

**V41
1983**

Adviesorganen in de politieke besluitvorming

Voorstudies en
achtergronden

Symposiumverslag onder redactie van:

**A. Th. van Delden
J. Kooiman**

's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1983

WOORD VOORAF

Op 16 november 1982 heeft in de Rolzaal te Den Haag een symposium plaatsgevonden over "Adviesorganen in de politieke besluitvorming". Het initiatief tot dit symposium is genomen door zes adviesraden, te weten de Algemene Energieraad (AER), de Centrale Raad voor de Milieu-Hygiëne (CRMH), de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR), de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Doel van dit symposium was een bijdrage te leveren aan de weer opgelaaide discussie over de advisering van de centrale overheid door externe adviesorganen. De organisatie was in handen van de WRR. Prof.ir. Th. Quené, voorzitter van de WRR, zat het symposium voor. Er waren ongeveer honderd deelnemers uit de kring van de overheid, de politiek en de adviesorganen zelf.

Voor het symposium was voor de deelnemers een werknotitie van de hand van Drs. A.Th. van Delden (onderzoeker van de Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft) beschikbaar. Deze notitie bevatte een schets van de plaats en het functioneren van de externe adviesraden in Nederland en een korte opsomming van met betrekking tot de externe advisering gesignaleerde knelpunten.

Op het symposium zelf werden vier inleidingen gehouden, waarbij in elk van de inleidingen de plaats en het functioneren van externe adviesraden vanuit een bepaald perspectief werden belicht.

De inleiders waren mr. H.D. Tjeenk Willink (Regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst), prof.dr. J. Kooiman (lid van de voormalige Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst), W.J.L. Spit (oud-lid dagelijks bestuur SER) en mr. J.L.M. Niers (voorzitter van de Raad voor het Binnenlands Bestuur).

Na de referaten van deze inleiders was er gelegenheid tot discussie. De discussie werd afgesloten met enkele conclusies van de voorzitter van het symposium.

Van de discussie is een verslag gemaakt door drs. H.J. van Bommel (plv. secretaris van de RARO).

In het voorliggende rapport zijn, naast een inleidend en afsluitend hoofdstuk, de vier inleidingen, een greep uit de werknotitie en een samenvatting van de discussie opgenomen. Met de publicatie in de WRR-serie Voorstudies en Achtergronden wordt beoogd een ruimere bekendheid te geven aan de zaken die op het symposium zijn besproken.

INHOUDSOPGAVE

Blz.

1.	Inleiding A.Th. van Delden	5
2.	Externe Adviesorganen in Nederland A.Th. van Delden	7
3.	Adviesorganen in de knel J. Kooiman	15
4.	Adviesorganen en het primaat van de politiek H.D. Tjeenk Willink	20
5.	Enkele kanttekeningen vanuit een jarenlange SER-praktijk W.J.L. Spit	24
6.	Adviesorganen: opspraak, inspraak, uitspraak J.L.M. Niers	30
7.	Discussieverslag H.J. van Bommel	34
8.	Noten	42
9.	Bijlagen	46

I. INLEIDING

A.Th. van Delden

Het ziet er naar uit, dat binnenkort de externe advisering van de centrale overheid wordt gereorganiseerd. Met het oog daarop staan de permanente externe adviesraden van de centrale overheid de laatste tijd nadrukkelijk in de belangstelling¹. Die belangstelling voor externe adviesorganen is niet nieuw. In 1975 en 1976 is door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een uitgebreid onderzoek verricht naar de externe (en de interne) adviesorganen van de centrale overheid². Voor die tijd was weliswaar enig onderzoek gedaan naar afzonderlijke adviesorganen, maar een totaalbeeld ontbrak³. In die leemte wilde de WRR door zijn onderzoek voorzien.

In naar aanleiding van het onderzoek verschenen publicaties, is met name het chaotische karakter van het stelsel van externe adviesorganen aan de kaak gesteld. In dat verband werd bijvoorbeeld gesproken over de wildgroei in het stelsel en over het "krakende" karakter van het radenwerk⁴. De regering heeft op het onderzoek gereageerd, door het overnemen van een belangrijk deel van de door de WRR geformuleerde aanbevelingen. Dat heeft geresulteerd in de in 1978 uitgewerkte "Aanwijzingen inzake adviesorganen"⁵.

Hoewel met het verschijnen van deze - met name op de instelling van nieuwe raden betrekking hebbende - "aanwijzingen", een deel van de bezwaren tegen externe adviesorganen ondervangen leken te zijn, bleven er ten aanzien van de adviesraden toch verschillende bedenkingen bestaan. In dat licht moet de aandacht worden bezien, die de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR) aan de externe adviesorganen heeft besteed⁶.

Mede naar aanleiding van de analyse en de aanbevelingen van de CHR met betrekking tot de externe adviesraden, wordt in het - als uitvloeisel van de activiteiten van de CHR te beschouwen - project "Reorganisatie Rijksdienst", in een afzonderlijk deelproject aandacht besteed aan deze raden. In dat kader is een projectgroep "externe advisering" ingesteld, die onder voorzitterschap van drs. J.G. van der Ploeg reorganisatie-voorstellen terzake moet formuleren. Deze projectgroep heeft een, in augustus 1982 door de ministerraad gefiatteerd, "plan van aanpak" opgesteld⁷. Het ligt in de bedoeling, dat de eerste reorganisatievoorstellen van de projectgroep - neergelegd in een interim-rapport - voor het zomerreces (1983) aan de Kamer worden aangeboden⁸. De projectgroep "externe advisering" houdt zich daarmee ook bezig met de uitvoering van een passage in het regeerakkoord, waarin het Kabinet de opheffing van een niet nader gespecificeerd aantal externe adviesraden aankondigt⁹.

Over de richting waarin de reorganisatie van de externe advisering zal moeten worden gestuurd, heeft de Regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst in zijn in oktober 1982 gepubliceerde "Jaarbericht" enkele gedachten geformuleerd¹⁰. In zijn bijdrage aan het voorliggende rapport stelt hij zijn ideeën

opnieuw aan de orde. In dit verband kan verder nog worden gewezen op de aandacht, die in het kader van de "Heroverwegingen Binnenlands Bestuur" en de daaruit voortgevloeide bezuinigingsoperatie, aan externe adviesorganen is besteed. Er is duidelijk sprake van een bezinning op het beslag dat externe adviesorganen leggen op de (financiële) middelen van de overheid. Bij de formulering van de op de externe advisering gerichte reorganisatievoorstellen, zal daaraan niet voorbij (kunnen) worden gegaan.

Externe adviesraden zijn van betekenis voor verschillende groepen betrokkenen (bewindslieden c.q. regering, parlement, ambtenaren, maatschappelijke groeperingen). Deze betrokkenen hebben met betrekking tot de externe advisering (gedeeltelijk) uiteenlopende belangen.

Dat betekent dat de onderscheiden groepen betrokkenen ook (gedeeltelijk) verschillend zullen oordelen over het nut c.q. de waarde van een adviesorgaan en daarmee over op adviesorganen gerichte reorganisatievoorstellen. Uitgaande van die gedachte is op het symposium - en dus ook in dit rapport - de adviesorganenproblematiek vanuit verschillende invalshoeken belicht.

Naast een bestuurskundige beschouwing van de hand van prof.dr. J. Kooiman, is de problematiek in de - in dit rapport enigszins bijgestelde - inleidingen behandeld vanuit het perspectief van bewindslieden c.q. regering (mr. H.D. Tjeenk Willink), van maatschappelijke groeperingen (W.J.L. Spit) en van adviesraden zelf (mr. J.L.M. Niers). In de discussie, die in dit rapport is samengevat, zijn - onder andere - ook een aantal overwegingen vanuit een parlementaire respectievelijk ambtelijke invalshoek naar voren gebracht.

Buiten de vier inleidingen en de samenvatting van de discussie, worden in dit rapport nog kort enkele karakteristieken van de externe advisering in Nederland geschetst. Daarvoor is gebruik gemaakt van de, aan de deelnemers aan het symposium uitgereikte, werknotitie.

Ten tijde van het symposium was de vraag actueel, vanuit welke uitgangspunten en op welke wijze de reorganisatie van de externe advisering zou moeten worden aangevat. De op het symposium - en nu in deze publicatie - geformuleerde gedachten lijken niet alleen van belang in het kader van de beantwoording van die vraag. Als dat wel zo zou zijn, zou deze publicatie als mosterd na de maaltijd komen; er is immers inmiddels al een begin gemaakt met de formulering van reorganisatievoorstellen.

De aangedragen gedachten lijken echter ook relevant bij de bespreking en beoordeling van de door de projectgroep "externe advisering" te formuleren reorganisatievoorstellen. Tegen die achtergrond kan deze publicatie van waarde zijn.

2. EXTERNE ADVIESORGANEN IN NEDERLAND

A.Th. van Delden

2.1. Enkele karakteristieken

Ontstaan

Volgens een overzicht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken had de rijksoverheid in 1980 in totaal 296 permanente externe adviesorganen en 52 zelfstandig adviserende sub-organen¹¹. In bijlage I zijn de in 1980 bestaande externe adviesorganen (inclusief de zelfstandige sub-organen) ingedeeld naar de kabinetsperiode, waarin de betreffende organen zijn ingesteld. Deze tabel laat zien dat 26 adviesorganen voor 1945 zijn ingesteld. Van die organen is de Raad van State het oudste. Dat adviesorgaan is voor het eerst in 1531 door Karel V ingesteld.

Pas na 1945 is het aantal adviesorganen sterk gegroeid. Een belangrijk deel van de toename van het aantal adviesorganen in de periode 1945-1956 is te verklaren door de in 1950 aangenomen Wet op de Bedrijfsorganisatie. Deze wet regelde de instelling van de Sociaal-Economische Raad en opende voor sectoren van het bedrijfsleven de mogelijkheid productschappen, hoofdbedrijfs- en bedrijfsschappen in te stellen. Deze organen kregen naast een bestuurlijke taak ook een adviserende functie. Van de mogelijkheid om produkt- en bedrijfsschappen en zelfstandige onderorganen in te stellen is met name door het tweede Kabinet Drees gebruik gemaakt. In die kabinetsperiode werden 32 PBO-organen ingesteld. Deze PBO-organen maken vanwege hun adviserende taak - waardoor ze onder de noemer adviesorganen vallen - ruim 8% van het huidige bestel van adviesorganen uit. Naast PBO-organen werden bij het Ministerie van Landbouw en Visserij in de kabinetsperiode Drees II elf wildschadecommissies ingesteld (voor elke provincie één) en werd door het kabinet De Quay, de Monumentenraad met zijn 6 zelfstandige sub-organen ingesteld. Buiten 52 P.B.O.-organen en de hiervoor genoemde adviesraden, werden in de periode 1945-1967 naar verhouding verder weinig externe adviesorganen in het leven geroepen.

Die situatie is vanaf 1967 drastisch gewijzigd. Met name bij de Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen; Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Volksgezondheid en Milieuhygiëne zijn de aantallen externe adviesorganen sterk gegroeid. De toenemende behoefte aan adviesorganen vanaf 1967 is wel verklaard onder verwijzing naar een aantal samenhangende ontwikkelingen. In dat verband is zowel gewezen op maatschappelijke ontwikkelingen als op ontwikkelingen in het functioneren van de overheid en veranderingen in de relatie tussen overheid en maatschappij. Daarbij wordt onder meer bedoeld op de gedeeltelijke ontmanteling van het "zuilensysteem", de emancipatie van uiteenlopende bevolkingsgroepen met de daaraan gekoppelde toename van de behartiging van (deel)belangen en de

sterkere politisering van maatschappelijke problemen, de toegenomen bemoeienis van de overheid met de samenleving en de verkokering van die overheid.

Vooraf onder de kabinetten De Jong en Den Uyl zijn veel adviesraden ingesteld (bijna 1/3 van het huidige bestand). Onder het kabinet Van Agt I is het aantal nieuw ingestelde adviesraden naar verhouding iets terug gelopen; een ontwikkeling die zich tijdens de zittingsperiode van het kabinet Van Agt II heeft doorgezet. Hoewel de groei relatief iets afneemt, neemt het aantal adviesraden - ook als het aantal opheffingen van raden wordt meegerekend - echter nog steeds toe².

Stelsel of stelsels

In de CHR-achtergrondstudie over externe adviesorganen, is geopperd dat er nauwelijks gesproken kan worden van één stelsel van externe adviesraden. De samenhang tussen adviesorganen, die wordt voorondersteld bij het gebruik van de term "stelsel", zou slechts in beperkte mate aanwezig zijn. Om een beeld te krijgen van mogelijk aanwezige samenhangen tussen externe adviesorganen kan onder andere worden gekeken naar de taak, de samenstelling en het functioneren van externe adviesraden. Voor wat de taak betreft, kan in dat verband worden nagegaan in hoeverre adviesorganen zich bezighouden met dezelfde of verwante problematiek. Met betrekking tot de samenstelling kan worden gekeken naar het vóórkomen van dezelfde personen en/of organisaties in verschillende adviesraden. Bij het functioneren kan tenslotte worden gezien in hoeverre bepaalde adviesraden - bijvoorbeeld door onderling overleg - hun activiteiten op elkaar afstemmen. Teneinde mogelijk aanwezige samenhangen op het spoor te komen, is in een onderzoek van de Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft in samenwerking met het Mathematisch Centrum te Amsterdam, gekeken naar de "overlap" in taken, en samenstelling van adviesraden³.

Door een bundeling van de raden die een zekere overlap vertoonden, zijn in dat onderzoek een groot aantal sub-stelsels van adviesraden geïdentificeerd.

In het betreffende onderzoek zijn sub-stelsels geïdentificeerd op onder andere de volgende (beleids-)terreinen: onderwijs, sociale zekerheid, volksgezondheid, maatschappelijke dienstverlening, openbare orde en veiligheid, energie, verkeer en vervoer, gevaarlijke stoffen en wetgevingsaangelegenheden.

Categorisering van adviesraden

In publicaties over adviesorganen, worden externe adviesraden vaak over één kam geschoren. Een dergelijke benadering lijkt onvoldoende recht te doen aan de grote verscheidenheid van raden, die onder de noemer extern adviesorgaan functioneren. Met het oog daarop lijkt het zinvol een categorisering van adviesraden in te voeren.

Eén van de mogelijke categoriseringenvloeit voort uit het hiervoor genoemde onderzoek naar de aanwezigheid van samenhangen tussen adviesraden.

De identificatie van de hiervoor vermelde sub-stelsels is tot stand gekomen doordat de adviesraden zodanig zijn gebundeld, dat de overlap tussen de raden binnen één sub-stelsel aanzienlijk groter zou zijn, dan de overlap tussen de raden uit verschillende sub-stelsels.

Door dit gehanteerde uitgangspunt, kan een groot aantal raden direct tot één van de sub-stelsels worden gerekend. Deze raden vertonen hooguit een overlap met raden uit hetzelfde sub-stelsel. Deze raden worden specifieke sectorale raden genoemd.

Naast de raden, die geen overlap hebben met andere raden, blijkt ook nog een aantal andere raden niet direct aan één sub-stelsel te kunnen worden toegedeeld. Van deze laatste categorie raden vertoont het merendeel, naast een overlap met een - veelal aanzienlijk - aantal raden binnen één sub-stelsel, een overlap met enkele niet tot het betreffende sub-stelsel gerekende adviesraden. Meestal gaat het daarbij om een overlap met andere, niet direct aan een sub-stelsel toe te delen raden. Gezien de overlap met een betrekkelijk groot aantal specifieke sectorale raden (binnen een zelfde sub-stelsel) worden deze raden algemene sectorale raden genoemd.

Er blijken tenslotte nog enkele raden te zijn, die niet tot één van de genoemde categorieën kunnen worden gerekend. Het betreft hier raden die een overlap vertonen met een betrekkelijk groot aantal, veelal algemene sectorale raden. Deze raden worden boven (c.q. inter)- sectoraal genoemd.

Specifieke, algemene en boven-sectorale adviesraden

Op grond van tot op heden beschikbare onderzoeksgegevens kunnen ten aanzien van taak, samenstelling en functioneren globaal enkele verschillen tussen de hiervoor vermelde categorieën adviesraden worden geconstateerd.

Specifieke sectorale adviesraden kenmerken zich door een beperkte taakstelling, samenstelling en werkwijze.

De problemen waar de raden in deze categorie zich mee bezighouden, vormen veelal betrekkelijk specifieke onderdelen van een bredere problematiek.

De leden van specifieke sectorale raden zijn ofwel "specialisten" (op het betreffende gebied) in de organisaties die zij vertegenwoordigen, ofwel vertegenwoordigers van specifieke belangenorganisaties. Zo zijn de ambtelijke leden van specifieke sectorale adviesraden doorgaans slechts afkomstig uit één directoraat-generaal of directie, terwijl de niet-ambtelijke leden ofwel "specialist" zijn binnen een algemene belangenorganisatie (bijvoorbeeld FNV, CNV, VNO, VNG), ofwel vertegenwoordiger zijn van een specifieke belangenorganisatie (bijvoorbeeld Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging). In dat verband kan worden opgemerkt, dat circa 80% van de bij adviesraden betrokken belangenorganisaties, in slechts één adviesraad zijn vertegenwoordigd⁴.

Waar het hun functioneren betreft, blijkt dat specifieke sectorale adviesorganen - hoewel ze formeel veelal advies uitbrengen aan een bewindsman - feitelijk adviseren aan één directoraat-generaal of directie. Ook de adviesaanvragen komen daar meestal vandaan, zodat gesteld kan worden dat specifieke sectorale adviesraden nauwelijks iets met bewindslieden te maken hebben (en andersom).

Algemene sectorale adviesraden kenmerken zich door een brede(re) taak, samenstelling en werkwijze.

Algemene sectorale raden houden zich - gezien hun taakstelling - in meer algemene zin bezig met een bepaalde "bredere" problematiek (onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid, energie, binnenlands bestuur, milieuhygiëne, ruimtelijke ordening, ontwikkelingsamenwerking, defensie etc.). De meer algemene problematiek omvat veelal verschillende specifieke - door specifieke sectorale adviesraden behandelde - problemen.

De niet-ambtelijke leden van algemene sectorale adviesraden zijn doorgaans vertegenwoordigers van algemene belangenorganisaties of op persoonlijke titel benoemde "deskundigen". Als er al ambtenaren lid zijn van deze categorie raden, dan zijn deze meestal afkomstig uit verschillende directoraten-generaal.

In tegenstelling tot de specifieke sectorale raden hebben de algemene sectorale raden in hun functioneren wel te maken met bewindslieden. Zowel bij de formulering van adviesaanvragen als bij de verwerking van de adviezen van deze categorie raden spelen één of meer bewindslieden ook feitelijk een rol.

Boven sectorale raden houden zich in algemene zin bezig met problematiek, die de hiervoor bedoelde "brede" problemen overstijgt.

In de boven-sectorale raden hebben geen ambtenaren zitting. Slechts vertegenwoordigers van algemene belangenorganisaties en op persoonlijke titel benoemde deskundigen (Kroonleden) spelen in deze raden een rol. De raden waar het hier om gaat - onder andere de Raad van State, de WRR en de SER - adviseren veelal op verzoek van en brengen advies uit aan verschillende bewindslieden c.q. de regering.

Met de hierboven aangestipte verschillen tussen de onderscheiden typen adviesraden, zijn niet alle verschillen tussen adviesorganen gedekt. Adviesraden - ook van eenzelfde type - blijken nog op tal van andere punten van elkaar te verschillen. Het gaat daarbij onder meer om verschillen in wijze van instelling (bij wet of anders), financiering, omvang, functie (informatie, legitimering, democratisering) en taakstelling (uitsluitend advisering of advisering naast andere taken).

Beleid ten aanzien van adviesraden

Voor zover er sprake is van beleid ten aanzien van adviesorganen, kan in principe een onderscheid worden gemaakt tussen algemeen en departementaal beleid.

Het algemene beleid is in de eerste plaats vastgelegd in artikel 79 van de Grondwet. In dit artikel wordt de instelling van permanente externe adviesorganen bij wet verplicht gesteld.

Andere algemene regels met betrekking tot externe adviesraden zijn neergelegd in algemene aanwijzingen inzake adviesorganen (regulering van instelling, samenstelling en werkwijze van nieuw in te stellen raden), in aanwijzingen over contacten tussen adviesorganen en Kamer (Commissies) en in de Wet Openbaarheid van Bestuur (verplichting tot openbaarmaking van adviezen van volledig niet-ambtelijke commissies)⁵. Voorts wordt om de twee jaar een overzicht van de adviesraden van de centrale overheid gepubliceerd.

Van departementaal beleid ten aanzien van externe adviesraden was tot voor kort nog nauwelijks sprake. Daar lijkt echter -onder andere door de activiteiten van de projectgroep "externe advisering" - verandering in te komen.

Tijd en geld

Over de voor externe advisering ingezette menskracht en financiële middelen zijn weinig concrete gegevens beschikbaar. Hetzelfde geldt voor het beslag dat door de externe advisering wordt gelegd, op de voor beleidsvorming beschikbare tijd. Het ontbreken van concrete gegevens terzake klemmt met name, gezien de toenemende nadruk, die onder andere bij de rijksoverheid juist op deze aspecten van externe advisering wordt gelegd.

Met het oog daarop zal hierna in het kort worden aangegeven, welke gegevens er op dit moment in dit verband wel beschikbaar zijn.

In bijlage 2 is per departement weergegeven, welk bedrag op de begroting is uitgetrokken voor advisering door externe adviesorganen. Deze gegevens, die in feite een correctie zijn op een in het kader van de "heroverweging binnenlands bestuur" opgesteld kostenoverzicht, hebben inmiddels een rol gespeeld bij een eerste op externe adviesorganen gerichte bezuiningsronde.

Het gaat in dit overzicht alleen om de "directe" kosten van adviesraden. Er is dus geen rekening gehouden met de geïnvesteerde menskracht in adviesorganen (uitgezonderd de kosten die worden gemaakt voor personen in dienst van een adviesorgaan). Daarnaast zijn de bedragen niet gecorrigeerd voor andere taken, die adviesorganen in sommige gevallen vervullen (bijvoorbeeld bestuur). Verder zijn de - zeker voor de kleinere adviesorganen - te maken kosten vaak niet afzonderlijk in de begroting opgenomen. Afgaande op dit overzicht kan gesteld worden dat de externe organen op jaarbasis circa f 65 miljoen kosten. Het ligt in de verwachting dat 80% van deze kosten voor rekening komen van 20% van het totale aantal adviesraden. (Het betreft daarbij voornamelijk algemene- en boven-sectorale raden).

In het CHR-onderzoek naar adviesorganen is op grond van een zeer beperkte steekproef gesuggereerd dat ambtelijke leden van adviesorganen gemiddeld tussen de vijf en tien procent van hun arbeidstijd besteden aan het participeren in één

adviesorgaan. Voor leden afkomstig uit veldorganisaties bedroeg het gemiddelde tijdsbeslag minder dan vijf procent van de arbeidstijd. Verdere gegevens terzake ontbreken.

Ook over het beslag dat door externe advisering wordt gelegd, op de voor beleidsvorming beschikbare tijd, is niet meer bekend dan dat de periode tussen de adviesaanvraag en het uitbrengen van het advies kan variëren van enkele weken tot enkele jaren. In algemene zin lijkt de voor het uitbrengen van een advies benodigde tijd samen te hangen met het karakter van de adviesaanvraag (open vs. gesloten), het karakter van de problematiek (wel/niet controversieel; breed/beperkt) en de samenstelling van het betreffende adviesorgaan ("deskundigen" vs. "vertegenwoordigers").

2.2. "De" adviesorganen problematiek

In de inleiding van deze publicatie is al kort weergegeven, dat met name na het WRR onderzoek naar adviesorganen - weliswaar met verschillende tussenpozen - de plaats en het functioneren van adviesorganen nadrukkelijker in de belangstelling heeft gestaan. In bijna alle beschouwingen over adviesorganen wordt wel aandacht besteed aan één of meer positieve en/of negatieve aspecten van de advisering door deze raden. Als de opgesomde positieve en negatieve aspecten op een rij worden gezet ontstaat een gevarieerd beeld.

Hierna wordt geprobeerd dit beeld enigszins te ordenen, waardoor het wellicht mogelijk wordt in meer algemene termen zicht te krijgen op wat wel wordt aangeduid als 'de' adviesorganen-problematiek.

Externe adviesraden zijn van betekenis voor verschillende groepen betrokkenen (bewindslieden, parlement, ambtenaren maatschappelijke groeperingen en adviesraden zelf). Deze betrokkenen hebben (gedeeltelijk) uiteenlopende belangen en verwachtingen ten aanzien van externe adviesraden. Dat verklaart wellicht, dat de waardering van adviesraden - buiten enkele meer algemene overwegingen - in de meeste gevallen varieert met het (soms impliciete) perspectief van waaruit de externe advisering wordt beoordeeld. Globaal gesteld vindt die beoordeling plaats vanuit de perspectieven van de onderscheiden groepen betrokkenen. Langs deze lijn kunnen nagenoeg alle opgesomde positieve en negatieve aspecten worden geordend.

Algemeen: In algemene zin wordt het functioneren van externe adviesorganen met name gewaardeerd vanwege de bijdrage, die het functioneren van die raden kan leveren aan de kwaliteit van de (politieke) besluitvorming en aan de kwaliteit van het beleid. Het kan daarbij zowel gaan om overleg, als om informatie-uitwisseling tussen (delen van) de overheid en andere organisaties en personen. In die zin wordt de activiteiten van adviesraden wel gezien als een waardevolle aanvulling op het functioneren van de parlementaire democratie.

Als knelpunt wordt de ondoorzichtigheid van beleidsvormingsprocessen genoemd, die voortvloeit uit het functioneren van (een te groot aantal) adviesraden. Verder wordt de vraag gesteld of externe adviesorganen wel de meeste geëigende vorm zijn voor contacten tussen "de" overheid en haar "omgeving". In dat verband wordt bijvoorbeeld gewezen op de institutionele verstarring, die de aanwezigheid van een groot aantal adviesraden met zich meebrengt (c.q. kan brengen). Verder wordt de uitholling van de parlementaire democratie door adviesraden in dit verband soms aan de orde gesteld.

Bewindslieden: vanuit het perspectief van de bewindslieden bezien, kan het functioneren van externe adviesraden tenminste een drieledig nut hebben. In de eerste plaats kunnen externe adviesraden bijdragen aan het inzicht van bewindslieden in complexe, soms maatschappelijk controversiële problematiek. Het kan daarbij zowel gaan om de inbreng van "onafhankelijke" deskundigen als om de signaleringen van maatschappelijke belangen en verlangens.

Externe adviesraden maken het bewindslieden in de tweede plaats mogelijk om binnen een geïnstitutionaliseerde context te onderhandelen c.q. te overleggen met belangenorganisaties.

In de derde plaats bieden externe adviesraden bewindslieden de gelegenheid om bepaalde voornemens om iets (of niets) te doen tegenover het parlement en tegenover belangenorganisaties te legitimeren.

Door bewindslieden worden echter ook knelpunten ten aanzien van de externe advisering gesignaleerd. Zo worden er in toenemende mate vraagtekens gezet bij het (te) grote aantal specifieke adviesraden, het "verwaterde" karakter van sommige adviezen (wollige compromissen) en het beslag dat de externe adviesraden leggen op de voor de besluitvorming beschikbare tijd en de financiële middelen. Daar komt nog bij dat belangengroepen, naast hun inbreng in adviesraden, steeds vaker ook nog direct met bewindslieden willen onderhandelen. Ook die ontwikkeling wordt negatief beoordeeld.

Parlement: Vanuit het perspectief van het parlement worden externe adviesraden onder andere gewaardeerd vanwege de bijdrage die dergelijke raden kunnen leveren aan de kwaliteit van de politieke besluitvorming en van het beleid. Vele raden blijken op aandringen van het parlement te zijn ingesteld.

Daar staat tegenover dat vanuit de hoek van het parlement ook met enige regelmaat is gewezen op de gevaren, die kleven aan het functioneren van invloedrijke adviesraden (uitholling van de parlementaire democratie). Daarnaast worden steeds vaker vraagtekens gezet bij het grote aantal raden en de vertraging die door het inschakelen van adviesraden zou optreden.

Ambtenaren: Vanuit het perspectief van ambtelijke instanties wordt in de eerste plaats gewezen, op de mogelijkheden die adviesraden deze instanties bieden om informatie te vergaren. Die informatie heeft soms een technisch karakter (het gaat dan om "deskundigheid" die niet in eigen huis aanwezig is); in andere gevallen gaat het meer om informatie over voornemens, opvattingen etc. van organisaties in de omgeving van de betreffende ambtelijke instantie(s).

In de tweede plaats wordt gewezen op de mogelijkheid die adviesraden ambtelijke instanties bieden, om medewerking te verwerven (c.q. tegenwerking te voorkomen) voor bepaalde beleidsvoornemens. Het gaat daarbij niet alleen om steun van belangenorganisaties; adviesraden worden door ambtelijke instanties ook "gebruikt" in onderhandelingen met bewindslieden en andere ambtelijke instanties.

De vanuit het ambtelijke perspectief gesignaleerde knelpunten hebben onder andere betrekking op de geringe bereidheid van belangenorganisaties om compromissen te sluiten en op het buiten adviesraden om bewerken van parlementariërs, bewindslieden en ambtenaren door sommige van die organisaties. Verder wordt wel gewezen op de ontwikkeling, dat belangenorganisaties zich steeds minder gebonden voelen aan in adviesraden bereikte compromissen.

Belangenorganisaties: Externe adviesorganen bieden belangenorganisaties in de eerste plaats de gelegenheid invloed uit te oefenen op de beleidsvorming, zo blijkt uit verschillende betogen. Daarnaast blijven belangenorganisaties door hun participatie in adviesraden, in een vroeg stadium op de hoogte van voornemens en opvattingen van met name ambtelijke instanties en bewindslieden.

De bezwaren die in dit verband naar voren worden gebracht hebben bijna zonder uitzondering betrekking op de feitelijke als gering ervaren invloed van de adviezen (en daarmee van de in adviesorganen participerende belangenorganisaties) op de uiteindelijke beleidsbepaling. Met name de grotere organisaties vragen zich af of de resultaten van hun adviesactiviteiten nog wel opwegen tegen hun inspanningen. Men verwacht op dit punt soms meer van directe contacten en (andere) vormen van "overleg". Verder wordt geklaagd over de soms dominerende rol, die ambtenaren (proberen te) spelen in adviesraden.

Adviesraden: Vanuit het perspectief van de raden zelf worden - waar het gaat om de positieve aspecten - verschillende van de hiervoor al genoemde punten naar voren gebracht.

Knelpunten worden met name ervaren met betrekking tot de verwerking van de uitgebrachte adviezen. Adviezen zouden niet op die plaatsen worden behandeld waar ze thuis horen; er wordt te vaak niet of nauwelijks op gereageerd en de adviezen zouden onvoldoende doorklinken in de uiteindelijke beleidsbeslissingen. Verder wordt vanuit de hoek van de adviesraden nog gewezen op de soms onduidelijke adviesaanvragen en de grote tijdsdruk waaronder steeds vaker adviezen moeten worden opgesteld.

3. ADVIESORGANEN IN DE KNEL

J. Kooiman

3.1. Inleiding

Het is ongeveer vijf jaar geleden dat de WRR de bekende groene bundeltjes externe en interne advisering van de centrale overheid, alsmede de achtergrondstudie "Adviseren aan de overheid" publiceerde¹. Daarmee wierp de WRR met een stevige zwaai een aantal stenen in de rustige vijver van het nationale advieswezen. Hoezeer de rimpels van deze door de WRR destijds teweeg gebracht actie zouden doorzetten, dat niet de eerste de beste, maar de Regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst er voor pleit nagenoeg dit hele wereldje maar op termijn op te ruimen, zal zelfs de WRR toendertijd niet hebben bevroed². Maar de tijden zijn veranderd, en dus zou men ook kunnen zeggen de positie van adviesorganen.

Als één van de auteurs van de genoemde achtergrondstudie van de WRR, genaamd "Besturen met adviezen", plaats ik mijn bijdrage wederom in een besturingsperspectief³. Dit besturingsperspectief houdt enkele zéér eenvoudig aan te geven elementen in. Drie daarvan wil ik noemen, daar ze de situatie waarin het advieswezen zich nu bevindt goed helpen typeren.

In de eerste plaats gaat het in een besturingssituatie altijd om een te besturen systeem: in dit geval een geheel van adviesorganen - het adviseringssysteem. In de tweede plaats gaat het om een omgeving waarin dat systeem zich bevindt en waarmee dit systeem in een permanente relatie staat (o.a. de politiek-maatschappelijke context van nu). In de derde plaats kan een besturend systeem (bijvoorbeeld regering en parlement) worden onderscheiden.

Wil er op een effectieve manier bestuurd worden, dan moet aan drie voorwaarden worden voldaan. Ten eerste moet er een beeld bestaan over de feitelijke situatie waarin het systeem zich bevindt, en over de gewenste situatie waarin zich dat zou moeten bevinden. Een tweede voorwaarde voor effectieve besturing is de beschikbaarheid van de nodige instrumenten om, in het kort gezegd, de kloof tussen wenselijk geachte situatie en feitelijke situatie te overbruggen. Een derde voorwaarde voor effectieve besturing is de beschikbaarheid van voldoende actiepotentieel, wils- en doorzettingvermogen om de zojuist genoemde instrumenten in te zetten.

In mijn bijdrage wil ik enkele elementen van de besturingssituatie rond adviesorganen met de bijbehorende besturingsvoorwaarden in het kort de revue laten passeren.

3.2. Beeldvorming

Eerst iets over beeldvorming rond het advieswezen, in mijn optiek het te besturen systeem.

In die beeldvorming is sinds het verschijnen van de WRR rapporten zeker een verscherping van de optiek waar te nemen. Zo constateerde de WRR een welhaast ongebreidelde groei van externe adviesorganen en onvoldoende samenhang tussen die raden. De remedies om daaraan iets te doen, waren echter beperkt van aard en zijn ook maar zeer ten dele toegepast. Op een wat andere manier heeft de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR) de advisering weer opgepakt en vooral vanuit het gebrek aan samenhang gewezen op de bijdrage, die adviesorganen leveren aan de wereld van het "sectorgebeuren" ten detrimente van de wereld van de "integratie". Remedie: saneren met vooral versterken van het bovensectorale deel⁴.

Deze lijn is door de Regeringscommissaris zowel in zijn eerste jaarbericht, als in zijn bijdrage aan dit rapport nog wat verder doorgetrokken. Hij bepleit een sanering en vergroting van samenhang vooral ten dienste van de politieke besluitvorming. Wel dus een meer toegespitste diagnose, maar daardoor niet minder omstreeden, althans dat is mijn vermoeden. Zeker wanneer men daarbij enkele meer algemene overwegingen mede in de beschouwing betreft. In dat verband denk ik onder andere aan een onlangs verschenen uitgave van de Wiardi Beckman Stichting van de hand van de heer Kalma, "De illusie van de democratische staat", waarin de spanning tussen wens en werkelijkheid van onze democratische staat nog eens scherp zijn aangezet⁵.

Naast verscherping van de focus wordt een belangrijk element van de beeldvorming rond adviesorganen gevormd door het feit dat zij zich letterlijk op het snijvlak bevinden van een groot aantal partijen; in de organisatiekunde wel als "stakeholders" aangeduid: politici, ambtenaren, maatschappelijke organisaties en andere pressiegroepen. Voor de hand ligt dat ieder van deze stakeholders zo door zijn eigen bril naar adviesorganen kijkt.

Met enkele steekwoorden aangeduid:

- bij maatschappelijke organisaties gaat het om invloed naar ambtenarij en politiek en om informatie van ambtenarij en (in mindere mate) politiek;
- bij ambtenaren gaat het primair om informatie van maatschappelijke groeperingen en van politici en om legitimering c.q. invloed naar de politiek;
- bij de politiek gaat het om informatie van maatschappelijke organisaties, onderhandelingen met deze organisaties en om afweging tussen de belangen van deze organisaties en soms ook tussen deze organisaties en betrokken ambtenaren.

Ieder van de stakeholders taxeert de effectiviteit van adviesorganen met zijn eigen maatstaf, vanuit zijn eigen perspectief, met zijn eigen verwachtingen en "stakes".

Tenslotte kan in dit verband niet voorbij worden gegaan aan "stakes" van de adviesraden zelf. Adviesraden bieden bijvoorbeeld velen een werkkring met alles wat daar aan vast zit.

Voldoende elementen dus om qua verwachtingen en qua effectiviteit tot zeer uiteenlopende beoordelingen van de feitelijke situatie en zeker ook van de gewenste situatie te komen.

Meer - zij het zeker geen volledige - overeenstemming zal er waarschijnlijk bestaan met betrekking tot efficiëntie-aspecten zoals tijd, geld, overlap en flexibiliteit; criteria die ook worden gehanteerd door de projectgroep "externe advisering" die in het kader van het project Reorganisatie Rijksdienst is ingesteld.

Een diversiteit van oordelen over een in feite zeer diverse situatie (geen stelsel maar stelsels, geen raad is gelijk aan een andere); een grote diversiteit in oordelen over een eventueel gewenste situatie. Een begrijpelijke diversiteit, maar gezien de besturingssituatie (en met name de actievoorwaarde daarvan) niet ongevaarlijk.

Na de beeldvorming over het besturingssysteem in het kort iets over de beeldelementen in de omgeving van de adviseringssysteem: ik noem slechts:

- het politieke element; bijvoorbeeld vanuit de optiek van de Reorganisatie van de Rijksdienst
- het financieel-economische element; vanuit de beoogde bezuinigings- en heroverwegingsoperaties;
- het sociaal-technologische element; bijvoorbeeld ontwikkelingen in de bestuurlijke informatica, die het informatieaspect van de advisering danig zullen kunnen beïnvloeden.

Tenslotte beeldvorming over het besturend systeem. Het meest kenmerkende daarvan is waarschijnlijk, dat het nogal onduidelijk is uit wie dat besturend systeem eigenlijk bestaat; met andere woorden: wie moet wat besturen of bestuurt wat? De Ministerraad, individuele bewindslieden, het ministerie van Binnenlandse Zaken onder verantwoordelijkheid van de Ministerraad op grond van parlementaire uitspraken? Deze onduidelijkheid zou vooralsnog uitstel in een sturend beleid kunnen betekenen. Ook bestaat echter de kans dat er ineens vanuit een geheel onverwachte hoek van het besturend systeem tot sturing wordt overgegaan, zonder dat daarbij van een expliciet sturend beleid sprake is. In dat verband denk ik onder andere aan de maatregel van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, waarbij faculteiten hun eigen inkomsten moeten opvoeren via de zogenaamde "Deetman-norm". Deze maatregel is in eerste instantie niet op de externe advisering gericht, maar kan er wel zeer vergaande consequenties voor hebben⁶.

3.3. Instrumentarium

Na deze korte typering van enkele beeldelementen van de besturingssituatie - te besturen systeem, de omgeving en het besturingssysteem - wil ik nu iets zeggen over de tweede besturingsvoorwaarden, n.l. het instrumentarium.

Van de instrumenten wil ik er drie noemen: regelgeving, financiering en (re)organisatie (het nogal eens genoemde instrument planning laat ik, daar het hier minder van toepassing is, buiten beschouwing).

Ik begin met regelgeving; het door de overheid meest gehanteerde instrument. Als zodanig ook door de Regeringscommissaris gehanteerd in zijn voorstel om alle adviesorganen op termijn te stellen, via de zgn. horizonsgedachte. Op termijn stelling wordt regel; continuering vindt pas plaats indien aan bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld vanuit een efficiëncy- of één of meer effectiviteitscriteria) is voldaan.

Tot op heden heeft regelgeving overigens - de follow up van de WRR aanbevelingen zijn daar een voorbeeld van - weinig effect gesorteerd.

Meer succes lijkt het instrument financiering te bieden als middel om te sturen. Korting op budgetten zoals nog steeds boven de markt hangt, is daarvan een voorbeeld. Vaak effectief, alleen de richting is meestal nogal onduidelijk. Dit in tegenstelling tot regelgeving waar de richting meestal duidelijk is, doch de effecten gering.

Als derde instrument noem ik (re)organisering. Daarbij denk ik aan zaken als

- samenvoegen of opheffen van externe adviesraden. Met name de CHR heeft daarvoor gepleit in het kader van de versterking van de wereld van de integratie, vergroting van het afwegingsvermogen en verbeteren van de flexibiliteit van de rijksdienst.
- het wegnemen van specifieke knelpunten. Hieronder vallen verbeteringen als het terugbrengen van de omvang; het bijstellen van taken, het verbeteren van de werking van secretariaten etc.
- het inzetten van alternatieven. Ik denk in dat verband bijvoorbeeld aan:
 - het op ad-hoc basis inschakelen van externe deskundigen;
 - het beleggen van hearings;
 - het inschakelen van planbureaus;
 - het doorvoeren van decentralisatie en privatisering;
 - het bevorderen van informele circuits.

Deze opsomming is zeker niet limitatief, doch wil slechts aangeven dat sturing van het advieswezen in bepaalde richtingen met heel verschillende instrumenten kan geschieden. Ieder van deze instrumenten heeft zijn specifieke voor- en nadelen, zeker gezien vanuit de optiek van de verschillende "stakeholders". En misschien dat één daarvan wel zijn/haar instrument met zijn/haar taken in het achterhoofd, weet door te zetten.

3.4. Actiepotentieel

Daarmee 'kom ik op de derde besturingsvoorwaarde: het actie-element. Dit is waarschijnlijk de belangrijkste van de drie voorwaarden. Zeker in het huidige

tijdsgewricht gaat het vaak om de vraag: waar halen we voldoende actiepotentieel vandaan om een bepaalde sturing door te zetten (tegenhouden lijkt gemakkelijker). Van Thijn heeft daar in het kader van gevaren die de democratie bedreigen beharigenswaardige dingen over gezegd.

Hoe staat het met de actievoorwaarde in de besturingssituatie van het advieswezen? In de eerste plaats gaat het bij het maken van keuzen om een richting. De Regeringscommissaris laat daarover geen misverstand bestaan: het primaat van de politiek. Ik wil daaraan toevoegen dat naar mijn mening het stellen van het primaat van de politiek ook zou moeten betekenen dat de politiek op de geëigende plaatsen de hand eens in eigen boezem steekt (om dat beeld maar eens te gebruiken). Het gaat mijns inziens niet aan dat de Reorganisatie van de Rijksdienst wordt aangepakt zonder dat de feilen in het functioneren van "de politiek" (bijvoorbeeld van het kabinet met alles daaromheen) kritisch worden gezien.

Verder is het in mijn ogen noodzakelijk dat - wil aan de actievoorwaarde (kunnen) worden voldaan - de wilsvorming rond de toekomst van het advieswezen niet een éénzijdig actieproces maar een inter-actieproces wordt. Een proces dus, waarbij de actie van de één beantwoord wordt door een (re)actie van een ander.

Men kan zeggen dat er nu via signalen van "bovenaf", zoals de passage in het regeerakkoord en de voorstellen van de Regeringscommissaris, een aanzet tot actie is gegeven. Daarop past een reactie van "onderaf"; na een top-down fase, een bottom up fase. Onder die bottom up fase reken ik zeker ook een reactie van de andere "stakeholders" in het adviesgebeuren; belangengroepen, ambtenaren en adviesorganen zelf. Elk van deze "stakeholders" kan dat voor zichzelf doen en bijvoorbeeld eens een stevige blik werpen op de eigen plaats en het eigen functioneren in het kader van het stelsel of deel van het stelsel van adviesraden waar men toe behoort. Het tot op heden verrichte onderzoek naar adviesraden, biedt daartoe mijns inziens legio aanknopingspunten.

Een dergelijke reactie van "onderop" zou weer een gepaste reactie van boven kunnen inhouden, bijvoorbeeld via handhaving of zelfs versterking van nuttige adviesraden. Naar mijn mening zou een dergelijk interactieproces de beste invulling betekenen van de actievoorwaarde voor effectieve besturing.

H.D. Tjeenk Willink

4.1. Elk kabinet, van welke samenstelling dan ook, staat voor zeer moeilijke en ingrijpende beslissingen. Iedereen verwacht, dat die beslissingen niet alleen worden genomen, maar ook worden uitgevoerd. Politieke besluitvorming is meer dan het doorhakken van knopen zonder zicht op het uiteindelijke resultaat of op de effecten voor andere beleidsdoeleinden. De kwaliteit van de politiek staat daarbij voorop. Dat wil in ons staatsrecht zeggen, dat met name parlement en ministers zich bezighouden met de belangrijkste maatschappelijke problemen en dat parlement en ministers daadwerkelijke greep kunnen hebben op de taken, die door de overheid worden verricht of moeten worden verricht.

Dat primaat van de politiek wordt noch door het parlement noch door ministers waar gemaakt. In mijn Jaarbericht-1983 heb ik daarvoor een verklaring proberen te geven¹. Naar aanleiding daarvan heeft iemand mij voor de voeten geworpen het primaat van de politiek tot dogma te verheffen. Dat is in die zin juist, dat ik de norm van de parlementaire democratie wil handhaven. De feitelijke besluitvorming wijkt van deze parlementair-democratische norm af. Al naar gelang het uitkomt wordt nu eens een beroep gedaan op die norm ("het parlement heeft besloten, dus...") dan weer op de feitelijke gang van zaken ("het maatschappelijke draagvlak ontbreekt, dus...").

Dan kan niet. Dat scheidt onduidelijkheid. Dat doet afbreuk aan de legitimiteit van het overheidsoptreden. De kloof tussen feitelijke politieke besluitvorming en parlementair-democratische norm moet worden gedicht.

4.2. De politieke besluitvorming verloopt moeizaam. Voor bijna elk besluit moet een minister zich op vier "fronten" bewegen: "de" maatschappij, "de" politiek, "de" ambtenaren en de andere ministers.

Elk van die fronten kent zijn eigen tegenstellingen en problemen. Via allerlei formele en informele kanalen zijn de fronten aan elkaar gekoppeld tot één groot onderhandelingscircuit. Maatschappelijke groeperingen zijn zo niet formeel, dan toch informeel in adviescolleges vertegenwoordigd. Met de politieke kleur wordt bij de samenstelling rekening gehouden. Aan het werk van de meeste adviescolleges nemen ambtenaren deel. Uiteindelijk wordt aan de ministers geadviseerd.

Adviescolleges kunnen zo de kruipolie zijn in de koppeling tussen uiteenlopende maatschappelijke problemen en gefragmenteerd overheidsbestuur.

Door deze koppelingsfunctie is:

- het logisch, dat tegenstellingen op en tussen de fronten vaak in adviescolleges tot uiting zullen komen;
- het begrijpelijk, dat vanuit verschillende fronten over adviescolleges wordt geklaagd; niemand kan immers echt zijn zin krijgen;
- het niet verwonderlijk, dat moeilijkheden in de politieke besluitvorming op adviescolleges worden afgewenteld (dat geldt ook al voor bezuinigingen).

4.3. Klachten over adviescolleges zijn eigenlijk klachten over de politieke besluitvorming zelf.

Want zegt een minister, die klaagt over het uitblijven van een advies eigenlijk niet: "zonder die rugdekking kan ik het primaat van de politiek niet waarmaken, geen beslissing nemen"?

Want zegt een ambtenaar, die klaagt over de opstelling van een adviescollege niet eigenlijk: "ze helpen me onvoldoende in mijn eigen onderhandelingen met de overige departementen, de maatschappelijke organisaties of zelfs de eigen minister"?

Want zegt een vertegenwoordiger van een maatschappelijke stroming, die klaagt over het functioneren van zijn of haar adviescollege niet eigenlijk: "mijn stroming krijgt onvoldoende eigen gezicht, ik moet wel eigen directe contacten met ministers, parlementsleden en ambtenaren onderhouden"?

Als klachten over adviescolleges klachten over de politieke besluitvorming zijn, ligt daarin misschien de reden, dat van alle fronten uitgerekend het politieke front een discussie over het nut en het functioneren van bestaande adviesorganen uit de weg gaat. Een politieke discussie over het nut van een eenmaal bestaand adviescollege wordt zelden gevoerd.

4.4. Ook het voortbestaan van adviescollege is niet meer veilig. De keuze is niet meer wél of niét saneren. De keuze is gestuurd of ongestuurd saneren. Adviescolleges zullen hun bijdrage aan de bezuinigingen moeten leveren. Sommige kunnen dat beter dragen dan andere. Vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen zijn gedwongen kosten en baten van hun deelname scherper tegen elkaar af te wegen. Adviescolleges zullen daar ongelijk door worden getroffen. De kosten van de aanwezigheid van (andere) deskundigen stijgen. Dat raakt het functioneren van het ene college meer dan het andere.

Een koude sanering van adviescolleges kan worden voorkomen door regelmatig na te gaan of de functie(s) van een bestaand college niet ook, beter, sneller, goedkoper, op andere wijze(n) kan (kunnen) worden vervuld. Daarbij doet zich een afwegingsprobleem voor. Het aantal nutteloze adviescolleges is naar mijn oordeel zeer gering. Het gaat om de vraag, welk externe adviescollege is nuttiger dan een ander. Elk adviescollege heeft altijd wel voor een van de betrokkenen bestaansrecht. Daarom is de opheffing van afzonderlijke adviescolleges moeilijk. Een van de weinige manieren om het functioneren van afzonderlijke adviescolleges regelmatig ter discussie te stellen en een onderlinge afweging mogelijk te maken, is het binden van de levensduur van alle adviescolleges aan een duidelijke termijn. Daarom heb ik voorgesteld alle adviescolleges binnen zes jaar op te heffen. Bij formele wet kunnen adviescolleges (opnieuw) worden ingesteld voor een beperkte tijd.

4.5. In mijn Jaarbericht heb ik aangegeven, dat herstel van het primaat van de politiek langs twee wegen kan worden bereikt:

- door verbetering van de selectie van maatschappelijke problemen, die op de politieke agenda komen;

- door verbetering van de greep op de activiteiten, die de overheid verricht of moet verrichten.

Een van de problemen met adviescolleges kan weleens hierin zitten, dat in de functies, die adviescolleges vervullen geen duidelijk onderscheid tussen deze twee wegen wordt gemaakt. Misschien is daaruit ook de merkwaardige, dubbele cultuur te verklaren, waarin de meeste adviescolleges werken. Aan de ene kant de officiële cultuur, waarin sterk de nadruk ligt op de onafhankelijkheid van het adviescollege en de mogelijkheid van ongevraagde advisering wordt gekoesterd. Dat is de cultuur, waarin formele contacten met politieke partijen en het parlement niet bestaan; de cultuur, waarin ambtenaren niet als lid aan het adviescollege kunnen deelnemen.

Aan de andere kant de informele (sub-)cultuur, waarin een duidelijke (soms zelfs dominerende) rol van ambtenaren wordt geaccepteerd; allerlei politieke lobby-activiteiten worden ontwikkeld en het adviescollege zich - zij het soms met morren - beweegt binnen de grenzen, die door het regeringsbeleid worden getrokken. Ook bij adviescolleges ontstaat zo een groeiende kloof tussen norm en praktijk.

Terwijl de subcultuur aan invloed wint, formuleert de regering "Aanwijzingen inzake contacten tussen kamercommissies en ambtenaren en tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges" die uitgaan van de norm². Ook over deze kloof is een politieke discussie nodig. In die discussie zal bewuster onderscheid moeten worden gemaakt tussen de functies die adviescolleges in de politieke besluitvorming vervullen.

Daarom ook heb ik voorgesteld, dat de verplichting wordt afgeschaft om voorafgaande aan de bepaling van het regeringsstandpunt, advies over een beleidsvoornemen te vragen.

Tenslotte

4.6. Verbetering van de politieke besluitvorming begint bij een bewuste opstelling van de politieke agenda. Dat geldt ook voor de politieke besluitvorming over de Reorganisatie van de Rijksdienst zelf.

Uit het regeerakkoord blijkt, dat de politici thans de alom gesignaleerde problemen rond de positie van adviescolleges in de politieke besluitvorming willen oplossen. Ik citeer:

"Aansluitend op de aanbevelingen van de Commissie Vonhoff, dient te worden gekomen tot de sanering van de externe advisering. De regering geeft voor het zomerreces-1983 aan de Tweede Kamer een overzicht, welke externe adviesorganen voor opheffing in aanmerking komen en doet daarover tegelijkertijd voorstellen".

Nu deze beslissing is genomen, is niemand er mee gediend, dat over de uitvoering onzekerheid ontstaat. Ministers en parlement moeten nu ook bewuste keuzen maken. Anders vallen de adviescolleges ten prooi aan een ongestuurd saneringsproces, waarbij de stelregel zal gelden "last in, first out". Dat zijn de bejaarden, de vrouwen, de jeugd.

De adviescolleges zelf kunnen eraan bijdragen, dat de voorgenomen sanering weloverwogen geschiedt door mee te werken aan de activiteiten die binnen het

project Reorganisatie Rijksdienst plaatsvinden. Mocht in de komende jaren blijken, dat politieke besluiten uitblijven, alle betrokkenen aan een koude sanering de voorkeur geven, dan moeten deze activiteiten direct worden gestaakt.

Reorganisatie van de Rijksdienst is te veel omvattend om bezig te blijven met problemen, die ministers en parlement (nog) niet willen oplossen of die schijnproblemen blijken te zijn.

5. ENKELE KANTTEKENINGEN OP BASIS VAN EEN LANGDURIGE SER-ERVARING

W.J.L. Spit

5.1. Inleiding

In de beschouwingen over zin en betekenis van de adviesraden, die in het politieke besluitvormingsproces een rol vervullen, komt een aantal elementen naar voren, waarover ik graag enkele opmerkingen wil maken.

Vanzelfsprekend gebeurt dat op basis van ervaring die ik mocht opdoen in vele adviesorganen, waarvan de SER de belangrijkste was. Ik trad in die organen - samen met vele anderen - op als representant van een belangrijke maatschappelijke organisatie, maar in een rol die in het licht van de aan de orde zijnde problemen, vermelding verdient.

Die rol, mij toebedeeld door de vakbeweging, bracht nl. met zich mee, dat ik al participierend in het werk van de SER tegelijkertijd mijn organisatie als eerstverantwoordelijke diende te adviseren over het institutionele kader waarbinnen de zeggenschap van werknemers gestalte zou behoren te krijgen. Daarbij had ik dus ook de vraag te beantwoorden in hoeverre b.v. de SER daarin een functie zou kunnen vervullen, vervulde of kon blijven vervullen.

De zeggenschap van werknemers moet op vele manieren en in wisselende situaties inhoud krijgen. Een zeer wezenlijk element in dat geheel was en is de vraag hoe - met respectering van de grondbeginselen, eigen aan een parlementaire democratie - maatschappelijke groeperingen, zoals de vakbeweging, de hen toekomende rol kunnen vervullen en welke structurele voorzieningen daarvoor gewenst dan wel noodzakelijk zijn.

5.2. Adviesorganen algemeen

Een eerste vraag is derhalve welke rol de bestaande adviesorganen precies vervullen en in hoeverre die rol of rollen met het oog op een zo goed mogelijk werkende parlementaire democratie onontbeerlijk zijn.

Een onmiddellijk daarmee samenhangende vraag is uiteraard wanneer en onder welke voorwaarden maatschappelijke organisaties aanspraak kunnen maken op participatie in één of meer van deze adviesorganen. Representativiteitsregels, zoals de SER die kent, lijken in dit verband zeer gewenst, zo niet noodzakelijk.

Zonder uitvoerig in te gaan op de hiervoor opgeworpen vragen merk ik op - mij even beperkend tot de SER - dat een dergelijk representatief orgaan een dimensie toevoegt aan wat partijen - werkgevers en vakbeweging - op eigen kracht in de samenleving inbrengen.

Bestaande adviesorganen, die met name hun bestaansrecht ontleen aan hun bijdrage tot het zo democratisch mogelijk functioneren van onze samenleving, moeten vóór alles regelmatig op het vervullen van die rol worden beoordeeld.

Zowel van binnenuit als van buitenaf. Een periodieke discussie daarover is een behoefte die uit de aard der zaak zelf moet voortvloeien en dus niet primair moet worden ingegeven door bezuinigingsoverwegingen, ook al zijn die op zich niet oneerbaar.

5.3. De SER als adviesorgaan

De SER heeft nu twee jaar geleden een dergelijke exercitie - op eigen initiatief ondernomen - voltooid en vastgelegd in een uitvoerig document over zijn taak, samenstelling en werkwijze, het zgn. 'TSW-rapport'.

Daarin wordt met name gereageerd op kritiek zowel van binnenuit als van buitenaf. Naar ik meen staat daarin ook veel te lezen wat van belang is voor de discussie die we hier voeren.

Een tweetal kanttekeningen in de marge.

Uit een oogpunt van bezuinigingen op overheidsuitgaven is de SER als discussie-object niet bijster relevant, omdat via daartoe bestemde heffingen het bedrijfsleven zelf de SER en de meeste van zijn activiteiten financiert. Daarmee is niet gezegd - en dat is de tweede kanttekening - dat ik er daarom begrip of waardering voor kan opbrengen, dat het kabinet tot nog toe geen officiële reactie op het uiteraard ook aan hem aangeboden SER-rapport heeft doen horen, terwijl daarom toch nadrukkelijk is gevraagd. Discussie over nut en betekenis van adviesorganen is natuurlijk erg boeiend; maar echte zin krijgt zo'n discussie pas als er met de resultaten wat gebeurt.

Verreweg de meeste adviezen die de SER uitbrengt, komen tot stand naar aanleiding van al dan niet uitgelokte verzoeken van één of meer bewindslieden.

Zijn werkwijze staat er borg voor dat de adviezen op deskundigheid, diepgang en een brede informatieve waarde kunnen bogen. Dat neemt niet weg dat die adviezen de problemen primair benaderen vanuit de optiek van het bedrijfsleven, waarin werkgevers- en werknemersvisies hun eigen rol vervullen.

De adviezen van de SER bevatten vaak gemeenschappelijke visies, maar op kernpunten ook nogal eens gescheiden opvattingen. Altijd bevatten ze systematische informatie over feiten, ontwikkelingen en ingenomen standpunten en de daarvoor relevante argumentatie. De gang van zaken in de SER dwingt de deelnemers (sters) er óók toe kwaliteit te leveren; oppervlakkigheden worden vrij snel afgestraft en kwasi-geleerdheid als regel vlot ontmaskerd.

Naar mijn idee is het derhalve niet toevallig, dat de SER ondanks kritiek die bij tijd en wijle hoog opliep, vrij moeiteloos zijn reputatie als belangrijk adviescollege heeft gehandhaafd. Of dat ook het geval zal zijn nu met name het bedrijfsleven en zijn representanten onder uitermate zware druk staan, zal de toekomst leren.

Anders gezegd: als het bestaan (niet het bestaansrecht) van de SER al bedreigd zou worden, dan is dat niet omdat het democratisch gehalte van onze samenleving daarmee gediend zou zijn. Integendeel. Maar veeleer omdat partijen in de SER

vertegenwoordigd, de daarvoor noodzakelijke spankracht niet meer kunnen opbrengen. Het is niet te wensen dat wij die dag mee zullen maken. Overigens is het niet juist om te suggereren dat het TSW-rapport voor de SER positief is uitgevallen, omdat het door SER-leden zelf is opgesteld; wie immers de kritische discussie over de SER binnen de vakbeweging heeft opgevolgd, zal beter weten.

Ik meen in ieder geval dat als er over de adviesorganen en het al of niet handhaven daarvan wordt gediscussieerd, de betrokkenen daarin een belangrijke rol moeten vervullen. Zij behoren die discussie in eigen kring gedegen voor te bereiden.

5.4. Voorwaarden voor discussie

Dat de adviesraden en hun functie in de politieke besluitvorming hier ter discussie staan, juich ik toe. Maar ik kan dat slechts zien als start van een discussie die aan besluitvorming vooraf moet gaan, zij het dat die discussie zowel in als met de adviesraden aan een tijdpad behoort te worden gebonden. Overigens zou het aanbeveling verdienen het kabinet uit te nodigen de cryptische zin, die hieraan in het regeerakkoord is gewijd, nader toe te lichten en ervoor te zorgen dat ook de mening van betrokkenen zelf aan bod komt.

Een dergelijke discussie, waaraan ook inhoudelijk voorwaarden zouden kunnen worden verbonden, acht ik onontkoombaar en noodzakelijk om het gewenste maatschappelijke draagvlak voor hervormingsvoorstellen te creëren. Zoals reeds eerder is vastgesteld mogen adviesraden niet alleen op hun adviesfunctie worden beoordeeld, tenzij dat hun enige functie is. Bovendien verschillen de posities van adviesraden onderling nogal; ook deze verschillen in positie zijn van invloed en behoren dat ook te zijn bij het besluitvormingsproces tot hervorming. Zo zal uit het tot nog toe gestelde duidelijk zijn dat er voor mij een heel wezenlijk verschil in positie aan de orde is in vergelijking b.v. met de SER, als een adviesraad alleen de functie heeft deskundigen bijeen te brengen. Ik zeg uiteraard niet dat ik tegen dergelijke raden ben, maar wel dat ze, gehouden tegen het licht van de eisen, die men moet stellen aan het democratische functioneren van onze samenleving, minder hoog scoren. De vraag moet ook worden gesteld of het bijeenbrengen van deskundigen er in de praktijk toe leidt dat het politieke besluitvormingsproces aan diepgang en effectiviteit wint. Het is de vraag naar de doelmatigheid, die naast het criterium democratie het tweede criterium is, waarop zich het bestaan van adviesraden m.i. laat verdedigen. Het mooiste is natuurlijk, indien beide criteria in even sterke mate van invloed zijn en in ieder geval zou het streven daarop moeten zijn gericht.

Als het gaat om verschillen in positie van adviesraden dan is duidelijk, dat hetgeen ik tot nog toe naar voren bracht, zich richt op wat we de "externe adviesraden" noemen; die adviesraden dus, die in hun oordeelsvorming een van de overheid onafhankelijke functie vervullen. Ik wil dat benadrukken en er een paar opmerkingen aan verbinden.

Allereerst de opmerking dat voorzover de "niet-externe adviesraden" in het geding zijn, de overheden de directe verantwoordelijkheid dragen voor instelling en al of

niet handhaving daarvan. Toezicht daarop valt toe aan en dient ook inhoud te worden gegeven door het relevante nationale, regionale of lokale democratisch gekozen orgaan. In de praktijk zal vooral op ambtelijk niveau een periodieke evaluatie van nut en noodzaak, zo u wilt een "kosten-batenanalyse" moeten plaatsvinden als voorbereiding op de discussie in het betrokken beleidsorgaan.

5.5. Ambtenaren en externe adviesraden

Maar ook bij de externe adviesraden is de rol van ambtenaren van groot belang. Ook al behoeft de invulling van die rol niet overal exact dezelfde te zijn, een paar elementen zijn toch van algemeen belang. Als ik de SER weer als voorbeeld mag noemen, dan kan worden gezegd, dat ambtenaren de inhoudelijke voorbereiding van adviezen niet alleen op de voet kunnen volgen, maar er ook voor kunnen zorgen dat alle naar het oordeel van de betrokken minister of ministers relevante aspecten de aandacht krijgen. Bovendien kunnen de bewindslieden via de ambtenaren over tussentijdse informatie beschikken over de gedachtenontwikkeling in de betrokken commissies.

Dit alles laat onverlet de volledige onafhankelijkheid die de ambtelijke vertegenwoordigers, die in het kader van de SER fungeren, dienen te behouden om hun minister naar eigen oordeel en inzicht te adviseren. Dit geldt niet alleen voor de ambtenaren die bij de inhoudelijke advisering zijn betrokken, maar ook voor de ambtenaren die een rol vervullen bij de procedures, die tot goedkeuring van de SER-begroting, en alles wat daarmee verband houdt, moeten leiden.

Daarin is naast de verantwoordelijkheid die partijen - in de SER vertegenwoordigd - daarvoor dragen, mede een waarborg gelegen, dat ook aan te stellen eisen van doelmatigheid wordt beantwoord. Dat de verantwoordelijkheid van ambtelijke vertegenwoordigers nog groter is indien adviesorganen door de overheid worden gefinancierd, is duidelijk. Derhalve moet voor hen een onafhankelijkheid in oordeel mogelijk zijn en dat is een belangrijk element om hun betrokkenheid bij externe adviesorganen zodanig te regelen, dat bedoelde ruimte en onafhankelijkheid tot hun recht kunnen komen.

5.6. Reorganisatie

Het grote aantal adviesorganen dat door de jaren heen is ontstaan, maakt duidelijk dat het beleven van deze verantwoordelijkheid ook op ambtelijk niveau geen sinecure is. Dat geldt uiteraard minstens in even sterke mate nu er over een algehele reorganisatie van adviesraden wordt gesproken. Men zal bij deze reorganisaties om tot een afweging te kunnen komen van de behoefte aan adviesraden en het wel of niet voldoen aan te stellen eisen, precieze gegevens moeten hebben over hun taak, benoemingsprocedure, samenstelling, werkwijze, financiering en effectiviteit.

Hetzelfde is nodig om een oordeel te kunnen hebben over de vraag of nieuwe adviesorganen in beginsel voldoende betekenis kunnen hebben.

Dit beoordelingsproces zou aan regelen moeten worden gebonden op zodanige wijze, dat naast de ambtenaren ook overige betrokkenen en het parlement hun natuurlijke functie in dat proces kunnen vervullen.

Indien de inhoudelijke advisering in het openbaar plaats vindt, ontstaat ook het beeld over de inhoudelijke betekenis van het adviesorgaan, hetgeen bij dit afwegingsproces een duidelijke rol behoort te vervullen.

Een ander element om zicht te krijgen op de betekenis van een adviesorgaan zou kunnen zijn het ondernemen van pogingen vanwege die adviesorganen de openbare mening bij het totstandkomen van adviezen te betrekken. Bij een sterke blijvende belangstelling is dat hoe dan ook een niet te verwaarlozen indicatie voor een waardeoordeel over zin en betekenis van het betrokken adviesorgaan.

Terzijde een opmerking over het hanteren van het profijtbeginsel zoals door drs. Lems ten tonele is gevoerd in ESB van 14 juli 1982. Hij vindt zijn voorstel niet zo gek, namelijk om maatschappelijke organisaties, die in adviesorganen vertegenwoordigd willen zijn daarvoor contributie te laten betalen. Ik vind zijn idee volkomen knots! In mijn ogen zou dat te vergelijken zijn met het doen betalen door politieke partijen van contributie aan die organen waarin men vertegenwoordigers wenst te hebben. Zij die geld hebben mogen ook invloed hebben. Ik dacht dat we die tijd achter de rug hadden.

Daarmee is niet gezegd dat goede raad niet duur zou zijn. Maar de algemene betekenis van de raadgevingen die hier aan de orde zijn rechtvaardigen volkomen dat de samenleving zich daarvoor ook offers getroost. Overigens is het in de praktijk nog altijd zo, sprekende vanuit mijn ervaring in de vakbeweging, dat het eigen offer van partijen, zowel in materiële als in immateriële termen, zeer aanzienlijk is.

5.7. Afsluiting

Samenvattend acht ik de volgende punten van belang:

1. Zin en betekenis van adviesraden dienen in beginsel te worden getoetst aan twee rechtsgronden:
hun bijdrage aan het democratisch functioneren van de samenleving;
hun bijdrage aan de doelmatigheid in de besluitvorming.
2. Er dienen democratisch controleerbare regels te komen ter beoordeling van de behoefte aan adviesorganen aan de hand van hun bijdrage aan het democratisch functioneren van de samenleving hetzij aan de hand van hun bijdrage aan de doelmatigheid in de besluitvorming;
bij deze beoordeling dient ook aan de orde te zijn de vraag of het een intern of extern adviesorgaan betreft.

3. Het is zeer gewenst voor de samenstelling van de externe adviesorganen representativiteitsregels op te stellen.
4. Bestaande adviesorganen moeten regelmatig op hun functioneren kunnen worden beoordeeld door de verantwoordelijke beleidsinstanties; een eigen inbreng van betrokkenen in dit proces moet zijn gewaarborgd.
5. Ambtenaren dienen in dit hele proces als adviseurs van hun overheden een onafhankelijk oordeel te kunnen uitspreken; dit heeft consequenties voor hun positie in externe adviesraden.
6. Externe adviesraden, zoals b.v. de SER, voegen een eigen dimensie toe aan het democratisch besluitvormingsproces, mits zij op de juiste wijze zijn samengesteld en gedragen worden door de maatschappelijke organisaties die erin zijn vertegenwoordigd.

6. ADVIESORGANEN: OPSPRAAK, INSPRAAK, UITSPRAAK

J.L.M. Niers

6.1. Opspraak

Eén van de aanbevelingen van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst hield in een herziening van het stelsel van externe advisering. Het project Reorganisatie Rijksdienst, een uitvloeisel van de Vonhoff-adviezen, kent een deelproject externe advisering. In het laatste regeerakkoord is opgenomen, dat vóór het zomerreces 1983 aan de Kamer een lijst van op te heffen adviesorganen wordt voorgelegd. Daarnaast is de verwachting, dat de bezuinigingen in 1983 ook de adviesorganen zwaar zullen treffen. Het gaat om een bedrag van ca. 20 miljoen op het totaal van ca. 65 miljoen.

Het is opvallend, dat de adviesorganen bij de reorganisatie rijksdienst een "vooruitgeschoven post" zijn. Speelt een rol de behoefte om snel tastbare resultaten te hebben? Speelt een rol de veronderstelde geringe "political support"? Of zou het echt zo zijn - en de relatie, die Tjeenk Willink legt tussen adviesorganen en het politieke primaat, wekt die suggestie - dat externe adviesorganen mede het primaat van de politiek hebben aangetast? Naar mijn mening liggen de oorzaken van de problemen in ons politiek-bestuurlijke stelsel primair elders. Stagnatie van besluitvorming, vooruitschuiven van problemen, verkokering van besluitvorming en maximalisatie van deelbelangen: adviesorganen zijn daar maar in geringe mate debet aan. Zij worden wel willens en wetens door de "politiek" in het kader van een "tempo lento" ge-, c.q. misbruikt. Mogelijk dragen ze onvoldoende bij aan het tegengaan van genoemde problemen. Maar het gaat niet aan adviesorganen naast de vele functies, die ze al hebben, ook nog een "zondebok-functie" te geven en ze algemeen in opspraak te brengen.

De Commissie Vonhoff, en in haar voetspoor de Regeringscommissaris, beoordeelt de externe advisering louter op haar bijdrage aan een tijdige besluitvorming, aan een geïntegreerde besluitvorming en aan een gelegitimeerde besluitvorming. Ongetwijfeld zijn dat belangrijke oogmerken, maar het gaat om meer. Niet alleen de kwaliteit van het besluitvormingsproces telt, maar ook - zo niet meer - de kwaliteit van het beleid. Door hun informatiefunctie en deskundigheidsfunctie kunnen adviesorganen kwaliteitsbevorderend werken.

Naast de eenzijdige beoordeling van de externe advisering vanuit slechts besluitvormingsprocedurele overwegingen, moet ik nog een andere beperking in de analyse aanduiden. Moeten adviesorganen niet ook naar nut en zin worden gezien vanuit de optiek van organisaties en personen, die de externe advisering vullen? Daarbij kan gedacht worden aan belangenbehartiging, overlegplatforms en uitwisseling van ideeën en standpunten.

De geadviseerde zit omhoog met zijn adviseurs. Ik wil nu graag die verhouding eens omdraaien. Welke problemen zijn er vanuit de optiek van de externe adviesorganen? En in hoeverre zijn die mede van belang waar het gaat om de bijdrage van adviesorganen aan de besluitvorming? Mag ik zo maar eens een paar punten noemen en mij enig recht van inspraak veroorloven?

- Adviesorganen worden belast met tegenstrijdige functies: belangenvertegenwoordiging, legitimering van beslissingen en inbreng van deskundigheid.
- Adviesorganen worden, al dan niet op basis van een formele hoorplicht, overladen met adviesaanvragen.
- Adviesaanvragen zijn veelal algemeen gesteld. Zelden wordt het doel van de advisering aangegeven en worden de onderwerpen, waarover van een bepaald adviesorgaan een mening wordt verwacht, vermeld. De adviesaanvrager weet vaak niet, wat hij wil weten van de adviesinstantie.
- Adviesorganen worden te laat in het besluitvormingsproces ingeschakeld. Naarmate beleidsvoornemens verder in de besluitvormingsprocedure zitten, zal het effect van een advies geringer zijn.
- De opvang en verwerking van adviezen is niet geregeld en volstrekt ontoereikend. Dat geldt te meer voor adviezen die aan meerdere bewindslieden zijn geadresseerd.

Ik denk, dat deze oneffenheden ook wel ervaren worden in de kring van ambtenaren en bestuurders. Net zo goed overigens als de kritiek op het stelsel van de externe advisering, die met name uit de Vonhoff-hoek komt, deels door adviesraden zelf wordt herkend en onderschreven.

6.2. Uitspraak

Aan de orde is gesteld en de Regeringscommissaris voor de Reorganisatie Rijksdienst bepleit zulks in zijn jaarbericht en het regeerakkoord neemt daarop vast een voorschot, hervorming, ja zelfs - om een wat modieuze term te gebruiken - "opschoning" van het stelsel van externe advisering. Vanuit mijn achtergrond als voorzitter van een bovensectoraal adviesorgaan wil ik enkele discussiepunten aanreiken en daardoor een bescheiden en vanuit eigen ervaring beperkte bijdrage leveren aan het komen tot uitspraak.

De huidige maatschappij kenmerkt zich door een sterke en gedetailleerde geinstitutionaliseerde belangenbehartiging. Voor die sectoren of sub-sectoren waar dat het geval is, leiden adviesorganen tot een versterking van de verkokering en tot een versterking in de besluitvorming van het deelbelang. Een sterke inperking van met name de organen, die op de vierkante millimeter werken, lijkt geboden. Daarnaast zou per beleidssector aan een adviesorgaan met een voor die sector samenhang- en integratie bevorderende functie kunnen worden gedacht. In bepaalde gevallen is het denkbaar, dat omwille van mobilisatie van deskundigheid "specialistische" adviesorganen blijven functioneren.

Op bovensectoraal niveau - en dat geldt ook voor de grote sectoren - dienen zich verschillende, vaak tegenstrijdige belangen aan. Eén organisatie, die staat voor het binnenlands bestuur, is er niet. VNG en IPO bijvoorbeeld geven een eigen invulling aan dat belang. Adviesorganen kunnen daar een de verschillende belangen overkoepelende functie hebben en kunnen bijdragen aan een samenhangende besluitvorming.

6.3. Inspraak

Toch doet zich voor de bovensectorale en voor de algemene sectorale adviesorganen een dilemma voor. Het benadrukken van de integrerende en legitimerende taak van die organen leidt tot een brede, "representatieve" samenstelling. Zo'n samenstelling echter kan het effect van het adviesorgaan frustreren. In de bundel "Adviseren aan de overheid" wees Van Putten er al op, dat de effectiviteit van adviesorganen in termen van unanieme adviezen schijnt af te nemen, naarmate het adviesorgaan meer representatief is samengesteld. Daarnaast stellen Van Putten en de Regeringscommissaris (in zijn jaarbericht) dat het feit, dat maatschappelijke organisaties ook naast en buiten het adviesorgaan om hun belangen articuleren, leidt tot een devaluatie van de betekenis van adviesorganen.

Wanneer het accent zou worden gelegd op de informatie-functie en de deskundighedsadvisering, van waaruit natuurlijk ook naar de synthese van deelbelangen kan worden gestreefd, kan het adviesorgaan niet worden gevuld met vertegenwoordigers van de belangenorganisaties. Daarmee hebben de adviezen geen duidelijk maatschappelijk en politiek-bestuurlijk draagvlak. Adviezen kunnen een zekere vrijblijvendheid krijgen; er is geen "sanctie" op niet-nakoming.

Moet de conclusie uit het voorgaande zijn, dat zowel de representatieve raden als de deskundighedsraden per definitie zullen falen in hun doelstellingen? Ik denk, dat er een meer genuanceerde conclusie moet worden getrokken.

Voor de diverse beleidssectoren en facetten kan de situatie anders liggen. Externe advisering is geen eenheidsworst. In het ene geval kan naast belangenvertegenwoordiging de overlegfunctie voor de belangengroeperingen van groot belang zijn; in een ander geval, bijvoorbeeld voor zogenaamde kwetsbare sectoren (kunst, natuur- en landschapsbehoud), kan regelrechte belangenbehartiging primair doel zijn. En om het beeld nog wat ingewikkelder te maken: in sommige adviesorganen functioneren belangenvertegenwoordigers en deskundigen (in een enkel geval geformaliseerd als Kroonleden), die een eigen herkenbaar geluid hebben.

Deze genuanceerde benadering is niet bedoeld om het bestaansrecht en mogelijk het ontstaansrecht van alle adviesorganen te verdedigen. Ik meen, dat een herziening van het stelsel van externe advisering is geboden. Dat zou wel eens een unanieme uitspraak van dit symposium kunnen zijn!! Maar, en dat is de kern van mijn betoog, daarbij moet het commando niet zijn "spervuur", maar "gericht vuur". Niet alle adviesorganen, noch de specifiek-sectorale, noch de algemeen-sectorale, noch de boven-sectorale, kunnen over één kam worden geschoren.

De bezuinigingsoperatie vormt een extra impuls voor een adviesorganenbeleid.

Daarnaast kan een dergelijk beleid rekenen op uitvoerbaarheid. Voorkomen moet echter worden, dat het adviesorganenbeleid wordt "ingehaald" door het bezuinigingsbeleid.

Dit laatste lijkt nu het geval te zijn.

6.4. Stellingen

Samenvattend enkele stellingen ter discussie.

1. Het politieke primaat - wat dat ook moge zijn - wordt vanuit het project Reorganisatie Rijksdienst te zwaar aangezet, ten nadele van de externe adviesorganen. Te sterk worden daarbij procedurele en besluitvormingsvraagstukken benadrukt. De probleemstelling inzake de externe adviesorganen wordt zo eenzijdig gesteld en leidt tot onevenwichtige conclusies en effecten.
2. Te weinig wordt vanuit de advies-vragende instantie de vraag gesteld wat externe adviesorganen positief kunnen bijdragen aan de inhoud en de kwaliteit van het beleid. Vroegtijdige inschakeling, goede verwerking van adviezen etcetera zijn een afgeleide van een dergelijke positieve houding. Immers kan de adviesvragende instantie sterk het functioneren en de effectiviteit van adviesorganen beïnvloeden.
3. "Opschoning" van adviesorganen is vanuit zo'n positieve houding gewenst. Te sterke belangenbehartiging moet worden vermeden. Het "spervuur" zou zich niet moeten richten op het versperren van alle externe adviesorganen. "Gericht vuur" is nodig voor sanering. Vooral integrerende organen moeten worden gestimuleerd voor het verhogen van de kwaliteit van het beleid.
4. Juist die integrerende organen lopen gevaar, omdat ook als gevolg van de eenzijdige probleemstelling inzake adviesorganen, zij in het kader van bezuinigen de organen zijn die zich het minst kunnen weren en waar het meest lucratief op zou kunnen worden bezuinigd.

6.5. Tenslotte

Dr. G.H. Scholten, nu als secretaris-generaal midden in het ambtelijke heilige der heiligen van Onderwijs en Wetenschappen (met 49 externe adviesorganen, die 26 miljoen kosten) schreef in zijn artikel "Politisering en het krakende radenwerk": "De houding van velen ten aanzien van adviescolleges heeft iets van die van verslaafden tegenover de drank. Zij willen er graag afkomen, maar kunnen er niet buiten". Maar toen, in 1975 was hij een deskundig en onbevangen buitenstaander! Hij was zelfs een hooggewaardeerd lid-deskundige van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie. De beeldspraak bevat niet alleen het "afkick-probleem". Ik wil er ook deze moraal uithalen: adviesorganen kunnen een nuttige functie vervullen, maar het probleem ontstaat bij een overmatige dosering.

7. Discussieverslag

H.J. van Bommel

In de op de bijdragen van de inleiders volgende discussie werd in het algemeen de noodzaak ingezien van een reorganisatie van de externe advisering. Men was het er daarbij ook over eens, dat externe adviesraden - onder andere in functie, samenstelling en taakbreedte - onderling sterk verschillen. Door verschillende sprekers werd met het oog daarop gewezen op het mogelijke nut van een rubricering van de externe adviesraden. Met behulp van een rubricering zou bij een reorganisatie van de externe advisering (beter) ingespeeld kunnen worden op de onderlinge verschillen tussen de adviesraden.

De discussie spitste zich toe op de criteria die bij een reorganisatie van de externe advisering zouden moeten worden gehanteerd en de wijze van reorganisatie.

In dit verslag is geprobeerd de discussie langs deze twee hoofdlijnen te ordenen en samen te vatten. Dat heeft er wel toe geleid dat sommige betogen in gedeelten zij weergegeven.

Criteria

Van Thijn (lid Tweede Kamer) is van mening dat in Nederland het politieke besluitvormingsproces dreigt te verstarren. Dat heeft zowel gevolgen voor de effectiviteit als voor het democratisch gehalte van de politieke besluitvorming. Adviesraden zijn hieraan mede debet.

Met het oog daarop moet het aantal adviesraden worden teruggebracht. Dit dient echter wel te gebeuren op grond van kwalitatieve analyses. Weging van de adviesraden is noodzakelijk.

In dat verband is van belang dat adviesraden vaak zijn belast met tegenstrijdige taken. De SER is een voorbeeld van een raad, die geacht wordt verschillende taken te vervullen. Het is een overlegorgaan dat representatief moet zijn voor het veld, het is een orgaan voor belangenbehartiging en het is een orgaan dat geacht wordt deskundige adviezen uit te brengen.

Belangenbehartiging en representatie horen eigenlijk niet thuis in het takenpakket van een adviesraad. Het parlement is representatief en belangenbehartiging moet maar op het Binnenhof plaatsvinden. Externe advisering dient gericht te zijn op de verbetering van de kwaliteit van het beleid.

Bij een reorganisatie van de externe advisering zouden externe adviesraden daarom moeten worden beoordeeld op de kwaliteit, deskundigheid en relevantie van hun adviezen. Als dit uitgangspunt zou worden gehanteerd zou het aantal adviesraden sterk kunnen worden verminderd.

Spit (ex-FNV) verschilt van mening met Van Thijn. In zijn optiek dienen belangrijke maatschappelijke organisaties als de vakbeweging, gezien te worden als een wezenlijk onderdeel van een democratisch functionerende samenleving. Tot een goede democratie behoort een vrije vakbeweging. De erkenning van dit uitgangspunt betekent dat de invloed van maatschappelijke organisaties georganiseerd moet worden. De vraag is of dat door middel van adviesraden moet gebeuren.

In de Verenigde Staten krijgt de invloed van de vakbeweging vooral gestalte via het "lobbyen". In Nederland gebeurt dat - terecht - ook. De SER geeft daarbij echter nog een extra dimensie aan vormen van medezeggenschap vanuit de samenleving. De belangengroepen worden gedwongen zich systematisch uit te spreken over problemen. De confrontatie tussen werkgevers en werknemers - onder het oog van Kroonleden - dwingt tot een uitzuivering van hun argumenten en daarmee tot kwaliteit (ook al zijn de adviezen van de SER niet altijd unaniem).

Tegen deze achtergrond dient bij een reorganisatie van de externe advisering, de beoordeling van adviesraden tot stand te komen. Bij een reorganisatie zou daarbij ook nadrukkelijk aandacht moeten worden besteed aan (het voorkomen van) overlappings in de taken en werkzaamheden van adviesraden.

Vonkeman (lid van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne) is het ook oneens met Van Thijn en stelt dat deskundigheid in belangrijke maatschappelijke vraagstukken nooit waarde vrij is. Pure deskundigheidsaspecten zijn beperkt en al gauw zijn deskundigen het, op grond van politieke overtuiging, levensbeschouwing of belang, niet met elkaar eens.

Onafhankelijke deskundigenraden moeten daarom maar vergeten worden. Het zal beter zijn als belangengroepen hun eigen deskundigen - eventueel met verantwoordingsplicht - aanwijzen. Zo ontstaat in ieder geval duidelijkheid. Daarnaast kunnen door de confrontatie van belangen betere adviezen ontstaan. In die adviezen mogen zeer wel verschillende standpunten naar voren komen. Ook niet-unanieme adviezen kunnen de geadviseerde informeren over maatschappelijke argumenten. Men zou daarom niet te ver moeten gaan in het streven naar unanieme adviezen. Daar komt nog bij dat een adviesraad de uiteindelijke beslissing niet hoeft te nemen.

Pompen (secretaris van de Sociaal-Economische Raad) vindt dat bij de beoordeling van het functioneren van externe adviesraden zowel moet worden gelet op deskundigheidsaspecten als op representiviteitsaspecten. De nadruk op het primaat van de politiek - zoals bepleit door Tjeenk Willink - is prima, maar de maatschappelijke democratie moet daaraan niet worden opgeofferd.

Het is niet toevallig dat er juist veel adviesraden functioneren op terreinen als sociale zekerheid, onderwijs, welzijn en volksgezondheid. De activiteiten op deze terreinen worden met name ontplooid in het kader van het particulier initiatief. Dat brengt met zich mee dat overheidsbeleid op die terreinen niet tot stand kan komen zonder dat de overheid maatschappelijke organisaties hoort.

Hetzelfde geldt voor het sociaal-economische gebeuren. Daarom wordt ook regelmatig overlegd in de SER, die derhalve een belangrijke schakel vormt tussen

bedrijfsleven en overheid. Ook een dergelijke rol van een adviesraad dient als waardevol te worden aangemerkt.

Van der Ploeg (voorzitter projectgroep "externe advisering") stelt dat de directe democratie sinds een aantal jaren een belangrijke complementaire rol speelt naast de parlementaire democratie. Externe adviesraden zouden zowel moeten worden beoordeeld op hun bijdrage aan de parlementaire democratie, als op hun bijdrage aan de direkte democratie.

Het primaat van de politiek (in de parlementaire democratie), vraagt om meer integrale benaderingen en een algemenere belangenafweging. Adviesraden zouden daarnaast meer contact moeten hebben met de politiek. Daarbij zouden niet alleen "doorwrochte" adviezen moeten worden uitgebracht, maar zou - met het oog op de beschikbare tijd - ook gebruik kunnen worden gemaakt van brieven en notities.

De rol van externe adviesraden in de direkte democratie is niet exclusief voorbehouden aan deze raden. De direkte democratie kan ook via (gesubsidieerde) lobbies gestalte kunnen krijgen. Als nadrukkelijker voor het lobby-systeem wordt gekozen, kan de rol van externe adviesraden worden teruggebracht tot de inbreng van deskundigheid.

Tegen de achtergrond van deze gedachtengang, zal het er bij de reorganisatie van de externe advisering om moeten gaan dat de (sub-stelsels van) adviesraden zodanig worden aangepast dat het primaat van de politiek wordt hersteld, terwijl de stem van belangengroepen gearticuleerd en gehoord wordt/blijft. Daarbij zal onder andere de functie van ambtenaren in adviesorganen worden "heroverwogen". Door de aanwezigheid van ambtenaren worden in adviesraden tegenwoordig te vaak compromissen gesloten, wat het zicht van de politiek op de problematiek wegneemt.

Samkalden (ex-voorzitter van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) merkt bij de voorgaande betogen op dat bij de reorganisatie van de externe advisering ook de gelegenheid, die adviesraden belanghebbenden bieden om hun inzichten onder de ogen van een bewindsman te brengen, in de beschouwing moet worden betrokken. Deze informatiefunctie werkt ook andersom; de regering kan via adviesraden aan belangengroepen informatie verschaffen over beleidsvoorstellen, hetgeen de legitimatie van het beleid kan versterken.

Bij de beoordeling van een adviesraad dient dan ook de mate waarin die raad informerend en/of legitimerend werkt, te worden betrokken. Daarnaast lijkt het gewenst dat bij de beoordeling van een raad wordt nagegaan in hoeverre aan de adviezen van die raad in de volksvertegenwoordiging aandacht wordt besteed. Dat is overigens iets anders dan de mate waarin de adviezen door de regering worden overgenomen. Deze laatste maat zou bij de beoordeling van een adviesraad geen rol moeten spelen.

De grote verscheidenheid aan adviesraden brengt met zich mee, dat - naast de hierboven genoemde - ook nog een groot aantal criteria kunnen worden gehanteerd. Met het oog daarop zou het wenselijk zijn om aan verschillende categorieën adviesraden (afgeleid uit de wenselijk geachte rubricering van adviesraden), verschillende combinaties van eisen te stellen. Daarmee zou worden aange-

sloten op de gedachte achter de toelichting op de Proeve van een Nieuwe Grondwet (geschreven in de periode '63-'66). In die toelichting is aangegeven dat het - gezien de (staatkundige) veelvormigheid van het raden bestand - moeilijk is om uniforme, blijvend geldige oplossingen te formuleren voor knelpunten in de externe advisering.

Tjeenk Willink (Regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst) wijst er op dat adviesraden in de eerste plaats moeten bijdragen aan de kwaliteit van de politieke besluitvorming. Vaak houden adviesraden zich nu bezig met zaken die al op de politieke agenda staan. Adviesraden zouden echter ook moeten bijdragen aan selectie van problemen die op de politieke agenda terecht zouden moeten komen. Vanuit dat perspectief moeten adviesraden worden beoordeeld en dienen reorganisatie voorstellen te worden uitgewerkt.

Daarbij past nog wel de kanttekening dat een dergelijke reorganisatie slechts dient plaats te vinden als de politiek dat zinvol acht. Als de politiek tot de conclusie mocht komen dat adviesraden eigenlijk niet zo'n groot probleem vormen, dan moet men niet meer over die adviesraden zaniken. Vandaar ook de voorstellen in het "Jaarbericht".

Evers (Directeur Bestuurszaken Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) vindt dat bij een reorganisatie van de externe advisering op verschillende zaken moet worden gelet. Het gaat in dat verband ondermeer om de rol van raden in de participatie-(directe)democratie. Teveel nadruk op het primaat van de politiek miskent de waarde van die rol.

Verder dient er rekening mee gehouden te worden dat raden vaak zijn ingesteld als antwoord op de toenemende specialisatie in de Tweede Kamer. Een raad is dan nodig om het maatschappelijk draagvlak te vergroten en is zo gelijktijdig een onderdeel van de participatie-democratie. Daarbij mogen adviesraden ook best vanwege hun symboolfunctie worden ingesteld c.q. gehandhaafd. Het verplicht horen van dergelijke raden dient echter te worden afgeschaft; voor ongevraagde adviezen komt dan meer ruimte beschikbaar.

Tenslotte kan bij de beoordeling van adviesraden ook worden nagegaan in hoeverre raden erin slagen het denken op bestuurlijk planningsniveau - zoals de reorganisatie in de voorstellen van de CHR - en het denken op het strategische niveau - zoals de heroverwegingsoperatie - te combineren in het zoeken naar doelstellingen, wegen en middelen.

Van den Berg (Secretaris-Generaal Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) signaleert enerzijds de ideologie achter het regeerakkoord: het terugdringen van de knellende greep van de collectieve sector op de marktsector via privatisering en deregulering. Anderzijds is er de sociaal-economische situatie, die vraagt om de bescherming van mensen. Een zorgvuldige politieke afweging lijkt met het oog daarop noodzakelijk.

Een criterium om bij een reorganisatie van de externe advisering de toegevoegde waarde van een adviesraad vast te stellen ligt dan wellicht in de mate waarin een

adviesraad die politiek behulpzaam is bij het zoeken naar regelgeving, die het ene belang beschermt zonder andere belangen te frustreren.

Een ander criterium zou gezocht kunnen worden in de openbaarheid van de adviesactiviteiten van raden. Gezien de veelal gebrekkige openbaarheid, lijkt het lobbyisme geen wenselijk alternatief voor externe advisering.

Drop (Secretaris van de Onderwijsraad) oppert dat bij een reorganisatie ook moet worden gekeken naar de ontstaansgeschiedenis van een raad. De Onderwijsraad is ingesteld vanwege de pacificatie, zestig jaar geleden. In de loop der tijd is het functioneren van de raad regelmatig geëvalueerd en heeft een opschoning van taken plaatsgevonden. Dat heeft ertoe geleid dat op dit moment de Onderwijsraad niet alleen adviseert over wetgeving en beleid; de Onderwijsraad heeft daarnaast een functie als waarborg voor scholen (De Onderwijsraad moet gehoord worden).

Noordwijk-Van Veen (Voorzitter van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne) is de mening toegedaan dat bij de reorganisatie niet alleen naar de raden maar ook naar hun adviezen moet worden gekeken. Adviesraden zijn primair producenten van adviezen. Bij de beoordeling van de kwaliteit van adviezen gaat het erom in hoeverre de politiek gebaat is bij een advies. Daarvoor is maar één maat: in hoeverre zijn de aangedragen argumenten duidelijk.

Kooiman (hoogleraar Bestuurskunde Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft) meent dat naast - aan mogelijke functies van adviesraden ontleende - criteria, ook andere criteria kunnen worden gehanteerd.

Zo kan de gedachtengang achter het CHR-model van de vijf hoofd-beleidsgebieden als uitgangspunt worden gekozen. Tegen die achtergrond zou kunnen worden nagegaan in hoeverre adviesraden op de betreffende beleidsgebieden bijdragen aan de specialisatie of aan een algemene(re) afweging. Hiermee zou een uniforme aanpak van alle adviesraden kunnen worden voorkomen, zonder dat voor alle adviesraden afzonderlijk een reorganisatieproject moet worden opgezet.

Andere criteria kunnen worden gevonden als gelet wordt op het intern functioneren van adviesraden en op de kwaliteit van de adviezen. Het kan daarbij ondermeer gaan om een oordeel over het functioneren van ambtenaren in adviesraden respectievelijk om de deugdelijkheid van de argumentatie, de kwaliteit van de informatie (voor zover bijdragend aan de kwaliteit van het beleid).

Bij een reorganisatie van de externe advisering is het verder wenselijk dat - waar mogelijk - verschillende functies uit elkaar worden gehaald. Voorzover raden bijvoorbeeld een bestuurstaak hebben zou deze taak kunnen worden ondergebracht bij een zelfstandig bestuursorgaan.

Samkalden is het niet eens met het voorstel van Kooiman om bij de reorganisatie van de externe advisering terug te grijpen op de gedaante van de vijf hoofd-beleidsgebieden en te streven naar één- of enkele adviesraden per hoofd-beleidsgebied. Het in het leven roepen van hoofd-beleidsgebieden met voor de samenhang in

het beleid verantwoordelijke "integrerende ministers" zal nog heel wat voeten in de aarde hebben.

Het lijkt daarom beter aan te haken bij de andere voorstellen van de CHR inzake de externe advisering. (zie Achtergrondstudie nr. 4 over externe adviesorganen).

Wijze van reorganisatie

Tjeenk Willink constateert dat er klachten zijn over het advieswezen. Een van die klachten is dat het aantal raden te groot is. Tegelijkertijd neemt het aantal externe adviesraden nog steeds toe. Het opheffen van afzonderlijke adviescolleges is een zeer moeizame aangelegenheid, want geen enkele adviesraad is volstrekt nutteloos. Het is daarom zaak met een algemene maatregel, die alle adviesraden raakt, door die "blokkade" heen te breken.

Het primaat van de politiek eist dat die politiek periodiek gedwongen wordt om een selectie te maken. Opheffing met daarna een eventuele instelling verschafft zo'n politiek moment. Op dat moment kan bekeken worden of adviesorganen, gezien ontwikkelingen in de tijd, nog wel het meest geschikte instrument zijn om bepaalde doelstellingen te realiseren.

Pompen kritiseert de door Tjeenk Willink voorgestelde methode om te komen tot een periodieke politieke evaluatie van het advieswezen. Deze methode is te ongenueanceerd. De raden zijn wel geteld - en te talrijk bevonden - maar niet gewogen. Voordat tot opheffing c.q. op termijnstelling wordt overgegaan, dient er meer duidelijkheid te zijn over de behoordeling van de verschillende raden aan de hand van de bij de reorganisatie te hanteren criteria. Die beoordeling dient vooraf plaats te vinden en niet - zoals Tjeenk Willink voorstelt - achteraf.

Samkalden zet ook vraagtekens bij het door Tjeenk Willink voorgestelde systeem van opheffing via horizonwetgeving. Bij externe adviesraden die gekenmerkt worden door de inbreng van gezichtspunten van belanghebbende groeperingen, zou aldus een belangrijke participatiefunctie kunnen worden afgesneden. Ook de opheffing van commissies die - naast advisering - nog andere taken hebben (bijvoorbeeld bestuur) lijkt niet zinvol. Het bij die raden weghalen van de adviestaak lijkt ook niet wenselijk. Dat zou kunnen leiden tot allerlei informele circuits tussen een minister en bijvoorbeeld commissies die vergunningen verlenen. Tenslotte kunnen ook adviesraden die zijn ingesteld vanwege hun inbreng van deskundigheid in de besluitvorming niet zonder meer via horizonwetgeving worden aangepakt. De geschiedenis van de WUB leert dat vaak tot overhaaste verlenging moet worden overgegaan omdat de ingebrachte deskundigheid vooralsnog niet gemist kan worden.

De enige op de externe advisering gerichte horizonwetgeving die met volle overtuiging zou moeten worden aanvaard, ligt opgesloten in artikel 33 van het besluit op de Ruimtelijke Ordening: de leden van de Raad houden op lid te zijn op de eerste dag van het jaar na het jaar waarin zij de volle leeftijd van zeventig jaar hebben bereikt.

Niers (voorzitter van de Raad voor het Binnenlands Bestuur) is van mening dat de door Tjeenk Willink voorgestelde methode, die hij aanduidt als "spervuur", de schijn van eenvoud heeft. Deze methode zal zich echter tegen zichzelf keren. Het door Tjeenk Willink beoogde politieke primaat zal in dit geval door de politiek niet gewaardeerd worden.

Wel is een zekere sanering noodzakelijk. Dit zal echter genuanceerder moeten gebeuren, desnoods in termijnen of aanknopend bij bestaande wettelijke regelingen. Als men iets wil dan is het klimaat er nu wel gunstig voor, maar een omgekeerde benadering - zoals voorgesteld door Tjeenk Willink - zal politiek laag ingeschat (moeten) worden.

In dat verband is meer te verwachten van meer dwang tot zelfreflectie. Zo moet de RBB elke vijf jaar een rapport uitbrengen, waarin het werkterrein van de Raad aan een onderzoek wordt onderworpen en voorstellen kunnen worden gedaan voor veranderingen.

Noordwijk-van Veen, Kooiman, Van der Ploeg en Van der Wolf (secretaris van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid) tonen zich ook voorstander van een actievere rol van de adviesraden zelf, bij de reorganisatie c.q. evaluatie van de externe advisering. Daardoor zou onder meer worden gewaardborgd dat een saneringsoperatie die op zichzelf wenselijk is, zou kunnen plaatsvinden op grond van juiste en zo actueel mogelijke informatie.

Van Thijn voorspelt dat zelfreflectie nooit tot opheffing zal leiden. Iedere adviesraad zal overtuigd zijn van zijn maatschappelijk nut. Op basis daarvan kunnen geen beslissingen worden genomen. Weging zal op politiek niveau plaats moeten vinden.

Samenvatting discussie

Quené (voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) vat de discussie samen. In het algemeen werd wel begrip getoond voor de wenselijkheid van reorganisatie van de externe advisering. Algemeen werd echter als probleem genoemd welke criteria hierbij kunnen worden aangelegd, gezien de grote verscheidenheid die adviesorganen vertonen qua functie, samenstelling, werkgebied en financiering. Inbreng van deskundigheid, belangenbehartiging, confrontatie van belangen en ideeën en bestuurlijke taken zijn elk naar eigen maatstaf te meten. Naast de bijdrage aan het proces van de politieke besluitvorming werd voor de beoordeling van adviesorganen vooral de bijdrage aan de kwaliteit van het beleid van belang geacht.

Deze is gebaat bij de inbreng van maatschappelijke vertegenwoordigers, ambtenaren en deskundigen, die in de adviesraden met elkaar in contact komen. Andere criteria die werden genoemd, waren het functioneren ten behoeve van de democratie, het beter controleerbaar maken van het samenspel tussen regering en maatschappij en de mate waarin de regering adviezen oppakt. Weliswaar werd het op zichzelf de moeite waard geacht een moment te creëren voor politieke toetsing van het functioneren van adviesorganen, maar men vroeg zich toch af of het op

gelijke wijze op termijn stellen van alle adviesorganen, zoals voorgesteld door Tjeenk Willink, geen te ongericht middel is. Liever zou men tot een gedifferentieerde aanpak willen komen, op grond van een rubricering naar criteria, zoals in de discussie genoemd zijn.

Noten

Hoofdstuk I

1. waar in dit rapport wordt gesproken over adviesraden, externe adviesraden, adviesorganen en/of externe adviesorganen, wordt in alle gevallen bedoeld op colleges die:
 - a. uitsluitend of mede een adviserend taak hebben;
 - b. uitsluitend of mede de centrale overheid adviseren;
 - c. adviseren over beleid en algemene regelingen;
 - d. door de centrale overheid schriftelijk zijn ingesteld;
 - e. uit twee of meer personen bestaan;
 - f. geheel of overwegend niet-ambtelijk (extern) zijn;
 - g. een permanent karakter hebben.
2. WRR-rapport nr. 11, Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid, Den Haag, 1976;
WRR-rapport nr. 12, Externe adviesorganen van de centrale overheid; beschrijving ontwikkelingen, aanbevelingen; Den Haag, 1977;
WRR-voorstudies en achtergronden. Adviseren aan de overheid; Den Haag, 1977.
3. Zie o.a. G.H. Scholten, De Sociaal Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid, Meppel 1968; en H. Drop, De Onderwijsraad gehoord, Den Haag, 1964.
4. Zie o.a.: G.H. Scholten, Politisering en het krakende radenwerk in: U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen en G.H. Scholten, Ministers ambtenaren en parlementariërs in Nederland, Groningen, 1975;
5. Algemene Aanwijzingen voor de Rijksdienst; Aanwijzingen inzake Adviesorganen; Den Haag, 1979.
6. Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst; Elk kent de laan die derwaart gaat; Den Haag, 1980.
A.Th. van Delden, Adviesorganen, Achtergrondstudie nr. 4, Den Haag, 1981.
7. Projectgroep externe advisering, Deelprojectplan Externe Advisering, juli 1982, nr. OA 82-2578/4666.
8. Het eerste interim-rapport van de projectgroep externe-advisering wordt in juni 1983 verwacht; naast een toelichting op de keuze van de door de projectgroep gehanteerde uitgangspunten zal in deze interim-rapportage aandacht worden besteed aan:
 - het algemene regeringsbeleid inzake adviesorganen (onder meer ten aanzien van de op termijnstelling van adviesraden);

- de (reorganisatie van de) externe advisering op de beleidsterreinen onderwijs, sociale zekerheid, zorg (volksgezondheid en maatschappelijke dienstverlening) en energie.
- 9. In het regeerakkoord 1982 staat: "Aansluitend op de aanbevelingen van de Commissie-Vonhoff dient te worden gekomen tot een sanering van de externe advisering. De regering geeft voor het zomerreces 1983 aan de Tweede Kamer een overzicht welke adviesorganen voor opheffing in aanmerking komen en doet daarover tegelijkertijd voorstellen.
- 10. Jaarbericht 1983 van de Regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst, Den Haag, 1982.
- 11. In de ministerraad van 19 februari 1982 is het voorstel van de minister van Binnenlandse Zaken "Uitwerking heroverwegingsrapport Binnenlands Bestuur I" aanvaard. Dit voorstel hield naast andere bezuinigingen een bezuiniging van f. 7 miljoen in op de kosten van externe adviesorganen zoals die voorzien waren in de begroting 1982. Om tot de noodzakelijke bezuinigingen te komen is besloten de departementale begrotingsbedragen met ca. 10% te korten. Aan iedere minister is daarbij overgelaten hoe hij het door zijn departement in te leveren bedrag zou verdelen over de onder zijn departement ressorterende externe adviesorganen.

Hoofdstuk 2

1. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Overzicht adviesorganen van de centrale overheid 1981, Den Haag, 1982.
2. Hierbij kan nog worden aangetekend, dat geen rekening is gehouden met de adviesraden, die voor 1980 weer zijn opgeheven. Hoewel exacte gegevens ontbreken, mag worden aangenomen dat er tot de inventarisatie van de WRR in 1976 nauwelijks adviesraden zijn verdwenen. In de periode 1976-1981 zijn, mede op advies van de WRR in totaal ongeveer 75 externe adviesorganen opgeheven. De grootste opruiming is daarbij gehouden bij de Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen (ca. 25 raden); Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (ca. 7 raden); Sociale Zaken (ca. 7 raden) en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (ca. 12 raden).
3. A.Th. van Delden, Adviesorganen tussen wal en schip, verslag van een m.m.v. J.M. Anthonisse (Mathematisch Centrum, Amsterdam) in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken verricht onderzoek, in druk 1983.
4. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Overzicht Adviesorganen 1981, Den Haag 1982, register van vertegenwoordigde instanties, blz. 727-737.

5. Algemene Aanwijzingen voor de Rijksdienst, Aanwijzingen inzake adviesorganen, Den Haag, 1979.
Aanwijzingen inzake contacten tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges, Den Haag, 1980.
Wet Openbaarheid van Bestuur, Den Haag, 1978.

Hoofdstuk 3

1. WRR-rapport nr. 11, Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid, Den Haag, 1976;
WRR-rapport nr. 12, Externe adviesorganen van de centrale overheid, Den Haag, 1977;
WRR-rapport nr. 14, Overzicht interne adviesorganen van de centrale overheid, Den Haag, 1977;
WRR-voorstudies en achtergronden. Adviseren aan de overheid, Den Haag, 1977.
2. Jaarbericht 1983 van de Regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst, Den Haag, 1982.
3. G. Broekstra, J. Kooiman, F. Prakke, A.F.P. Wassenberg en A.Th. van Delden, Besturen met adviezen in: Adviseren aan de Overheid, Den Haag, 1977.
4. Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Elk kent de laan die derwaart gaat, Den Haag, 1980.
5. P. Kalma, De illusie van de democratische staat, Deventer, 1982.
6. Hoogleraren dienen volgens de "Deetman-norm" voor hun activiteiten in een externe adviesraad circa f. 1500,- bij de betreffende raad in rekening te brengen.

Hoofdstuk 4

1. Jaarbericht 1983 van de Regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst, Den Haag, 1982.
2. Aanwijzingen inzake contacten tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges, Den Haag, 1980.

Hoofdstuk 5

1. De Sociaal-Economische Raad; Taak, Samenstelling en Werkwijze, Den Haag, 1980.
2. P. Lems, Het profijtbeginsel voor adviesorganen, in ESB, 14-7-1982.

BIJLAGE I

PERMANENTE EXTERNE ADVIESORGANEN INGESTELD PER KABINET PER DEPARTEMENT^o

Kabinet	Departement															Totaal			
	HC	AZ	BUZ	JU	BIZ	OW	FI	DEF	VRO	VW	EZ	LV	SZ	CRM	VM	PBO	N	%	
voor 24-6-45	2		1	2	1	4	2	1		5	3		4		1		26	7.5	
Schermerhorn (45-46)						2									2		4	1.1	
Beel I (46-48)					1	1	1	1			1						5	1.4	
Drees, Van Schaik (48-51)			4	1	2					1						5	13	3.7	
Drees I (51-52)					2		1			2	1	1	2	2			11	3.2	
Drees II (52-56)			1	2	2		1	3		1	2	11		1	2	32	58	16.7	
Drees III				2						1	1	1			5	1	11	3.2	
Beel II (58-59)																3	3	0.9	
De Quay (59-63)				1	1	2	4	1		2	1	1	2	2	9		8	34	9.8
Marijnen (63-65)			2	1						1						2	2	8	0.9
Cals (65-66)					1	4				1	3		1	1	1	1	13	3.7	
Zijlstra (66-67)														1			1	0.3	
De Jong (67-71)			1	2	1	10			1	3	3	8	1	8	3	4	45	12.9	
Biesheuvel (71-73)				1	1	3	3			1		1	5	6	2		23	6.6	
Den Uyl (73-77)		1	1	3	5	18		1	1	3	6	1	3	7	11	4	65	18.7	
Van Agt I (77-80)				3	3	3		1		2	3	1	3	5	2	2	28	8.0	
Totaal	2	1	6	21	19	49	12	8	4	21	23	25	17	41	35	64	348		

^oBron: Overzicht Adviesorganen 1981 (bewerkt).

BIJLAGE 2

OVERZICHT DIRECTE KOSTEN EXTERNE ADVIESORGANEN PER DEPARTE-
MENT^o

DEPARTEMENTEN

AZ	6.811.700
NAZ	100.000
BZ	152.000
JU	2.520.000
BIZ	968.500
OW	26.639.000
FI	91.300
DEF	800.750
VRO	4.360.000
VW	2.170.000
EZ	994.000
LV	590.000
SW	2.552.000
CRM	14.223.000
VM	4.800.000

Totaal	67.772.250
--------	------------

^oBron: Ministerie van Binnenlandse Zaken; overzicht kosten externe advies-organen, Den Haag, 1982.

De Raad heeft besloten tot publikatie in de reeks 'Voorstudies en achtergronden' van de volgende studies.

In de eerste Raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. in 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- V 4 IV A/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid: een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)
- V 6 Verslag eerste Raadsperiode: 1972-1977

In de tweede Raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie - Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie - Verslag van een reeks van interviews (1978)
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming - Een vooronderzoek (1979)
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in het rapport nr. 17 (1979)
- V12 De quartaire sector - Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid - Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kaff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

* Uijtverkocht

- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. Verloren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)
- V22 P. Thoenes, R.J. in 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1981)
- V23 Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhouding en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28 L.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot, R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers - altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)
- V38 J. Kassies, Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)

V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaai, J. Spronk en F.R. Veeneklaas:
Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland
(1983)

De serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; Een juridisch-politicologische evaluatie van de Omroepwet (1982)
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)
- M 7 P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massamedia; Een overzicht van inzichten (1983)
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste Raadsperiode:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
4. Gebundeld in één publikatie (1974)*
5. Milieubeleid (1974)*
6. Bevolkingsgroei (1974)*
7. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
8. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
9. Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
10. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
11. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
12. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
13. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
14. Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
15. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
16. De komende vijftieng jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
17. Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

In de tweede Raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
20. Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21. Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
22. Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
23. Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
24. Samenhangend mediabeleid (1982)

In de derde Raadsperiode:

25. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)

* Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-78 99 11 of in de boekhandel.

