en Achtergronden door beoefenaren van de bestuurswetenschappen van de resultaten van de enquête gebruik zal worden gemaakt.

Hoewel als lid van de W.R.R. bij de voorbereiding en samenstelling van het hoofdrapport nauw betrokken, heb ik om verschillende redenen er de voorkeur aan gegeven het onderdeel dat ik de titel Adviseren en rechtspreken meegaf, onder eigen naam en verantwoordelijkheid in de serie Voorstudies en Achtergronden in te brengen. Het onderwerp staat net iets te ver van het hoofdthema af om er in het W.R.R.-rapport bij stil te staan. Aan de andere kant is de combinatie van adviseren en rechtspreken belangrijk genoeg om er in een beknopte studie aandacht aan te besteden. Er liggen dank zij de enquête interessante gegevens op tafel. Het lijkt mij dat een beschouwing waarin deze gegevens worden verwerkt tegen de achtergrond van een visie op beide functies, van nut kan zijn zowel voor degenen die

verantwoordelijkheid dragen en geïnteresseerd zijn in ons Nederlandse radenstelsel als voor hen die zich op soortgelijke wijze met de rechtspraak bezighouden. Waarbij ik er aan herinner dat kort geleden is ingesteld een Staatscommissie die voorstellen zal moeten doen over herziening van de organisatie van de rechtspraak (K.B. 1 april 1976, no.7, zie Ned. Stc. 23 april 1976).

1.2. Adviseren

In het W.R.R.-rapport is het adviseren omschreven als het doen van aanbevelingen en voorstellen, becommentariëren van overheidsbeleid of van voorstellen van derden, het verschaffen van informatie, beschrijving en analyse, aanduiden van knelpunten en problemen, voor zover schriftelijk uitgebracht. Daarbij is de aandacht grotendeels gericht op en beperkt tot het adviseren inzake beleid en algemene regelingen. Het adviseren inzake individuele gevallen is buitengesloten.

Voorts is voor wat de organisatorische kant betreft de beperking aangelegd dat niet het adviseren door persoonlijke adviseurs, interne adviesorganen en ad hoc commissies in de beschouwingen zijn betrokken en - dus - wel het adviseren door permanente externe adviesorganen waaraan dan nog de beperkingen moeten worden toegevoegd dat het alleen maar gaat om adviseren uitsluitend of mede aan de centrale overheid door organen die door die centrale overheid zijn ingesteld.

1.3. Rechtspreken

Tussen de functie "rechtspraak" en het orgaan "rechterlijke macht" bestaat in de Grondwet en ook in andere wetten een begripsmatige samenhang. Zo ergens dan worden hier de aard en de inhoud van de functie bepaald door het orgaan en zijn ook omgekeerd de aard en het karakter van het orgaan afhankelijk van de daaraan toegekende functie.

Aldus letterlijk de Proeve van een nieuwe Grondwet in 1966 (p. 167). Het betoog gaat nog steeds op. Zo sterk is de aandacht gericht op de rechtspraak door de gewone rechterlijke macht dat onvoldoende licht is gevallen op de rechtspraak die door andere organen wordt uitgeoefend alsmede op de kenmerken van rechtspraak.

Men doet er, dunkt mij, goed aan voor wat die kenmerken betreft uit te gaan van rechtspraak als het beslissen van geschillen en het opleggen van straffen en maatregelen. Dit is de kern van het rechterlijk werk. Daaromheen groeperen zich werkzaamheden die op rechtspraak lijken. Een voorbeeld is het bindend advies. De betrokkenen hebben zich daarbij tevoren contractueel of statutair verbonden de beslissing van een bepaald orgaan als bindend te aanvaarden.

Is bij bindend advies het rechtspraak-karakter nog wel duidelijk aanwijsbaar, er zijn onduidelijker gevallen. Dat blijkt alleen al hieruit dat de invulling van de enquête op dit punt moeilijkheden heeft gegeven. Er is rechtspraak gemeld waar die naar mijn mening niet te vinden is terwijl er anderzijds rechtspraakachtige figuren zijn die niet als rechtspraak zijn aangegeven.

1.4. Combinaties

Wie, zoals ik in deze studie, de begrippen en functies adviseren en rechtspreken met elkaar in verband wil brengen, zal moeten beginnen de onderscheidingen te hanteren die in 1.2. zijn aangegeven.

In deze studie staat centraal het adviseren in algemene zin en dan wel aan de centrale overheid. Het is deze activiteit die met het rechtspreken wordt geconfronteerd. Dit geschiedt niet alleen omdat beide activiteiten grote verschillen vertonen en het daarom nuttig kan zijn na te gaan of de combinatie van beide in één organisatorisch verband geen moeilijkheden geeft. Het is daarnaast ook van belang te weten waarom een combinatie onder omstandigheden toch zinvol kan zijn. Wat is de winst voor de rechtspraak, wat die voor het adviseren?

Het individuele adviseren mag echter niet geheel buiten beschouwing blijven. Dit mag reeds daarom niet omdat de grens tussen algemeen en individueel adviseren niet scherp is aan te geven. Verder is enig inzicht in de relatie tussen individueel adviseren en rechtspreken wenselijk omdat daarbij problemen naar voren komen die analogie vertonen met die welke in deze studie in het middelpunt staan. Vandaar eerst in 1.5 en 1.6 iets over individueel adviseren aan en door de rechter.

1.5. Individueel adviseren aan de rechter

De rechter laat zich op velerlei manier adviseren. In de eerste plaats door de vaste en algemene adviseurs die de Nederlandse wetgeving aanwijst, zoals het openbaar ministerie en de advocatuur. In de wetgeving is de rol van deze en andere adviseurs die gemeenschappelijk hebben dat zij hun taak persoonlijk en niet in collegiaal verband uitoefenen, gedetailleerd aangegeven.

In schrille tegenstelling tot deze gedetailleerde normering staat die betreffende de deskundigen die de rechter ad hoc voor advisering raadpleegt. De wetgeving volstaat met een uiterst summiere regeling. Men mag in twijfel trekken of deze situatie moet worden bestendigd. Zie mijn artikel in het Nederlands. Juristenblad 1975, p. 1289 e.v.

De advisering aan de rechter kan ook door een permanent college geschieden. We komen dan in de buurt van de adviesorganen van de

W.R.R.-studie, zij het dat het hier om adviseren in individuele gevallen gaat. Een voorbeeld is de Huuradviescommissie. Ingevolge art. 20 van de Huurwet is in alle kantongerechtsgedingen waarin de betalingsverplichting van de huurder in geschil is het advies van deze commissie verplicht voorgeschreven. Soortgelijke verplichte advisering, op straffe van niet-ontvankelijkheid, vinden we in de Wet op de Ondernemingsraden die bedrijfscommissies kent en de Wet gelijk loon voor vrouwen en mannen met een bij die wet ingestelde commissie van advies.

Er is een zekere verwantschap met de permanente organen die de centrale overheid in algemene zin adviseren en er enige rechtspraak bij doen. De hier bedoelde adviescommissies zijn namelijk niet volledig getypeerd als alleen maar op de advisering wordt gewezen. Wie de praktijk kent, weet dat de adviezen de rechterlijke beslissingen zo niet juridisch dan toch wel feitelijk nabij kunnen komen. Ik denk dan nog niet eens zozeer aan de neiging van rechters om de adviezen op te volgen. Tenminste zo belangrijk is dat de partijen, zich doorgaans bij de adviezen zullen neerleggen en niet meer de weg naar de rechter inslaan.

Realiseert men zich dit dan wordt het begrijpelijk dat aan de adviescommissies zowel wat de samenstelling als wat de werkwijze betreft eisen worden gesteld die analogie vertonen met die welke voor de rechtspraak gelden. Ik ga op die eisen hierna ad. 3.1 in en volsta te dezer plaatse met signalering van het probleem.

1.6. Individueel adviseren door de rechter

Ook het omgekeerde komt voor: het in individuele gevallen adviseren door de rechter. De meest voorkomende rubriek is de op art. 77 Grondwet en de Gratieregeling van 30 juni 1976, Stb. 378 - met ingang van 1 oktober 1976 in de plaats getreden van het Gratiebesluit van 13 december 1887 - berustende adviezen over gratie die moeten worden ingewonnen bij de rechter die de straf heeft opgelegd.

2.1. De Hoge Raad als adviesorgaan

Terecht is de Hoge Raad in de W.R.R.-enquête betrokken.

Het is een college van advies in de zin van art. 87 Grondwet.

Dit blijkt uit art. 22 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie dat ik letterlijk volgen laat: " De Hooge Raad, Hoven en Regtbanken, mitsgaders de ambtenaren van het openbaar ministerie zijn verplicht berigt en consideratiën te geven, wanneer zulks hun van 's Konings wege zal worden gevraagd".

Deze bepaling is zeker geen dode letter. Regelmatig wordt de Hoge Raad om advies gevraagd. In het Nederlands Juristenblad van 1965 (p. 875 e.v.) heeft H.Th.J.F. van Maarseveen dat uit de doeken gedaan en daaraan nog een aantal belangwekkende opmerkingen toegevoegd. Het is, als men er bij stil staat, ook heel begrijpelijk dat de Hoge Raad wordt geraadpleegd, zeker als het gaat om wetten, zoals de wijziging van de cassatieregeling in 1963, die het college zelf moet hanteren.

Ik heb ik mijn bijdrage tot de aan G.E. Langemeijer in 1973 aangeboden bundel Speculum Langemeijer de positieve betekenis van art. 22 R.O. onderschreven en bepleit dat de Hoge Raad ook ongevraagd adviezen zal uitbrengen. Dat zou dan in navolging van de Franse Cour de Cassation kunnen gebeuren door het uitbrengen van een jaarverslag. In dit verslag zou een verlanglijstje ten aanzien van de wetgeving kunnen worden opgenomen. De voorzichtigheid die in het algemeen het werk van de Hoge Raad kenmerkt, staat er borg voor dat van een dergelijke mogelijkheid een verantwoord gebruik zal worden gemaakt. Zo schreef ik toen.

Het komt mij voor dat voor een verruiming van de adviesfunctie thans een gunstige voedingsbodem aanwezig is. H. Drion, raadsheer in de Hoge Raad, heeft aangedrongen op initiatieven van de rechterlijke macht, waarbij hij overigens terecht - art. 22 R.O. spreekt namelijk niet alleen over de Hoge Raad - de lagere rechter niet uitsluit (zie o.m. N.J.B. 1975, p. 1036). De Vereniging voor Rechtspraak bevordert deze terugkoppeling van rechtspraak naar wetgeving. De oud-minister van Justitie C.H.F. Polak heeft in zijn openingsrede voor de Nederlandse Juristen Vereniging op 18 juni 1976 aanbevolen dat de Hoge Raad jaarverslagen met wensen ten aanzien van de wetgeving gaat maken (N.J.B. 1976, p. 912).

Toch is er nog wel enige aarzeling. Het lijkt mij niet uitgesloten dat nog doorwerkt en nawerkt een rigide zienswijze op de leer van de machtenscheiding. De rechter dient zich in die zienswijze verre te houden van alles wat maar zweemt naar wetgeving en bestuur. Toen in 1964 de preadviezen van H. Lenaerts en mij over vaste colleges van advies en bijstand in België en Nederland werden besproken in de afdeling staatsrecht van de Vereniging voor de

vergelijkende studie van het recht van beide landen was het oordeel ook negatief. "Advisering door rechterlijke organen over voorgenomen wetgeving acht de vergadering, hoge uitzonderingen daargelaten, onwenselijk, al ware het slechts, omdat hierdoor wordt geprejudicieerd op de uitlegging van de wet" (Jaarboek 1963-1964, p. 195).

Enige prejudiciëring zal niet te vermijden zijn. Er zal zeker door en namens de partijen beroep worden gedaan op wat in de adviezen te vinden is en in de kraam te pas komt. En dit valt te verwachten indien de adviezen - gevraagd en ongevraagd - openbaar zullen worden gemaakt. Het wetsontwerp op de openbaarheid van bestuur (13418) zondert de adviezen van de Hoge Raad - mijns inziens terecht - niet uit. Wil openbaarmaking achterwege mogen blijven dan zal een uitzonderingsgrond van art. 4 aanwezig moeten zijn.*¹⁾ Maar - als gezegd - de Hoge Raad is voorzichtig genoeg.

In zekere zin adviseert de Hoge Raad thans al ongevraagd. Hij doet zulks indirect door in zijn arresten te wijzen op de onvolkomenheden van de wet. Het college pleegt met het signaleren te volstaan en laat aan anderen de nadere uiteenzetting en het ondernemen van initiatieven over. Met enkele recente voorbeelden kan dit verduidelijkt worden.

Kan de ontvanger der Rijksbelastingen het faillissement van een belastingschuldige aanvragen? De Hoge Raad heeft deze vraag in zijn arrest van 28 augustus 1975, N.J. 1976 no. 221 ontkennend beantwoord. Een dergelijke bevoegdheid - aldus het college - moet zijn grond hebben in de wet en uit de wet kan die niet worden afgeleid. De Advocaat-Generaal was tot een andere conclusie gekomen daarbij melding makende van de praktijk der lagere jurisprudentie die de rijksbelasting-ontvangers in hun verzoeken tot faillietverklaring ontvankelijk verklaart. Het arrest is door de schrijver direct met kritiek ontvangen. Het lid van de Tweede Kamer W. Scholten heeft bij de staatssecretaris van Financiën op wetswijziging aangedrongen.

Men mag dunkt mij aannemen dat de Hoge Raad over de wenselijkheid van de bedoelde bevoegdheid van de Ontvanger niet anders denkt dan

-
- *¹⁾ Het verstrekken van de informatie ingevolge de artikelen 1-3 blijft achterwege indien dit
- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen of
 - b. de veiligheid van de staat zou kunnen schaden.
- Het vindt ook niet plaats indien en voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
- c. de betrekkingen van Nederland met andere landen;
 - d. de economische en financiële belangen van de staat en andere publiekrechtelijke lichamen;
 - e. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - f. inspectie, controle en toezicht door of vanwege overheidsorganen;
 - g. het recht van een ieder op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van medische en psychologische onderzoekresultaten, die individuele gevallen betreffen;
 - h. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

zijn critici maar alleen de vrijheid niet heeft kunnen vinden om de wet zo uit te leggen dat die wenselijkheid nu al kan worden gerealiseerd. Er is een grens aan mogelijkheden van de rechtsvinding, niet alles wat rechter's wenselijk vinden, kunnen zij in hun uitspraken verwezenlijken.

Een uitdrukkelijke verwijzing naar de wetgever vinden we in het arrest niet. Dat gebeurt wel in het arrest van 3 januari 1975, N.J. 1975, no. 187 betreffende de verzoeken van transsexuelen om hun geboorteakte te laten aanpassen aan hun nieuwe staat. De lagere jurisprudentie was bereid de helpende hand te bieden door toepassing van art. 29 boek 1 B.W. dat de mogelijkheid kent om rectificatie van misslagen in de geboorteakte te verkrijgen. Dit standpunt vindt volgens de Hoge Raad geen steun in de wet, die geen aanknopingspunt biedt voor een vaststelling van het in de geboorteakte vermelde geslacht van het kind achtereenvolgens naar tweeërlei kenmerken: eerst bij de geboorte naar de uiterlijk waarneembare en achteraf naar uiterlijk niet waarneembare door deskundigen aan de rechter kenbaar gemaakte kenmerken. Bij dit standpunt zou afbreuk worden gedaan aan de rechtszekerheid. Alleen de wetgever is bij machte onder de nodige waarborgen een aanvulling van de registers van de Burgerlijke Stand mogelijk te maken. Aldus de overwegingen.

De hierbedoelde signaalfunctie van de Hoge Raad die al lang - zie voorbeelden in de noot van H. Drion bij H.R. 29 november 1968 N.J. 1969, no. 315 - bestaat, kan alleen maar resultaten opleveren indien niet te schroomvallig tegen de rechtspraak wordt aangekeken.

De reeds vermelde vrees de machtenscheiding en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aan te tasten, kan er toe leiden dat niet optimaal van deze signalen wordt geprofiteerd. Die vrees lijkt mij ongegrond. Ik zie niet in dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zover gaat dat regering en parlement zich van een beoordeling zouden moeten onthouden. Terecht is dan ook in het Nederlands Juristenblad 1972, p. 45 door E.C.M. Jurgens bezwaar gemaakt tegen de uitlating van de Minister van Justitie dat de rechterlijke uitspraak - in casu van het Hoog Militair Gerechtshof - niet voor evaluatie in aanmerking kan komen. Maar ik vind wel dat het verschil maakt of de uitspraak onherroepelijk is zoals het geval is bij rechterlijke colleges in het hoogste ressort dan wel nog voor hoger beroep of cassatie vatbaar is. Daarom heb ik meer moeite met Jurgens' tweede artikel (N.J.B. 1972, p. 513) waarin hij ook voor de zogenaamde sub judice regel geen respect opbrengt.

2.2. Andere rechterlijke colleges als adviesorgaan

Art. 22 R.O. spreekt niet alleen over de Hoge Raad. Ook gerechtshoven, rechtbanken en ambtenaren van het openbaar ministerie kunnen geraadpleegd worden.

Er zijn in ons land nog andere colleges die met rechtspraak zijn belast en daarin hun hoofdtaak vinden. Hoewel een bepaling als art. 22 R.O. ontbreekt, lijkt er geen bezwaar te bestaan dat ook aan colleges zoals Centrale Raad van Beroep en College van Beroep voor het bedrijfsleven door de centrale overheid advies wordt gevraagd als daaraan behoefte bestaat. En ook deze colleges zullen

zeker niet nalaten in hun uitspraken op wettelijke onvolkomenheden te wijzen en zo regering en parlement tot initiatieven te bewegen. In zijn reeds genoemde rede bepleit C.H.F. Polak dat ook deze colleges, evenals de Hoge Raad, jaarverslagen met adviezen uitbrengen.

Een afzonderlijke vermelding verdient de Raad van State. Kort geleden is aan de Raad een Afdeling Rechtspraak toegevoegd. In zoverre zal mutatis mutandis van toepassing zijn hetgeen voor de andere rechterlijke colleges is opgemerkt. Maar de Raad bevindt zich in de bijzondere positie dat hij over alle ontwerpen van wet en algemene maatregel van bestuur dient te adviseren en daarnaast adviseert in geschillen van bestuur. Als men in die laatste functie het rechtsprekend element beklemtoont - hetgeen zeker geoorloofd is - blijkt de Raad al altijd adviseren en rechtspreken te hebben gecombineerd. En het wordt dan interessant te weten of tussen beide activiteiten verband wordt gelegd.

Het kan bijna niet anders of dit verband moet er zijn. Bij de advisering over wetsontwerpen en algemene maatregelen van bestuur zal geprofiteerd worden van de ervaringen opgedaan in de geschillenkamers. En als het beraad in de geschillenkamers onvolkomenheden in de wetgeving heeft blootgelegd, zal dat, zo mag men vermoeden, toch wel te bestemder plaatse worden gemeld.

2.3. Rechters als adviseurs

Rechterlijke colleges kunnen de centrale overheid adviseren. Zij hebben daarvoor de bijzondere kwalificatie dat hun werk - de rechtstoepassing - hen deskundig maakt in wat met wetgeving te bereiken valt en wat in wetten al dan niet moet worden opgenomen. Daarnaast komen bij het werk de tekortkomingen van de wet te voorschijn hetgeen de mogelijkheid van signaleren biedt.

Het is vooral die ervaring met de toepassing van wetgeving die het voor de centrale overheid zo aantrekkelijk maakt om ook de leden van de rechterlijke macht individueel in te schakelen bij de wetgevingsadvisering. Het aantal deskundigen is trouwens gering. Ik zeg het Van Maarseveen (t.a.p.) gaarne na: "Zonder nadeel kan men het zich eigenlijk niet permitteren de relatief schaarse specialistische kennis ongebruikt te laten bij het ontwerpen van regelingen." Men vindt rechters daarom in adviesorganen, zowel de permanente als de ad hoc commissies. Ook worden zij wel als persoonlijke adviseurs aangetrokken. Zo wordt bij de totstandkoming van het nieuwe B.W. in ruime mate geprofiteerd van rechterlijke deskundigheid.

Zoals in de W.R.R.-studie is vermeld (3.4.4), hebben 46 personen opgegeven deel uit te maken van de rechterlijke macht en daarnaast een functie als voorzitter, lid of secretaris van een permanent adviesorgaan te vervullen. Het betreft de organen die in het Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (nr. 11) zijn

opgenomen onder de nummers A 3, C 2, C 4, D 2, D 4, D 5, D 6, D 7,
D 8, D 9, D 10, D 14, E 5, F 1, H 1, H 15, I 5, J 18, K 1, L 67,
L 69, M 54, N 15, N 42, N 47. De meeste (letter D) behoren bij
Justitie.

3.1. Het adviesorgaan als rechter

Hierboven ad 1.1 zijn de adviesorganen vermeld die in de enquête zijn betrokken en hebben doen weten dat zij mede rechtspraak bedrijven. In deze formulering zitten twee beperkingen. De eerste is dat, hoewel de inventarisatie met de nodige zorg is verricht, geen volledigheid kan worden gegarandeerd. Voorts is het niet uitgesloten dat bepaalde in de enquête betrokken adviesorganen zich met rechtspraak bezighouden zonder dat dit is gemeld. We hebben namelijk gezien dat het allerminst zeker is wat onder rechtspraak moet worden verstaan. Wie een ruime opvatting huldigt, zou wel eens rechtspraak kunnen aanwijzen daar waar degenen die daarmee bezig zijn zich dat niet realiseren of het met die kwalificatie oneens zijn.

Aan de lijst kunnen in elk geval wel worden toegevoegd de organen die in de maak zijn. Ik denk dan niet zozeer aan de Universitaire Kiesraad. Dit college is er al, het krijgt alleen in het in december j.l. door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerp tot verlenging van de werkingsduur en wijziging van de Wet universitaire bestuurshervorming 1970 een basis in de wet zelf.

Nieuw zal zijn de Raad van Toezicht die wordt geïntroduceerd in het voorontwerp van wet op de centrale personenadministratie. Deze Raad ziet toe op de uitvoering van de wet en dient de minister van Binnenlandse Zaken desgevraagd of uit eigen beweging van advies over de rijksdienst die belast zal worden met de centrale personenadministratie, de registratie van persoonsgegevens en andere met deze wet samenhangende onderwerpen. Aldus art. 5 van het voorontwerp. Leest men verder dan blijkt de Raad ook met rechtspraak belast te worden. Belanghebbenden kunnen bij de Raad in beroep komen tegen besluiten, handelingen of weigeringen van de dienst. Ook de dienst zelf kan bij de Raad beroep aantekenen (art. 17).

Ik maak ook daarom melding van dit orgaan omdat het illustratief is voor de hier bedoelde combinaties van adviseren en rechtspreken. De combinatie wordt ingegeven door de doelmatigheid. De regering is doende een bepaald onderwerp aan regeling te onderwerpen. Er is behoefte aan een adviesorgaan, er moet toezicht worden gehouden en er moet een voorziening worden getroffen voor de berechting van geschillen. Ligt het dan niet voor de hand deze verschillende functies bij één orgaan te concentreren? De kosten kunnen worden beperkt en de kans dat men goede mensen krijgt is groter indien een enigszins omvangrijke en gevarieerde werkkring in uitzicht kan worden gesteld.

Daar staan wel bezwaren tegenover. Eerst een heel algemeen. Wie kritisch staat tegenover functioneel bestuur en de voorkeur geeft aan algemeen bestuur, moet ook deze concentraties van bestuurlijke functies met argwaan tegemoet treden. Vooral uit een oogpunt van democratische controle is het niet onbedenklijk indien de besturing van bepaalde problemen met alles er op en er aan apart wordt gezet.

Ook als bij de beoordeling van dergelijke combinaties en concentraties meer speciaal op de rechtspraak wordt gelet, past terughoudendheid. Wel zullen de voorstanders van de eigen voorziening aanvoeren dat de specialistische kennis die in casu nodig is bij de algemene met rechtspraak belaste organen niet aanwezig is, maar daar staat tegenover dat de waarborgen die bij de gewone rechtspraak aanwezig zijn, doorgaans ontbreken terwijl aan de behoefte naar specialisatie ook bij de gewone rechtspraak wel kan worden tegemoet gekomen.

Welke zijn die waarborgen? Hoewel deze niet pasklaar voorhanden zijn, bestaat er toch een zekere eenstemmigheid dat voor behoorlijke rechtspraak aan een aantal voorwaarden van persoonlijke en zakelijke aard moet worden voldaan. Die voorwaarden kan men afleiden uit de wetgeving. Met name recente regelingen zoals de wijziging van de Wet op de Raad van State en de ministeriële beschikking Erkennings- en subsidiëringsregeling klachtencommissies van 26 november 1975 laten zien welke minimeisen we vandaag de dag in Nederland aan rechtspraak stellen.

Voor wat de persoonlijke eisen betreft, wordt verlangd dat aan de rechtspraak wordt deelgenomen door personen die de hoedanigheid van meester in de rechten bezitten. Bij voorkeur dient de jurist ook voorzitter te zijn van het college. Dat dan daarnaast ook niet-juristen zitting hebben, behoeft geen bezwaar te zijn en zal veelal zelfs als een voordeel worden aangemerkt.

Staat de juridische opleiding al enigszins borg voor een zekere afstandelijkheid, er is reden afzonderlijk de eis van onafhankelijkheid te stellen. Weer niet voor alle rechters. De strijdende partijen mogen in het college best personen aantreffen die zij als een representant van de groep waar zij zelf uit voortkomen, kunnen beschouwen. Mits maar daarnaast, en dan liefst weer als voorzitter, iemand zitting heeft die onafhankelijk is. Van wie die onafhankelijkheid althans zo goed mogelijk verzekerd is.

Aan de berechting moeten ook zakelijke eisen worden gesteld. Men pleegt deze aan te duiden als algemene beginselen van behoorlijke rechtspraak. Ook deze zijn - als gezegd - niet voor het oprapen. Zij moeten weer aan recente regelingen worden ontleend en veralgemeend.

Ik vermeld de belangrijkste. Er moet tevoren, voordat het geschil zich voordoet, een op schrift gestelde procedureregeling zijn vastgesteld. In die regeling moet in elk geval zijn voorzien in het horen van partijen of belanghebbenden en in het kennis kunnen nemen van alle processtukken. De behandeling moet, tenzij sterke argumenten daartegen pleiten, openbaar zijn. De uitspraak moet op schrift worden gesteld en gemotiveerd zijn en aan partijen worden toegezonden. Behoudens uitzonderingen moet hoger beroep mogelijk zijn.

Hierbij moet ik het in deze studie laten. In een preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht onder de titel "Vormen en beginselen van rechtspraak in het algemeen" ben ik nader op de aan rechtspraak te stellen persoonlijke en zakelijke eisen ingegaan (Kluwer, 1976).

3.2. Enkele toepassingen en toetsingen

Na deze algemene opmerkingen over adviesorganen die naast de advies-taak zich met rechtspraak bezighouden, dan nu de gevallen zelf. Ik laat eerst de organen de revue passeren die zich zelf als zodanig hebben aangemeld. De volgorde is die van het Overzicht (rapport nr.11 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). Telkens wordt aangegeven hoeveel leden van het adviesorgaan de hoedanigheid van meester in de rechten hebben. Onder leden worden voorzitters en secretarissen begrepen.

Daarna besteed ik nog enige aandacht aan enkele colleges die niet hebben opgegeven rechtspraak te beoefenen. Ik geef daarbij aan waarom deze naar mijn mening in het verband van deze studie onze aandacht verdienen.

a. De Hoge Raad

Na hetgeen al over dit college is opgemerkt, kan ik er hier aan voorbijgaan. Het rechtspraakelement overweegt zo sterk dat de Hoge Raad in deze paragraaf eigenlijk ook niet past. In elk geval komt de vraag of voldaan is aan de persoonlijke en zakelijke eisen die aan rechtspraak gesteld moeten worden, te dezen niet aan de orde.

b. De Centrale Raad van advies voor het gevangeniswezen, de psychopathenzorg en de reclassering

Dit adviesorgaan van de minister van Justitie kent rechtspraak in de artikelen 123-129 van de Gevangenismaatregel 1953. Bij de sectie gevangeniswezen kan tegen de plaatsing en overplaatsing beroep worden ingesteld. Er zijn enkele summiere procedureregels. De sectie heeft voor dit werk een beroepscommissie van drie leden. Van de 41 leden zijn er 23 meester in de rechten, 9 maken deel uit van de rechterlijke macht.

In het wetsontwerp tot wijziging van de Beginselenwet gevangeniswezen ten aanzien van de rechtspositie van gedetineerden (12337) worden de beroepsmogelijkheden van de sectie uitgebreid.

c. De Verzekeringkamer

In de Verzekeringkamer zijn verschillende functies geconcentreerd: algemeen en individueel adviseren, toezicht, bestuur, rechtspraak en onderzoek. Rechtspraak en onderzoek lopen parallel. Op grond van onderzoek waarbij o.m. getuigen en deskundigen kunnen worden gehoord, kan de Verzekeringkamer een oordeel geven. Er zijn 15 leden, 9 zijn meester in de rechten.

d. De Kiesraad

Art. G3 van de Kieswet geeft bevoegdheid aan een ieder om binnen veertien dagen na de beslissing van het centraal stembureau in beroep te gaan bij de Kiesraad. Dit adviescollege stelt, alvorens een besluit te nemen, partijen in de gelegenheid haar standpunt toe te lichten. Het besluit dient met redenen omkleed te zijn. Van de 8 leden zijn 6 meester in de rechten. Een behoort tot de rechterlijke macht.

e. De Spaarraad

Bij het Besluit van 27 mei 1968 tot vaststelling van een premie-spaarregeling voor het burgerlijk Rijkspersoneel, het militair personeel en enkele andere groepen van personeel, welks wedde een bepaald bedrag niet te boven gaat (Premiespaarregeling Rijksambtenaren 1968, Stb. 263) is een spaarraad ingesteld (art. 17). Deze Raad heeft tot taak: a. te beslissen op bezwaarschriften tegen besluiten inzake toekenning van spaarpremie; b. de minister van Binnenlandse Zaken verslag uit te brengen over de uitvoering van dit besluit. Er zijn 14 leden waarvan 5 meester in de rechten.

De Raad die mededeelt dat \pm 50 uitspraken per jaar worden gewezen en dat dit beslissen de hoofdtaak is geworden, heeft voor dit werk een commissie bezwaarschriften. In een in de Nederlandse Staatscourant van 14 juni 1968, nr. 114 opgenomen beschikking zijn enkele procedureregels opgenomen. Er wordt aangegeven wat het bezwaarschrift moet inhouden. Heeft de inzender die voorschriften niet in acht genomen dan wijst de secretaris van de Spaarraad hem op het gepleegde verzuim en nodigt hem uit dit binnen een bepaalde termijn te herstellen. Er wordt een zitting gehouden waar de belanghebbende zich door een raadsman kan doen bijstaan. De partijen zijn bevóegd inzage te nemen van alle bescheiden die aan het college zijn overgelegd. Het college beslist bij meerderheid van stemmen. Het is hun verboden "over een voor het college aanhangige zaak of over een zaak, die naar zijn weten of redelijkerwijze kunnen vermoeden, aanhangig zal worden, op enigerlei wijze in contact te treden met partijen, anders dan ingevolge een opdracht van het college". De secretaris doet partijen afschrift van de beslissing toekomen.

De rechtspraak is niet in handen van buitenstaanders. Aan de behandeling en beslissing nemen vijf leden van de Raad deel onder wie twee die benoemd zijn na een aanbeveling van de kant van tot de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken toegelaten centrales van verenigingen van ambtenaren. En dat met de belangenbehartiging bij deze vorm van rechtspraak wordt rekening gehouden blijkt ook nog uit de bepaling dat als het een bezwaarschrift van een militair ambtenaar betreft, twee militaire leden uit de betreffende organisaties zitting moeten hebben.

f. De Raad van toezicht van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds

De Algemene burgerlijke pensioenwet kent volgens art. L 2 een pensioenbestuur dat bestaat uit een directie en een Raad van toezicht. De Raad is belast met het toezicht op de uitvoering van de taak die aan de directie is opgedragen. Zes van de twaalf leden zijn meester in de rechten.

De Raad die de nadruk legt op de toezichthoudende taak en mededeelt zelden of nooit in algemene zin te adviseren, doet ook aan rechtspraak. Bij de Raad kan namelijk volgens art. S 1 bezwaar worden gemaakt tegen beslissingen van de directie, hetgeen niet belet dat ook de ambtenarenrechter kan worden ingeschakeld. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de wens om overbelasting te voorkomen enerzijds

en "het verlangen aan de inspraak van vertegenwoordigers van organen en ambtenaren een mogelijkheid te geven zich daadwerkelijk te doen gelden" anderzijds tot deze oplossing hebben geleid. "Op deze wijze wordt beoogd door een goed samenspel van de met de uitvoering van de wet belaste directie en van de Raad, waaraan het toezicht op die directie is opgedragen tot een eenvoudige en vlotte afhandeling van het merendeel der pensioengeschillen te geraken". Voor de overblijvende geschillen kan men terecht bij de ambtenarengerechten en in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep.

g. De Academische Raad

De Academische Raad - 47 leden, 8 meester in de rechten - is in de Wet universitaire bestuurshervorming 1970 behalve met advisering ook met rechtspraak belast. Ingevolge art. 39 kunnen geschillen tussen leden van de universitaire gemeenschap met instemming van partijen worden voorgelegd aan de Academische Raad die ter behandeling daarvan een college instelt. Deze Raad regelt de rechtsgang alsmede de samenstelling en bevoegdheden van dit college.

Art. 41 geeft de Raad rechtspraak in hoger beroep. Tegen uitspraken van universitaire tuchtcolleges kan hoger beroep worden ingesteld bij de Academische Raad. De toevoeging is identiek aan die van art. 39: de Raad stelt ter behandeling daarvan een college in en regelt de rechtsgang alsmede de samenstelling en bevoegdheden van dit college. De Raad heeft in zijn vergadering van 18 juni 1976 de regeling ex art. 41 vastgesteld.

h. De Universitaire Kiesraad

Het bestaan van dit college is gebaseerd op art. 12 van het Uitvoeringsbesluit W.U.B. van 14 mei 1971 Stb. 292. In lid 4 worden twee taken toegekend. Aan de adviserende (b) gaat vooraf: a. in hoger beroep te oordelen over beslissingen van de centrale stembureaus der universiteiten inzake de vaststelling van de kiezersregisters, inzake een kandidaatopgave, inzake het van onwaarde verklaren van een stemming in een kiesdistrict en inzake de vaststelling van de einduitslag van de verkiezing voor de Universiteitsraad. Van de 5 leden zijn er 4 meester in de rechten.

Zoals ad 3.1 opgemerkt, is een wijziging aanhangig. In het wetsontwerp tot verlenging van de werkingsduur en wijziging van de W.U.B. krijgt de Universitaire Kiesraad een wettelijke grondslag. Voorts worden de gronden ter zake waarvan beroep kan worden ingesteld, vermeld. De rechtsgang wordt niet in de wet geregeld, maar aan een algemene maatregel van bestuur overgelaten.

i. De Onderwijsraad

De in 1919 ingestelde Onderwijsraad - 79 leden, 16 meester in de rechten - bericht zich niet alleen met de advisering maar eveneens met de berechting van geschillen bezig te houden. Zo kan volgens art. 90 lid 2 van de Lager Onderwijswet de inspecteur die van oordeel is dat het leerplan niet voldoet aan de wettelijke vereisten,

de Onderwijsraad verzoeken dit uit te maken indien het schoolbestuur weigert het te wijzigen. Zie ook art. 66 lid 4 Kleuteronderwijswet, art. 24 lid 2 Wet op het voortgezet onderwijs en art. 27 lid 3 van het Besluit Buitengewoon Onderwijs alsmede het proefschrift van de secretaris van de Onderwijsraad, Mr. H. Drop: De Onderwijsraad gehoord, 1964, p. 102/3.

j. De Centrale Cultuurtechnische Commissie

Dit adviesorgaan heeft gemeld aan rechtspraak te doen. In een toelichting wordt opgemerkt dat de rechtspraak betrekking heeft op de bindende uitspraak die de C.C.C. doet over bezwaren in het kader van de ruilverkavelingsovereenkomsten.

De Ruilverkavelingswet kent deze mogelijkheid niet. De bemoeiing van de commissie berust op een bindend advies clause die in de ruilverkavelingsovereenkomsten pleegt te worden opgenomen. Drie van de 25 leden zijn meester in de rechten.

k. De Sociale Verzekeringsraad

De Sociale Verzekeringsraad is adviesorgaan en tevens belast met het toezicht op de uitvoeringsorganen van de sociale verzekering. Van de 25 leden zijn 10 meester in de rechten.

Op deze toezichthoudende taak is een uitgebreide klachtenbehandeling gebaseerd. In een interessant artikel in Sociaal Maandblad Arbeid (1975, p. 507 e.v.) heeft J.F. Rang daarover gerapporteerd. De Raad krijgt rechtstreeks klachten, er worden ook klachten door het ministerie van Sociale Zaken, de Staten-Generaal en anderen doorgezonden. Sinds 1973 functioneert binnen de Raad een klachtencommissie.

Het gaat, zoals Rang terecht vaststelt, bij deze klachtenbehandeling niet om rechtspraak in de formele zin. Er is veeleer sprake van beleidsbeoordeling en toetsing. De vergelijking met de ombudsman dringt zich op. Het is daarom ook begrijpelijk dat de Raad zich beraden heeft over de instelling van een eigen zelfstandige ombudsman en dat, toen dit beraad tot de slotsom leidde dat daartoe niet moest worden overgegaan, de klachtencommissie in het leven werd geroepen.

l. De Reclameraad

Volgens art. 49 van de Omroepwet is er een Reclameraad - 15 leden, 5 meester in de rechten - die tot taak heeft:

- a. goedkeuring van de tarieven voor het uitzenden van reclame in radio en televisie;
- b. voorschriften te geven omtrent de inhoud van de reclame-uitzendingen;
- c. toezicht te houden op de uitvoering van de voorschriften die op de reclame-uitzendingen betrekking hebben;
- d. te beslissen in geschillen inzake reclame-uitzendingen tussen instellingen die zendtijd hebben verkregen;
- e. de bevoegde instanties eigener beweging of op hun verzoek te adviseren met betrekking tot zaken op het gebied van de reclame-uitzendingen.

Met deze concentratie van werkzaamheden - bestuur, regelgeving, rechtspraak, adviseren - in één orgaan is de Reclameraad een markant voorbeeld van de in 3.1 gesignaleerde tendens. Opvallend is voorts dat voor de beslissing van geschillen geen nadere regels in de wet worden gegeven.

De praktijk is vaak beter dan de wet. Zo ook hier. "De Reclameraad" - zo lezen we in het jaarverslag 1974 - "is niet het aangewezen college voor een gedetailleerde behandeling van beroepschriften tegen afwijzingen van reclameboodschappen door de STER of van klachten betreffende door de STER toegelaten reclameboodschappen. De Raad heeft daarom de behandeling van deze zaken gedelegeerd aan een college van door de Raad buiten zijn midden aangezochte, niet rechtstreeks bij de onderhavige materie betrokken deskundigen, die, indien niet minstens drie leden van de Raad bezwaar maken tegen een voorgestelde beslissing, deze uitspraak namens de Raad doen en aan de betrokkenen mededelen. Zoals ook in de naam van het College van Bijstand tot uitdrukking is gebracht, draagt de Raad de verantwoordelijkheid voor deze uitspraken".

In dit jaarverslag zijn opgenomen 12 uitspraken uit 1974 en 12 uit 1975. Ook verder bevat het interessante gegevens. Zie ook de in de Nederlandse Jurisprudentie 1976 onder nos. 404-406 vermelde uitspraken.

m. De Ziekenfondsraad

De "rechtspraak" van de Ziekenfondsraad vinden we in art. 76 van de Ziekenfondswet. Wie bij de Raden van Beroep en de Centrale Raad van Beroep in beroep wil gaan tegen een beslissing van het ziekenfonds of het uitvoeringsorgaan betreffende een verstrekking of vergoeding, dient eerst het advies van de Ziekenfondsraad in te winnen. De Raad bestaat uit 40 leden van wie 14 meester in de rechten zijn.

Rang, wiens artikel over de Sociale Verzekeringsraad hierboven ter sprake kwam, heeft ook over dit onderwerp geschreven (Sociaal Maandblad Arbeid 1975, p. 433 e.v.). Hij vermeldt dat er binnen de Raad een afzonderlijke commissie voor beroepszaken werkzaam is en dat door de Raad gediscussieerd is over het karakter van deze adviezen, zulks naar aanleiding van de vraag of in het advies van de commissie voor beroepszaken een afwijkende mening van één of meer leden dient te worden vermeld.

Uit het artikel blijkt ook dat nog al eens met het advies kan worden volstaan omdat òf de verzekerde òf het fonds, c.q. uitvoeringsorgaan zich daarbij neerlegde. Zoals ad 1.5 is opgemerkt, pleit dit ervoor de aan rechtspraak te stellen eisen zoveel mogelijk over te nemen.

Aan deze lijst van aangemelde combinaties van adviseren en rechtspreken voeg ik toe de adviesorganen die deze combinatie niet hebben opgegeven maar er mijns inziens wel bijhoren.

n. De Spoorwegongevallenraad

Deze Raad stelt een onderzoek in naar aanleiding van een ongeval en kan voorstellen doen omtrent de maatregelen die naar zijn mening dienen te worden genomen. Leest men de betreffende bepalingen van de Spoorwegwet dan is de gelijkenis met echte rechtspraak groot. Terecht wordt de eis gesteld dat twee leden meester in de rechten moeten zijn. Wijst juist die verplichting er niet op dat de wetgever aan rechtspraak heeft gedacht?

o. De Commissie Grondwaterwet Waterleidingbedrijven

Deze commissie heeft tot taak van advies te dienen met betrekking tot de toepassing van de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven. Dat zij niet heeft opgegeven mede aan rechtspraak te doen, zal wel hieraan moeten worden toegeschreven dat zij haar taak als voorzien in de artikelen 19, 20 en 21 van de wet niet als rechtspraak aanmerkt. In die bepalingen is aangegeven welke procedure de rechthebbende op enig onroerend goed die aanspraak maakt op schadevergoeding moet doorlopen alvorens bij de rechter terecht te kunnen. De commissie is mitsdien een adviescommissie voor de rechter als hierboven ad 1.5 bedoeld. Juist omdat er enigszins op wordt gerekend dat bij de rechter geen rechtsvordering aanhangig gemaakt behoeft te worden omdat de partijen het voorstel van de commissie zullen aanvaarden, heeft de wetgever enige aandacht besteed aan de procedure voor de commissie.

Er is een ontwerp-Grondwaterwet bij de Tweede Kamer in behandeling (no. 13705). Daarin zijn soortgelijke bepalingen voor de Commissie Grondwaterbeheer opgenomen.

p. De Sociaal-Economische Raad

De S.E.R. heeft geen rechtspraak gemeld. Men kan zich echter afvragen of er toch geen rechtspraakachtige opdrachten aan de S.E.R. zijn toegekend. Ik denk dan aan art. 18 van de Wet Assurantiebemiddeling. Wil een verzekeraar niet medewerken aan de overdracht van een portefeuille dan kan de beslissing van de S.E.R. worden ingeroepen. Het artikel voegt er aan toe dat de beslissing niet genomen wordt dan nadat beide partijen in de gelegenheid zijn gesteld gehoord te worden en dat de beslissing bindend is voor beide partijen.

4. Conclusies en aanbevelingen.

Mijn onderzoek heeft mij tot een drietal conclusies en aanbevelingen gebracht. Ik geef deze hier tot slot verkort weer.

- Er is geen reden om de gewone rechterlijke macht en andere onafhankelijke, met rechtspraak belaste, colleges van het adviseren aan de centrale overheid verre te houden. Integendeel, er zijn goede argumenten om het adviseren - gevraagd en ongevraagd - juist te stimuleren. Bemoeizucht valt van de rechterlijke colleges niet te vrezen.

- Hoewel argumenten van doelmatigheid daarvoor kunnen pleiten, verdient het in het algemeen geen aanbeveling colleges die hun hoofdtaken in adviseren, besturen en toezicht vinden, daarnevens met vormen van rechtspraak te belasten. Aan rechtspraak dienen eisen van persoonlijke en zakelijke aard te worden gesteld, waaraan doorgaans in het verband van die andere taken niet naar behoren kan worden voldaan.

- Als niettemin vormen van rechtspraak met **andere** functies en taken worden gecombineerd, dienen de persoonlijke en zakelijke eisen zoveel mogelijk te worden nagestreefd. Houdt de wettelijke regeling te dien aanzien niets of bijna niets in dan belet dit de betrokken organen geenszins aan die eisen in eigen regelingen tegemoet te komen.

In de reeks Rapporten aan de Regering zijn tot nu toe verschenen:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)
4. Milieubeleid (1974)
5. Bevolkingsprognose (1974)
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de discussienota sectorraden wetenschapsbeleid (1976)
10. Commentaar op de nota contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)

In de reeks Voorstudies en Achtergronden zijn tot nu toe verschenen:

- W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; Een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)
- I.J. Schoonenboom en H.M. in 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)
- G.R. Mustert: Van Dubbeltjes en Kwartjes: Een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- J.A.M. van Wezel, A.L.J. van Büchem, A.M.C. Vissers, A.A.L.G. Wentink, en H.L.G. Zanders: De verdeling en de waardering van arbeid (1976).

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij. Op aanvraag is gratis verkrijgbaar bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het "Mededelingenblad W.R.R."

