

Achtergrondstudie nummer 4
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft tot taak tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Om in de korte periode die voor deze omvangrijke taak beschikbaar is toch tot zo verantwoord mogelijke adviezen te kunnen komen, heeft de commissie ter ondersteuning van haar werkzaamheden een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publikaties berust bij de auteur(s). De commissie onderschrijft dan ook niet noodzakelijkerwijs alle daarin weergegeven standpunten. Zij meent echter dat de achtergrondstudies op zichzelf een zodanig waardevolle bijdrage aan de publieke meningsvorming kunnen leveren dat een integrale publikatie gewenst is.

ADVIESORGANEN

Rapport over een onderzoek naar het stelsel en
het functioneren van externe adviesorganen van
de rijksdienst

door
drs. A.Th. van Delden

Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde
Delft

Maart 1981
Achtergrondstudie nummer 4
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

© Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde

Citeren uit of overnemen van delen van dit rapport, waarop het auteursrecht van toepassing is, is toegestaan, mits daarbij uitdrukkelijk de bron wordt vermeld.

ISBN 90 12 03457 4

Vooraf

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar externe adviesorganen van de centrale overheid. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

In het onderzoek zouden gegevens moeten worden aangedragen, die zouden kunnen dienen als ondersteuning voor een deel van de werkzaamheden van deze commissie.

Aan het onderzoek is door veel mensen meegewerkt. Met name wil ik hier Ko Anthonisse, Rob de Back, Kees Geers, Jan Kooiman en Alexander Maas bedanken voor hun medewerking.

Delft, februari 1981

Bert van Delden

Vooraf	
0. Samenvatting	i
1. Inleiding	
1.1 Plaats, doel en probleemstelling	1
1.2 Afbakening van het onderzoeksobject	3
1.3 Werkwijze	5
2. Het stelsel	
2.1 Inleiding	10
2.2 Beeld van het stelsel	11
2.3 Stelsel of stelsels	18
2.4 Conclusie	25
3. Het functioneren	
3.1 Inleiding	26
3.2 Het "extern" functioneren van adviesorganen	28
3.2.1 De "directe omgeving"	28
3.2.2 Verschillende percepties van de "directe omgeving"	32
3.2.3 Het beleidsproces en de rol van adviesorganen	35
3.2.4 Knelpunten	37
3.3 Het "intern" functioneren van adviesorganen	41
3.3.1 De leden	41
3.3.2 Het besluitvormingsproces en de rol van de leden	42
3.3.3 Knelpunten	45
3.4 Conclusie	49
4. Het beleid	
4.1 Inleiding	50
4.2 Parlementaire discussie	51
4.3 Uitgangspunten	54
4.4 Algemeen beleid	57
4.4.1 Aanwijzingen inzake adviesorganen	57
4.4.2 Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur	58
4.4.3 Spelregels	58
4.4.4 Aanwijzingen inzake contacten tussen kamercommissies en adviesorganen	59
4.5 Departementaal beleid	60
4.6 Beleidspraktijk	61
4.6.1 Algemene beleidspraktijk	61
4.6.2 Departementale beleidspraktijk	62
4.7 Conclusie	64
5. Slotopmerkingen	65
Noten	69
Bijlagen	74

0. Samenvatting

In dit rapport worden de resultaten gepresenteerd van een onderzoek naar externe adviesorganen van de centrale overheid. In het onderzoek is gewerkt met een probleemstelling die uiteengelegd is in drie onderzoeksvragen.

1. Hoe ziet het stelsel van adviesorganen eruit en welke ontwikkelingen hebben zich daarin sinds 1 januari 1976 voorgedaan?
2. Hoe functioneren adviesorganen in de relatie tussen overheid en haar omgeving en welke knelpunten doen zich daarin voor?
3. Welk beleid (zowel algemeen als departementaal) wordt er gevoerd met betrekking tot adviesorganen?

Het onderzoek is opgezet ter ondersteuning van de werkzaamheden van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

In het onderzoek zijn met behulp van verschillende onderzoeksmethoden gegevens verzameld. Met behulp van die gegevens is geprobeerd de onderzoeksvragen te beantwoorden. Aan elke onderzoeksvraag is in dit rapport een hoofdstuk gewijd.

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn terug te vinden in de volgende uitspraken:

- de groei in het aantal adviesorganen is - afgezien van de door de W.R.R. voorgestelde opheffing van slapende adviesorganen - nog steeds aanwezig (al neemt die groei iets af);
- er is feitelijk geen sprake van een stelsel van externe adviesorganen. Veeleer kan gesproken worden van een aantal departementale stelsels van adviesorganen. De samenhang tussen deze stelsels lijkt betrekkelijk zwak;
- het is de vraag of het zinvol is alle adviesorganen over één kam te scheren. Wellicht maakt het op verschillen in taak, instelling en samenstelling gebaseerde onderscheid tussen sectorale en boven-sectorale adviesorganen een gedifferentieerder benadering mogelijk.
- het zijn met name de "eigen" departementen en de "bijbehorende maatschappelijke organisaties" die door hun vertegenwoordigers een belangrijke rol spelen in het (intern en extern) functioneren van adviesorganen. Er lijkt in die zin sprake te zijn van een (verkokerde) verstrengeling tussen "vierde en vijfde macht";

- door de in een groot deel van de adviesorganen aanwezige departementale (zelfs vaak sectorale) oriëntatie en de gerichtheid op deelbelangen, lijkt een meer algemene belangenafweging in de knel te komen;
- door de omstandigheid dat er gevestigde belangen mee zijn gemoeid, blijkt het in veel gevallen moeilijk te zijn wijzigingen aan te brengen in de samenstelling van afzonderlijke adviesorganen. De verwachting is dat een zelfde moeilijkheid zich zal voordoen bij het doorvoeren van structurele wijzigingen in de stelsels van adviesorganen;
- voor de rijksdienst vormen adviesorganen een veel gehanteerd instrument om informatie van en/of over actors uit zijn omgeving te verkrijgen. Daarnaast spelen echter sommige adviesorganen (soms gelijktijdig) een belangrijke rol bij de legitimering van beleid tegenover actors uit de omgeving;
- adviesorganen vormen voor maatschappelijke organisaties en lagere overheden een belangrijk middel om informatie te verzamelen over het adviesvragende deel van de overheid (en over elkaar). Daarnaast bieden adviesorganen deze actors de mogelijkheid om een meer of minder grote invloed uit te oefenen op de totstandkoming van beleid;
- in adviesorganen krijgt slechts een deel van de bij een bepaalde problematiek betrokken actors de kans zijn stem te laten horen. Met name de niet-georganiseerde burger en de minder sterk georganiseerde belangen staan buiten spel;
- in het functioneren van een adviesorgaan en van zijn individuele leden doen zich verschillende knelpunten voor. Een belangrijk deel daarvan vloeit voort uit de (nog steeds toenemende) belangentegenstellingen tussen de betrokken actoren. Een ander deel heeft te maken met de soms onduidelijke relatie tussen vertegenwoordigers en hun achterbannen;
- het algemene beleid ten aanzien van adviesorganen is in hoofdlijnen gericht op nieuw in te stellen adviesorganen. Beheersing van de bestaande stelsels (bijvoorbeeld in de vorm van een (her)structurering) ontbreekt;
- voor zover er een algemeen beleid wordt gevoerd ten aanzien van adviesorganen wordt dit slechts in enkele gevallen voortgezet in een departementaal beleid. Dat komt onder andere tot uitdrukking in het ontbreken van een formeel aangewezen organisatorische eenheid die belast is met het voeren van een departementaal beleid. Dat is er mede de oorzaak van dat bijvoorbeeld veelal een beheersing van "de factor tijd"; een regeling van de follow-up van de adviezen en een afgewogen inschakeling ontbreken;

In haar eerste rapport geeft de commissie aan dat ze in haar beschouwing over adviesorganen met name in wil gaan op de rol die dergelijke organen aan de invoerkant van de centrale overheid spelen. In het bijzonder zal de commissie in dat verband letten op de rol van adviesorganen in het proces van signalering en selectie. De uitkomsten van het op deze aspecten van de invoer gerichte onderzoek naar adviesorganen, zullen daarbij door de commissie worden gezien tegen de achtergrond van de criteria "toegankelijkheid" (voor de signalering) en "evenwichtigheid" (voor de selectie). Deze criteria worden door de

commissie tegelijkertijd gebruikt als uitgangspunten voor door haar te formuleren aanbevelingen.

Dat houdt in dat de hierna geformuleerde aanbevelingen tegen de achtergrond van de bovenstaande overwegingen dienen te worden gezien. Daarbij worden twee kanttekeningen gemaakt.

Uit het verrichte onderzoek is naar voren gekomen dat de rol van adviesorganen in veel gevallen niet beperkt blijft tot het proces van signalering en selectie. Adviesorganen blijken voor de rijksdienst (met name voor de departementen) ook een belangrijke rol te spelen bij de beleidslegitimering. In die zin is het inschakelen van adviesorganen voor de rijksdienst ook een "besturingsinstrument". Dat heeft tot gevolg dat ook het criterium "flexibiliteit" gehanteerd zou moeten worden.

Verder merkt de commissie zelf al op dat adviesorganen naast advisering nog andere taken kunnen vervullen. In dat verband wordt onder andere gewezen op de wetgevende, bestuurlijke en/of controlerende taken die sommige adviesorganen hebben. De hierna geformuleerde aanbevelingen hebben alleen betrekking op adviesorganen voor zover ze adviseren.

Aanbevelingen ten aanzien van adviesorganen

A. Naast het inmiddels ontwikkelde voornamelijk procedurele algemene beleid ten aanzien van adviesorganen zal een meer structureel algemeen beleid ontwikkeld moeten worden. Zowel het meer procedurele als het meer structurele algemene beleid zal niet alleen op nieuw in te stellen adviesorganen dienen te zijn gericht; ook de bestaande adviesorganen zouden daarin betrokken moeten worden. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan de volgende stappen:

1. het in overleg met de betrokken departementen (her)structureren van het stelsel (de stelsels) van adviesorganen door:

a. het per hoofdbeleidsgebied aanwijzen van één (of enkele) "integrerende adviesorganen". Daarvoor kan gedacht worden aan enkele van de al bestaande boven-sectorale adviesorganen (SER, RARO, CRMH, HRWB, etc.). De samenstelling van dergelijke organen dient zodanig te zijn dat naast de behartiging van deelbelangen ook een algemener belangenafweging kan plaatsvinden. Met het oog daarop zou de benoeming van kamerleden tot de mogelijkheden (moeten) behoren. Een dergelijk adviesorgaan zou daarbij regelmatig moeten worden beoordeeld op de representativiteit van zijn samenstelling (daarbij kan onder andere gebruik worden gemaakt van de door de SER geformuleerde criteria).

Voorts zouden (formele) regels moeten worden gesteld met betrekking tot de inschakeling van deze organen. In dat verband moet met name aandacht besteed worden aan het tijdstip van inschakeling, de duur van het adviseringsproces, het adres van de adviezen en een reactie op de adviezen;

b. het per hoofdbeleidsgebied opheffen en/of samenvoegen van sectorale adviesorganen. Zonodig kunnen taken worden overgenomen door in te stellen onderraden van de integrerende

adviesorganen of door ad-hoc organen (de instelling van de laatste categorie adviesorganen dient gebonden te zijn aan een vaste termijn);

2. het creëren (eigenlijk formaliseren) van een overlegstructuur tussen de integrerende adviesorganen. De W.R.R. kan daarbij een belangrijke rol spelen;
 3. het openen van de mogelijkheid dat de integrerende raden direct de kamer kunnen adviseren;
 4. het beheersen van "de factor tijd" door het aan een tijdslimiet binden van het adviseringsproces en het gelijkschakelen van het adviseringsproces met bijvoorbeeld de kamerbehandeling van nota's;
 5. het terugbrengen van de ambtelijke invloed in zowel sectorale als boven-sectorale organen door het ontnemen van stemrecht aan ambtenaren en het in omvang terugbrengen van ambtelijke afvaardigingen. Daardoor vallen in principe alle adviesorganen onder de W.O.B. (Mede met het oog daarop dient een onderscheid te worden gemaakt tussen advies- en overlegorganen);
 6. het schriftelijk vastleggen van het algemene regeringsbeleid inzake adviesorganen;
 7. het aanwijzen van een organisatiedeel (van Binnenlandse Zaken) dat belast wordt met de uitvoering van het algemene beleid inzake adviesorganen en daartoe de noodzakelijke bevoegdheden/middelen krijgt.
- B. Het algemene beleid inzake adviesorganen dient een (nu nog nauwelijks aanwezig) departementaal vervolg te krijgen (door de sterk departementale oriëntatie in het huidige stelsel lijkt dit een eerste vereiste). Dit departementale beleid kan gestalte krijgen door:
1. het in samenwerking met het "centrale punt" doorvoeren van de herstructurering van het departementale stelsel (opheffen c.q. samenvoegen van sectorale adviesorganen);
 2. het uitwerken en toezien op de naleving van het algemene beleid (met name ten aanzien van de tijd; de ambtelijke inbreng);
 3. het toezicht op een tijdige inschakeling, de aanwezigheid van een duidelijk advies en de formulering van een reactie;
 4. het schriftelijk vastleggen van het departementale beleid inzake adviesorganen;
 5. het aanwijzen van een organisatiedeel dat belast wordt met de uitvoering van het departementale beleid inzake adviesorganen.
- C. Naast een expliciet adviesorganen-beleid, dient in de rijksdienst meer aandacht besteed te worden aan andere vormen van contact met de omgeving. Met name de burger en de minder sterk georganiseerde

belangen kunnen op die manier "aan de bak komen". (In dat verband wordt verwezen naar de achtergrondstudie over "signalering en selectie".)

1. Inleiding

1.1 Plaats, doel en probleemstelling

In haar eerste rapport besteedt de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (verder aangeduid als de commissie) afzonderlijk aandacht aan adviesorganen. Ze beziet adviesorganen - in termen van haar analysemodel - met name in hun functioneren aan de "invoer"-kant van de centrale overheid. De commissie veronderstelt dat adviesorganen in de relatie tussen de overheid en het maatschappelijk veld een belangrijke rol spelen bij het proces van omzetten van signalen in beleid (1). Gezien het veronderstelde belang van adviesorganen heeft de commissie een - zij het beperkt - onderzoek naar adviesorganen laten verrichten. In het voorliggende rapport wordt van dat onderzoek verslag gedaan.

Over het onderzoek naar adviesorganen merkt de commissie op, dat daarin het stelsel van adviesorganen kritisch zou moeten worden doorgelicht (2). Verder zouden in het onderzoek ook de werkwijze en het functioneren van adviesorganen aan de orde moeten komen. Afgaande op de reacties op het eerste rapport van de commissie, en dan met name op de reacties die betrekking hadden op de adviesorganenproblematiek, lijkt er vooral behoefte te bestaan aan zo concreet mogelijke aanbevelingen voor een te voeren algemeen beleid met betrekking tot adviesorganen (3). Verder zouden naast het maatschappelijk veld ook de lagere overheden in het onderzoek moeten worden betrokken.

Bovenstaande overwegingen hebben ertoe geleid dat het onderzoek gericht is op het leveren van een analyse van het stelsel van adviesorganen en van het functioneren van dergelijke organen. Mede door middel van deze analyses zou in het onderzoek informatie moeten worden aangedragen, die kan dienen als ondersteuning bij het formuleren van aanbevelingen voor een algemeen beleid met betrekking tot adviesorganen.

Na een korte inventarisatie van publikaties over adviesorganen en in overleg met een op instigatie van de commissie samengestelde begeleidingscommissie (4), is het onderzoek toegespitst op een drietal vragen:

1. Hoe ziet het stelsel van adviesorganen eruit en welke ontwikkelingen hebben zich daarin sinds 1 januari 1976 voorgedaan? (5)
2. Hoe functioneren adviesorganen in de relatie tussen overheid en haar omgeving en welke knelpunten doen zich daarin voor?
3. Welk beleid (zowel algemeen als departementaal) wordt er gevoerd met betrekking tot adviesorganen?

Uit de keuze van deze onderzoeksvragen wordt duidelijk dat gekozen is voor een brede onderzoeksopzet. Zeker omdat er sprake was van een bepaalde tijdsdruk zou dit ten koste kunnen gaan van de "diepte" van het onderzoek.

Waar mogelijk is geprobeerd dit te voorkomen, door gebruik te maken van gegevens uit andere onderzoeken naar adviesorganen. Daarnaast is een deel van het onderzoek "uitbesteed".

Dat neemt niet weg dat het onderzoek op bepaalde punten slechts beperkt onderbouwd kon worden, wat betekent dat de in deze rapportage geformuleerde conclusies slechts als "indicaties" gebruikt mogen worden.

1.2 Afbakening van het onderzoeksobject

In deze paragraaf wordt kort aandacht besteed aan de invulling van een aantal begrippen, die in het onderzoek zijn gehanteerd.

Het lag voor de hand dat voor een begripsafbakening in eerste instantie zou worden aangesloten bij het analysekader van de commissie. Uitgaande van de eerste twee rapporten van de commissie en de geformuleerde onderzoeksvragen leek met name een invulling van de begrippen "(centrale) overheid", "omgeving", "beleid" en "adviesorgaan" van belang.

Het eerste begrip wordt door de commissie zelf ingevuld; de overige begrippen worden niet expliciet omschreven.

In het onderzoek zijn daarom voor deze begrippen (vooral voor omgeving en beleid) omschrijvingen gekozen die aansluiten bij de benadering van de commissie. Bij de keuze van de in het onderzoek in eerste instantie gekozen omschrijving van het begrip adviesorgaan, speelde verder een rol dat door die keuze werd aangesloten bij de ambtelijke terminologie.

Daardoor kon onder andere betrekkelijk eenvoudig gebruik worden gemaakt van gegevens van Binnenlandse Zaken (6) en van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (7).

Voordat hierna de verschillende omschrijvingen worden gegeven, wordt nog opgemerkt, dat de omschrijvingen slechts als uitgangspunten zijn gehanteerd. Dat maakte een bijstelling tijdens het onderzoek mogelijk.

De (centrale) overheid

De commissie omschrijft de overheid als een systeem waarbinnen zich een aantal processen afspeelt. Dat systeem vat ze daarbij op als een complex van met elkaar verbonden organisatiedelen, die onderling en met de omgeving waarbinnen zij functioneren in wisselwerking staan (8). De lagere overheden vallen in het onderzoek buiten deze omschrijving; zij worden tot de omgeving gerekend.

De omgeving

Hoewel de commissie de omgeving van het overheidssysteem niet expliciet omschrijft, maakt ze in haar rapport duidelijk dat de omgeving van het overheidssysteem moet worden gezien als de combinatie van individuen en organisaties die in de vorm van eisen en verlangens, signalen op de overheid "afvuren" respectievelijk de combinatie van individuen en organisaties die geconfronteerd worden met de uitkomsten van de activiteiten van de overheid.

Ook een adviesorgaan kan in termen van de commissie worden gezien als een open systeem met een omgeving. Die omgeving van een adviesorgaan kan dan in dezelfde termen worden omschreven als de combinatie individuen en organisaties die in de vorm van eisen en verlangens, signalen op het adviesorgaan afvuren, respectievelijk de combinatie van individuen en organisaties die geconfronteerd worden met de uitkomsten van de activiteiten van het adviesorgaan.

Beleid

Ook in de lijn van de commissie wordt beleid in navolging van Kooiman (9), omschreven als "een samenhangend geheel van activiteiten, gericht op de verwezenlijking van een bepaalde toestand".

Adviesorganen

In het onderzoek is de aandacht toegespitst op de zogenaamde externe adviesorganen van de centrale overheid. Deze organen worden ook wel "niet-ambtelijke" en "overwegend niet-ambtelijke" adviesorganen genoemd.

In de algemene aanwijzingen voor de rijksdienst inzake adviesorganen die in november 1979 zijn vastgesteld (10), worden adviesorganen omschreven als "Colleges die:

- a) uitsluitend of mede tot taak hebben de regering of de ministers schriftelijk te adviseren met het oog op het te vormen beleid, en die
- b) zijn ingesteld bij schriftelijke regeling van de centrale overheid, die tenminste de samenstelling en de taakstelling van het orgaan bevat, en die
- c) hetzij niet-ambtelijk hetzij deels ambtelijk, deels niet-ambtelijk, doch in dat geval interdepartementaal zijn".

In dezelfde aanwijzingen wordt deze omschrijving op de volgende wijze verder ingevuld:

- "a) onder "ambtenaren" wordt verstaan: ambtenaren, tot wier functie behoort het adviseren van de minister, onder wie zij ressorteren, over de problematiek, waarvoor het adviesorgaan is ingesteld;
- b) onder "ambtelijke" en "overwegend ambtelijke" adviesorganen wordt verstaan: colleges waarvan alle respectievelijk meer dan de helft van de gewone leden ambtenaren zijn in de zin van het onder a) gestelde;
- c) onder "niet-ambtelijke" en "overwegende niet-ambtelijke" adviesorganen wordt verstaan: colleges, waarvan alle, respectievelijk de helft of meer van de gewone leden geen ambtenaren zijn in de zin van het onder a) gestelde".

In de toelichting op deze omschrijving wordt over de eerste drie begrenzings opgemerkt, dat door een dergelijke begripsafbakening wordt voorkomen, dat allerlei "losse en op de behandeling van incidentele vraagstukken toegesneden overlegstructuren" tot adviesorganen bestemd worden. De beperking tot colleges die "adviseren met het oog op het te vormen beleid" houdt verder in, dat colleges, die uitsluitend adviseren over de uitvoering van een beleid waartoe reeds besloten is, ook niet als adviesorganen worden aangemerkt. Daar staat tegenover, dat door deze begrenzings colleges, die naast hun adviserende taak ook nog andere taken hebben (wetgeving, bestuur, onderzoek, toezicht of rechtspraak) wel onder de noemer adviesorgaan vallen.

1.3 Werkwijze

Zoals hiervoor werd aangegeven, is het onderzoek toegespitst op een drietal aandachtspunten: het stelsel, het functioneren en het beleid. In deze paragraaf wordt kort aangegeven welke methoden van onderzoek ten behoeve van welk(e) aandachtspunt(en) zijn gebruikt.

In alle drie de gevallen is gekozen voor een empirisch gerichte onderzoeksofzet. Daarbij is ten behoeve van een analyse van de eerste twee aandachtspunten gebruik gemaakt van onderzoeksmethoden met behulp waarvan relatief snel enig kwantitatief inzicht kon worden verkregen in het stelsel van adviesorganen respectievelijk in het functioneren van adviesorganen. Met behulp van een aantal meer kwalitatieve onderzoeksmethoden is vervolgens geprobeerd dit inzicht uit te bouwen en te verdiepen. Bij de behandeling van het derde aandachtspunt (het beleid) kon deze werkwijze niet worden toegepast; dat bleek later overigens ook niet nodig te zijn.

Hierna worden kort de per aandachtspunt gehanteerde onderzoeksmethoden weergegeven. Sommige methoden zijn ten behoeve van meer dan één aandachtspunt gebruikt.

1.3.1 Onderzoeksmethoden voor de analyse van het stelsel

Ten behoeve van een analyse van het stelsel van externe adviesorganen is voornamelijk gebruik gemaakt van gegevens die met behulp van twee onderzoeksmethoden verzameld zijn.

De volgende methoden zijn gebruikt:

Secundaire analyse - van gegevens van Binnenlandse Zaken

In samenwerking met J.M. Anthonisse van het Mathematisch Centrum, Amsterdam, is op een aantal punten nagegaan welke ontwikkelingen zich in het stelsel van externe adviesorganen hebben voorgedaan. Daartoe is, na een bewerking van gegevens uit het overzicht van Binnenlandse Zaken, een vergelijking gemaakt met de gegevens uit het onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De geschetste ontwikkelingen hebben daarom betrekking op de periode van 1 januari 1976 tot 1 augustus 1978.

Voorts is door een secundaire analyse van de gegevens van Binnenlandse Zaken geprobeerd enig inzicht te krijgen in een aantal structurele aspecten van het stelsel.

Interviews

Om enig inzicht te krijgen in wat er per departement met betrekking tot adviesorganen gebeurt is op alle departementen gesproken met "de contactpersoon voor adviesorganen". De contactpersonen functioneren, als coördinatie- en referentiepunt ten behoeve van de samenstellers van het door Binnenlandse Zaken uitgebrachte overzicht van adviesorganen. Binnen het eigen departement fungeren ze als centraal contactpunt voor de onder "hun" departement ressorterende adviesorganen (11).

Ten behoeve van een analyse van het stelsel is verder ook nog gebruik

gemaakt van in eerste instantie voor de andere aandachtspunten verzamelde gegevens.

Hieronder vallen gegevens die zijn verkregen met behulp van de interviews met leden van adviesorganen, met leden van de 'politieke en ambtelijke top' en van gegevens uit een schriftelijke enquête (zie hierna).

1.3.2 Onderzoeksmethoden voor de analyse van het functioneren

Voor de analyse van het functioneren van adviesorganen is gebruik gemaakt van gegevens die zijn verzameld met behulp van de volgende onderzoeksmethoden:

De verstoringenmethode

In de eerste plaats is gebruik gemaakt van de zogenaamde "verstoringenmethode". Met behulp van deze methode kon relatief snel, enig - zij het beperkt - kwantitatief inzicht worden verkregen in het functioneren van adviesorganen (12). Ten behoeve van deze onderzoeksmethode is aan 138 "leden" (inclusief voorzitters en secretarissen) van acht verschillende adviesorganen een vragenlijst gezonden.

De geselecteerde adviesorganen functioneren op het beleidsterrein van één van de vier door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst ten behoeve van het veldwerk van de deelonderzoeken geselecteerde directies (13). Twee adviesorganen functioneren op het gebied van de Directie Bijstandszaken van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk; drie adviesorganen op het gebied van de Directie Overheidspersoneelszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken; twee adviesorganen op het gebied van de Directie Instrumenten Arbeidsvoorziening van het Ministerie van Sociale Zaken en één adviesorgaan op het gebied van de Landinrichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij.

Van de verstuurde vragenlijsten is ± 76% (105 enquête-formulieren) geretourneerd.

Daarvan waren 95 enquêtes voor verwerking geschikt. Enige gegevens over de populatie zijn in bijlage 1.1 weergegeven.

De vragenlijst bestond uit drie delen, waarvan alleen de eerste twee betrekking hadden op de verstoringenmethode. Het derde deel stond betrekkelijk los van de eerste twee delen.

Het eerste deel van de enquête bevatte 12 potentiële verstoringen ten aanzien van het eigen functioneren van de respondenten als lid van een adviesorgaan en 50 potentiële verstoringen met betrekking tot het functioneren van het adviesorgaan. De respondenten hadden per potentiële verstoring drie antwoordmogelijkheden: geen verstoring, geringe verstoring en ernstige verstoring.

Het tweede deel van de vragenlijst bestond uit een aantal vragen die betrekking hadden op persoonlijke gegevens (achtergronden van de onderzochten). Bij de analyse van de door de respondenten gesignaleerde verstoringen is met behulp van een statistische onderzoekstechniek (14) vastgesteld welke onderliggende variabelen de scores in eerste instantie bepaald hebben. De persoonlijke gegevens zijn gebruikt om

verschillen in scores op verschillende (clusters van) verstoringen te localiseren.

Schriftelijke enquête

Hiervoor werd al aangegeven dat de ten behoeve van de verstoringenmethode rondgestuurde vragenlijst, ook nog een derde deel bevatte. Dat deel bevatte een aantal open en een aantal gesloten vragen die betrekking hadden op het besluitvormingsproces in het adviesorgaan, op de rol van de verschillende categorieën leden daarin en op de functie(s) die het adviesorgaan voor deze verschillende categorieën vervult. Daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen vertegenwoordigers van het departement van de adviesvrager, van "andere" departementen, - van maatschappelijke organisaties, - van lagere overheden en leden benoemd op persoonlijke titel.

Interviews

Ten behoeve van een meer kwalitatieve invulling van het in eerste instantie met behulp van meer kwantitatieve gegevens geconstrueerde beeld, is een aantal gesprekken gevoerd met mensen die direct of indirect met adviesorganen te maken hebben.

- Ten behoeve van een eerste verkenning van de problematiek zijn in de eerste fase van het onderzoek zes interviews afgenomen. Het betrof hier gesprekken met drie leden van adviesorganen (een departements-ambtenaar, een vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie en een op persoonlijke titel benoemd lid) en met drie niet-leden. De niet-leden hadden in hun werk te maken met het functioneren van één of meer adviesorganen. De gesprekken gingen met name over het functioneren van "het" adviesorgaan in relatie met betrokken (delen van) organisaties (departementen, maatschappelijke organisaties, lagere overheden) en over de rol van de verschillende categorieën leden in het besluitvormingsproces in het adviesorgaan.
- Door medewerkers van Twijnstra Guddé NV zijn interviews gehouden met ambtelijke en niet-ambtelijke leden van de acht ten behoeve van het onderzoek geselecteerde adviesorganen. Ook is door hen gesproken met ambtenaren van de vier betrokken directies, die geen lid zijn van een adviesorgaan. Alle gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een aantal aandachtspunten. De aandachtspunten hadden betrekking op het functioneren van het adviesorgaan, de algemene randvoorwaarden waarbinnen dat plaats vindt, de knelpunten die zich in het functioneren voordoen en de verhouding van het adviesorgaan tot de betrokken organisaties (directie, maatschappelijke organisaties en/of lagere overheden).
- In de loop van het onderzoek bleek dat de verzamelde gegevens over het functioneren van adviesorganen misschien te veel betrekking hadden op "sectorale" adviesorganen. Om dat te ondervangen, is tevens een achttal interviews gehouden met leden en secretarissen van adviesorganen, die minder dan de oorspronkelijk geselecteerde adviesorganen "gekoppeld" waren aan één directie en/of directoraat. In deze interviews heeft ook het functioneren van het adviesorgaan centraal gestaan.

Case-studies

Door Twijnstra Gudde NV is bij de vier door de commissie geselecteerde directies per directie een tweetal cases onderzocht. De cases zijn door Twijnstra Gudde uitgewerkt, op grond van interviews met enkele topambtenaren uit de desbetreffende directies en met enkele geïnformeerde "buitenstaanders". Verder is gebruik gemaakt van departementale dossiers (15). De aandacht in de beschrijving van de cases is daarbij - in overleg met een aantal van de bij de onderzoeken van de commissie betrokken onderzoekers - toegespitst op het functioneren van de directies in relatie tot "hun maatschappelijke omgeving" (inclusief lagere overheden).

Naast deze cases heeft de commissie een secundaire analyse op het materiaal van het onderzoek naar Haagse Machten laten verrichten (16). Zowel door Twijnstra Gudde uitgebrachte rapporten over de cases als de resultaten van de secundaire analyse van het Haagse Machten-onderzoek zijn gebruikt om het functioneren van adviesorganen in een breder perspectief te kunnen bezien.

Verder is ten behoeve van het onderzoek naar het functioneren van adviesorganen nog gebruik gemaakt van de resultaten van interviews die leden van de commissie hebben gehouden met ongeveer veertig (ex-)bewindslieden en (ex-)top-ambtenaren. In die interviews is onder andere gesproken over de rol van adviesorganen in het beleidsproces.

1.3.3 Onderzoeksmethoden voor de analyse van beleid

Voor een analyse van het gevoerde en nog te voeren beleid met betrekking tot adviesorganen kon geen gebruik worden gemaakt van meer kwantitatief gerichte onderzoeksmethoden.

Er is daarom gewerkt met gegevens die zijn verkregen met behulp van meer kwalitatieve onderzoeksmethoden.

Bij de analyse van het gevoerde en nog te voeren beleid is niet alleen aandacht besteed aan het algemene beleid; ook het departementale beleid is aan de orde gesteld. Adviesorganen ressorteren immers in beginsel onder het departement welks minister, staatssecretaris of andere functionaris als eerste of enige de instellingsregeling heeft ondertekend.

De volgende onderzoeksmethoden zijn toegepast:

Interviews

Op elk departement is gesproken met de "contactpersoon voor adviesorganen". In die gesprekken is aandacht besteed aan het departementale stelsel van adviesorganen. Daarnaast is echter ook het gevoerde departementale beleid aan de orde gesteld.

Op het Ministerie van Binnenlandse Zaken is gesproken met een functionaris van de stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgevingsaangelegenheden (dat was vroeger de stafafdeling Grondwetszaken) die betrokken is bij de uitvoering van een deel van het algemene beleid dat wordt gevoerd met betrekking tot adviesorganen. Met het oog op dat algemene beleid is ook nog gesproken met een functionaris van het Ministerie van Algemene Zaken.

Tenslotte is in praktisch alle interviews (ook in de gesprekken die zijn gevoerd ten behoeve van de andere aandachtspunten) aandacht besteed aan mogelijke veranderingen in het beleid dat met betrekking tot adviesorganen wordt gevoerd.

Documentenanalyse

Een deel van het gevoerde departementale en algemene beleid is vastgelegd in documenten (schriftelijke aanwijzingen, wetten etc.). Deze documenten zijn nagelopen op hoofdlijnen van beleid.

Bij de analyse van het beleid is verder gebruik gemaakt van gegevens die in eerste instantie ten behoeve van de analyse van het stelsel zijn verzameld. Met name de informatie over de departementale stelsels van adviesorganen heeft in dit verband een rol gespeeld.

1.3.4 Algemene onderzoeksmethoden

Naast de hierboven omschreven op één van de aandachtspunten gerichte methoden van onderzoek, is in het onderzoek ook gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

Literatuurstudie

Zowel in de voorbereidingsfase als tijdens het onderzoek is zoveel mogelijk kennis genomen van publikaties over adviesorganen. Deze publikaties hebben onder andere een rol gespeeld bij de formulering van de onderzoeksvragen. (17)

Documentenanalyse

Met name in de gesprekken met secretarissen van adviesorganen is aanvullende schriftelijke informatie gevraagd. Dat heeft een behoorlijk aantal jaarverslagen, adviezen, interne notities en verslagen van zelfonderzoek opgeleverd. Verder is in een aantal reacties op het eerste rapport van de commissie - soms zeer uitgebreid - aandacht besteed aan externe adviesorganen. Al deze schriftelijke informatie is in eerste instantie gebruikt als aanvulling op de andere in de drie onderzoeksfasen gebruikte gegevens.

2. Het stelsel van externe adviesorganen

2.1 Inleiding

In zijn onderzoek naar externe adviesorganen probeert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (W.R.R.) "een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld te schetsen van het stelsel van externe adviesorganen". (1) De Raad veegt daartoe alle organen die vallen binnen de door hem gehanteerde begripsafbakening op een hoop, waarna deze verzameling wordt onderzocht op een aantal formeel structurele kenmerken. Zo besteedt de raad achtereenvolgens aandacht aan hoofdkenmerken, instellingsbepalingen, interne aspecten, externe verhoudingen en de openbaarheid van adviesorganen.

Gezien de belangrijke rol die dit onderzoek van de W.R.R. heeft gespeeld en nog speelt in de discussie over adviesorganen, wordt de paragraaf 2.2 op grond van gegevens uit "het overzicht van adviesorganen" (2) geprobeerd, het door de W.R.R. geschetste beeld op een aantal punten te actualiseren. Dat levert op de desbetreffende punten mogelijkheden tot vergelijking op, zodat in deze paragraaf ook kan worden stilgestaan bij een aantal ontwikkelingen die zich in het stelsel tussen 1 januari 1976 en 1 augustus 1979 hebben voorgedaan. Als een stelsel wordt omschreven als een "doelmatig geordend samenhangend geheel van bijeenbehorende dingen en hun onderdelen" (3), is het de vraag in welke zin er gesproken kan worden van een stelsel van adviesorganen. Die vraag staat in paragraaf 2.3 centraal. Daarbij zal ook worden ingegaan op de vraag of het zin heeft alle adviesorganen over één kam te scheren.

2.2 Beeld van het stelsel

Voor de invulling van het in deze paragraaf geschetste beeld van het stelsel van adviesorganen, is gebruik gemaakt van gegevens uit het "Overzicht adviesorganen van de centrale overheid", dat in 1979 door het ministerie van Binnenlandse Zaken is gepubliceerd. In die publikatie wordt een overzicht gegeven van de op 1 augustus 1978 bestaande adviesorganen. Daarbij zijn zowel de tijdelijke en permanente externe adviesorganen als de tijdelijke en permanente interne adviesorganen in het overzicht opgenomen. In het onderhavige onderzoek is de aandacht, zoals al werd aangegeven, toegespitst op de permanente externe adviesorganen. (4)

Deze externe adviesorganen zijn in het overzicht per departement opgenomen. Als uitgangspunt voor de toedeling van adviesorganen aan departementen is de regel gehanteerd, dat een adviesorgaan in beginsel ressorteert onder "het departement welks minister, staatssecretaris of andere functionaris als eerste of enige de instellingsregeling heeft ondertekend". Hierna zal dat departement het "eigen" departement van een adviesorgaan worden genoemd. Als een adviesorgaan daarnaast te maken heeft met meer departementen, dan worden dat de "andere" departementen genoemd. In bijlage 2.1 worden de in het overzicht opgenomen gegevens opgesomd.

Deze gegevens zijn in samenwerking met J.M. Anthonisse van het Mathematisch Centrum in Amsterdam bewerkt en geanalyseerd. Naast de omstandigheid dat de gegevens uit het overzicht betrekking hebben op de situatie per 1 augustus 1978 bleek uit de analyse dat die gegevens op sommige punten niet volledig en op andere punten onjuist zijn. Daarom is op een aantal plaatsen aangegeven in welke zin de gegevens te kort schieten.

Hierna worden in de tekst kort een aantal elementen van het beeld van het stelsel behandeld. Uitgebreide informatie is terug te vinden in de verschillende tabellen die als bijlagen aan dit rapport zijn toegevoegd. Daarbij wordt nog aangetekend, dat - gezien de beschikbare gegevens - slechts een deel van het door de W.R.R. geschetste beeld kan worden geactualiseerd. Voor zover niet anders wordt vermeld, zijn alle tabellen enz. in dit rapport gebaseerd op (bewerkte) gegevens uit het overzicht van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Aantal adviesorganen

Een deel van de discussie over adviesorganen is gericht op (groei van) het aantal adviesorganen. In dat verband is al gesproken van "een onstuimige groei" terwijl ook de term "wildgroei" regelmatig gebruikt is. Door een vergelijking van de W.R.R.-inventarisatie met het overzicht van het ministerie van Binnenlandse Zaken leek het mogelijk de mutaties in het aantal adviesorganen voor de periode van 1 januari 1976 tot 1 augustus 1978 in kaart te brengen. Daarvoor was het echter noodzakelijk enkele correcties in de gegevens aan te brengen; zonder die correcties zou het beeld namelijk te vertekend zijn.

In bijlage 2.2. is het beeld geschetst wat naar voren komt na vergelijking van de beide overzichten. In bijlage 2.3. is het gecorrigeerde beeld geschetst. De correcties zijn aangebracht op grond van gegevens, verstrekt door de "contactfunctionarissen voor adviesorganen"; in sommige gevallen is als aanvulling daarop telefonisch contact gezocht

met secretarissen van adviesorganen.

Uit deze gegevens blijkt in beide overzichten een aantal adviesorganen ten onrechte niet en een aantal adviesorganen ten onrechte wel te zijn opgenomen. (5)

In de bijlagen 2.2 en 2.3 is een onderscheid gemaakt tussen hoofdorganen en zelfstandig adviserende suborganen. Met name de omvangrijke adviesorganen kennen veelal één of meer sub- of onderorganen. In een aantal gevallen hebben deze suborganen de mogelijkheid om zelfstandig - dus buiten het hoofdorgaan om - adviezen uit te brengen. Die bevoegdheid om zelfstandig te adviseren kan het suborgaan zijn toegekend door het bijbehorende hoofdorgaan (dat daar dan overigens ook toe gemachtigd moet zijn). Het is echter ook mogelijk dat die bevoegdheid direct door een deel van de overheid aan een suborgaan is toebedeeld. Hoewel in de bovengenoemde tabellen nog een onderscheid is aangebracht, worden in de rest van het onderzoek de zelfstandige suborganen vanwege hun onafhankelijkheid ten opzichte van de hoofdorganen, meestal met die hoofdorganen onder één noemer behandeld.

Uit bijlage 2.3 blijkt dat het aantal adviesorganen op 1 augustus 1978 in vergelijking met 1 januari 1976 iets is afgenomen (zie kolom 3: - 14). Dit houdt echter niet in dat elk departement in deze periode terughoudend is geweest met de instelling van nieuwe organen. Met name Justitie en Onderwijs en Wetenschappen hebben respectievelijk acht en negentien nieuw adviesorganen ingesteld (zie kolom 4: $\Delta+$). In vergelijking met de meeste andere departementen is dat aantal vrij hoog. Voor Justitie kan dit verklaard worden door het feit dat in het overzicht van Binnenlandse Zaken zes adviesorganen terecht een permanente externe status hebben gekregen. Bij het overzicht van de W.R.R. werden deze organen nog tot de ad-hoc organen gerekend (vijf van de zes zijn echter ingesteld voor 1973).

Op grond van verschillende interviews is de indruk ontstaan dat zeker tot 1978 op Onderwijs en Wetenschappen de situatie met betrekking tot de adviesorganen redelijk chaotisch was (sindsdien lijkt daar overigens verandering in te zijn gekomen; zie hierover ook hoofdstuk 4). Daarbij moet ook opgemerkt worden dat tien van de negentien, door dat departement nieuw ingestelde adviesorganen, in een ander jasje gestoken voortzettingen zijn van door het departement eerst opgeheven adviesorganen.

Bijna alle departementen (inclusief de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie, die een zelfstandige plaats inneemt) hebben in deze periode, veelal naar aanleiding van de inventarisatie van de W.R.R., een aantal adviesorganen opgeheven (zie kolom 4: $\Delta-$).

In bijlage 2.4 is voor de periode van 1 januari 1976 tot 1 augustus 1978 en voor twee voorgaande periodes van 3 jaar per departement het aantal ingestelde adviesorganen weergegeven. De groei in het stelsel blijkt met name in de laatste twee periodes te zitten (de laatste periode beslaat 2,5 jaar).

Bij de ministeries van Justitie en van Onderwijs en Wetenschappen is een duidelijke toename van het aantal adviesorganen te constateren. Een mogelijke verklaring daarvoor is hierboven al genoemd. Verder valt op dat het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, hoewel het een constant aantal betreft, een relatief groot aantal instellingen kent.

Een soortgelijke tabel met het aantal opheffingen was, om praktische redenen, moeilijk samen te stellen. Het verzamelen van de data van

opheffing bleek te tijdrovend te zijn. Uiteraard maakt dit het beeld onvolledig.

Omdat het met name bewindslieden zijn die - althans formeel - nieuwe adviesorganen instellen, is ook het aantal per kabinet ingestelde adviesorganen in beeld gebracht. Bijlage 2.5 maakt duidelijk dat - rekening houdend met de zittingsduur - met name de kabinetten -Drees II, -De Jong en -Den Uyl een flink aantal adviesorganen hebben ingesteld, Voor het tweede kabinet-Drees zit de toename vooral in het aantal P.B.O.-organen; het grootste deel van die organen is in die kabinetsperiode ingesteld. Door het kabinet-De Jong is vooral op de ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk een behoorlijk aantal nieuwe adviesorganen gecreëerd.

Omdat onder het kabinet-Den Uyl de meeste adviesorganen zijn ingesteld, is in bijlage 2.6 het totale aantal onder dit kabinet ingestelde adviesorganen opgesplitst naar de verschillende departementen. Over het aantal adviesorganen, dat tot nu toe onder het kabinet-Van Agt is ingesteld, zijn nog geen (volledige) concrete gegevens beschikbaar. Tot 1 augustus 1978 zijn onder dat kabinet 11 nieuwe adviesorganen ingesteld. Voor de periode na 1978 bestaat bij de stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgevingsaangelegenheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken, de indruk dat het aantal adviesorganen onder het kabinet-Van Agt verder is gegroeid; de groei zou echter niet zo groot meer zijn als onder het kabinet-Den Uyl (zie ook paragraaf 4.6.1.).

Omvang

Adviesorganen variëren sterk in omvang (aantal leden). In bijlage 2.7. zijn de adviesorganen per departement per grootteklasse verdeeld. Bijna 65% van het totale aantal adviesorganen heeft tussen de 6 en 20 "leden". De kleinste en de grootste adviesorganen zijn weergegeven in bijlage 2.8. Van de "kleintjes" mag met name getwijfeld worden aan het nut van de adviesorganen (in 2 gevallen eigenlijk adviseurs) die ressorteren onder het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (6) De omvangrijke adviesorganen vergaderen doorgaans maar één of twee keer per jaar plenair. Het eigenlijke advieswerk wordt verricht in de suborganen. Bij de Nationale UNESCO-commissie en de Raad voor de Kunst zijn deze suborganen niet zelfstandig. De Gezondheidsraad en de Sociaal-Economische Raad kennen naast een aantal niet-zelfstandige ook verschillende zelfstandige suborganen (respectievelijk 6 en 21).

Instelling

Een extern adviesorgaan dient bij wet te worden ingesteld: daarbij kunnen in de instellingsregeling bepalingen worden opgenomen met betrekking tot de inrichting en samenstelling. In hoofdstuk 4 wordt dit aspect uitgebreid belicht; hier wordt volstaan met het aangeven van enkele punten die in de gegevens van de twee overzichten in dit verband opvallen. In bijlage 2.9 is het totale aantal adviesorganen gerangschikt naar wijze van instelling waaruit blijkt dat slechts 30% van de adviesorganen bij wet is ingesteld. Vooral bij de departementen van Binnenlandse Zaken en van Onderwijs en Wetenschappen zijn relatief weinig

(bij Buitenlandse Zaken zelfs geen één) adviesorganen volgens de regels ingesteld.

Dat het er voor wat betreft de wettelijke instelling niet beter op wordt laat bijlage 2.10 zien. Slechts 2 van de 52 nieuwe adviesorganen kennen een instelling bij wet.

Bij de instelling krijgt elk adviesorgaan een officiële naam; in plaats daarvan wordt - vooral in de gevallen dat de officiële naam te lang is - regelmatig een afkorting of een andere gangbare aanduiding gebruikt. Zo wordt de "commissie die tot taak heeft gegevens te verzamelen over de assistentie die het vliegend materieel van de Dienst Luchtvaart van het Korps Rijkspolitie aan de Nederlandse Politie geeft, deze gegevens te evalueren, alsmede de aanbevelingen te doen om te geraken tot een zo efficiënt mogelijke werkwijze in samenwerking met andere onderdelen van het Korps Rijkspolitie en met de Korpsen van gemeentepolitie" (officiële naam), doorgaans aangeduid als de "Begeleidingscommissie Vliegdiens". Ook het vernoemen van een adviesorgaan naar zijn voorzitter komt regelmatig voor. Dat levert echter problemen op als verschillende adviesorganen genoemd worden naar een zelfde persoon of naar personen met dezelfde achternaam. (Zo zijn er drie commissies-Duk.)

Zoals gezegd kunnen bij de instellingsregelingen ook bepalingen worden opgenomen over de inrichting en samenstelling. In de gevallen dat dergelijke bepalingen zijn opgenomen hebben ze doorgaans betrekking op zaken als de benoeming van de leden, de functieverdeling en het stemrecht. Hierna worden een aantal punten die daarmee verband houden nader toegelicht.

Samenstelling

Bij de behandeling van de samenstelling van adviesorganen moet een onderscheid gemaakt worden tussen bij die adviesorganen betrokken "leden" en personen. Een persoon kan immers deel uitmaken van verschillende adviesorganen. Het begrip lid moet in dit verband overigens ruim worden geïnterpreteerd; onder deze noemer worden in het onderzoek namelijk zowel voorzitters, secretarissen, waarnemers, adviserende leden en plaatsvervangers (7) als "gewone" leden gerekend.

In totaal bleken er 7603 leden te zijn. Daarvan is 27% werkzaam bij de centrale overheid, 7% bij lagere overheden, 10% in het hoger onderwijs en valt 56% in de categorie overig. Van deze laatste categorie is ongeveer 95% werkzaam bij maatschappelijke organisaties (inclusief ziekenhuizen en ondernemingen) tot de overige 5% behoren zelfstandigen en gepensioneerden.

In het overzicht van de W.R.R. werd in dit verband nog gewezen op de omstandigheid dat 53% van de adviesorganen formele bepalingen kent ten aanzien van de benoeming van leden uit of namens een bepaalde organisatie. In de meeste gevallen is de rijksoverheid tot benoeming bevoegd; in een beperkt aantal gevallen zijn dit de organisaties zelf. Het is meestal echter wel de gewoonte dat organisaties leden kunnen voordragen.

Niet alle leden worden in adviesorganen benoemd als vertegenwoordiger van een organisatie. Uit bijlage 2.15 komt naar voren dat 38% van de

leden wordt benoemd "op persoonlijke titel". Leden worden doorgaans benoemd op persoonlijke titel vanwege een specifieke deskundigheid en/of de mogelijkheden die dergelijke leden zouden hebben om zich "onafhankelijk" van bepaalde belangen te kunnen opstellen. Dat komt onder andere tot uitdrukking in de benoeming van relatief veel leden die werkzaam zijn in het hoger onderwijs. De leden van het hoger onderwijs die als vertegenwoordiger zijn benoemd zijn in bijna alle gevallen lid van een adviesorgaan dat ressorteert onder het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

In bijlage 2.11 is per departement het aantal leden van adviesorganen die ressorteren onder dat departement, uitgesplitst naar werkkring. In totaal blijken deze 7603 lidmaatschappen te worden vervuld door 5588 personen. In bijlage 2.12 is de verdeling van het aantal lidmaatschappen over deze personen in beeld gebracht. Daaruit blijkt dat 20% van de personen die zitting hebben in een adviesorgaan lid is van 2 of meer van die organen. Het in dit materiaal waargenomen maximum betreft een ambtenaar van het ministerie van Sociale Zaken, die zitting heeft in 22 (P.B.O.) adviesorganen.

In bijlage 2.12 wordt een aantal van 7501 lidmaatschappen genoemd. Het verschil met het eerdergenoemde aantal van 7603 is onder andere veroorzaakt door het feit dat sommige adviesorganen op de peildatum één of meer vacatures hadden (8). Verder wordt in het tweede deel van dit hoofdstuk uitgebreider aandacht besteed aan de leden die 2 of meer lidmaatschappen vervullen (de zogenaamde dubbel-lidmaatschappen).

Kort wordt hier nog stilgestaan bij het lidmaatschap van kamerleden. In bijlage 2.13 is aangegeven dat 15 leden van de Eerste Kamer en 8 leden van de Tweede Kamer in totaal respectievelijk 21 en 10 lidmaatschappen in adviesorganen vervullen. In het overzicht van de W.R.R. waren er nog 20 leden van de Eerste Kamer en 31 leden van de Tweede Kamer die respectievelijk 31 en 35 lidmaatschappen vervulden. Kennelijk hebben tussen 1976 en 1978 met name een aanzienlijk aantal leden van de Tweede Kamer zich uit adviesorganen terug getrokken. De bewindslieden die lid zijn van één of meer organen worden tenslotte in bijlage 2.14 genoemd.

Naast de werkkring kan het ledenbestand ook langs andere lijnen worden doorgelicht. In dat verband kan worden gedacht aan de leeftijd, het geslacht, de woonplaats, de vooropleiding, de politieke voorkeur, de hoeveelheid aan het adviesorgaan bestede tijd, het geloof etc. Aangezien gegevens over die punten in het overzicht adviesorganen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken ontbreken, kunnen hier hooguit een aantal op de gegevens van de W.R.R. en op de achtergrondgegevens van de algemene enquête (zie bijlage 1.1) gebaseerde indicaties worden vermeld.

Wat de leeftijd betreft lijkt de gemiddelde leeftijd in de buurt van de 55 jaar te liggen; slechts een beperkt percentage is jonger dan 40 (volgens de W.R.R. 12%) terwijl er toch ook nog leden van boven de 70 jaar schijnen te zijn (2% volgens de W.R.R.). Verder blijkt uit de W.R.R.-gegevens dat bijna de helft van de leden in Zuid-Holland woont, terwijl meer dan 75% van de leden een academische of vergelijkbare opleiding heeft gevolgd. Uit de achtergrondgegevens komt tenslotte naar voren dat bijna de helft van het aantal leden minder dan 5% van de werktijd aan een adviesorgaan besteedt; bijna 10% besteedt meer dan 30%. Tot die laatste categorie behoren de 3% van de leden die full-time voor een adviesorgaan werken. Het gaat hier met name om secretarissen en in mindere mate om voorzitters. Over de andere genoemde punten ontbreken concrete gegevens.

Interne aspecten

Van het totale aantal leden van adviesorganen heeft bijna 82% stemrecht. Uit bijlage 2.16 blijkt dat het in de meeste gevallen (65%) rijksambtenaren zijn die geen stemrecht hebben. Het aantal stemgerechtigde en het aantal niet-stemgerechtigde rijksambtenaren houden elkaar overigens zo goed als in evenwicht. Daar staat tegenover dat praktisch alle leden die werken in het hoger onderwijs of bij maatschappelijke organisaties stemrecht hebben.

Hiervoor werd al opgemerkt dat het in deze paragraaf gehanteerde begrip "lid" ruim geïnterpreteerd moet worden. In bijlage 2.17 is het merendeel van de functies die in adviesorganen vervuld worden uitgesplitst naar de werkkring van de personen die deze lidmaatschappen vervullen. Uit de bijlage blijkt onder andere dat 65% van de leden gewoon lid is. Verder wordt ook duidelijk dat meer dan de helft van de secretarissen en bijna alle waarnemers rijksambtenaar zijn, terwijl 60% van de gewone leden bij een maatschappelijke organisatie werkt.

Bijlage 2.18 laat zien dat bijna alle op persoonlijke titel benoemde leden stemrecht hebben. In die categorie op persoonlijke titel benoemde leden met stemrecht zitten ook 212 rijksambtenaren. Met name voor de 102 van deze 212 rijksambtenaren die lid zijn van een adviesorgaan dat ressorteert onder hun "eigen" departement, is dit een vreemde situatie (zie bijlage 2.19). Deze ambtenaren vallen enerzijds onder hun minister terwijl ze zich in het adviesorgaan anderzijds onafhankelijk van die minister kunnen opstellen.

In bijlage 2.20 is tenslotte onder andere aangegeven dat praktisch alle voorzitters stemrecht hebben; secretarissen hebben doorgaans juist geen stemrecht. Verder blijken er toch nog 21 waarnemers te zijn met stemrecht.

Interdepartementale coördinatie door adviesorganen

Als in een adviesorgaan twee of meer departementen vertegenwoordigd zijn, dan is dat adviesorgaan een ontmoetingspunt van die departementen. Zulke ontmoetingspunten geven een mogelijkheid tot coördinatie van opvattingen. Hierbij zou onderscheid gemaakt kunnen worden tussen twee soorten ontmoetingen:

- a. die tussen het departement waartoe het adviesorgaan behoort en een ander departement;
- b. die tussen twee andere departementen dan dat waartoe het adviesorgaan behoort.

In bijlage 2.21 is voor elk tweetal departementen het aantal ontmoetingspunten vermeld. De aantallen liggen tussen 4 en 62, het gemiddelde is 17,5. De driehoek tussen de departementen van Economische Zaken, Landbouw en Visserij en Sociale Zaken bevat opvallend veel ontmoetingspunten; deze punten blijken met name in de P.B.O.-organen te liggen.

Uit een vergelijking van bijlage 2.21 met een soortgelijke tabel in het overzicht van de W.R.R. blijkt dat het aantal ontmoetingspunten is gewijzigd. Uit bijlage 2.22 waarin die wijzigingen zijn aangegeven wordt duidelijk dat er een sterke groei is bij het departement van Algemene Zaken en enige groei bij Justitie, Binnenlandse Zaken en

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Bij de andere departementen is er slechts sprake van een daling met Onderwijs en Wetenschappen, Landbouw en Visserij en Sociale Zaken als koplopers. De sterke groei bij Algemene Zaken is het gevolg van het toenemen van ontmoetingen met alle andere departementen. De forse daling bij Onderwijs en Wetenschappen is het gevolg van het verminderen van ontmoetingen met alle departementen behalve Algemene Zaken.

2.3 Stelsel of stelsels

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de vraag in hoeverre er sprake is van een geordend geheel van adviesorganen. Een dergelijke vraag kan vanuit verschillende (elkaar niet uitsluitende) gezichtspunten worden behandeld.

In eerste instantie is in het onderzoek geprobeerd een deel van de ordening tussen adviesorganen in beeld te krijgen met behulp van een netwerkanalyse. De keus is op deze onderzoeksmethode gevallen vanwege de mogelijkheden die deze methode biedt om - als de benodigde gegevens ten minste zijn verzameld - betrekkelijk snel enig kwantitatief inzicht te krijgen in een aantal structurele aspecten van het "stelsel" van adviesorganen. (11) Aangezien de gegevens uit het overzicht adviesorganen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken er op het eerste gezicht bruikbaar uitzagen, leek deze onderzoeksmethode bij uitstek geschikt voor het onderzoek.

Het was de bedoeling om de analyse uit te werken naar de verschillende in adviesorganen betrokken organisaties (departementen, lagere overheden, maatschappelijke organisaties) om zodoende ook de "omgeving" van adviesorganen in de analyse te betrekken. Na een dergelijke analyse zou aanvullend onderzoek gedaan kunnen worden met behulp waarvan een meer kwalitatieve invulling van het beeld mogelijk zal worden.

Uiteindelijk kon deze onderzoeksopzet echter maar gedeeltelijk worden uitgewerkt. Dat is met name veroorzaakt door de omstandigheid dat de beschikbare gegevens in de bestaande vorm bij een nadere beschouwing minder bruikbaar bleken te zijn voor een netwerkanalyse. Dat had vooral te maken met de onzorgvuldige weergave van in het overzicht opgenomen gegevens over de werkkring van niet-ambtelijke leden. Door de problemen die daarmee samenhangen kon de netwerkanalyse slechts worden uitgevoerd in de richting van de rijksoverheid (de departementen). De analyse is mede met het oog op die beperking niet al te ver uitgewerkt.

Teneinde de resultaten van de netwerkanalyse aan te kunnen vullen met een aantal meer kwalitatieve gegevens is gebruik gemaakt van gegevens uit de interviews die zijn gehouden met de contactfunctionarissen voor adviesorganen (zie paragraaf 1.3). Verder zijn ten behoeve van die aanvulling de taken van de verschillende adviesorganen met elkaar en met taken van directies en directoraten-generaal vergeleken. (9)

Tenslotte heeft de secundaire analyse van een deel van de gegevens uit het overzicht adviesorganen naast de in de vorige paragraaf behandelde gegevens informatie opgeleverd, die in deze paragraaf gebruikt kan worden.

Departementale oriëntatie

In het overzicht adviesorganen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken worden de adviesorganen gerangschikt per departement. Een adviesorgaan is gerangschikt onder het departement "welks minister, staatssecretaris of ander functionaris als eerste of enige de instellingsregeling heeft ondertekend". Het lijkt erop dat de op dit formele criterium gebaseerde rangschikking, ook een aardig beeld geeft van een bepaalde ordening die er in het stelsel van adviesorganen valt te ontdekken. Er zijn een aantal overwegingen die deze veronderstelling lijken te ondersteunen.

In de eerste plaats blijkt uit bijlage 2.23 dat bij 70% van de 316 hoofdorganen in het instellingsbesluit slechts één departement genoemd wordt (veelal wordt verwezen naar de minister van het "eigen" departement). De betrokkenheid van de verschillende departementen bij het instellen van adviesorganen (hoofdorganen) is in bijlage 2.24 uitgewerkt. Daaruit komt onder andere naar voren dat met name bij de instelling van adviesorganen die ressorteren onder de Ministeries van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne regelmatig andere departementen betrokken zijn. De oorzaak daarvan ligt in de omstandigheid dat beide ministeries betrekkelijk "jong" zijn en vroeger onder de ministeries van Onderwijs, (Kunsten) en Wetenschappen respectievelijk Sociale Zaken (en Volksgezondheid) vielen.

Het relatief grote aantal malen dat de Ministeries van Economische Zaken Landbouw en Visserij en Sociale Zaken genoemd worden bij de instelling van adviesorganen van "andere" departementen wordt verklaard door hun betrokkenheid bij de instelling van P.B.O.-organen. Tenslotte kan worden gewezen op de geringe betrokkenheid van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Defensie en Cultuur Recreatie en Maatschappelijk Werk bij de instelling van adviesorganen van van "andere" departementen. Bij de Ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Defensie, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Sociale Zaken zijn weinig andere departementen betrokken bij de instelling van adviesorganen.

De op één departement gerichte oriëntatie van adviesorganen lijkt in de tweede plaats tot uitdrukking te komen in de samenstelling van de adviesorganen; met name de werkring van de ambtelijke leden kan in dat verband als een indicatie worden opgevat.

Uit bijlage 2.25 blijkt dat bijna 44% van de adviesorganen geen stemgerechtigde rijksambtenaar kent (10). Dat houdt echter nog niet in dat in die adviesorganen helemaal geen ambtenaren zitten; dat geldt slechts voor 51 adviesorganen. Aangezien uit de algemene enquête en de interviews (zie paragraaf 1.3) naar voren komt dat het in veel gevallen voor het functioneren van ambtenaren in adviesorganen - vooral waar het gaat om hun rol in het besluitvormingsproces - weinig uitmaakt of ze stemrecht hebben of niet (zie ook hoofdstuk 3), is niet het stemgerechtigd lidmaatschap, maar het lidmaatschap in ruime zin als uitgangspunt gekozen voor een analyse van de samenstelling.

Uit een dergelijke analyse komt onder andere naar voren dat in bijna alle gevallen meer dan 50% van de rijksambtenaren die functioneren in adviesorganen die ressorteren onder een bepaald departement, ook bij dat departement werken. De departementen van Defensie (94%), Landbouw en Visserij (87%), Justitie (76%) en Sociale Zaken (73%) vormen de uitschieters naar boven (zie bijlage 2.26).

Verder uitgewerkt levert een analyse van de herkomst van de ambtelijke leden op dat in de meeste gevallen de afvaardiging van het eigen departement de grootste omvang heeft. Bijlage 2.27 laat zien dat de departementale afvaardiging naar een adviesorgaan van een ander departement slechts in 12% van de gevallen uit meer dan twee personen bestaat; naar een adviesorgaan van het eigen departement is de departementale afvaardiging daarentegen in 62% van de gevallen groter dan twee personen. Dat komt erop neer dat in 217 gevallen, oftewel 70% van het totale aantal adviesorganen (exclusief de Hoge Colleges en de P.B.O.-organen; die hebben immers geen eigen departement) de afvaardiging van het eigen departement groter is dan die van elk ander departement.

In 92 van die 217 organen (30% van het totale aantal) zitten overigens alleen vertegenwoordigers van het eigen departement. Verder is in 30 adviesorganen (10%) de afvaardiging van het eigen departement even groot als de grootste departementale afvaardiging van de andere departementen; in 36 adviesorganen (12%) zitten helemaal geen rijksambtenaren. In 8% van de adviesorganen (26 gevallen) is een afvaardiging van een ander departement dus het grootst; in 11 gevallen ontbreekt een vertegenwoordiging van het eigen departement. In 15 gevallen is die afvaardiging kleiner (zie bijlage 2.28).

De sterk departementale oriëntatie van het "stelsel" van adviesorganen komt in de derde plaats naar voren bij een vergelijking van de taken van de adviesorganen met de taken van de verschillende departementen. In ruim 80% van de gevallen valt het zwaartepunt van de taak van een adviesorgaan - hoewel er raakpunten kunnen zijn met andere departementen - binnen de taak van het eigen departement. In die gevallen gaat het overigens meestal om adviesorganen waarin de afvaardiging van het eigen departement de grootste is.

In de vierde plaats kan de departementale gerichtheid van veel adviesorganen worden geïllustreerd aan de hand van een analyse van bestaande dubbellidmaatschappen.

In bijlage 2.12 kwam al naar voren dat er 1140 personen zijn die twee of meer lidmaatschappen hebben. Zulke personen leggen lijnen tussen adviesorganen. Iemand met 4 lidmaatschappen creëert 6 lijnen tussen adviesorganen. De 1140 personen leggen in totaal 3800 lijnen. Die lijnen kunnen naar verschillende gezichtspunten worden onderscheiden. Uit bijlage 2.29 blijkt dat er in totaal meer intra-departementale als interdepartementale lijnen tussen adviesorganen worden gelegd. Dat kan wijzen op een groter samenhang tussen adviesorganen die ressorteren onder hetzelfde departement als tussen adviesorganen van verschillende departementen.

Daarbij komt nog dat de rijksambtenaren die de intra-departementale lijnen leggen doorgaans niet verantwoordelijk zijn voor de interdepartementale lijnen. Slechts 9% van de rijksambtenaren met twee of meer lidmaatschappen legt zowel intra- als interdepartementale lijnen. Het departementale circuit van ambtelijke adviseurs staat dus betrekkelijk los van het interdepartementale circuit.

De vier hierboven genoemde indicaties lijken de veronderstelling te rechtvaardigen dat een ordening in het stelsel van adviesorganen in belangrijke mate bepaald wordt door de departementale ordening van de rijksdienst. Met het oog daarop lijkt het voor een groot deel van de geïnventariseerde adviesorganen zinvoller om te spreken van een aantal "departementale" stelsel van adviesorganen dan van het stelsel van adviesorganen in algemene zin. Dit beeld is bevestigd in de interviews met de contact-functionarissen.

Interdepartementale lijnen

Met de hierboven geopperde veronderstelling dat er sprake zou zijn van een aantal departementale stelsels van adviesorganen, is nog niet gezegd dat die stelsels verder geïsoleerd van elkaar zouden bestaan. In de eerste plaats lijken deze stelsels met elkaar verbonden te zijn door een - zij het beperkt - aantal adviesorganen die niet aan één departementaal stelsel zijn toe te delen (aan die adviesorganen wordt

hierna nog aandacht besteed). In de tweede plaats zijn er personen die lid zijn van adviesorganen die ressorteren onder twee of meer verschillende departementen. Ook dergelijke "dubbellidmaatschappen" kunnen wijzen in de richting van een samenhang tussen de stelsels; bij die dubbellidmaatschappen wordt in dit deel van de paragraaf stilgestaan.

In bijlage 2.30 is per twee departementen het aantal lijnen weergegeven; daarbij zijn ook de lijnen gerekend tussen de departementen en de Hoge Colleges en de P.B.O.-organen. Totaal lopen er 1491 interdepartementale lijnen; bij 650 van die lijnen is de P.B.O. betrokken en bij 23 van dergelijke lijnen de Hoge Colleges. Dat houdt in dat er in totaal 818 lijnen tussen de 14 departementen lopen.

Van de in totaal 1491 interdepartementale lijnen worden er 467 gelegd door rijksambtenaren, 72 door vertegenwoordigers van lagere overheden, 121 door personen uit het hoger onderwijs en 831 door vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Van de 650 lijnen tussen de P.B.O. en de 14 departementen leggen rijksambtenaren er 102, vertegenwoordigers van lagere overheden 30, personen uit het hoger onderwijs 41 en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties 477. Daaruit mag worden afgeleid dat het netwerk tussen P.B.O. en andere departementen (voor zover dat tot uitdrukking komt in de samenstelling van adviesorganen) voor het belangrijkste deel gedragen wordt door vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

In het netwerk tussen de 14 departementen onderling spelen de rijksambtenaren een aanzienlijk belangrijker rol. Van de 818 lijnen leggen zij er 365. Voor de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en lagere overheden en personen uit het hoger onderwijs ligt dit aantal op respectievelijk 331, 42 en 80.

Er blijken in totaal 554 personen te zijn die zitting hebben in adviesorganen van twee of meer departementen (de P.B.O. is nu ook opgevat als een departement c.q. afzonderlijke categorie). Deze personen kunnen de "spinnen" in het interdepartementale netwerk genoemd worden.

Voor de personen die zitting hebben in adviesorganen van drie of meer departementen, is geturfd hoeveel lidmaatschappen ze vervullen en waar ze werken.

In totaal zijn er 102 personen die zitten in adviesorganen van drie of meer verschillende departementen; ze vervullen daarbij in totaal 457 lidmaatschappen (gemiddeld 4,5 lidmaatschap per persoon).

Van die 102 personen is 33% rijksambtenaar. Deze rijksambtenaren vervullen 134 lidmaatschappen (gemiddeld 4 lidmaatschappen per persoon). Bijna 4% van de 102 personen werkt bij of vertegenwoordigt een lagere overheid; deze 4 personen vervullen 21 lidmaatschappen (5,2 lidmaatschap per persoon gemiddeld). Het aantal spinnen dat bij het hoger onderwijs werkt bedraagt 7. Die 7 personen vervullen 30 lidmaatschappen (gemiddeld 4,1 lidmaatschap). Er zijn ook nog 2 van de 102 personen werkzaam bij de P.B.O. Die twee leden vervullen in totaal 10 lidmaatschappen (5 gemiddeld).

De resterende 56 personen werken bij een maatschappelijke organisatie en vervullen in totaal 262 lidmaatschappen. Het blijkt dat het merendeel van deze 56 personen het lidmaatschap van adviesorganen die ressorteren onder de departementen van Economische Zaken, Sociale Zaken en Volksgezondheid en Milieuhygiëne combineert met een lidmaatschap van een of meer van de P.B.O.-organen. Het zal dan ook weinig verbazing wekken dan 24 van de 52 personen werken bij de F.N.V. (N.V.V. + N.K.V.; samen 13) en het C.N.V. (11 personen). Deze 24 personen vervullen samen

128 lidmaatschappen. De werkgeversorganisaties blijven daar bij achter. V.N.O., N.C.W. en K.N.O.V. hebben samen 10 personen die in totaal 50 lidmaatschappen vervullen. De rest van de 52 personen werkt bij consumentenorganisaties (3 personen, 13 lidmaatschappen), Stichting Natuur en Milieu; de Stichting Recreatie etc.

De ambtelijke spinnen blijken minder met de P.B.O. te maken te hebben; er blijken op Economische Zaken, Sociale Zaken en Landbouw en Visserij een aantal ambtenaren te zitten die zich uitsluitend bezig houden met de P.B.O.-organen. Een nadere analyse van de ambtelijke spinnen leert dat het meestal gaat om personen uit de ambtelijke top van een departement (S.G.'s en D.G.'s); deze personen participeren betrekkelijk weinig in adviesorganen van het eigen departement. Om een iets concretere invulling te geven aan het begrip "interdepartementale spin" zijn in bijlage 2.32 de personen genoemd, die zitting hebben in adviesorganen van vier of meer departementen. Dit plaatje blijkt gelijk een goede illustratie te zijn van het hiervoor geschetste beeld. Aardig is verder dat Vonhoff kennelijk in ieder geval zelf ook de weg kent die derwaart gaat.

Sectorale en boven-sectorale adviesorganen

Hiervoor werd al opgemerkt dat niet alle adviesorganen zijn toe te delen aan een bepaald departementaal stelsel. Hoewel deze niet toe te delen organen formeel wel een eigen departement hebben, blijkt zowel uit de instelling, de taak als de samenstelling dat ze een terrein bestrijken dat (gedeeltelijk) valt buiten het beleidsterrein van het eigen departement. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is een voorbeeld van een dergelijk adviesorgaan.

In de interviews werd door verschillende personen de vraag gesteld of het wel zinvol is om alle organen onder één noemer - adviesorgaan - te brengen. De W.R.R. lijkt om maar eens wat te noemen toch iets anders als de Adviescommissie voor de leerplanontwikkeling wiskunde. Daarmee dringt de vraag zich op of het niet nuttig zou zijn een categorisering van adviesorganen in te voeren.

Een dergelijke categorisering zou op grond van verschillende criteria (afzonderlijk of gecombineerd) kunnen worden ingevuld. In de geraadpleegde literatuur worden verschillende mogelijkheden aangestipt. In de eerste plaats worden adviesorganen wel gecategoriseerd op grond van structurele criteria. Zo worden naar het karakter van de samenstelling (naast het op de ambtelijke inbreng gebaseerde onderscheid tussen "intern" en "extern") ook wel "vertegenwoordigende" tegenover "deskundige" adviesorganen onderscheiden. In de tweede plaats wordt soms een onderscheid gemaakt op grond van een meer procesmatig criterium. In dat verband wordt bijvoorbeeld gesproken van "integrerende" naast "specifieke" advisering. In de derde plaats wordt het karakter van de uitgebrachte adviezen als onderscheidend criterium gebruikt. In die gevallen wordt bijvoorbeeld gesproken over "technische" tegenover "beleidsadviezen" of korte- tegenover lange-termijn adviezen.

In de vierde plaats kan gedacht worden aan een onderscheid op grond van de verschillende soorten problematiek die in adviesorganen aan de orde kunnen komen eventueel in combinatie met een typering van de "omgeving" van adviesorganen.

Naast de opmerking dat deze opsomming niet uitputtend is, wordt hier aangetekend dat een combinatie van deze criteria wellicht een ideale categorisering zou opleveren. In het onderzoek was de moeilijkheid

echter dat er maar een beperkt aantal (met name formele) gegevens over het gehele bestand van adviesorganen beschikbaar was. Daarom is - enigszins aansluitend op de lijn van de commissie - in het onderzoek een onderscheid gemaakt tussen sectorale en boven-sectorale adviesorganen. Dat onderscheid is gebaseerd op een drietal criteria: (ambtelijke) samenstelling, taak en (intra- en interdepartementale) centraliteit van adviesorganen. In sectorale adviesorganen zou de ambtelijke afvaardiging geheel of bijna geheel uit een directoraat-generaal afkomstig moeten zijn; zou de taak moeten samenvallen met de taak van hetzelfde directoraat-generaal en zou de centraliteit relatief laag moeten zijn. Voor boven-sectorale adviesorganen zou de ambtelijke vertegenwoordiging gespreid moeten zijn over meer directoraten-generaal, de taak zou meer directoraten-generaal moeten "doorsnijden" terwijl de centraliteit (departementaal en/of interdepartementaal) hoog zou moeten zijn.

Een nadere analyse van de herkomst van de ambtelijke leden van adviesorganen laat zien dat in 187 van de 309 adviesorganen die ressorteren onder de departementen, de ambtelijke vertegenwoordiging uit één directoraat van het "eigen" departement komt (zie bijlage 2.31). In die 187 adviesorganen blijkt in bijna de helft van de gevallen geen afvaardiging van andere departementen aanwezig te zijn. Uit een vergelijking van de taken van deze laatste categorie adviesorganen met de taken van de "bijbehorende" directoraten wordt duidelijk dat deze in belangrijke mate (zo niet volledig) overlappen. De centraliteit - de mate waarin met andere adviesorganen van het eigen (intra) of van een ander departement (inter) personele unies bestaan - van deze adviesorganen bleek voor bijna al deze adviesorganen laag te zijn. Op grond van deze criteria kan ongeveer 30% van het bestand "zuiver" sectoraal genoemd worden.

Uit de gegevens van Binnenlandse Zaken blijkt verder dat er 75 adviesorganen zijn waarbij de ambtelijke afvaardiging uit twee of meer directoraten-generaal van het eigen departement afkomstig zijn. Verder blijken er 36 adviesorganen te zijn waarin vijf of meer departementen vertegenwoordigd zijn. Aangenomen dat deze laatste groep adviesorganen gedeeltelijk begrepen is in de eerste groep van 75 adviesorganen dan mag worden aangenomen dat ongeveer 25% van het aantal adviesorganen voor wat betreft de ambtelijke samenstelling boven-sectoraal genoemd mag worden.

Een analyse van de taken van deze organen levert op dat praktisch al deze organen ook qua taak boven-sectoraal genoemd mogen worden. Ongeveer 80% van deze organen bleek daarnaast een relatief hoge inter- en/of intra-departementale centraliteit te kennen. Dat houdt in dat ongeveer 10% van het adviesorganenbestand min of meer "zuiver" boven-sectoraal genoemd kan worden.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat voor 50% van de adviesorganen minder gemakkelijk uitgemaakt kan worden tot welke categorie deze organen behoren. Om toch wat meer informatie over deze onduidelijke midden-categorie te krijgen is allereerst de taak en de samenstelling van organen die tot deze categorie behoren nader geanalyseerd. Daarnaast is in de interviews met contactfunctionarissen aandacht besteed aan deze problematiek.

Een nadere analyse van de samenstelling en de taak heeft duidelijk gemaakt dat in de meeste gevallen ondanks de vaak boven-sectorale samenstelling de taak van adviesorganen uit de onduidelijke midden-categorie, samenvalt of onderdeel is van het takenpakket van slechts

één directoraat-generaal.

Aangezien in die gevallen de vertegenwoordiging van het eigen directoraat (het directoraat met geheel of gedeeltelijk hetzelfde takenpakket) de grootste bleek te zijn en omdat in het onderzoek naar het functioneren van adviesorganen is gebleken dat vertegenwoordigers van andere directoraten in die gevallen een passieve rol spelen is aangenomen dat, als de centraliteit niet al te hoog was, deze organen als sectoraal kunnen worden gecategoriseerd.

Op grond van deze redenering kan van de middencategorie ongeveer 80% (40% van het totale aantal adviesorganen) meer sectoraal genoemd worden; de adviserende 20% (10% van het totaal) zou dan meer boven-sectoraal zijn.

In de interviews met de contactfunctionarissen is dit beeld bevestigd. In die interviews werd ook nog de suggestie gedaan dat de plaats waar de adviesaanvragen vandaan komen en de plaats waar de adviezen uiteindelijk terecht komen (veelal dezelfde plaats) in dit verband ook als indicaties gezien kunnen worden. Zijn de adviesaanvragen doorgaans afkomstig van en worden de adviezen veelal behandeld door slechts één directoraat-generaal dan zou er sprake zijn van een sectoraal adviesorgaan.

Hoewel duidelijk zal zijn dat de hierboven behandelde categorisering maar een beperkte waarde heeft is in het onderzoek op sommige plaatsen gebruik gemaakt van het onderscheid tussen sectorale en boven-sectorale adviesorganen.

2.4 Conclusie

Hoewel wisselend en soms wellicht onvoldoende onderbouwd lijkt dit hoofdstuk te kunnen worden samengevat in de volgende uitspraken;

- de groei in het aantal adviesorganen is nog wel aanwezig maar neemt iets af;
- er is niet zo zeer sprake van één stelsel van adviesorganen als wel van een aantal departementale stelsels van adviesorganen;
- met name (top)rijksambtenaren en vertegenwoordigers van de vakbeweging zorgen voor de samenhang tussen drie stelsels. Deze samenhang is betrekkelijk zwak;
- er is geen sprake van een door de rijksoverheid opgelegde ordening van het stelsel van adviesorganen;
- een categorisering van adviesorganen lijkt vanwege hun onvergelykbaarheid noodzakelijk. Er kan een onderscheid gemaakt worden (op grond van instelling, taak en samenstelling) tussen sectorale (70% van het totaal) en boven-sectorale adviesorganen (30% van het totaal).

3. Het functioneren van externe adviesorganen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de tweede onderzoeksvraag centraal; dat houdt in dat aandacht wordt besteed aan het functioneren van adviesorganen. De werking van adviesorganen kan vanuit verschillende optieken worden gezien. In het onderzoek zijn twee van die optieken naast elkaar gehanteerd.

In de eerste plaats is als uitgangspunt gekozen, dat adviesorganen in hun functioneren niet los gezien kunnen worden van impulsen uit hun "omgeving". Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen meer algemene en meer specifieke impulsen. Over de meer algemene impulsen werd in een aantal interviews opgemerkt dat er verschillende algemene economische, ruimtelijke, technische en politieke beperkingen bestaan, die feitelijk randvoorwaarden vormen waarbinnen het functioneren van adviesorgaan zich afspeelt. Met name werd in dat verband gewezen op de economische recessie, de brandstofschaarste, de milieuproblematiek en de internationaal politieke en bestuurlijke verhoudingen (bijvoorbeeld door het nederlandse lidmaatschap van NAVO en EEG). Op deze algemene beperking is in het onderzoek verder echter niet expliciet ingegaan.

De aandacht is in eerste instantie toegespitst op een aantal meer specifieke impulsen waarmee adviesorganen worden geconfronteerd. Deze impulsen - zo blijkt uit de interviews en enquêtes - zijn vooral afkomstig van een aantal actors die (net zoals adviesorganen) een rol spelen in het beleidsproces. Deze actors bepalen in belangrijke mate de "directe omgeving" van een adviesorgaan. In het onderzoek is voorgesteld dat die externe impulsen op twee nivo's tot uitdrukking kunnen komen: op het nivo van het adviesorgaan als geheel en op het nivo van de individuele leden van het adviesorgaan.

In paragraaf 3.2 wordt, op grond van gegevens uit interviews en enquêtes, de directe omgeving van adviesorganen in zo algemeen mogelijke termen in beeld gebracht. Daartoe wordt eerst aandacht besteed aan de vraag welke (categorieën) actors door de respondenten geacht worden te functioneren in de directe omgeving. Daarna wordt stilgestaan bij de rol die adviesorganen in relatie met een aantal andere actors spelen in het beleidsproces, terwijl paragraaf 3.2 wordt afgesloten met een aantal knelpunten die zich volgens de respondenten voordoen in het functioneren van adviesorgaan in relatie met actors uit hun directe omgeving (hier "extern functioneren" genoemd).

In de tweede plaats is het functioneren van adviesorganen in het onderzoek gezien tegen de achtergrond van het "interne" besluitvormingsproces. In paragraaf 3.3. wordt in dat kader aandacht besteed aan de vraag welke (categorieën) leden een rol spelen in het interne besluitvormingsproces in adviesorganen. Daarna worden in deze paragraaf de rollen van de verschillende onderscheiden (categorieën) actors verder uitgewerkt. De paragraaf wordt afgesloten met de opsomming van een aantal knelpunten, die door de respondenten in het interne besluitvormingsproces worden ervaren. Ook in deze paragraaf is weer het onderscheid gehanteerd tussen het nivo van het adviesorgaan als geheel en het nivo van de individuele leden.

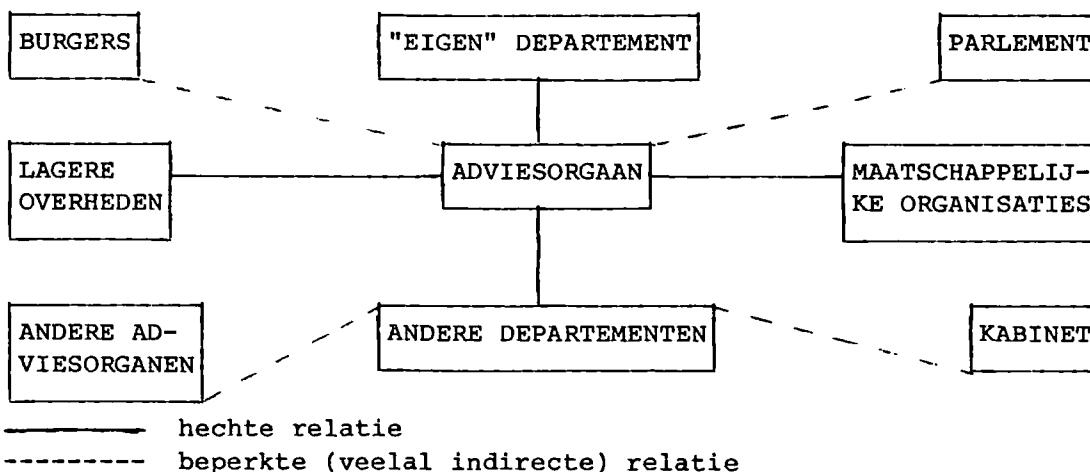
3.2. Het "extern" functioneren van adviesorganen

Om iets te kunnen zeggen over het functioneren van adviesorganen tegen de achtergrond van de relatie tussen die organen en actors uit hun directe omgeving lijkt het in de eerste plaats noodzakelijk een beeld te krijgen van wat leden van adviesorganen als hun directe omgeving beschouwen. Daartoe wordt hier aandacht aan besteed aan de vragen, wie als belangrijkste (categorieën) actors in die directe omgeving worden gezien en hoe deze zich onderling en tot adviesorganen verhouden. Daarbij komt naar voren dat wat door de respondenten als directe omgeving wordt beschouwd, kan verschillen afhankelijk van de problematiek die in het adviesorgaan aan de orde is. Met het oog daarop wordt ook kort stilgestaan bij de verschillende noties van directe omgevingen.

Na de beschrijving van de directe omgeving volgt een beschouwing over de rol die adviesorganen spelen in de relaties tussen adviesorganen en actors uit de directe omgeving (en tussen de actors onderling; hoewel daar minder aandacht aan wordt besteed). Deze paragraaf wordt afgesloten met een opsomming van een aantal knelpunten, die zich volgens respondenten in het functioneren van adviesorganen in relatie met actors hun directe omgeving voor doen.

3.2.1. De "directe omgeving"

Op grond van een analyse van enquêtes en interviews is in figuur 3.1., voorlopig zo algemeen mogelijk aangegeven welke categorieën actors door de respondenten geacht worden een rol te spelen in de directe omgeving van adviesorganen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen categorieën actors waarmee adviesorganen een hechte relatie zouden hebben en categorieën actors waarmee die relatie meer beperkt (veelal indirect) is. Een relatie wordt verondersteld hecht te zijn als er sprake is van een doorgaans sterke betrokkenheid van een categorie actors bij het functioneren van adviesorganen. Daarmee is nog niet aangegeven welke actors in de directe omgeving een belangrijke rol spelen en welke volgens de respondenten minder belangrijk zijn, terwijl ook de onderlinge relaties tussen de actors in deze figuur buiten beschouwing blijven. Aan die aspecten van de directe omgeving wordt in de tekst na de figuur aandacht besteed.



figuur 3.1.: de "directe omgeving" van een adviesorgaan

Door het merendeel van de respondenten worden vier categorieën actors in de directe omgeving van een adviesorgaan onderscheiden, waarmee het adviesorgaan meer beperkte, veelal indirecte, relaties zou hebben.

Het parlement

De relatie tussen adviesorganen en parlement is, zoals in hoofdstuk 4 nog wordt aangegeven, onlangs onderwerp geweest van een parlementaire discussie. Deze discussie heeft onder andere geresulteerd in een aantal aanwijzingen van de regering met betrekking tot contacten tussen adviesorganen en het parlement. Deze aanwijzingen komen er op neer dat kamerleden en adviesorganen vrij zijn mondeling of schriftelijk contact te hebben over uitgebrachte en gepubliceerde adviezen. Over contacten over in voorbereiding zijnde adviezen, nieuwe adviesaanvragen en overige onderwerpen wordt echter door de minister beslist.

Een ander aspect van de relatie tussen adviesorganen en parlement, ligt in het feit dat een aantal leden van eerste en tweede kamer lid zijn van één of meer adviesorganen. In bijlage 2.13. is al aangegeven dat 15 leden van de eerste kamer en 8 leden van de tweede kamer per 1 augustus 1978 betrokken waren bij één of meer adviesorganen.

Tenslotte wordt in dit verband nog gewezen op de contacten van leden van adviesorganen met politieke partijen in het algemeen en met bepaalde fractiespecialisten in het bijzonder. Hoewel deze contacten volgens de respondenten in de meeste gevallen het gevolg zijn van de functie van de betreffende leden in de door hen vertegenwoordigde organisaties en/of door de rol die dezelfde of andere leden spelen binnen een politieke partij, kan dit, zoals nog naar voren zal komen, zijn weerslag hebben op het functioneren van sommige adviesorganen.

Het kabinet

Hoewel individuele ministers uit het kabinet formeel via adviesaanvragen, adviezen en soms zelfs lidmaatschappen (zie bijlage 2.14.) contact hebben met adviesorganen, beschouwen de meeste respondenten de relatie tussen adviesorganen en kabinet als zeer beperkt. Slechts voor een beperkt aantal adviesorganen is die relatie iets hechter. In dat verband is met name gewezen op de Raad van State en de W.R.R. (een follow-up van de adviezen van de W.R.R. binnen het kabinet is bijvoorbeeld formeel geregeld).

De burger

De burger komt in adviesorganen doorgaans slechts door maatschappelijke organisaties aan bod. Directe contacten tussen adviesorganen en burgers - bijvoorbeeld hearings - zijn een uitzondering. Volgens met name ambtelijke respondenten houdt dat in dat niet of zwak georganiseerde belangen weinig kans hebben om hun stem in een adviesorgaan te laten horen.

"Andere" adviesorganen

Ook de relatie tussen een adviesorgaan en andere adviesorganen (die zich bijvoorbeeld bezig houden met verwante problematiek) wordt door de respondenten verschillend ingeschat. Een aantal respondenten is van mening dat de relatie tussen bepaalde adviesorganen betrekkelijk hecht genoemd kan worden. Dat heeft volgens hen te maken met de overlap in taak en/of samenstelling van sommige organen. Andere respondenten schatten deze relatie beperkter in. Zij dragen daarbij juist voorbeelden aan van verwante adviesorganen die volstrekt los van elkaar functioneren.

Zoals in hoofdstuk 2 al is gebleken, is er in ieder geval nauwelijks sprake van een formele ordening tussen adviesorganen onderling. (Wel wordt in dit verband nog gewezen op het bestaan van informeel overleg tussen voorzitters en secretarissen van een beperkt aantal boven-sectorale adviesorganen).

De meeste respondenten onderscheiden naast deze categorieën actors, nog vier categorieën actors in de omgeving van een adviesorgaan, waarmee doorgaans een hechte relatie zou bestaan.

Het "eigen" departement

In hoofdstuk 2 is een onderscheid gemaakt tussen sectorale en boven-sectorale adviesorganen. Sectorale adviesorganen worden geacht in hun relatie met de rijksoverheid voornamelijk of uitsluitend contact te hebben met één ambtelijke sector (veelal slechts één directoraat-generaal van het departement waaronder die organen ressorteren) zo wordt voor sectorale adviesorganen een belangrijke overlap geconstateerd in taak en samenstelling van die organen en hun bijbehorende ambtelijke sector. Daarnaast blijkt ook het vragen van advies en het adviseren zich (bijna) geheel af te spelen tussen deze organen en hun bijbehorende ambtelijke sector.

Een analyse van de enquêtes en interviews bevestigt dit beeld.

Boven-sectorale adviesorganen worden in hoofdstuk 2 verondersteld contacten te onderhouden met meer ambtelijke sectoren (veelal directoraten-generaal van verschillende departementen). Dat zou niet alleen uit de taakomschrijving en de herkomst van de ambtelijke leden naar voren komen maar zou ook blijken uit het feit dat adviesaanvragen uit verschillende ambtelijke sectoren komen terwijl ook het "adres" van de adviezen wisselt. Ook dit beeld van een minder hechte relatie tussen boven-sectorale adviesorganen en het eigen departement wordt in interviews bevestigd.

"Andere" departementen

Uit het bovenstaande volgt eigenlijk direct dat de relatie tussen sectorale adviesorganen en andere departementen minder hecht kan worden genoemd. Een analyse van enquetes en interviews bevestigt dit beeld. Hetzelfde geldt voor de verwachting dat de relatie tussen boven-sectorale adviesorganen en andere departementen intensiever genoemd wordt. Ook deze verwachting wordt in de interviews bevestigd.

Maatschappelijke organisaties

De relatie tussen adviesorganen en maatschappelijke organisaties wordt door de respondenten wisselend ingeschat. Sommigen (met name niet-rijksambtenaren) vinden deze relatie minder hecht als de relatie tussen adviesorganen en het eigen departement; anderen (met name rijksambtenaren) zien dit juist andersom. Hoe het ook zij; maatschappelijke organisaties worden in ieder geval door alle respondenten geacht direct betrokken te zijn bij het functioneren van praktisch alle adviesorganen. Daarbij wordt door de respondenten een aantal kanttekeningen gemaakt.

In de eerste plaats wordt opgemerkt dat, hoewel bij de instelling doorgaans wordt geprobeerd te komen tot een evenwichtige verdeling van de functies over betrokken maatschappelijke organisaties, deze organisaties toch vaak niet allemaal een stem krijgen in een adviesorgaan. Als mogelijke oorzaak daarvoor wordt gewezen op het verschillende gewicht van maatschappelijke organisaties. Daarmee wordt bedoeld op het feit dat deze organisaties variëren naar aantal leden, beschikbare mankracht, beschikbare deskundigheid, ervaring, financiële hulpmiddelen, relaties met het parlement etc. De indruk bestaat dat in eerste instantie vooral vertegenwoordigers van zware organisaties worden genoemd; lichtere organisaties komen minder snel aan bod. Verder wordt door verschillende respondenten aangevoerd dat organisaties die eenmaal toegang ("access") hebben tot de rijksoverheid, meer kansen krijgen.⁽¹⁾ Ook doet zich volgens een aantal respondenten het probleem voor dat bepaalde organisaties bij de instelling van een adviesorgaan nog niet bestonden of zich nog niet bezig hielden met de problematiek waarvoor het adviesorgaan is ingesteld. Voor dergelijke organisaties blijkt het moeilijk te zijn alsnog een plaats in een adviesorgaan te veroveren. Dat wordt soms nog extra bemoeilijkt door de omstandigheid, dat organisaties die wel in een adviesorgaan zijn vertegenwoordigd - uit angst voor het afbrokkelen van de eigen positie - zich verzetten tegen het opnemen van nieuwe organisaties.

In de tweede plaats wordt opgemerkt dat, in tegenstelling tot de verhouding tussen ambtelijke vertegenwoordigers en hun "eigen" departement (en in mindere mate in tegenstelling tot de verhouding tussen vertegenwoordigers van lagere overheden en die overheden), door maatschappelijke organisaties de relatie tussen vertegenwoordigers en achterban gevoelig ligt. Waar vertegenwoordigers van departementen en lagere overheden doorgaans een mandaat hebben, moeten vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in verhouding veel meer terug naar hun achterban voor ruggespraak. Dat dit bijvoorbeeld gevolgen kan hebben voor de duur van het adviesproces wordt onder andere geïllustreerd door het functioneren van de S.E.R.

Lagere overheden

In hoofdstuk 2 is al naar voren gebracht dat lang niet alle adviesorganen zich bezighouden met problematiek waarbij lagere overheden betrokken zijn. Dat houdt in dat lagere overheden niet in alle gevallen zijn genoemd als actor in de directe omgeving. Als ze wel als actor werden genoemd, blijkt de relatie tussen adviesorgaan en lagere overheden wisselend te worden ingeschat. In sommige gevallen bleken lagere overheden zeer direct en actief betrokken te zijn bij het functioneren van adviesorganen; in andere gevallen bleken ze zich juist passief en betrekkelijk ongeïnteresseerd op te stellen.

Leden benoemd op persoonlijke titel

Ondanks het feit dat het hier volgens de meeste respondenten eigenlijk niet gaat over een categorie actors in de directe omgeving, zouden de op persoonlijke titel benoemde leden in dit verband toch afzonderlijk onder de loep moeten worden genomen. Hoewel de bijna 3.000 op persoonlijke titel benoemde leden (ruim 38% van het totale ledenbestand) gevraagd worden vanwege hun specifieke deskundigheid en/of vanwege hun mogelijkheden om zich onafhankelijk op te stellen, bestaat namelijk bij veel respondenten vooral ten aanzien van het laatste punt de nodige scepsis. Men is van mening dat zowel de op persoonlijke titel benoemde rijksambtenaren als de op persoonlijke titel benoemde leden die werken bij lagere overheden en maatschappelijke organisaties zelden voldoende afstand kunnen nemen van de belangen van hun "eigen" organisatie. Deze problematiek lijkt onder andere te spelen in adviesorganen die ressorteren onder het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Op dit ministerie is bijna altijd (in 90% van de gevallen) gebruik gemaakt van op persoonlijke titel benoemde leden. Deze constructie is op dit ministerie veel gebruikt omdat de belangen op deelgebieden niet of onvoldoende zijn georganiseerd of omdat er juist zoveel belangenorganisaties ontstaan, dat deze niet allemaal in een adviesorgaan kunnen worden opgenomen.

Bijlage 2.15 geeft een overzicht van de hoedanigheid van het lidmaatschap (vertegenwoordigend - persoonlijke titel), afgezet tegen de werkring van de leden van adviesorganen. Daaruit komt naar voren dat het grootste deel van de op persoonlijke titel benoemde leden in de categorie "overig" valt. Van die in totaal 1.731 op persoonlijke titel benoemde leden, die vallen in deze categorie, is bijna 95% werkzaam bij een maatschappelijke organisatie.

Daarbij bestaat bij de respondenten de indruk dat deze leden doorgaans adviseren over problematiek die in het verlengde ligt van hun in de eigen organisatie vervulde functie. Dat wijst erop dat er door deze categorie op persoonlijke titel benoemde leden ook (weliswaar minder formele) contactmogelijkheden tussen adviesorganen en maatschappelijke organisaties bestaan. Uit de antwoorden op de algemene enquête komt in het onderzoek naar voren dat van de op persoonlijke titel benoemde leden die werkzaam zijn bij een maatschappelijke organisatie ruim 70% zelf aangeeft "feitelijk" hun eigen organisatie te vertegenwoordigen. Uit tabel 2.15 komt ook naar voren, dat er 307 rijksambtenaren op persoonlijke titel zijn benoemd. Van deze 307 rijksambtenaren hebben er 212 stemrecht; in 102 van die gevallen is de ambtenaar werkzaam bij het departement, waartoe het orgaan behoort. Een vreemde zaak, omdat zo'n ambtenaar enerzijds ondergeschikt is aan zijn minister, terwijl hij zich anderzijds met betrekking tot dezelfde problematiek onafhankelijk van zijn minister moet opstellen.

3.2.2. Verschillende percepties van de "directe omgeving"

Hiervoor is in betrekkelijk algemene termen gesproken over de directe omgeving van adviesorganen, zoals die door de respondenten werd beschreven. Uit de analyse van interviews en enquêtes komt echter naar voren dat de respondenten de directe omgeving op sommige punten toch verschillend waarnemen (percipiëren). Dat komt niet alleen tot uitdrukking in hun soms wisselende inschatting van de relaties tussen

adviesorganen en bijbehorende actors; de respondenten blijken in een aantal gevallen ook de afhankelijkheden tussen adviesorganen en actors en tussen actors onderling verschillend te taxeren.

De commissie splitst de totale problematiek waarmee de rijksoverheid wordt geconfronteerd in een aantal hoofdbeleidsproblemen: bestuurlijke-, sociaal-economische-, ruimtelijke-, sociaal-culturele- en internationale problematiek.

Globaal gesteld lijken de verschillen in perceptie van de directe omgeving samen te gaan met de verschillen in problematiek waarmee adviesorganen zich bezighouden. Dat komt onder andere naar voren in het feit dat leden van eenzelfde adviesorgaan en leden van adviesorganen, die zich bezighouden met (een deel van) hetzelfde hoofdbeleidsprobleem, in veel gevallen in hoofdlijnen dezelfde omschrijvingen geven van de directe omgeving .

Als de omschrijvingen van de directe omgeving per hoofdbeleidsprobleem worden samengevoegd ontstaat het volgende beeld:

Het sociaal-economische beleidsterrein

Op het sociaal-economische beleidsterrein functioneren volgens de respondenten met name een aantal zware maatschappelijke organisaties (werkgevers, werknemers en consumentenorganisaties) en een aantal (nauwelijks wisselende) delen van de rijksoverheid. Deze actors eisen bijna altijd de belangrijkste rollen op in de beleidsprocessen op dit terrein. Het zijn dan ook doorgaans de vertegenwoordigers van deze actors die de meeste plaatsen opvullen in adviesorganen die functioneren op het sociaal-economische beleidsterrein. De opstelling van de vertegenwoordigers van de zware maatschappelijke organisaties op dit terrein is voor de overheid niet onbelangrijk omdat ze veelal goede relaties onderhouden met het parlement. Negeren van hun standpunt kan naast onrust op het beleidsterrein zelf, leiden tot druk op de rijksoverheid uit de Kamer (meestal op de verantwoordelijke minister).

Het sociaal-culturele beleidsterrein

Het sociaal-culturele beleidsterrein wordt volgens de respondenten gekenmerkt door een grote veelvormigheid. Niet alleen de op dit terrein spelende (deel)problemen, maar ook de organisaties die zich daarmee bezighouden zijn pluriform. Enerzijds zijn er onderling sterk verschillende probleemgebieden, waarmee tal van (soms concurrerende) organisaties zich bezighouden (Kunst; Onderwijs); anderzijds zijn er probleemgebieden, die nauwelijks georganiseerde belangengroepen kennen. Dit heeft in veel gevallen te maken met het feit, dat de mensen, die bij de problemen, die op die terreinen aan de orde zijn, betrokken zijn, zich moeilijk laten of kunnen organiseren (bejaarden, bijstandstrekkers, etc.). Dat verklaart ook gedeeltelijk het feit dat de adviesorganen op dat terrein nogal eens zijn samengesteld uit leden die zijn benoemd op persoonlijke titel. (Bijna 90% van de adviesorganen van CRM kent op persoonlijke titel benoemde leden.)

Het ruimtelijke beleidsterrein

Het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening en het milieu is volgens de respondenten in vergelijking met het sociaal-culturele terrein duidelijker gestructureerd. Niet alleen zijn verschillende beleidsprocedures (zoals bijvoorbeeld de planologische kernbeslissing) betrekkelijk nauwkeurig omschreven, maar ook het maatschappelijk veld is op verschillende punten duidelijk georganiseerd. Hoewel ook hier maatschappelijke organisaties kennelijk soms zeer nauwe relaties onderhouden met de Kamer, lijkt de problematiek toch minder politiek geladen (al komen ook hier natuurlijk wel spanningen voor; bijvoorbeeld met milieuorganisaties). De betrekkelijk harmonische gang van zaken op dit beleidsterrein komt ook tot uitdrukking in het functioneren van adviesorganen op dit gebied. De belangentegenstellingen tussen de vertegenwoordigde organisaties zijn doorgaans niet zo scherp, wat onder andere tot uitdrukking komt in de doorgaans unanieme adviezen.

Het bestuurlijke beleidsterrein

Op het bestuurlijke beleidsterrein spelen volgens de respondenten met name de lagere overheden een rol. Daarnaast zijn in het kader van het overheidspersoneelsbeleid de ambtenarenbonden belangrijk. Buiten deze overheden en de ambtenarenorganisaties functioneren er betrekkelijk weinig andere organisaties op dit terrein. Dat blijkt onder andere uit het relatief geringe aantal vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in adviesorganen, die vallen onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Zoals gezegd, staat op dit terrein met name de verdeling van bevoedheden over de verschillende bestuurslagen centraal. Verder is zeker door de huidige economische ontwikkelingen het arbeidsvoorwaardenbeleid voor overheidspersoneel een heet hangijzer geworden. De standpunten verhardden zich op dit punt duidelijk.

Het internationale beleidsterrein

Aangezien slechts twee van de geïnterviewde personen betrokken zijn bij het functioneren van adviesorganen op dit beleidsterrein, zal slechts een beperkt beeld van deze directe omgeving geschetst kunnen worden. Om die beperking enigszins te ondervangen is gebruik gemaakt van een publicatie van Everts c.s. In die publicatie is aandacht besteed aan het functioneren van adviesorganen op dit beleidsterrein (2). Zowel uit de interviews als uit de analyse van Everts c.s. komt naar voren dat de invloed op de besluitvorming op dit beleidsterrein beperkt blijft tot een relatief kleine elite. Aangezien de belangstelling voor vraagstukken op dit terrein weliswaar is toegenomen, maar toch ook nog steeds betrekkelijk gering is, is het begrijpelijk dat er op dit terrein relatief weinig adviesorganen functioneren. Wel is opvallend dat uit de analyse van Everts c.s. naar voren komt dat er op dit terrein slechts weinig onderlinge afstand bestaat in opvattingen tussen de ambtenaren, de leden van adviesorganen en de ondernemers. Aangezien die afstand van deze "groep" actoren wel bestaat ten opzichte van andere actoren op dit beleidsterrein (zoals politieke partijen, actiegroepen, kerkelijke beleidsvoerders) moet in ieder geval getwijfeld worden aan de representativiteit van de adviesorganen op dit gebied.

3.2.3. Het beleidsproces en de rol van adviesorganen

Hoewel zoals in 3.2.1. werd aangegeven meer actors een rol lijken te spelen in de directe omgeving van een adviesorgaan, wordt de rol van adviesorganen in het beleidsproces hier in eerste instantie bezien in relatie tot de rol van het eigen departement, andere departementen, lagere overheden en maatschappelijke organisaties. Volgens de respondenten onderhouden adviesorganen immers vooral met deze categorieën actors een hechte relatie.

De rol van adviesorganen in het beleidsproces wordt door de commissie gezocht aan de input-kant van het politieke systeem (3).

In de interviews is in dat verband gewezen op de mogelijkheid die adviesorganen de adviesaanvragende delen van de overheid bieden om informatie te krijgen over en uit hun omgeving. Het adviesaanvragende onderdeel van de overheid kan door middel van een adviesorgaan niet alleen van deskundigheid gebruik maken, die niet in de organisatie aanwezig is; een adviesorgaan biedt de adviesaanvrager ook de mogelijkheid om een beeld te krijgen van opvattingen, wensen en verwachtingen die leven bij maatschappelijke organisaties, lagere overheden en/of andere delen van de overheid. Daar staat tegenover, dat de actors door hun participatie in een adviesorgaan op de hoogte kunnen blijven van de stand van zaken bij het adviesvragende onderdeel van de overheid terwijl ze door middel van vertegenwoordiging in een adviesorgaan ook kunnen proberen het beleidsproces te beïnvloeden. Zowel in de enquêtes als in de case-studies wordt dit beeld bevestigd.

Hiermee is echter nog niet aangegeven hoe belangrijk de rol van adviesorganen in het beleidsproces is. Lang is aangenomen dat adviesorganen een belangrijke rol zouden spelen in het beleidsproces. Van Putten komt in het onderzoek "Haagse Machten" echter tot de conclusie, dat adviesorganen in de door hem onderzochte cases geen invloed van betekenis hebben uitgeoefend (4). Op grond van een analyse van de cases en de interviews, die in het onderhavige onderzoek zijn gebruikt, lijken daarbij een aantal kanttekeningen te kunnen worden gemaakt.

In de eerste plaats kan een kanttekening worden geplaatst bij de wijze waarop de invloed van adviesorganen tot uitdrukking kan komen. Veelal - ook door Van Putten - wordt de door een adviesorgaan in het beleidsproces uitgeoefende invloed afgemeten aan de mate waarin een advies is terug te vinden in een uiteindelijke beleidsbeslissing.

In een aantal interviews werd echter naar voren gebracht dat de invloed van een adviesorgaan ook tot uitdrukking kan komen in het feit dat bepaalde beleidsbeslissingen in ieder geval niet uitvallen in een door een adviesorgaan ongewenste richting.

In de tweede plaats lijkt zowel de uitspraak dat adviesorganen veel invloed zouden uitoefenen als de uitspraak dat adviesorganen geen invloed zouden hebben te ongenueerd. Van de onderzochte adviesorganen waren er inderdaad enkele waarvan de adviezen nauwelijks of niet doorklonken in de beleidsbeslissingen, terwijl ook de antwoorden op interviewvragen (gesteld aan leden en "betrokken" ambtenaren) in de richting van een geringe tot geen invloed wazen. Er was daarentegen ook een aantal adviesorganen die wel een belangrijke rol leken (en door de geïnterviewde verondersteld werden) te spelen. De adviezen van één van de onderzochte adviesorganen blijken bij vergelijking met de uiteindelijke

beleidsbeslissing zelfs doorgaans beleidsbepalend te zijn.

Mede op grond van deze overwegingen lijkt te mogen worden gesteld, dat de invloed (of rol) van adviesorganen in het beleidsproces per adviesorgaan en per (advies-)periode wisselt. Daarbij kan echter wel worden opgemerkt dat de invloed van adviesorganen in ieder geval niet moet worden overschat.

Hoewel het onderzoeksmateriaal daar eigenlijk onvoldoende aanknopingspunten voor biedt, is toch geprobeerd na te gaan welke factoren bepalend zijn voor de invloed van adviesorganen. In de eerste plaats lijkt in dit verband van belang in hoeverre de in een adviesorgaan vertegenwoordigde actors invloed willen uitoefenen terwijl daarnaast hun "mogelijkheden" (gewicht) daarbij een rol spelen. In de tweede plaats lijkt van belang in hoeverre het adviesvragende deel van de overheid (formeel de minister) zich aan die invloed kan en/of wil onttrekken.

Het is niet altijd vanzelfsprekend, dat maatschappelijke organisaties en lagere overheden hun stem in een adviesorgaan willen laten horen; daar zijn immers ook nog andere mogelijkheden voor. Soms liggen er in directe contacten met delen van de overheid betere beïnvloedingsmogelijkheden.

Daarnaast spelen de mogelijkheden van de betreffende actors een rol (5). In dat verband is naast de beschikbaarheid van hulpmiddelen (tijd, geld, expertise) ook de mate van afhankelijkheid tussen actors en het adviesvragende deel van de rijksoverheid van belang. Is een deel van de overheid, bijvoorbeeld bij de uitvoering van beleid, afhankelijk van de medewerking van in een adviesorgaan vertegenwoordigde actors, dan kan dit deel van de overheid het betreffende adviesorgaan niet klakkeloos negeren.

Ook de opstelling van het adviesvragende deel van de overheid is belangrijk. Het is niet zo, dat de overheid zich altijd aan de invloed van adviesorganen wil onttrekken. Sommige adviesorganen zijn zelfs ingesteld om de in het orgaan vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties en/of lagere overheden de mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op het beleid.

In veel gevallen worden delen van de rijksoverheid er echter min of meer toe gedwongen advies te vragen. Zo kunnen de adviesvragende delen van de overheid in een aantal gevallen niet om de inschakeling van een adviesorgaan heen, omdat het raadplegen van het betreffende adviesorgaan wettelijk verplicht is gesteld. Verder is in veel gevallen de inschakeling van een adviesorgaan het onvermijdelijke gevolg van de hierboven al genoemde afhankelijkheden.

Het inschakelen van een adviesorgaan hoeft echter nog niet te betekenen dat het betreffende adviesorgaan ook werkelijk invloed uitoefent. Naast de hiervoor genoemde afhankelijkheden lijkt in dat kader het karakter van de door de overheid geformuleerde adviesaanvraag van belang.

In sommige gevallen worden adviesorganen op een zodanig tijdstip in het beleidsproces ingeschakeld, dat invloed veelal nog slechts in de marge kan worden uitgeoefend (bijv. de Raad van State). In die gevallen worden de ingeschakelde adviesorganen meestal geconfronteerd met gesloten adviesaanvragen. Dat houdt in dat advies wordt gevraagd over al

betrekkelijk uitgewerkte en onveranderbare beleidsinitiatieven en het ligt dan voor de hand dat beïnvloeding in die gevallen slechts beperkt kan zijn. Alleen als de in een adviesorgaan participerende actors erg zwaar zijn (bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties in de S.E.R.) lijkt nog een meer fundamentele beïnvloeding mogelijk. De overheid kan dus door een late inschakeling door middel van een gesloten adviesaanvraag, de invloed van het adviesorgaan trachten te beperken.

In dit verband is door een aantal respondenten ook nog gewezen op het "feitelijke adres" van de adviezen (formeel worden de adviezen doorgaans uitgebracht aan één of meer ministers). Bij sectorale adviesorganen lijkt het in de meeste gevallen wel duidelijk te zijn waar uiteindelijk de adviezen behandeld worden. Voor boven-sectorale adviesorganen ligt dat wat anders. Soms komen adviezen van dergelijke organen bij één departement terecht terwijl ze eigenlijk beter behandeld zouden kunnen worden in een onderraad of in een ambtelijk voorportaal. Dat heeft tot gevolg dat adviezen nog wel eens in een soort niemandsland belanden, waar niemand er verder naar omkijkt. In dat licht moet waarschijnlijk ook de suggestie van een aantal leden van boven-sectorale adviesorganen worden gezien, waarin gesteld wordt dat de advies-gang en de reactie op een advies beter geregeld zouden moeten worden.

Het hiervoor geschetste beeld wordt - zo blijkt uit de interviews en de enquêtes - in belangrijke mate door rijksambtenaren en niet-rijksambtenaren gedeeld. Voor de rijksambtenaren is dit echter maar een deel van het plaatje. Bijna alle geïnterviewde en geënqueteerde rijksambtenaren zijn van mening dat met name sectorale adviesorganen ook een belangrijke rol spelen bij de legitimering van beleid tegenover verschillende actors (6).

In het parlement wordt volgens de respondenten bijvoorbeeld regelmatig gerefereerd aan het feit, dat maatschappelijke organisaties en/of lagere overheden en/of deskundigen, middels hun participatie in een adviesorgaan, zijn gehoord. Tegenover maatschappelijke organisaties en/of lagere overheden biedt het inschakelen van adviesorganen volgens de respondenten de mogelijkheid om medewerking of tegenwerking van die actors te verkrijgen respectievelijk te voorkomen. Verder werd door enkele respondenten nog gewezen op het gebruik dat van adviesorganen wordt gemaakt om zaken in de "ijskast" te zetten of om extra tijd te kunnen claimen (bijvoorbeeld tegenover de bewindspersoon). Adviesorganen dienen in die gevallen in feite als legitimering voor niet of vertraagd handelen.

3.2.4. Knelpunten

Bij het functioneren van adviesorganen in relatie met andere actors uit hun directe omgeving kan zich een aantal knelpunten voordoen. Met behulp van de "verstoringen-methode" is geprobeerd een beeld te krijgen van die knelpunten. In de enquête die ten behoeve van deze methode onder leden van adviesorganen is verspreid, is aangenomen dat knelpunten in functioneren van adviesorganen in relatie met andere actors zich voor kunnen doen op twee nivo's; op het nivo van het adviesorgaan in zijn geheel en op het nivo van de individuele leden (in hun relaties met actors uit de directe omgeving).

De knelpunten zijn met behulp van een statistische analyse-techniek (factor-analyse) afgeleid uit de door de respondenten ervaren verstoringen en worden hierna behandeld in volgorde van de mate waarin ze

door de respondenten als verstorend werden ervaren.

Bij de behandeling van de verschillende knelpunten is, waar significante verschillen bleken te bestaan, aangegeven welke categorieën respondenten het knelpunt meer of minder dan gemiddeld als verstorend hebben ervaren. De respondenten zijn met het oog daarop op verschillende manieren gecategoriseerd. Daartoe is gebruik gemaakt van de achtergrondgegevens waarnaar in het tweede deel van de enquête is gevraagd (7). De volgende knelpunten zijn uit de ingevulde enquêtes afgeleid:

I. De relatie met de achterban

Op het nivo van het adviesorgaan als geheel komt dit knelpunt in twee verstoringen naar voren:

- het feit dat leden niet (altijd) kunnen rekenen op steun (loyaliteit) van "hun" achterbannen;
- de geringe speelruimte die leden van hun achterbannen krijgen.

Bij dit knelpunt is nog het commentaar geleverd dat de formeel en/of feitelijk vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties en lagere overheden hun onvrede met het functioneren van "hun" vertegenwoordigder soms duidelijk laten blijken door buiten deze vertegenwoordigers en het adviesorgaan om contact te zoeken met de betreffende bewindsman of -vrouw. Daarbij komt de gebrekkige ondersteuning vanuit de eigen organisatie met name naar voren in de geringe hoeveelheid ter beschikking gestelde tijd en de geringe aandacht die wordt besteed aan de ontplooiende activiteiten. Verder komt uit de algemene enquête naar voren dat in 53% van de gevallen de relatie met de "eigen" organisatie (zowel in de gevallen van formele als in de gevallen van feitelijke vertegenwoordiging in het adviesorgaan) wordt gekarakteriseerd als afvaardiging met vrijwillige ruggespraak. In 26% van de gevallen wordt gewerkt op grond van een mandaat en in 19% van de gevallen heeft de relatie een afvaardigingskarakter met verplichte ruggespraak. Ook is in verschillende commentaren in dit verband gewezen op het feit dat de in een adviesorgaan vertegenwoordigde organisaties (inclusief de departementen) er steeds minder voor voelen zich in een adviesorgaan vast te pinnen op een bepaald standpunt; de organisaties zijn juist steeds sneller geneigd terug te komen op gemaakte keuzen.

II. De opstelling van de achterban

Op het individuele nivo komt deze beperking in twee verstoringen naar voren:

- het ontbreken van duidelijke uitgangspunten en/of standpunten en/of richtlijnen bij de eigen organisatie;
- de geringe ondersteuning vanuit de eigen organisatie.

De vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en lagere overheden ervaren dit knelpunt gemiddeld sterker als verstoring dan de ambtenaren van de centrale overheid.

III. Onevenwichtige vertegenwoordiging van belangen

Op het nivo van het adviesorgaan als geheel wordt dit knelpunt op de volgende punten ervaren:

- het feit dat bepaalde belangen en/of instanties niet in het adviesorgaan vertegenwoordigd zijn;
- de onevenwichtige vertegenwoordiging van (wel) bij het adviesorgaan betrokken belangen.

Bij dit knelpunt, dat vooral door de ambtenaren wordt genoemd, is een aantal kanttekeningen gemaakt. In die kanttekeningen wordt gewezen op het feit dat met name de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, contacten met niet vertegenwoordigde belangenorganisaties (bijvoorbeeld actiegroepen) afhielden. Daar aan lag, zo is opgemerkt, waarschijnlijk de angst ten grondslag dat dergelijke contacten ten koste zouden kunnen gaan van de eigen positie (en het belang). Deze constatering lijkt bevestigd te worden door de opmerkingen dat het ook de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zijn, die bezwaar maken tegen het opnemen van vertegenwoordigers van oorspronkelijke niet vertegenwoordigde belangen. In dat verband wordt nog aangetekend dat het met name de minder georganiseerde belangen zijn die niet aan de bak komen (bejaarden, geestelijk gehandicapten, buitenlandse werknemers, patiënten, bijstandstrekkers, etc.).

IV. Contacten met niet in het adviesorgaan vertegenwoordigde personen en/of organisaties

Op het nivo van de individuele leden komt dit knelpunt tot uitdrukking in de volgende verstoring:

- het gebrekkig functioneren van contacten met niet formeel of feitelijk in het adviesorgaan vertegenwoordigde personen en/of organisaties.

Over dit knelpunt dat op het individuele nivo vooral wordt ervaren door ambtenaren van de centrale overheid, is nog opgemerkt dat contacten met niet vertegenwoordigde personen en/of organisaties ook buiten het adviesorgaan om nauwelijke plaatsvinden. De personen en/of organisaties waarmee men in het kadervan de eigen werkzaamheden op het departement contact heeft, zijn doorgaans ook de personen en/of organisaties die formeel of feitelijk al zijn vertegenwoordigd in het adviesorgaan.

V. Conflicterende belangen

Dit knelpunt is op het nivo van het functioneren van het adviesorgaan in de analyse afgeleid uit de volgende verstoringen:

- het grote aantal bij het adviseringsproces betrokken belangen;
- de grote tegenstrijdigheid tussen betrokken belangen;
- het bestaan van vaste coalities tussen de achterbannen .

Vooral de ambtenaren van de centrale overheid ervaren dit knelpunt als verstoring. Hierover wordt in een aantal reacties nog opgemerkt dat belangentegenstellingen buiten het adviesorgaan in toenemende mate weerslag hebben op de tegenstellingen (en overeenkomsten) in het adviesorgaan. Deze sterkere vertaling van de tegenstellingen van buiten het adviesorgaan naar binnen het adviesorgaan, vindt - zo blijkt uit een aantal reacties - ook

plaats in adviesorganen waarin (vaak juist om zo'n vertaling enigszins af te remmen) de leden zijn benoemd op persoonlijke titel.

Zoals op het nivo van het individueel functioneren, van de leden nog naar voren zal komen, komt deze ontwikkeling onder ander tot uitdrukking in de afnemende bereidheid tot het sluiten van compromissen en het (relatief) afnemende aantal unanieme adviezen.

VI. Urgentie van het advieswerk

De urgentie van het advieswerk wordt op het nivo van het functioneren van het adviesorgaan als geheel, als knelpunt ervaren in de volgende verstoringen:

- de tijdsdruk waaronder gewerkt moet worden c.q. een advies tot stand moet komen;
- het aantal adviesaanvragen c.q. adviezen;
- de hoge urgentie van de problematiek, waar het adviesorgaan zich mee bezig houdt.

De urgentie van het advieswerk wordt met name door vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en lagere overheden als knelpunt ervaren. Een regelmatig terugkerende opmerking die over dit punt gemaakt wordt, is dat daardoor vaak nauwelijks gekomen kan worden tot een nauwkeurige afweging van argumenten. Deze beperking knelt daarbij des te meer doordat men vaak te weinig tijd beschikbaar heeft voor het adviesorgaan.

3.3. Het "intern" functioneren van adviesorganen

Het functioneren van adviesorganen kan ook worden gezien tegen de achtergrond van de relaties tussen leden. Een eerste probleem dat zich daarbij voordoet ligt in de keuze van een maatstaf voor een categorisering van de leden. Het is mogelijk de leden te categoriseren naar een aantal individuele factoren (leeftijd, lidmaatschap, politieke partij etc.) maar ook de functie in het adviesorgaan (voorzitters, advieslid, etc.), de werkkring of combinaties van deze factoren kunnen als criterium worden gebruikt.

In het eerste deel van deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende mogelijkheden om de leden te categoriseren en zal worden aangegeven welke indeling wordt gebruikt voor de in het tweede deel van deze paragraaf gegeven beschrijving van besluitvormingsprocessen in adviesorganen. In die beschrijving wordt ingegaan op de rol van verschillende categorieën leden in het besluitvormingsproces. In het derde deel van deze paragraaf wordt aandacht besteed aan een aantal knelpunten die in het besluitvormingsproces tussen de leden worden onderkend.

3.3.1. De leden

In hoofdstuk twee werd al aangegeven dat in totaal bijna 5.600 personen samen ongeveer 7.500 lidmaatschappen vervullen in adviesorganen. In die zin mag dus gesteld worden dat er in totaal 7.500 leden (inclusief voorzitters, plaatsvervangers, waarnemers, etc.) zitting hebben in adviesorganen. Deze leden kunnen op verschillende manieren worden gecategoriseerd.

Als individuele factoren worden gebruikt om het ledenbestand in te delen kan bijvoorbeeld een onderscheid worden gemaakt tussen "jongere" en "oudere" leden. Uit bijlage 1.1. en uit de weliswaar minder recente gegevens van de W.R.R., blijkt dat de gemiddelde leeftijd van de leden 54 jaar is; 12% is jonger dan 40 jaar terwijl 2% ouder is dan 70. Ook de vooropleiding van de leden (76% van het totale ledenbestand heeft een academische of vergelijkbare vooropleiding) of de woonplaats van de leden (47% komt uit Zuid-Holland) kunnen als onderscheidend criterium worden gehanteerd. Verder kan ook een combinatie van individuele factoren worden gekozen als criterium.

Een indeling van het ledenbestand kan in de tweede plaats worden gegeven op grond van criteria, die meer met de activiteiten van de leden in het adviesorgaan te maken hebben. Zo kan bijvoorbeeld de functie die de leden in een adviesorgaan vervullen als uitgangspunt worden genomen voor een indeling. Bijlage 2.17. geeft een overzicht van de verdeling van functies over de leden. Daaruit blijkt onder andere dat 65% van het totale aantal leden gewoon lid is.

Ook het bezit van stemrecht of de benoeming op persoonlijke titel tegenover de benoeming als vertegenwoordiger kunnen worden gebruikt. Evenals bij de individuele factoren kunnen ook hier de factoren worden gecombineerd. In bijlage 2.20. zijn bijvoorbeeld de hierboven genoemde twee factoren afgezet tegen de in het adviesorgaan vervulde functies. Daaruit blijkt onder andere dat toch nog 10% van de adviserende leden stemrecht heeft. Verder blijkt dat 61% van de voorzitters is benoemd op persoonlijke titel.

In de derde plaats kan een categorisering van de leden plaatsvinden

naar hun activiteiten buiten het adviesorgaan. Het meest voor de hand ligt om de werkkring van de leden als onderscheidend criterium te kiezen. Bijlage 2.11. geeft een overzicht van de werkkringen van het totale aantal leden uitgesplitst naar departement waaronder het adviesorgaan ressorteert. Daaruit komt naar voren dat 27% van de leden werkzaam is op een departement, 17% bij lagere overheden, 10% in het hoger onderwijs, terwijl 56% van de leden met hun werkkring in de categorie "overige" valt. De leden die met hun werkkring in de categorie "overige" vallen zijn in + 90% van de gevallen werkzaam bij een maatschappelijke organisatie. (Het aantal beoefenaars van een vrij beroep, gepensioneerden etc. ligt betrekkelijk laag)

In de vierde plaats kunnen combinaties tussen de hiervoor genoemde drie typen factoren als onderscheidend criterium worden gebruikt. In bijlage 2.16. is bijvoorbeeld het bezit van stemrecht afgezet tegen de werkkring van de leden. Uit die bijlage blijkt dat 54% van de rijksambtenaren en 93% van die leden die werkzaam zijn bij een maatschappelijke organisatie stemrecht heeft.

Voor de analyse van het "intern" functioneren van adviesorganen is uiteindelijk de werkkring van de leden als onderscheidend criterium gekozen. Daarvoor pleitten twee argumenten. In de eerste plaats kwam in de interviews naar voren dat de leden van adviesorganen door de geïnterviewde personen ook veelal op grond van hun werkkring worden gecategoriseerd. In de tweede plaats bleek, na de analyse van de ingevulde verstorings-enquêtes, een onderscheid van de leden naar werkkring de meeste significante verschillen in scores op de aangegeven verstoringen op te leveren. (8)

3.3.2. Het besluitvormingsproces en de rol van de leden

In de interviews is naar voren gekomen dat bij een bespreking van de rol die de verschillende categorieën leden spelen in besluitvormingsprocessen in adviesorganen op een aantal punten een onderscheid moet worden gemaakt tussen sectorale en boven-sectorale adviesorganen. Met deze overweging in gedachten wordt hierna kort ingegaan op de rol van ambtenaren van het eigen departement, ambtenaren van andere departementen, vertegenwoordigers (formeel en feitelijk) van lagere overheden en maatschappelijke organisaties en op persoonlijke titel benoemde deskundigen. Verder wordt nog kort stilgestaan bij het functioneren van voorzitter en secretariaat; deze leden (met name de secretarissen) zijn in veel gevallen in dienst van het advies orgaan (in + 40% van de gevallen zelfs full-time). Dat maakt een toedeling aan een categorie voor deze leden veelal onmogelijk.

De ambtenaren van het "eigen" departement

Zowel in de interviews als in de case-studies en de enquête kwam naar voren dat met name in sectorale adviesorganen de ambtenaren van het "eigen" departement (veelal vertegenwoordigers van de adviesvrager) een dominerende rol spelen in het besluitvormingsproces in het adviesorgaan. Volgens de respondenten heeft dit meestal te maken met hun informatie-voorsprong op andere leden, met de grotere hoeveelheid tijd die ze voor hun lidmaatschap van een adviesorgaan beschikbaar hebben en met het feit dat de afvaardiging van het eigen departement veelal

uit meer dan twee personen bestaat (zie hoofdstuk 2). Het maakt volgens de geïnterviewde personen in dit verband weinig uit of deze categorie ambtenaren formeel stemrecht heeft of niet. Ook als de ambtenaren van het eigen departement als waarnemer of adviserend lid zijn benoemd hebben ze immers nog steeds informatie waarvan de andere leden min of meer afhankelijk zijn. Het komt in sectorale adviesorganen dan ook nog wel eens voor dat de ambtenaren in dergelijke organen (en daarmee vaak het gehele orgaan) dubbel werk doen. Als adviesorganen waarin dat voorkomt geen uitgesproken legitimerende functie vervullen, is het de vraag of de (doorgaans schaarse) tijd, die de leden aan het adviesorgaan besteden, niet beter benut zou kunnen worden.

De rol van ambtenaren van het eigen departement in sectorale adviesorganen blijkt overigens niet altijd even dominerend te zijn. Naast de gevallen waarin helemaal geen ambtenaren in het adviesorgaan functioneren, lijkt met name in de gevallen dat het eigen departement in het beleidsproces afhankelijk is van de medewerking van de andere in het adviesorgaan vertegenwoordigde actors (lagere overheden, maatschappelijke organisaties en deskundigen), de opstelling van ambtenaren van het "eigen" departement terughoudender.

In boven-sectorale adviesorganen is veelal sprake van een iets andere situatie waar het de rol van ambtenaren van het eigen departement betreft. In de eerste plaats is de ambtelijke vertegenwoordiging bij de meeste boven-sectorale adviesorganen geringer, in de tweede plaats is die vertegenwoordiging gespreid over meer departementen (of sectoren), waarbij sprake is van een gelijkmatiger verdeelde inbreng.

De ambtenaren van andere departementen

De opstelling van ambtenaren van andere departementen in besluitvormingsprocessen in sectorale adviesorganen is doorgaans terughoudend. Hoewel ambtenaren uit deze categorie niet benoemd kunnen zijn als stemgerechtigd lid, functioneren ze in sectorale adviesorganen doorgaans als waarnemer (non-interventie). In boven-sectorale adviesorganen spelen ambtenaren van andere departementen een actievere rol. Dat heeft - zo bleek in de interviews - te maken met het feit dat het zwaartepunt van de aan de orde gestelde problematiek in dergelijke organen veel minder duidelijk binnen een bepaald departement ligt. Dat houdt in dat de belangen van de vertegenwoordigde andere departementen veel meer geraakt (kunnen) worden.

De vertegenwoordigers van maatschappelijke organisatie

De rol van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in sectorale adviesorganen wisselt, maar doorgaans lijken ze - na de ambtenaren van het eigen departement - de tweede viool te spelen in het besluitvormingsproces. Naast de soms bestaande informatie-achterstand ten opzichte van de ambtelijke leden, ligt een belangrijke oorzaak daarvoor in de tijd die de leden uit deze categorie voor het adviesorgaan beschikbaar hebben. Van de ongeveer 46% van de leden die minder dan 5% van werktijd aan de advieswerkzaamheden besteden werkt ruim 30% bij een maatschappelijke organisatie (zie ook bijlage 1.1.)

Voor de boven-sectorale adviesorganen ligt dit duidelijk anders. Doordat aan de ene kant de inbreng van ambtenaren in deze organen minder dominant is terwijl aan de andere kant de in het adviesorgaan vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties relatief meer middelen hebben

(geld, tijd, deskundigheid, etc.) spelen de vertegenwoordigers van die organisaties in boven-sectorale adviesorganen een aanzienlijk belangrijker rol. In veel gevallen hebben deze relatief zware maatschappelijke organisaties zelfs één of meer personen geheel of gedeeltelijk "vrijgemaakt" voor het vervullen van lidmaatschappen in verschillende adviesorganen (zie bijlage 2.32.)

De vertegenwoordigers van lagere overheden

De vertegenwoordigers van lagere overheden spelen in zowel sectorale als boven-sectorale adviesorganen eigenlijk twee soorten rollen. De eerste rol - actief en soms dominerend - spelen ze doorgaans in gevallen dat het departement waaronder het adviesorgaan ressorteert bij de beleidsvoorbereiding en/of de beleidsuitvoering afhankelijk is van de medewerking van de (lagere) overheden, die ze vertegenwoordigen. Het functioneren van leden van DIVOSA (9) in bepaalde adviesorganen, die ressorteren onder het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, is hiervan een voorbeeld.

Als de afhankelijkheid tussen lagere overheden en departement(en) omgekeerd ligt, is de opstelling van vertegenwoordigers van die lagere overheden echter meestal anders. In die gevallen is hun rol, bijvoorbeeld uit angst voor het feit dat door hen verschaft informatie negatieve gevolgen kan hebben voor hun achterban, vaak zeer passief. Ze zitten in die gevallen eigenlijk alleen in adviesorganen om op de hoogte te blijven van de beleidsvoornemens van de overheid en om voor hen negatieve ontwikkelingen om te buigen.

Op persoonlijke titel benoemde leden

In 3.2.1. is al aangegeven dat door veel respondenten getwijfeld wordt aan de mogelijkheden van (een groot deel) van de op persoonlijke titel benoemde leden om zich onafhankelijk op te stellen. Feitelijk blijkt een groot deel van deze leden volgens veel respondenten (waaronder op persoonlijke titel benoemde leden) te functioneren als vertegenwoordiger van een belang. Toch blijft er een deel van de op persoonlijke titel benoemde leden over, waarvan het in ieder geval minder duidelijk is of ze een belang behartigen. Tot die categorie behoren de meeste van de 645 op persoonlijke titel benoemde leden, die in het hoger onderwijs werken (zie bijlage 2.15.)

Dat de leden, afkomstig uit het hoger onderwijs, niet alleen vanwege een specifieke deskundigheid maar ook vanwege hun veronderstelde onpartijdigheid worden benoemd komt onder andere tot uitdrukking in de omstandigheid dat veel van deze leden voorzitter zijn van een adviesorgaan. Daar zijn door de respondenten twee kanttekeningen bij gemaakt. In de eerste plaats twijfelt een aantal respondenten ook aan de mogelijkheden van deze leden om zich onafhankelijk op te stellen. In dat verband wordt gewezen op de met name voor boven-sectorale adviesorganen gegroeide praktijk dat bij de benoeming van onafhankelijke leden toch rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld hun politieke kleur. In de tweede plaats wordt door de respondenten aangetekend dat bij de benoeming van voorzitters onvoldoende wordt gelet op de aanwezigheid van een aantal specifieke kwaliteiten, die voor het vervullen van de functie van voorzitter noodzakelijk zijn. Met name bij een aantal voorzitters afkomstig uit het hoger onderwijs zou dit een probleem zijn (zie ook hierna).

De voorzitter

De voorzitter van een adviesorgaan bepaalt in veel gevallen het gezicht van het adviesorgaan naar buiten toe. Niet voor niets worden adviesorganen regelmatig genoemd naar hun voorzitter. Bij een aantal zowel ambtelijke als niet-ambtelijke geïnterviewde leden bestond de indruk dat voorzitters veelal worden gevraagd op grond van hun politieke faam en/of specifieke deskundigheid. Daarbij wordt nog al eens vergeten dat de voorzitter eigenlijk "de kar moet trekken" en het besluitvormingsproces moet begeleiden.

Dat daar in de praktijk niet altijd wat van terecht komt, blijkt ook uit de hierna behandelde knelpunten. Als oorzaken voor het in het laatste opzicht niet goed functioneren, wordt naast een tekort aan leidinggevende kwaliteiten, ook de geringe hoeveelheid door de voorzitter aan het adviesorgaan bestede tijd genoemd (tegen de achtergrond van de toenemende gepercipieerde belangentegenstellingen tussen politieke actors lijkt wat meer aandacht voor dit punt gewenst).

Het secretariaat

Het secretariaat of de secretaris kan tenslotte worden gezien als de olie in de motor van een adviesorgaan. Ook voor het goed functioneren van een extern adviesorgaan, is een goed werkend secretariaat in termen van Kottman een "minimum-voorwaarde" (9). In de eerste plaats filtert het secretariaat veelal een deel van de voor de leden bestemde informatie. In de tweede plaats worden de concept-adviezen veelal door het secretariaat opgesteld.

Dat een niet goed functionerend (of afwezig) secretariaat het functioneren van een adviesorgaan in belangrijke mate kan belemmeren komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de perikelen rond de EmancipatieKommissie.

3.3.3. Knelpunten

Ook in het "interne" besluitvormingsproces tot uitdrukking komende aspecten van het functioneren van het adviesorgaan, zijn onderzocht op knelpunten. Voor zover deze knelpunten met behulp van de verstoringenmethode konden worden opgespoord, zijn deze hierna weergegeven in volgorde van de mate waarin ze door de respondenten als verstoring werden ervaren. Ook hier is weer aangenomen dat de knelpunten naar voren kunnen komen in het functioneren van het adviesorgaan in zijn geheel of in het functioneren van de afzonderlijke leden.

I. Verhoudingen tussen leden

Dit knelpunt wordt in het functioneren van het adviesorgaan in z'n geheel door de respondenten ervaren in de volgende verstoringen:

- het bestaan van vaste coalities tussen de leden;
- regelmatig optredende meningsverschillen tussen de leden;
- de beperkte bijdrage van de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en lagere overheden aan een harmonieus verloop van het besluitvormingsproces.

Het zijn vooral de ambtenaren van de centrale overheid die dit knelpunt ervaren. Daarbij wordt opgemerkt dat de niet-ambtelijke leden onvoldoende doordrongen zijn van het belang van unanieme adviezen. De indruk bestaat dat het aantal unanieme adviezen afneemt (concrete gegevens hierover ontbreken echter).

II. Conflicten tussen leden

In het functioneren van de individuele leden komt dit knelpunt tot uitdrukking in 3 verstoringen:

- het regelmatig voorkomen van meningsverschillen met niet-ambtelijke leden;
- het regelmatig voorkomen van meningsverschillen met ambtelijke leden;
- de geringe speelruimte, die wordt geboden door de eigen organisatie .

In een aantal aanvullende opmerkingen ten aanzien van dit knelpunt, komt naar voren dat er - mede als vervolg op de consequenties van de "mingroei-problematiek" - sprake is van hardere opstelling van de verschillende (categorieën van) leden (inclusief de ambtelijke leden).

III. Het functioneren van ambtenaren

Het volgende knelpunt heeft in de analyse betrekking op het functioneren van ambtenaren in adviesorganen en werd ervaren in één verstoring:

- de dominerende rol van (ambtelijke) vertegenwoordigers van de adviesvrager.

Dit knelpunt, dat zeer sterk wordt ervaren door vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en lagere overheden, geeft aanleiding tot een aantal opmerkingen. In de eerste plaats wordt in verschillende reacties gewezen op de voorsprong die ambtenaren in een adviesorgaan vaak al hebben door het feit dat ze meer tijd kunnen vrijmaken en daarnaast doordat ze over meer informatie kunnen beschikken dan de niet-ambtelijke leden. Deze geopperde veronderstellingen worden ondersteund door andere in het onderzoek verzamelde gegevens. Daaruit komt in de eerste plaats naar voren dat het vooral ambtenaren zijn die meer dan 5% van hun tijd aan adviesorganen besteden (zie ook bijlage 1.1). Daarnaast blijkt de hierna nog te behandelen beperking die betrekking heeft op de onvoldoende beschikbaarheid van informatie, met name ervaren te worden door de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en lagere overheden.

In de tweede plaats wordt nog gewezen op het feit dat de "ambtelijke (departementale) belangen" nog extra kunnen worden behartigd door de ambtelijke secretaris van een adviesorgaan. Zoals al werd aangegeven kan de secretaris van een adviesorgaan een cruciale rol spelen in een adviesorgaan.

Door de geïnterviewde ambtelijke leden wordt bij deze beperking aangekend, dat een zekere invloed van ambtelijke leden op de besluitvorming noodzakelijk zou zijn. Bij het ontbreken daarvan zou anders de (ook door van Putten gesignaleerde) mogelijkheid bestaan dat de referentiekaders van adviesorgaan en adviesvrager te veel gaan verschillen, waardoor de waarde van de adviezen zou kunnen afnemen.

IV. Blokkering van alternatieven

In de analyse komt dit knelpunt op het nivo van het functioneren van het adviesorgaan tot uitdrukking in de volgende verstoringen:

- het feit dat aan alternatieve voorstellen in het adviesorgaan weinig of geen aandacht wordt besteed;
- het feit dat het moeilijk is om in het adviesorgaan nieuwe zaken op de agenda te krijgen;
- het feit dat in het adviseringsproces en in het advies, de problematiek sterk vanuit een korte termijnperspectief wordt gezien.

Ook hier zijn het weer vooral de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en lagere overheden die dit als verstoring ervaren. In de opmerkingen naar aanleiding van dit knelpunt komt naar voren dat met name door de hoge tijdsdruk betrekkelijk weinig aandacht wordt besteed aan alternatieve voorstellen. Al snel wordt - vaak impliciet - een voorstel gekozen, waarna gelijk aan oplossingen en/of antwoorden wordt gedacht. De gekozen oplossing en/of het gekozen antwoord is vaak de oplossing en/of het antwoord dat het eerst op tafel ligt. Deze oplossingen en/of antwoorden komen - zo wordt opgemerkt - vooral uit de ambtelijke hoek, omdat ambtenaren vaak al langer hebben kunnen nadenken over een groot deel van de problemen (als die ambtenaren al niet een door het departement "voorgebakken oplossing" in hun zak hebben). Verder wordt in enkele reacties aangetekend dat het met name de ambtenaren zijn die moeilijk nieuwe punten op de agenda accepteren.

V. Gebreken in management

Ten aanzien van het functioneren van het adviesorgaan als geheel komt dit knelpunt naar voren in de volgende verstoringen:

- de beperkte rol van het secretariaat;
- de beperkte rol van de voorzitter;
- de grote hoeveelheid voor het adviesorgaan beschikbare informatie.

Met name de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties noemen de gebreken in het management als knelpunt. Over het functioneren van de secretaris merken sommigen op dat deze in veel gevallen te weinig de voor het adviseringsproces beschikbare informatie selecteert. Door de veelal geringe hoeveelheid voor het adviesorgaan beschikbare tijd was juist een "kwalitatieve en kwantitatieve selectie van de aangeboden informatie" noodzakelijk. Over de voorzitter wordt in verschillende commentaren opgemerkt dat deze soms of te weinig tijd kan vrij maken of te weinig kwaliteiten bezit om het besluitvormingsproces in het adviesorgaan te begeleiden.

VI. Beperkte deskundigheid

Dit knelpunt is op het nivo van het adviesorgaan ervaren in de volgende verstoringen:

- een tekortschietende deskundigheid van de leden;
- het beperkte gebruik, dat wordt gemaakt van beschikbare kennis en informatie;
- het feit dat men in het adviesorgaan moeilijk belangrijke van minder belangrijke informatie kan onderscheiden.

Het zijn met name de niet academisch gevormde leden die dit knelpunt

ervaren.

VII. Taak

Op het nivo van het functioneren van de individuele leden komt dat knelpunt naar voren in de verstoring:

- de sterk wisselende inhoud van de taak als lid van het adviesorgaan.

Naar aanleiding van dit knelpunt wordt door verschillende personen gewezen op het feit dat leden van een adviesorgaan vaak met verschillende petten op in een adviesorgaan functioneren. Zo zijn de leden onder andere veelal werkzaam bij een organisatie die belang heeft bij het functioneren van het adviesorgaan. Tegelijkertijd wordt van deze leden echter verwacht dat ze zich, omdat ze bijvoorbeeld op persoonlijke titel zijn benoemd, los weten te maken van de belangen van "hun" organisatie. Daarnaast wordt gewezen op de soms benodigde deskundigheid, die noodzakelijk is om mee te kunnen blijven draaien in een adviesorgaan.

Bij deze opsomming van knelpunten worden nog twee kanttekeningen geplaatst. In de eerste plaats kan over de localisering van knelpunten, worden opgemerkt dat het voornamelijk de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en lagere overheden zijn die de opgesomde knelpunten als verstorend ervaren. Daarnaast zijn het vooral de jongere leden (jonger dan 55 jaar) die de knelpunten als verstorend ervaren. Hoewel dit hiervoor niet is weergegeven, is er ten aanzien van tien van de dertien knelpunten een significant verschil tussen de scores van de "ouderen" en de "jongeren". (11) In alle gevallen signaleerden de jongeren deze knelpunten meer als verstoring. Slechts voor de knelpunten "taak" en "conflicterende belangen" is geen verschil in scores geconstateerd.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is geprobeerd enkele aspecten van het functioneren van adviesorganen te belichten. Het beeld van het functioneren dat daaruit naar voren komt, kan worden samengevat in de volgende uitspraken.

- Het zijn met name het eigen departement, de zwaardere maatschappelijke organisaties en in mindere mate andere departementen en lagere overheden die een rol spelen in de directe omgeving van adviesorganen. De niet-georganiseerde burger en de minder zware maatschappelijke organisaties spelen een geringe (of geen) rol.
- De invloed die adviesorganen in het beleidsproces (kunnen) uitoefenen varieert per adviesorgaan en per advies. In dat verband zijn zowel een aantal "externe" als een aantal "interne" factoren van belang.
- Adviesorganen kunnen voor de adviesvragende departementen doorgaans één of meer van de volgende functies vervullen:
 - a. het leveren van niet in eigen huis aanwezige kennis c.q. deskundigheid;
 - b. het verschaffen van een beeld van opvattingen, wensen en verwachtingen die leven bij maatschappelijke organisaties, lagere overheden en andere delen van de rijksdienst;
 - c. het legitimeren van beleid(svoornemens) om medewerking te verkrijgen c.q. tegenwerking te voorkomen
- Voor vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties, lagere overheden en andere departementen vervullen adviesorganen één of meer van de volgende functies:
 - a. het leveren van informatie over de stand van zaken bij het adviesvragende deel van de overheid en andere vertegenwoordigde organisaties;
 - b. de beïnvloeding van beleid.
- Departementen kunnen in veel gevallen niet om de inschakeling van adviesorganen heen. Ze worden daartoe soms gedwongen door een wettelijke bepaling; in andere gevallen zijn ze in belangrijke mate afhankelijk van (de medewerking) van in adviesorganen vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties en/of lagere overheden.
- Het "intern" functioneren van adviesorganen wordt voor een belangrijk deel bepaald door de "externe" verhouding tussen de betrokken actoren.
- Ambtenaren van het eigen departement (met of zonder stemrecht) spelen in veel gevallen een belangrijke rol in het besluitvormingsproces in adviesorganen.
- Het komt voor dat adviezen van bepaalde (met name boven-sectorale) adviesorganen niet op de meest daartoe geëigende plaats in de rijksdienst terecht komen. Dat staat een goede verwerking van de adviezen in de weg.
- Met name de opstelling van de achterban van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties levert voor het functioneren van adviesorganen problemen op.

4. Beleid met betrekking tot adviesorganen

4.1 Inleiding

Aan "een aantal zo concreet mogelijke aanbevelingen voor een te voeren algemeen beleid met betrekking tot adviesorganen", lijkt een inventarisatie van het inmiddels gevoerde beleid op dat terrein te moeten voorafgaan. In het onderzoek is daarmee door de keuze van de derde onderzoeksvraag rekening gehouden. De uitwerking van deze onderzoeksvraag staat in dit hoofdstuk centraal.

Het tot nu toe gevoerde beleid met betrekking tot adviesorganen is gedeeltelijk tot stand gekomen naar aanleiding van discussies over die organen in het parlement. In paragraaf 4.2 wordt daarom een kort overzicht gegeven van de parlementaire discussie over adviesorganen. Die parlementaire discussie heeft onder andere geresulteerd in een aantal staats- en bestuursrechtelijke regels, die de uitgangspunten zouden moeten vormen voor het gevoerde beleid. In paragraaf 4.3 wordt aandacht besteed aan deze regels.

De paragrafen 4.4 en 4.5 bevatten een inventarisatie van het algemene (rijks-) respectievelijk het departementale beleid, voorzover dat is terug te vinden in officiële documenten. In paragraaf 4.6 is geprobeerd een beeld te schetsen van wat er van de in die documenten weergegeven beleidsintenties in de praktijk terecht komt. Paragraaf 4.7 bevat enkele globale conclusies.

4.2 Parlementaire discussie

Artikel 56 van de Grondwet maakt het de regering of een minister mogelijk, zich te laten adviseren door één of meer externe adviesorganen. Het gebruik dat de regering en de individuele ministers van deze mogelijkheden hebben gemaakt, is op verschillende tijdstippen aanleiding geweest tot discussie in het parlement.

Met name in de periodes rond 1922, 1933, 1956, 1970 en 1980 is in het parlement aandacht besteed aan adviesorganen. De discussie spitste zich daarbij toe op een viertal aspecten: de plaats van adviesorganen, de samenstelling, het aantal adviesorganen en de openbaarheid van de adviezen (1).

De plaats van adviesorganen

Op verschillende momenten werd in het parlement gewezen op de mogelijkheid dat adviesorganen de positie van de regering ten opzichte van het parlement te veel zouden versterken en een deel van de besluitvorming aan de parlementaire controle zouden kunnen onttrekken.

Zo bestond in de periode rond 1922 in het parlement de angst, dat sommige adviesorganen zich zouden ontwikkelen tot een soort voorparlement. Daarin zouden belangrijke zaken worden bedisseld, zodat het parlement voor voldongen feiten zou komen te staan, zonder dat het zelfs maar gehoord was over de instelling, werkwijze en bevoegdheid van dergelijke organen. Dat heeft op initiatief van Troelstra geleid tot het opnemen van een artikel in de Grondwet, waarin staat, dat de instelling van adviesorganen krachtens de wet dient te gebeuren, waarbij tegelijkertijd regels worden gesteld met betrekking tot hun benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid (2).

Ook in de periode rond 1970, is in het parlement betoogd, dat adviesorganen het parlement buitenspel zetten. Verder zouden ze een belemmering vormen voor inspraak en overleg.

Om de positie van de Kamer te versterken is in 1980 voorgesteld dat adviesorganen ook moeten kunnen adviseren aan het parlement. De discussie hierover is nog niet helemaal afgerond, maar voorlopig is de lijn gehandhaafd, dat de Kamer slechts indirect (via de minister) adviezen mag vragen.

In tegenstelling tot de hiervoor genoemde periodes werd in de jaren rond 1933 en 1956 juist gewezen op het gevaar, dat adviesorganen de macht van de regering zouden uithollen en belemmerend zouden werken op het functioneren van de overheid.

Zo is in het parlementaire jaar 1931-1932 naar voren gebracht, dat de regering voorzichtig moet zijn met het instellen van nieuwe adviesorganen omdat adviesorganen de ministeriële verantwoordelijkheid zouden ondermijnen.

In de periode rond 1956 is deze discussie weer (hoog) opgelaaid. Aanleiding daarvoor was de door alle ministers in 1950 ondertekende Wet op de Bedrijfsorganisatie.

In deze wet is de instelling van de Sociaal-Economische Raad geregeld en is het sectoren van het bedrijfsleven mogelijk gemaakt produktschappen, hoofdbedrijfs- en bedrijfsschappen in te stellen. Deze organen hebben naast een adviserende functie, een zekere bestuurlijke taak gekregen (3). Aan deze wet ligt de gedachte ten grondslag, dat tussen

individu en staat organen zouden moeten worden ingesteld of erkend die een regelende functie in het sociale en economische leven zouden moeten vervullen.

Van de mogelijkheid om produkt- en bedrijfsschappen en zelfstandige onderorganen in te stellen is met name in 1954 en 1955 gebruik gemaakt. In de periode 1945-1954 werden 22 PBO-organen ingesteld; in de periode 1955-1964: 27. De PBO-organen maken vanwege hun adviserende taak - waardoor ze onder de noemer adviesorganen vallen - ruim 16% van het huidige bestel van adviesorganen uit (4).

Vooraf de positie van de S.E.R. heeft in dit verband in het parlement ter discussie gestaan.

Door sommigen werd de S.E.R. als een extra parlement beschouwd, terwijl de adviezen van de S.E.R. wel als kwasi-dictaten werden afgeschilderd (5).

Samenstelling

De parlementaire discussie heeft zich in de tweede plaats toegespitst op de samenstelling van adviesorganen.

In de periode rond 1933 werd gepleit voor het opnemen van (onafhankelijke) deskundigen in adviesorganen, daardoor zou de overheid gebruik kunnen maken van niet in eigen huis aanwezige deskundigheid.

Ook de laatste tijd zijn deze geluiden weer te horen; nu echter met het argument, dat adviesorganen zich door het opnemen van deskundigen onafhankelijker van maatschappelijke organisaties kunnen opstellen.

In de periodes rond 1956 en 1970 is daarentegen aangedrongen op het opnemen van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

In die periodes bestond eerder de angst, dat adviesorganen te afhankelijk zouden worden van de deelnemende ambtenaren; wat vernieuwingen zou kunnen blokkeren.

Het aantal adviesorganen

In alle periodes is in algemene termen aangedrongen op terughoudendheid bij het instellen van nieuwe adviesorganen. Vooral naar aanleiding van de onderzoeken van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (6), is gewezen op de onwenselijkheid van een uitgebreid stelsel van externe adviesorganen.

Vreemd genoeg heeft deze opstelling de parlementariërs er niet van weerhouden, regelmatig aan te dringen op de instelling van nieuwe adviesorganen. Verder is nauwelijks aandacht besteed aan het opheffen of reorganiseren van adviesorganen, al werden wel regelmatig vragen gesteld over de onderlinge ordening van adviesorganen.

Opmerkelijk is in dit verband ook nog de opstelling van de PvdA in haar concept verkiezingsprogramma "Weerwerk". Daarin wordt aangedrongen op het terugdringen van het aantal adviesorganen. In het kabinet Den Uyl zijn het echter juist de PvdA-bewindslieden geweest, die verantwoordelijk waren voor de instelling van de meeste adviesorganen (ook afgezet tegen het totale aantal instellingen). Bijlage 2.5 bevat een overzicht van het aantal instellingen per kabinet.

De openbaarheid

Het vierde aspect, dat in de parlementaire discussie centraal heeft

gestaan, is de openbaarheid van adviezen. Rond 1933 wordt nauwelijks aandacht besteed aan de openbaarheid van adviezen; er wordt integendeel juist gepleit voor geheimhouding. Daar kwam rond 1956 verandering in. Een verandering, die doorloopt tot in de zeventiger jaren. Uiteindelijk is in 1974 in het wetsontwerp op de openbaarheid van bestuur een bepaling opgenomen over de openbaarheid van adviezen van de volledig niet-ambtelijke adviesorganen. De adviezen van overwegend niet-ambtelijke adviesorganen kunnen echter geheim blijven.

4.3 Uitgangspunten

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan een aantal - deels naar aanleiding van parlementaire discussies geformuleerde - staatsrechtelijke regels die betrekking hebben op adviesorganen. Deze regels vormen - hoewel ze zelf in eerste instantie de neerslag zijn van een bepaald beleid - een deel van de randvoorwaarden waarbinnen het beleid ten aanzien van adviesorganen tot stand heeft kunnen komen en nog kan komen. (Andere randvoorwaarden zijn genoemd in hoofdstuk 3.)

De eerste (staatsrechtelijke) regel is terug te vinden in artikel 87 van de Grondwet. Dit artikel, dat op aandrang van Troelstra in 1922 in de Grondwet is opgenomen, luidt als volgt:

"De instelling van vaste colleges van advies en bijstand aan de regering geschiedt krachtens de wet, die tevens regelen inhoudt omtrent hun benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid."

Aan het opnemen van deze bepaling lag de gedachte ten grondslag, dat de instelling van "vaste colleges van advies en bijstand" de positie van de Staten-Generaal zou kunnen verzwakken, doordat deze colleges zouden kunnen uitgroeien tot een soort "voorparlementen". Het artikel beoogde met het voorschrijven van een wettelijke basis voor vaste adviescolleges de Staten-Generaal de nodige zeggenschap te geven over hun instelling, benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid. Velen in het parlement hadden bij het opnemen van dit artikel het oog op een organieke wet, die algemene regels zou bevatten over de hier genoemde aspecten van het commissiewezen. Het artikel liet echter ook de uitleg toe dat ieder permanent, geheel of overwegend niet-ambtelijk adviesorgaan bij wet moest worden ingesteld, welke wet dan tevens deze aspecten zou regelen (7).

In februari 1980 is door de regering een voorstel tot wijziging in de Grondwet van de bepalingen over adviesorganen gepubliceerd. Een afzonderlijke grondwetsbepaling ten aanzien van adviesorganen is volgens de regering gerechtvaardigd gezien de betekenis van de vaste adviescolleges (en hun "vaak zeer invloedrijke adviezen") op menig terrein van wetgeving en bestuur.

In het wetsvoorstel bestaat de afzonderlijke bepaling inzake adviesorganen uit zeven artikelen. De eerste vier artikelen hebben betrekking op de Raad van State en de Algemene Rekenkamer; de laatste drie artikelen gaan daarentegen over adviesorganen in het algemeen. Deze artikelen zijn in het wetsvoorstel als volgt geformuleerd:

"Artikel 4.5.

Vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk worden ingesteld bij of krachtens de wet.

Artikel 4.6.

1. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de in dit hoofdstuk bedoelde colleges.
2. Bij of krachtens de wet kunnen aan deze colleges ook andere dan in dit hoofdstuk genoemde taken worden opgedragen.

Artikel 4.7

1. De adviezen van de in dit hoofdstuk bedoelde colleges worden

openbaar gemaakt volgens de regels bij de wet te stellen.

2. Adviezen, uitgebracht ter zake van voorstellen van wet die door of vanwege de Koning worden ingediend, worden, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen, aan de Staten-Generaal overgelegd."

In de toelichting op deze artikelen wordt een aantal kanttekeningen gemaakt. Bij artikel 4.5. wordt opgemerkt dat anders dan in het huidige artikel 87 van de Grondwet, niet in het artikel is opgenomen dat vaste colleges advies geven "aan de regering". Dat laat de mogelijkheid open dat de wetgever adviesorganen kan instellen die anderen, bijvoorbeeld het parlement, van advies dienen. Daarnaast is de term "bijstand" in het wetsontwerp weggelaten omdat daarmee feitelijk niets anders bedoeld wordt dan advies. Wel is in het voorstel sprake van zaken van "wetgeving en bestuur". Dat houdt in dat adviesorganen van lagere openbare lichamen niet onder deze bepalingen vallen. Tenslotte wordt in het artikel aangegeven dat adviesorganen bij of krachtens de wet ingesteld dienen te worden. Daarmee is de ook in artikel 87 gegeven mogelijkheid tot delegatie met betrekking tot de instelling van adviesorganen gehandhaafd.

In het eerste lid van artikel 4.6. wordt de wetgever opgedragen de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van adviesorganen te regelen. Daarbij is delegatie toegelaten. Dat houdt in dat de wetgever de vrijheid is gelaten regels met betrekking tot inrichting, samenstelling en bevoegdheid in een algemene wet neer te leggen, dan wel in de instellingswetten van afzonderlijke adviesorganen. Een algemene wet is tot dusver niet tot stand gekomen, maar deze bepaling laat de mogelijkheid daartoe wel open. In het tweede lid van artikel 4.6. is tot uitdrukking gebracht dat aan adviesorganen naast hun adviserende taak ook nog andere taken kunnen worden opgedragen.

In artikel 4.7. worden tenslotte twee bepalingen inzake de openbaarheid van adviezen gegeven. In het eerste lid staat daarbij het beginsel van de openbaarmaking van adviezen voorop. Deze bepaling geeft niet aan op welke wijze de openbaarmaking van de adviezen dient te geschieden. De openbaarmaking is mogelijk door het drukken van de adviezen of door het ter inzage leggen. Door te spreken van adviezen die "openbaar gemaakt" dienen te worden, wordt uitgedrukt dat de adviezen in de openbaarheid moeten worden gebracht. Dat houdt in dat bijvoorbeeld aan ter inzage legging op de een of andere manier bekendheid moet worden gegeven. Waar in het eerste lid van artikel 4.7. wordt gesproken over adviezen in het algemeen (waaronder ook wetgevingsadviezen vallen), wordt in het tweede lid nog eens afzonderlijk gewezen op de openbaarmaking van wetgevingsadviezen. Daar gaat de opvatting achter schuil, dat wetgevingsadviezen in sterkere mate nog dan de overige adviezen openbaar gemaakt moeten worden. Voor de in dit wetsontwerp gehanteerde formulering wordt aangesloten op artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur dat betrekking heeft op adviesorganen.

Door de in dit wetsontwerp gehanteerde formulering (met name van artikel 4.7.), wordt aangesloten bij een andere rechtsregel, die kan worden genoemd als randvoorwaarde voor het gevoerde en nog te voeren beleid met betrekking tot adviesorganen. Deze regel is terug te vinden in de per 1 mei 1980 in werking getreden Wet openbaarheid van bestuur. Het artikel in deze wet, dat betrekking heeft op adviesorganen luidt als volgt:

"Artikel 3

1. Onverminderd het elders bij de wet omtrent openbaarmaking bepaalde draagt Onze Minister wie het rechtstreeks aangaat zorg voor het openbaar maken, zo nodig en mogelijk met toelichting, van adviezen met het oog op het te vormen beleid aan de centrale overheid uitgebracht door niet-ambtelijke adviescommissies. Openbaarmaking heeft plaats uiterlijk binnen dertig dagen nadat deze adviezen zijn ontvangen.

2. Niet-ambtelijke adviescommissies zijn colleges, die tot taak hebben Ons of Onze Ministers te adviseren en waarvan geen ambtenaren lid zijn, tot wier functie behoort het adviseren van de Minister, onder wie zij ressorteren, over de problematiek, waarvoor de adviescommissie is ingesteld.

Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviescommissie worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd.

3. Adviezen kunnen worden openbaar gemaakt door deze:

- a. op te nemen in een algemeen verkrijgbare uitgave,
- b. afzonderlijk uit te geven en algemeen verkrijgbaar te stellen,
- c. ter inzage te leggen, kopie ervan te verstrekken of uit te lenen.

4. Van de openbaarmaking wordt mededeling gedaan in de Nederlandse Staatscourant."

Tenslotte kan in dit verband nog worden gewezen op de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van adviesorganen. Hoewel externe adviesorganen niet tot de eigenlijke rijksdienst behoren (8), is de minister wél verantwoordelijk voor het naar behoren functioneren van het adviescollege overeenkomstig de in de instellingsregeling opgedragen taak als regeringsadviescollege. Dit komt niet alleen tot uiting in kwesties als benoeming en ontslag van de leden, apparaatzorg en financiële voorzieningen maar het houdt óók in dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen voor het voortbestaan van een regeringsadviescollege, dat in feite niet meer als zodanig functioneert.

Zolang het adviescollege als regeringsadviescollege blijft voortbestaan is de minister verantwoordelijk voor de adviesaanvragen en het tijdstip waarop respectievelijk de bewoordingen waarin deze geschieden, tenzij een wettelijk voorschrift daarover een uitdrukkelijke regeling bevat. De ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich echter niet uit tot de inhoudelijke aspecten van de werkzaamheden van adviesorganen.

4.4. Algemeen (rijks-)beleid ten aanzien van adviesorganen

Voor zover kan worden nagegaan, komt het algemene beleid dat gevoerd wordt ten aanzien van adviesorganen, voor een deel naar voren in de volgende documenten:

- Aanwijzingen inzake adviesorganen; Algemene aanwijzingen voor de rijksdienst inzake Adviesorganen; vastgesteld op 31 oktober 1978.
- Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur; Algemene aanwijzingen voor de rijksdienst inzake openbaarheid van bestuur vastgesteld op 21 december 1979.
- Spelregels; Vrouwen in commissies, adviescolleges en regeringsdelegaties; vastgesteld door het Ministerie van CRM in januari 1980.
- Aanwijzingen inzake contacten tussen kamercommissies en ambtenaren en tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges; vastgesteld op 14 juli 1980.

Hierna worden enkele hoofdlijnen uit deze documenten naar voren gehaald.

4.4.1. "Aanwijzingen inzake adviesorganen"

Voor 1977 is er, afgezien van het opnemen van artikel 87 in de Grondwet, nauwelijks sprake geweest van een expliciet geformuleerd algemeen (of interdepartementaal) beleid ten aanzien van adviesorganen. Pas naar aanleiding van de aanbevelingen, die de W.R.R. in haar rapporten over externe adviesorganen heeft geformuleerd heeft de Ministerraad in februari en december 1977 een aantal voorlopige beslissingen genomen met betrekking tot het te voeren beleid ten aanzien van adviesorganen. Deze beslissingen hielden onder andere in dat een begin zou worden gemaakt met een reglementering in de vorm van Algemene aanwijzingen voor de rijksdienst. Het ontwerpen van een organieke wet bleek (nog) niet mogelijk.

De aanwijzingen inzake adviesorganen zijn uiteindelijk in oktober 1978 "bij besluit van de minister-president in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers" vastgesteld. Bijlage 4.1. bevat een enigszins ingekorte versie van deze aanwijzingen.

Daaruit komt naar voren dat de aanwijzingen een aantal dwingende regels bevatten die betrekking hebben op de instelling van nieuwe adviesorganen. Naast de verplichting tot wettelijke instelling, dient bij de instelling ook de taakomschrijving van het orgaan en de redenen waarom de instelling noodzakelijk is te worden genoemd. Bij een tijdelijk (ad hoc) adviesorgaan dient daarbij dan nog de termijn te worden aangegeven, waarbinnen men verwacht dat het orgaan zijn taak heeft voltooid. Met betrekking tot de inrichting en samenstelling wordt een aantal (vrijblijvende) suggesties gedaan; slechts ten aanzien van het stemrecht van ambtelijke leden worden in de aanwijzingen bindende regels gesteld.

Voorts worden met betrekking tot de werkwijze en bevoegdheden van het nieuw in te stellen adviesorgaan in de aanwijzingen slechts suggesties gedaan, terwijl ook de aanwijzing ten aanzien van de inschakeling van adviesorganen (tijdstip, volgorde en termijn) geen bindende regels

bevat.

Een voorzichtige aanzet tot beheersing van het stelsel wordt echter weer wel verplicht voorgeschreven. In de eerste plaats is de Minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor de publikatie van een tweejaarlijks overzicht van de adviesorganen van de centrale overheid. In de tweede plaats dient de stafafdeling Grondwetszaken van dit ministerie (9) uit hoofde van de zorg voor artikel 87 van de Grondwet te worden betrokken bij de voorbereiding van de instellingsregelingen van externe adviesorganen.

Tegelijkertijd kan deze stafafdeling er op toezien dat de aanwijzingen worden nageleefd. Hiermee heeft de Minister van Binnenlandse Zaken er dus (weer) een coördinerende taak bij gekregen.

4.4.2. "Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur"

In de in december 1979 vastgestelde Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur, wordt (in twee paragrafen) aandacht besteed aan het openbaar maken van adviezen van niet-ambtelijke commissies en aan het verstrekken van informatie over adviesorganen ingevolge artikel 2 van de wet. In bijlage 4.2 zijn kort de belangrijkste aanwijzingen voor adviesorganen in dit verband weergegeven.

Deze aanwijzingen reguleren in eerste instantie de openbaarheid van adviezen, instellingsregeling en jaarverslagen van volledig niet-ambtelijke adviesorganen. In principe berust de verantwoording voor de openbaarmaking bij de minister die voor het onderwerp waarover het advies gaat, de eerste verantwoordelijkheid draagt (dat hoeft dus niet altijd de eerste ondertekenaar van de instellingsbeschikking te zijn).

Hoewel de plicht tot openbaarmaking in principe slechts geldt voor volledig niet-ambtelijke adviesorganen, dienen de verantwoordelijke ministers volgens de aanwijzingen echter ook te overwegen of de adviezen van overwegend niet-ambtelijke adviesorganen ingevolge artikel 2 van de W.O.B. niet openbaar gemaakt moeten worden.

4.4.3. "Spelregels"

In januari 1980 zijn door het ministerie van CRM spelregels vastgesteld voor het opnemen van vrouwen in onder andere adviesorganen. Deze spelregels zijn in bijlage 4.3. weergegeven.

Uitgangspunt voor deze spelregels is, dat in elk adviesorgaan vrouwen zitting dienen te hebben. De insteller van een adviesorgaan moet daarbij streven naar "een getalsverhouding van mannen en vrouwen, die adequaat is aan het onderwerp(en) waarvoor de commissie of het adviescollege is ingesteld".

Bij het zoeken naar niet-ambtelijke vrouwelijke kandidaten zou gebruik kunnen worden gemaakt van de mogelijkheden van de Emancipatie Commissie en van de Nederlandse Vrouwen Raad en andere groeperingen uit de vrouwenbeweging, alsook van het door de Emancipatie Commissie voorgestelde "bekwaamhedenregister".

Vrouwen kunnen daarbij worden benoemd op grond van deskundigheid op het gebied van de emancipatie, op grond van een bepaalde vakdeskundigheid en als vertegenwoordigster van een bepaalde vrouwenorganisatie of -groepering (deze drie gezichtspunten sluiten elkaar vanzelfsprekend niet uit).

4.4.4. "Aanwijzingen inzake contacten tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges"

Door deze aanwijzingen wordt een poging gedaan duidelijkheid te scheppen ten aanzien van de te volgen gedragslijn bij verzoeken om contacten tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges of eenvoudig gezegd in de relatie tussen Kamer en adviesorganen. Voor directe contacten tussen adviesorganen en Kamer pleit het feit dat daardoor de Kamer wellicht beter in staat is zijn controlefunctie ten opzichte van de regering uit te oefenen. Daar wordt tegenover gesteld dat dergelijke contacten kunnen leiden tot een onvolledig of scheef beeld van het te voeren regeringsbeleid.

Uitgangspunt voor deze aanwijzingen is geweest dat bij de beoordeling van de verzoeken om contacten het belang van meer directe informatieverschaffing aan het parlement moet worden afgewogen tegen de handhaving van het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid voor regeringsadviescolleges (voor zover ministers op hun functioneren invloed kunnen uitoefenen).

Dit heeft geleid tot aanwijzingen waarbij de minister in eerste instantie zelf kan beoordelen of van een aantasting van de ministeriële verantwoordelijkheid sprake kan zijn. In de aanwijzingen is met het oog daarop voorgeschreven dat alle verzoeken om contacten aan de minister moeten worden voorgelegd. Dat neemt niet weg dat het parlement uiteindelijk uit kan maken of de minister tot een juiste beoordeling gekomen is. De aanwijzingen inzake de contacten tussen Kamer en adviesorganen zijn in bijlage 4.4. weergegeven.

In zijn beschouwing over deze aanwijzingen merkt Kan op dat in dit verband de vraag gesteld kan worden, welke de grondslag is waarop de bevoegdheid van de minister-president tot het vaststellen van aanwijzingen als de onderhavige kan stoelen, met name voor zover het betreft regeringsadviescolleges, welke krachtens artikel 87 van de Grondwet zijn ingesteld (10).

In de inleiding van de aanwijzingen wordt daarover opgemerkt dat regeringsadviescolleges niet behoren tot de eigenlijke rijksdienst en dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren zich niet uitstrekt tot de inhoudelijke aspecten van haar werkzaamheden. Daarom wordt in die inleiding dan ook geconcludeerd dat deze aanwijzingen ten opzichte van de regeringsadviescolleges geen bindende voorschriften zijn maar dat ze beschouwd moeten worden als richtlijnen waarvan de naleving sterk wordt aanbevolen.

4.5. Departementaal beleid ten aanzien van adviesorganen

Om enig inzicht in het beleid dat op verschillende departementen wordt gevoerd ten aanzien van adviesorganen te krijgen, is in eerste instantie navraag gedaan bij de zgn. contactfunctionarissen voor adviesorganen. Uit de gegevens die door deze functionarissen werden verstrekt komt naar voren dat op de meeste departementen nog geen of nauwelijks sprake was van een expliciet geformuleerd adviesorganenbeleid. Bij veel departementen is pas aandacht ontstaan voor de onder die departementen ressorterende adviesorganen, naar aanleiding van het onderzoek van de W.R.R. Alle departementen werden toen geconfronteerd met hun "eigen deel" van het stelsel van externe adviesorganen. Desalniettemin hebben de resultaten van het W.R.R.-onderzoek en het mede daarop gebaseerde, inmiddels ontwikkelde algemene beleid ten aanzien van adviesorganen slechts bij een paar departementen geleid tot een expliciet geformuleerd departementaal beleid ten aanzien van adviesorganen.

Onderwijs en Wetenschappen is een voorbeeld van zo'n departement waar geprobeerd is het departementale beleid vast te leggen. Daartoe zijn op dat departement in juni 1979 en juli 1980 de "Richtlijnen met betrekking tot de instelling en samenstelling van externe commissies en groepen met een beleidsadviserende taak, alsmede met betrekking tot de toekenning van faciliteiten daaraan" respectievelijk de "Regeling openbaarheid Onderwijs en Wetenschappen" vastgesteld.

Die "Richtlijnen" bevatten bijvoorbeeld regels voor de te volgen procedure bij het instellen van adviesorganen, voor de samenstelling en voor het toekennen van faciliteiten.

Een samenvatting van deze "Richtlijnen" is te vinden in bijlage 4.5.

Nogmaals wordt echter benadrukt dat Onderwijs en Wetenschappen hiermee een uitzondering is. Ten tijde van de inventarisatie voor dit onderzoek ontbraken dergelijke documenten op verreweg de meeste departementen.

4.6. Beleidspraktijk

In de vorige twee paragrafen zijn aan de hand van een aantal documenten enige algemene (rijks-) en departementale beleidsintenties naar voren gebracht.

Daarmee is echter nog niet aangegeven in hoeverre die intenties in de adviespraktijk doorwerken, terwijl er ook een beleid kan worden gevoerd, dat niet in documenten is vastgelegd.

In deze paragraaf zal aandacht worden besteed aan die vraag. Daarbij zal ook weer een onderscheid gemaakt worden tussen de "algemene" en de departementale situatie.

4.6.1. De algemene beleidspraktijk

In de eerste plaats is aan de hand van het overzicht van Binnenlandse Zaken vastgesteld, dat er van de voorgeschreven wettelijke instelling door de jaren heen weinig is terecht gekomen. Bijlage 2.9 laat zien dat slechts 104 van de 373 adviesorganen bij Wet zijn ingesteld.

Dat het er voor wat betreft de wettelijke instelling, ook na het onderzoek van de W.R.R. inzake adviesorganen niet beter op is geworden, toont bijlage 2.10.

Van de 11 in de periode van 1 januari 1978 tot 1 augustus 1979 nieuw ingestelde adviesorganen is er geen één bij Wet ingesteld.

Over de gevolgen van de aanwijzingen inzake adviesorganen, de aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur, de "Spelregels" en de aanwijzingen inzake contacten tussen adviesorganen en kamercommissies kan, omdat de gehanteerde gegevens betrekking hebben op de situatie per 1 augustus 1979, weinig concreets gezegd worden. Wel kan een indruk worden gegeven van de situatie met betrekking tot een aantal onderwerpen op dat tijdstip (eventueel aangevuld met een aantal indrukken over de toestand na 1 augustus 1978 (11)).

Afgaande op het aantal adviesorganen waarvan de instelling is aangemeld bij de Stafafdeling Grondwetszaken lijkt het aantal adviesorganen nog steeds toe te nemen; de progressie in de groei lijkt echter (iets) te zijn afgenomen.

Van de bij Grondwetszaken aangemelde adviesorganen voldeden de meeste aan de in de aanwijzingen gestelde dwingende voorwaarden. De vraag is echter of wel alle ingestelde adviesorganen zijn aangemeld. De indruk bestaat dat op departementen waar - mede door de activiteiten van de contactfunctionarissen voor adviesorganen (zie ook 4.6.2) - wat meer aandacht wordt geschonken aan de adviesorganenproblematiek, alle instellingsbesluiten worden doorgespeeld naar de Stafafdeling Grondwetszaken.

Hoewel deze afdeling niet actief zoekt naar gevallen waarin de aanwijzingen niet worden opgevolgd, bestaat de indruk dat met name op de departementen waar de belangstelling voor de adviesorganenproblematiek geringer is (of waar zelfs de inhoud van de aanwijzingen nauwelijks bekend is), adviesorganen buiten haar om worden ingesteld.

In dat licht kan ook de opmerking van een contactfunctionaris gezien worden, dat door de grote rompslomp die de formele instelling van adviesorganen nu met zich meebrengt op zijn departement een voorkeur is ontstaan voor het werken met informele adviesorganen (soms op ad-hoc basis).

Of deze reactie op de aanwijzingen wenselijk is mag - gezien de oncontroleerbaarheid van die informele constructies - worden betwijfeld.

Ook de vraag in hoeverre de aanwijzingen inzake de openbaarheid van bestuur doorwerken, is nog weinig bekend. Wel kan worden opgemerkt dat in het onderzoek van de WRR naar voren is gekomen, dat in 1974 al bijna vijftig procent van het totale aantal externe adviesorganen (dus inclusief de overwegend niet-ambtelijke adviesorganen) openbaar adviseerde. Als bedacht wordt dat per 1 augustus 1979 bijna 44 procent van de adviesorganen volledig niet-ambtelijk was, dan mag verwacht worden dat deze aanwijzingen niet al te grote problemen zullen opleveren (uitgezonderd voor enkele onder de noemer adviesorgaan gerekende overlegorganen).

Hoewel (ook in het overzicht van Binnenlandse Zaken) geen gegevens bekend zijn over de deelname van vrouwen in adviesorganen, is wel zeker dat deze nog steeds zijn ondervertegenwoordigd. Op de meeste departementen wordt in dat verband gewezen op het geringe aantal geschikte en beschikbare vrouwelijke kandidaten. Het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen is daarop een uitzondering.

Over de aanwijzingen inzake contacten tussen adviesorganen en de Kamer kan worden opgemerkt dat deze tot stand zijn gekomen naar aanleiding van de parlementaire discussie bij de instelling van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne.

Navraag bij parlementariërs wijst uit dat met name de PvdA zich tegen de in deze aanwijzingen vastgestelde regels verzet. De CDA- en VVD-kamerleden zijn van mening dat deze regels, in de in de aanwijzingen gekozen vorm, best werkbaar zijn; een adviesaanvraag van een kamercommissie zal volgens hen via de minister ook altijd gehonoreerd worden. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft daarmee onverlet (iets waar in dit verband met name de VVD aan hechtte).

Voor zover kan worden nagegaan is er buiten de in de hiervoor behandelde documenten naar voren gebrachte beleidsintenties en de uitwerking daarvan nauwelijks sprake van ander beleid met betrekking tot adviesorganen.

Er kan in dit verband nog slechts worden gewezen op de bijeenkomsten van contactfunctionarissen voor adviesorganen.

Wellicht mede door de geringe belangstelling voor de adviesorganenproblematiek of de drukke werkzaamheden van sommigen van hen, komt in deze bijeenkomsten slechts de samenstelling van het overzicht van adviesorganen aan de orde.

4.6.2 Departementale beleidspraktijk

Gezien het tijdstip waarop bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen de "Richtlijnen" en de "Regeling" zijn vastgesteld, zijn er ook hier weinig concrete uitspraken te doen over de vraag in hoeverre deze beleidsdocumenten gevolgen hebben gehad voor de adviesorganenpraktijk op het ministerie.

Wel kan hier worden opgemerkt dat - hoewel niet neergelegd in schriftelijke regelingen - op enkele departementen wel aanzetten zijn terug te vinden voor een departementaal adviesorganenbeleid. Zo is op het ministerie van Binnenlandse Zaken in samenwerking met het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen een begin gemaakt met het (gecomputeriseerd) bijhouden van gegevens over het departementale stelsel van adviesorganen.

Verder is er een aantal departementen - waaronder het ministerie van Financiën en het ministerie van Landbouw en Visserij - waar weliswaar niet schriftelijk vastgelegd, toch een (afwegings)procedure wordt gevolgd bij de instelling van nieuwe adviesorganen.

Veelal zijn het de contactfunctionarissen voor adviesorganen die op deze departementen op dit punt functioneren als initiator en centraal punt. Door de geringe belangstelling bij de politieke en ambtelijke top van de departementen voor de adviesorganenproblematiek (12) en het nauwelijks aanwezige besturingsinstrumentarium, is het voor deze contactfunctionarissen ook moeilijk om te komen tot beheersing van het departementale stelsel van adviesorganen.

Op de meeste departementen is echter nog helemaal geen sprake van beheersing, in welke vorm dan ook.

De contactfunctionarissen functioneren op deze departementen uitsluitend als coördinatie- en referentiepunt ten behoeve van de samenstelling van het om de twee jaar door het ministerie van Binnenlandse Zaken uit te brengen Overzicht van adviesorganen.

Het ontbreken van departementaal beleid komt verder, onder andere naar voren in de - afgezien van de wettelijke verplichting daartoe - willekeurige inschakeling van adviesorganen en het veelal ontbreken van regels met betrekking tot de follow-up van adviezen.

Ook het opheffen van niet meer functionerende adviesorganen wordt - uitgezonderd de opheffing van de door de WRR genoemde "slapende" adviesorganen - slechts op enkele departementen in de gaten gehouden.

4.7 Conclusie

Globaal lijkt uit de inventarisatie van documenten , waarin de algemene beleidsintenties ten aanzien van adviesorganen naar voren komen, te mogen worden opgemaakt dat deze intenties zijn gebaseerd op vier "uitgangspunten":

- Artikel 87 van de Grondwet (en artikel 4.5. tot en met 4.7. van het wetsontwerp voor een nieuwe grondwettelijke bepaling);
- Artikel 3 van de Wet openbaarheid bestuur;
- De aanbevelingen van de WRR;
- De ministeriële verantwoordelijkheid.

Het beleid spitst zich vooral toe op een aantal "structurele" aspecten zoals instelling, taakopdracht, samenstelling, procedures en openbaarheid. Dat wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het feit dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze colleges zich niet uitstrekt tot meer inhoudelijke aspecten.

Het is in dit verband in de eerste plaats opvallend dat de algemene beleidsintenties vooral betrekking hebben op nieuw in te stellen adviesorganen. Van beheersing van eenmaal ingestelde adviesorganen is nauwelijks sprake.

In de tweede plaats ontbreekt een departementale uitwerking van de algemene beleidsintenties nagenoeg. Dit lijkt onder andere te worden veroorzaakt door het ontbreken van een formeel orgaan dat belast is met de bepaling en uitvoering van het departementale beleid ten aanzien van adviesorganen. (Enkele uitzonderingen daargelaten, functioneren de contactfunctionarissen in ieder geval niet als zodanig. Ze zijn daarvoor overigens ook niet aangesteld.)

5. Slotopmerkingen

In de voorgaande hoofdstukken is een aantal aspecten van wat de "adviesorganen-problematiek" genoemd zou kunnen worden in beeld gebracht. De hoofdpunten van dit beeld worden hierna weergegeven.

Hoofdpunten:

- de groei in het aantal adviesorganen is - afgezien van de door de W.R.R. voorgestelde opheffing van slapende adviesorganen - nog steeds aanwezig (al neemt die groei iets af);
- er is feitelijk geen sprake van een stelsel van externe adviesorganen. Veeleer kan gesproken worden van een aantal departementale stelsels van adviesorganen. De samenhang tussen deze stelsels lijkt betrekkelijk zwak;
- het is de vraag of het zinvol is alle adviesorganen over één kam te scheren. Wellicht maakt het op verschillen in taak, instelling en samenstelling gebaseerde onderscheid tussen sectorale en boven-sectorale adviesorganen een gedifferentieerder benadering mogelijk;
- het zijn met name de "eigen" departementen en de "bijbehorende maatschappelijke organisaties" die door hun vertegenwoordigers een belangrijke rol spelen in het (intern en extern) functioneren van adviesorganen. Er lijkt in die zin sprake te zijn van een (verkokerde) verstrengeling tussen "vierde en vijfde macht".
- door de in een groot deel van de adviesorganen aanwezige departementale (zelfs vaak sectorale) oriëntatie en de gerichtheid op deelbelangen, lijkt een meer algemene belangenafweging in de knel te komen;
- door de omstandigheid dat er gevestigde belangen mee zijn gemoeid blijkt het in veel gevallen moeilijk te zijn wijzigingen aan te brengen in de samenstelling van afzonderlijke adviesorganen. De verwachting is dat een zelfde moeilijkheid zich zal voordoen bij het doorvoeren van structurele wijzigingen in de stelsels van adviesorganen;
- voor de rijksdienst vormen adviesorganen een veel gehanteerd instrument om informatie van en/of over actors uit zijn omgeving te verkrijgen. Daarnaast spelen echter sommige adviesorganen (soms gelijktijdig) een belangrijke rol bij de legitimering van beleid tegenover actors uit de omgeving;

- adviesorganen vormen voor maatschappelijke organisaties en lagere overheden een belangrijk middel om informatie te verzamelen over het adviesvragende deel van de overheid (en over elkaar). Daarnaast bieden adviesorganen deze actors de mogelijkheid om een meer of minder grote invloed uit te oefenen op de totstandkoming van beleid;
- in adviesorganen krijgt slechts een deel van de bij een bepaalde problematiek betrokken actors de kans zijn stem te laten horen. Met name de niet-georganiseerde burger en de minder sterk georganiseerde belangen staan buiten spel;
- in het functioneren van een adviesorgaan en van zijn individuele leden doen zich verschillende knelpunten voor. Een belangrijk deel daarvan vloeit voort uit de (nog steeds toenemende) belangentegenstellingen tussen de betrokken actoren. Een ander deel heeft te maken met de soms onduidelijke relatie tussen vertegenwoordigers en hun achterbannen;
- het algemene beleid ten aanzien van adviesorganen is in hoofdlijnen gericht op nieuw in te stellen adviesorganen. Beheersing van de bestaande stelsels (bijvoorbeeld in de vorm van een (her)structurering) ontbreekt;
- voorzover er een algemeen beleid wordt gevoerd ten aanzien van adviesorganen wordt dit slechts in enkele gevallen voortgezet in een departementaal beleid. Dat komt onder andere tot uitdrukking in het ontbreken van een formeel aangewezen organisatorische eenheid die belast is met het voeren van een departementaal beleid. Dat is er mede de oorzaak van dat bijvoorbeeld veelal een beheersing van "de factor tijd"; een regeling van de follow-up van de adviezen en een afgewogen inschakeling ontbreken.

In haar eerste rapport geeft de commissie aan dat ze in haar beschouwing over adviesorganen met name in wil gaan op de rol die dergelijke organen aan de invoerkant van de centrale overheid spelen.

In het bijzonder zal de commissie in dat verband letten op de rol van adviesorganen in het proces van signalering en selectie. De uitkomsten van het op deze aspecten van de invoer gerichte onderzoek naar adviesorganen, zullen daarbij door de commissie worden bezien tegen de achtergrond van de criteria "toegankelijkheid" (voor de signalering) en "evenwichtigheid" (voor de selectie). Deze criteria worden door de commissie tegelijkertijd gebruikt als uitgangspunten voor door haar te formuleren aanbevelingen.

Dat houdt in dat de hierna geformuleerde aanbevelingen tegen de achtergrond van de bovenstaande overwegingen dienen te worden bezien. Daarbij worden twee kanttekeningen gemaakt.

Uit het in de voorgaande hoofdstukken beschreven onderzoek is naar voren gekomen dat de rol van adviesorganen in veel gevallen niet beperkt blijft tot het proces van signalering en selectie. Adviesorganen blijken voor de rijksdienst (met name voor de departementen) ook een belangrijke rol te spelen bij de beleidslegitimering. In die zin is het inschakelen van adviesorganen voor de rijksdienst ook een "besturingsinstrument". Dat heeft tot gevolg dat ook het criterium "flexibiliteit" gehanteerd zou moeten worden.

Verder merkt de commissie zelf al op dat adviesorganen naast advisering nog andere taken kunnen vervullen. In dat verband wordt onder andere gewezen op de wetgevende, bestuurlijke en/of controlerende taken die sommige adviesorganen hebben. De hierna geformuleerde aanbevelingen hebben alleen betrekking op adviesorganen voor zover ze adviseren.

Aanbevelingen ten aanzien van adviesorganen

A. Naast het inmiddels ontwikkelde voornamelijk procedurele algemene beleid ten aanzien van adviesorganen zal een meer structureel algemeen beleid ontwikkeld moeten worden. Zowel het meer procedurele als het meer structurele algemene beleid zal niet alleen op nieuw in te stellen adviesorganen dienen te zijn gericht; ook de bestaande adviesorganen zouden daarin betrokken moeten worden. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan de volgende stappen:

1. het in overleg met de betrokken departementen (her)structureren van het stelsel (de stelsels) van adviesorganen door:

a. het per hoofdbeleidsgebied aanwijzen van één (of enkele) 'integrerende adviesorganen'. Daarvoor kan gedacht worden aan enkele van de al bestaande boven-sectorale adviesorganen (SER, RARO, CRMH, HRWB, etc.). De samenstelling van dergelijke organen dient zodanig te zijn dat naast de behartiging van deelbelangen ook een algemener belangenafweging kan plaatsvinden. Met het oog daarop zou de benoeming van kamerleden tot de mogelijkheden (moeten) behoren. Een dergelijk adviesorgaan zou daarbij regelmatig moeten worden beoordeeld op de representativiteit van zijn samenstelling (daarbij kan onder andere gebruik worden gemaakt van de door de SER geformuleerde criteria).

Voorts zouden (formele) regels moeten worden gesteld met betrekking tot de inschakeling van deze organen. In dat verband moet met name aandacht besteed worden aan het tijdstip van inschakeling, de duur van het adviseringsproces, het adres van de adviezen en een reactie op de adviezen;

b. het per hoofdbeleidsgebied opheffen en/of samenvoegen van sectorale adviesorganen. Zonodig kunnen taken worden overgenomen door in te stellen onderraden van de integrerende adviesorganen of door ad-hoc organen (de instelling van de laatste categorie adviesorganen dient gebonden te zijn aan een vaste termijn);

2. het creëren (eigenlijk formaliseren) van een overlegstructuur tussen de integrerende adviesorganen. De W.R.R. kan daarbij een belangrijke rol spelen;

3. het openen van de mogelijkheid dat de integrerende raden direct de kamer kunnen adviseren;

4. het beheersen van "de factor tijd" door het aan een tijdslimiet binden van het adviseringsproces en het gelijkschakelen van het adviseringsproces met bijvoorbeeld de kamerbehandeling van nota's;

5. het terugbrengen van de ambtelijke invloed in zowel sectorale als boven-sectorale organen door het ontnemen van stemrecht aan ambtenaren en het in omvang terugbrengen van ambtelijke afvaardigingen. Daardoor vallen in principe alle adviesorganen onder de W.O.B. (Mede met het oog daarop dient een onderscheid te worden gemaakt tussen advies- en overlegorganen);
 6. het schriftelijk vastleggen van het algemene regeringsbeleid inzake adviesorganen;
 7. het aanwijzen van een organisatiedeel (van Binnenlandse Zaken) dat belast wordt met de uitvoering van het algemene beleid inzake adviesorganen en daartoe de noodzakelijke bevoegdheden/middelen krijgt.
- B. Het algemene beleid inzake adviesorganen dient een (nu nog nauwelijks aanwezig) departementaal vervolg te krijgen (door de sterk departementale oriëntatie in het huidige stelsel lijkt dit een eerste vereiste). Dit departementale beleid kan gestalte krijgen door:
1. het insamenwerking met het "centrale punt" doorvoeren van de herstructurering van het departementale stelsel (opheffen c.q. samenvoegen van sectorale adviesorganen);
 2. het uitwerken en toezien op de naleving van het algemene beleid (met name ten aanzien van de tijd; de ambtelijke inbreng);
 3. het toezicht op een tijdige inschakeling, de aanwezigheid van een duidelijk advies en de formulering van een reactie;
 4. het schriftelijk vastleggen van het departementale beleid inzake adviesorganen;
 5. het aanwijzen van een organisatiedeel dat belast wordt met de uitvoering van het departementale beleid inzake adviesorganen.
- C. Naast een expliciet adviesorganen-beleid, dient in de rijksdienst meer aandacht besteed te worden aan andere vormen van contact met de omgeving. Met name de burger en de minder sterk georganiseerde belangen kunnen op die manier "aan de bak komen". (In dat verband wordt verwezen naar de achtergrondstudie over "signalering en selectie".)

Hoofdstuk 1

- (1) Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst; Zou Thorbecke nu tevreden zijn?, rapport nr. 1; 's-Gravenhage, 1979.
- (2) Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst; Weinigen denken dat het goed gaat, rapport nr. 2; 's-Gravenhage, 1980.
- (3) Commissie Hoofdstructuur; o.c. 1980.
- (4) In de begeleidingscommissie hadden zitting: dr. A.J.G.M. Bekke, dr. J.W. van der Dussen, prof.dr. J. Kooiman en mr. H.D. Tjeenk Willink (voorzitter). Na verloop van tijd is ook met dr. Ph.A. Idenburg over het onderzoek van gedachten gewisseld. De onderzoeker is de leden van de begeleidingscommissie en de heer Idenburg erkentelijk voor hun stimulerende bijdragen aan zijn werkzaamheden.
- (5) 1 januari 1976 is de peildatum geweest voor het onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid naar adviesorganen. Zie o.a. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid; 's-Gravenhage, 1976 en Externe adviesorganen van de centrale overheid; 's-Gravenhage, 1977.
- (6) Ministerie van Binnenlandse Zaken; Overzicht adviesorganen van de centrale overheid; 's-Gravenhage, 1979.
- (7) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, o.c. 1976 en 1977.
- (8) Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst; o.c. 1979.
- (9) J. Kooiman; Koers sturen (oratie); Delft, 1976.
- (10) Algemene Aanwijzingen voor de Rijksdienst, Aanwijzingen inzake Adviesorganen, 's-Gravenhage, 1979.
- (11) Zie hiervoor onder andere: Minister van Binnenlandse Zaken; o.c. 1979, pp IX-X.
- (12) C. Brevoord, H. van Dongen en A. Maas; Verstoord administreren, in druk, 1981.
- (13) De commissie heeft, op basis van een aantal uit de diverse onderzoeksvoorstellen voortkomende criteria in een viertal directies en hun maatschappelijke omgeving onderzoek laten verrichten. Daarbij is getracht een zekere spreiding over de rijksdienst te verkrijgen door voor ieder van de vier voornaamste facetten van het rijksbeleid - te weten het bestuurlijke, het sociaal-economische, het ruimtelijke en het sociaal-culturele facet - steeds een directie te selecteren. Bij het door Twijnstra en Gudde N.V. verrichtte veldwerk is gebruik gemaakt van hiervoor door verschillende onderzoekers opgestelde vragenlijsten. Deze vragenlijsten zijn weergegeven in W.J.P. Kok; Signalering en selectie; 's-Gravenhage, 1981.
- (14) Er is gebruik gemaakt van een analysetechniek die het mogelijk maakt bij een groot aantal respondenten de samenhang tussen verschillende scores 1, 2 en 3 op de verschillende verstoringen te ontdekken. Met behulp van deze techniek kan worden vastgesteld welke onderliggende variabelen de meetresultaten in eerste instantie bepalen. Zo'n onderliggende variabele wordt aangeduid met de term "factor"; hiernaar wordt deze techniek ook "factoranalyse" genoemd (normal varimax).

Met behulp van deze analysetechniek kan het aantal vragen waarmee men werkt teruggebracht worden, zonder verlies aan informatie. Elke factor is benoemd, al naar gelang de verstoringen, die op de betreffende factor laden.

Zie ook A.J.J.A. Maas en J. Kooiman; De departementen onder druk; 's-Gravenhage, 1981.

(15) De volgende cases zijn onderzocht:

Bij de Landinrichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij:

- de ontwikkeling van het natuurreservaat 'De Regulieren' in de ruilverkaveling in uitvoering "Lek en Linge";
- de subsidiëring van het tuinbouwproject Klazienaveen II.

Bij de Directie Overheidspersoneelszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken:

- de kwestie van het actief en passief kiesrecht van niet-georganiseerde ambtenaren in dienstcommissies;
- de aanvangssalariëring van jonge academici.

Bij de Directie Instrumenten Arbeidsvoorziening van het Ministerie van Sociale Zaken:

- de experimentele arbeidsprojecten voor jeugdige werklozen;
- de herziening wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten.

Bij de Directie Bijstandszaken van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk:

- de totstandkoming van het Bijstandsbesluit Landelijke Draagkrachtcriteria;
- de erkenningsprocedure met betrekking tot Boddaert-tehuizen (landelijke stichting dagcentra voor schoolgaande jeugd).

(16) Deze secundaire analyse werd verricht door N. Boerma, één van de leden van het "Haagse Machten-team". Voorzover mogelijk zijn in deze secundaire analyse de vragen uit de door Twijnstra en Guddes gehanteerde vragenkaart op grond van de in het Haagse Machten-onderzoek verzamelde gegevens beantwoord.

(17) Naast de in de andere noten vermelde literatuur is onder andere gebruik gemaakt van de volgende publikaties:

- Bestuurswetenschappen; themanummer over externe advisering van de centrale overheid; jg. 29, nr. 6, sept./okt. 1975.
- R.A. Chapman (ed.); The role of commissions in policymaking; Londen, 1973.
- Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (HRWB); Jaarverslag 1979, Den Haag, 1980.
- S.V. Hoogendijk-Deutsch en R. Samkalden; Advisering in het bestuursrecht, pre-adviezen voor de Vereniging voor Administratief Recht, 1978.
- C.A.J.M. Kortmann; Planning en Staatsrecht en A.J.M. van Tienen; Planning in Nederland meer bijzonder de planning op sociaal en cultureel gebied; inleidingen voor het congres "Planning en staatsrecht"; Tilburg, 1978.
- G. Langrod (ed.); La consultation dans l'administration contemporaine; Paris, 1972.
- W.R.R.; Adviseren aan de overheid (in de serie voorstudies en achtergronden), Den Haag, 1977.
- A.Ch.M. Rijnen en H.G. Robbers-Obbes; Externe adviesorganen van de centrale overheid in Engeland, West-Duitsland, België en Frankrijk.

Hoofdstuk 2

- (1) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; o.c., 1977.
- (2) Ministerie van Binnenlandse Zaken; o.c. 1979.
- (3) M.J. Koenen en J. Endepols; Verklarend handwoordenboek der Nederlandse taal; Groningen, 1971
- (4) In dit rapport worden deze organen in de meeste gevallen kortweg "adviesorganen" genoemd. Zoals later nog zal worden vermeld worden - tenzij anders vermeld - ook de zelfstandig adviserende sub-organen onder deze noemer gerekend.
- (5) In zowel het overzicht van de W.R.R. als in het overzicht van Binnenlandse Zaken zijn een aantal adviesorganen ten onrechte niet en een aantal ten onrechte wel opgenomen.
Een aantal mogelijke oorzaken is daarvoor aan te geven:
 - * Ten onrechte niet opgenomen in één of beide bestanden door:
 - het niet reageren van de secretarissen van de betreffende adviesorganen op een of beide, ten behoeve van de inventarisaties verspreide enquêtes;
 - het ten onrechte (4) classificeren van externe adviesorganen als interne adviesorganen door de W.R.R. en/of Binnenlandse Zaken;
 - het onder het "verkeerde" (5) departement rangschikken van een adviesorgaan door de W.R.R. en/of Binnenlandse Zaken;
 - het niet opnemen van adviesorganen die wel onder de gehanteerde begripsafbakening vallen.
 - * Ten onrechte wel opgenomen in een of beide bestanden door:
 - het ten onrechte classificeren van een intern adviesorgaan als een extern adviesorgaan door de W.R.R. en/of Binnenlandse Zaken;
 - het onder het "verkeerde" departement rangschikken van een extern adviesorgaan door de W.R.R. en/of Binnenlandse Zaken;
 - het opnemen van adviesorganen die niet onder de gehanteerde begripsafbakening vallen (bijvoorbeeld omdat het overlegorganen betreft).
- (6) Over het functioneren van de Adviescommissie voor de leerplanontwikkeling Wiskunde en de rol van de voorzitter (tevens enig lid) zijn door die voorzitter prof.dr. H. Freudenthal in het N.R.C. van 27 december 1980 in dat verband enkele verhelderende uitspraken gedaan.
- (7) Ook de plaatsvervangers zijn in het onderzoek als "leden" meegeteld. Daartoe is besloten op grond van een aantal interviews die in de aanloopfase zijn gehouden. Daarin kwam naar voren dat plaatsvervangers in een aantal adviesorganen meer werk verzetten dan de leden die ze moeten vervangen.
In de loop van het onderzoek kwam echter ook het tegenovergestelde naar voren, er waren plaatsvervangers die nog nooit een commissievergadering hadden bezocht.
- (8) Er is dus een verschil van 102 lidmaatschappen. Van die 102 "leden" zijn er 34 werkzaam bij het rijk, 3 bij lagere overheden, 1 bij het hoger onderwijs en 64 bij maatschappelijke organisaties.
- (9) Daarvoor is o.a. gebruik gemaakt van het "Overzicht adviesorganen van de centrale overheid" en de "Staatsalmanak 1978".
- (10) Dit zijn gelijk de adviesorganen die formeel onder de Wet Openbaarheid van Bestuur vallen. Overigens blijkt uit deze bijlage ook dat in het overzicht 10% (35) van het totale aantal zogenaamde externe adviesorganen ten onrechte extern wordt genoemd.

- (11) Voor een heldere uiteenzetting over de mogelijkheden (en onmogelijkheden) van een netwerkanalyse wordt verwezen naar H.M. Helmers e.a.; Graven naar macht; Amsterdam, 1975.

Hoofdstuk 3

- (1) Zie o.a. D.B. Truman; The governmental proces; New York, 1971.
- (2) Ph.P. Everts, e.a.; Samenstelling, functioneren en opvattingen van de Adviescolleges voor Buitenlandse Politiek, Ontwikkelings-samenwerking en Defensie, Transaktie 6, 1977 en P.R. Baehr e.a.; Eliten is buitenlandse politiek in Nederland; 's-Gravenhage, 1978.
- (3) Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst; o.c., 1979.
- (4) J. van Putten (red.); Haagse Machten; 's-Gravenhage, 1980.
- (5) Vgl. de termen "assets" (Etzioni) en "machtsbasisfactoren" (Kuypers).
- (6) Op dit aspect van advisering is onder andere al gewezen door G.H. Scholten in: De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid; Meppel, 1968.
- (7) Zie bijlage 1.1.
- (8) Ook een onderscheid van de leden naar leeftijd had eventueel gebruikt kunnen worden. In dat geval had een onderscheid moeten worden gemaakt tussen leden jonger dan 55 jaar en leden van 55 jaar en ouder.
- (9) Vereniging van directeurs van overheidsorganen voor sociale arbeid zoals gemeentelijke sociale diensten.
- (10) Zie: R.H.P.W. Kottman; Succes en Faalfactoren van Interdepartementale Commissies, Amsterdam, 1978.
- (11) Een onderscheid naar "ouderen" en "jongeren" leverde een significant verschil in scores op bij acht factoren.

Hoofdstuk 4

- (1) Voor de beschrijving is gebruik gemaakt van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; o.c., 1977.
- (2) Zie hierover ook de Aanwijzingen inzake Adviesorganen o.c., 1979.
- (3) Voor een inleiding wordt verwezen naar J.E. Andriessen e.a.; De sociaal-economische besturing van Nederland, Groningen, 1974.
- (4) Zie bijlage 2.3.
- (5) Zie hierover naast G.H. Scholten; o.c. 1968 ook de S.E.R.; De Sociaal-Economische Raad; taak, samenstelling en werkwijze; 's-Gravenhage, 1980.
- (6) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, o.c.; 1976 en 1977.
- (7) Zie hierover de Aanwijzingen inzake Adviesorganen, o.c.; 1979.
- (8) Zie o.a. de Aanwijzingen inzake contacten tussen kamercommissies en ambtenaren en tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges, o.c. 1980.
- (9) Deze afdeling heet tegenwoordig "Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgevingsaangelegenheden".
- (10) J.M. Kan; Aanwijzingen inzake contacten tussen kamercommissies en ambtenaren en tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges; Nederlands Juristenblad; 4 oktober 1980.

- (11) Daartoe is informatie ingewonnen bij mr. A.Ch.M. Rijnen van de Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgevingsaangelegenheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De onderzoeker is de heer Rijnen erkentelijk voor de door hem verleende medewerking.
- (12) De geringe belangstelling bij de meeste bewindslieden voor de adviesorganen-problematiek is in de verslagen van de zogenaamde "top-interviews" (zie 1.3.2.) terug te vinden.

Bijlage 1.1: Achtergrondkenmerken van de respondenten

1. Hoedanigheid van het lidmaatschap

1. vertegenwoordigers van de centrale overheid	N = 27	29 %
2. vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties of lagere overheden	N = 55	59,1%
3. leden benoemd op persoonlijke titel	N = 11	11,8%

2. Duur van het lidmaatschap

1. minder dan 1 jaar	N = 10	10,5%
2. 1 - 3 jaar	N = 17	17,9%
3. 3 - 5 jaar	N = 18	18,9%
4. 5 - 10 jaar	N = 37	38,9%
5. meer dan 10 jaar	N = 13	13,7%

3. Leeftijd

1. jonger dan 25	N = 0	0 %
2. 26 - 35	N = 11	11,6%
3. 36 - 45	N = 17	17,9%
4. 46 - 55	N = 36	37,9%
5. 56 - 65	N = 26	27,4%
6. ouder dan 65	N = 5	5,3%

4. Tijdsbesteding t.b.v. adviesorganen

1. minder dan 5%	N = 43	46,2%
2. 5 - 10%	N = 27	29,0%
3. 10 - 20%	N = 10	10,8%
4. 20 - 30%	N = 4	4,2%
5. meer dan 30%	N = 9	9,7%

5. Hoofdfunctie

1. overheid nationaal	N = 29	30,9%
2. overheid regionaal/lokaal	N = 20	21,3%
3. rechterlijke macht	N = 0	0,0%
4. onderwijsinstelling	N = 6	6,4%
5. maatschappelijke organisatie	N = 28	29,8%
6. instelling (ziekenhuis, etc.)	N = 4	4,3%
7. onderneming	N = 3	3,2%
8. overige	N = 4	4,3%

Bijlage 2.1: In het 'overzicht adviesorganen' opgenomen gegevens

Opgenomen gegevens

Bij de in het overzicht opgenomen adviesorganen zijn de volgende gegevens vermeld:

- de aan het adviesorgaan toegekende letter-cijfercombinatie, bestaande uit de letter toegekend aan het departement waaronder het adviesorgaan ressorteert, gevolgd door een volgnummer¹). De tijdelijke adviesorganen zijn aangeduid met een asterisk (*) achter het nummer, bij voorbeeld E 1*;
 - de officiële (niet afgekorte) naam, met daarachter tussen haakjes de eventuele gangbare afkorting en/of de eventuele gangbare aanduiding;
 - bezoekadres, postadres, telefoonnummer;
 - instelling: wijze van instelling (bij Wet, Koninklijk besluit, ministeriële beschikking, besluit van het hoofdorgaan of ander schriftelijk stuk);
 - taak: de formele taakomschrijving, of - indien deze te lang is - een samenvatting daarvan, dan wel indien een formele taakomschrijving ontbreekt een door de secretaris van het adviesorgaan gegeven omschrijving;
 - trefwoorden: een of meer trefwoorden met betrekking tot het terrein waarop het adviesorgaan werkzaam is;
 - samenstelling: samenstelling per 1 augustus 1978.
- Voor de namen van de leden is de functie in het adviesorgaan vermeld. Achter de naam staat tussen haakjes de instelling of organisatie waar het lid werkzaam is. Vertegenwoordigt een lid een andere instelling of organisatie dan die waar hij/zij werkzaam is dan is de naam van die instelling vermeld tussen " ".
- Is een lid benoemd op persoonlijke titel, dan is achter de instelling waar het lid werkzaam is "P" vermeld.
- Het blijkt soms voor te komen dat in een adviesorgaan, in verband met een te behandelen onderwerp, per vergadering of per departement van lid gewisseld wordt. In dat geval is in plaats van een naam het woord "wisselend" opgenomen;
- verwachte einddatum werkzaamheden: de datum waarop naar verwachting de werkzaamheden van het adviesorgaan zullen zijn beëindigd (alleen bij tijdelijke organen);
 - aantal vergaderingen: het aantal vergaderingen in 1976 en 1977;
 - publicaties: indien van toepassing zijn hier vermeld het jaar

waarover het laatste verslag is uitgebracht en de na(a)m(en) van het (de) eventueel door het adviesorgaan uitgegeven periodiek(en).

1) De aan de departementen toegekende letter en de in het onderzoek soms ook gebruikte afkortingen van de departementsnamen, zijn als volgt gekozen:

code	departement	
A	HC ¹	Hoge Colleges van Staat, Hoge Raad
B	AZ	Algemene Zaken
C	BUZ-OS	Buitenlandse Zaken, Ontwikkelings- samenwerking
D	JU	Justitie
E	BIZ	Binnenlandse Zaken
F	OW-WB	Binnenlandse Zaken
G	FI	Financiën
H	DEF	Defensie
I	VRO	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Orde- ning
J	VW	Verkeer en Waterstaat
K	EZ	Economische Zaken
L	LV	Landbouw en Visserij
M	SZ	Sociale Zaken
N	CRM	Cultuur, Recreatie, Maatschappelijk Werk
O	VM	Volksgesondheid en Milieuhygiëne
Q	PBO ¹	Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisa- tie

¹ De Hoge Colleges van Staat en organen uit de P.B.O. kunnen niet aan één departement worden toegedeeld.

Bijlage 2.2: "Het vertekende beeld"

	1 januari 1976			1 augustus 1978				$\Delta-$	$\Delta+$
Dept. H.C.+ P.B.O.	Ad- vies orga- nen	zelfst. ond. org.	to- taal	ad- vies orga- nen	zelfst. ond. org.	to- taal	netto muta- ties	advies- org.+ zelfst. ond. org.	advies org. + zelfst. ond. org.
A.Z.	3	0	3	1	0	1	- 2	2	0
B.Z.	9	0	9	7	0	7	- 2	2	0
J.	9	3	12	15	3	18	+ 6	2	8
B.I.	26	0	26	23	1	24	- 2	7	5
O.W.	60	0	60	51	14	65	+ 5	40	45
F.	14	0	14	8	0	8	- 6	7	1
D.	10	0	10	7	3	10	- 0	6	6
V.R.	10	1	11	6	0	6	- 5	7	2
V.W.	27	0	27	20	0	20	- 7	15	8
E.Z.	22	0	22	23	2	25	+ 3	7	10
L.V.	32	0	32	26	0	26	- 6	8	2
S.Z.	18	0	18	14	0	14	- 4	9	5
C.R.M.	42	6	48	37	6	43	- 5	11	6
V.M.	33	3	36	37	6	43	+ 7	8	15
H.C.	4	0	4	3	0	3	- 1	1	0
P.B.O.	48	21	70	38	23	61	- 9	13	4
tot.	368	34	402	316	58	374	- 28	145	117

Bijlage 2.3: "Het gecorrigeerde beeld"

	1 januari 1976			1 augustus 1978				$\Delta-$	$\Delta+$
Dept. H.C.+ P.B.O.	Ad- vies orga- nen	zelfst. ond. org.	to- taal	ad- vies orga- nen	zelfst. ond. org.	to- taal	netto muta- ties	advies- org.+ zelfst. ond. org.	advies org. + zelfst. ond. org.
A.Z.	0	0	0	1	0	1	1	0	1
B.Z.	9	0	9	8	0	8	- 1	1	0
J.	9	3	12	16	3	19	+ 7	1	8
B.I.	26	0	26	25	1	26	0	1	1
O.W.	72	13	85	70	14	84	- 1	20	19
F.	12	0	12	9	0	9	- 3	3	0
D.	12	3	15	9	3	12	- 3	3	0
V.R.	10	1	11	6	0	6	- 5	6	1
V.W.	21	0	21	21	0	21	0	1	1
E.Z.	25	2	27	25	2	27	0	3	3
L.V.	29	0	29	28	0	28	- 1	2	1
S.Z.	16	0	16	14	0	14	- 2	6	4
C.R.M.	41	6	47	37	6	43	- 4	9	5
V.M.	29	9	38	35	6	41	+ 3	4	7
H.C.	3	0	3	3	0	3	0	0	0
P.B.O.	52	21	73	45	23	68	- 5	6	1
tot.	366	58	424	352	58	410	- 14	66	52

Bijlage 2.4: Aantal instellingen van adviesorganen in 3 periodes van
3 jaar

	1970-1973 Instellingen +	1973-1976 Instellingen +	19761-1 aug. 1978 Instellingen +
A.Z.	0	0	1
B.Z.	1	2	0
Just.	0	2	8
Bi.Zaken	3	4	1
O.W.	4	15	19
Fin.	0	1	0
Def.	0	5	0
V.R.	0	3	1
V.W.	0	4	1
E.Z.	2	4	3
L.V.	3	2	1
S.Z.	1	0	4
C.R.M.	8	4	5
V.M.	8	7	7
H.C.	0	0	0
P.B.O.	3	4	1
Totaal	33	57	52

Bijlage 2.5: Adviesorganen ingesteld per kabinet

Kabinet		absoluut	relatief (%)
voor 24-6-'45		22	6,1
Schermerhorn	('45-'46)	3	0,8
Beel I	('46-'48)	5	1,4
Drees, van Schaik	('48-'51)	14	3,9
Drees I	('51-'52)	10	2,8
Drees II	('52-'56)	58	16,0
Drees III	('56-'58)	13	3,6
Beel II	('58-'59)	3	0,8
De Quay	('59-'63)	36	9,9
Marijnen	('63-'65)	9	2,5
Cals	('65-'66)	14	3,4
Zijlstra	('66-'67)	1	0,3
De Jong	('67-'71)	53	14,6
Biesheuvel	('71-'73)	23	6,3
Den Uyl	('73-'77)	88	24,2
Van Agt	('77-'78)	11	3,0
Totaal		363	100,0

Bijlage 2.6.: Adviesorganen ingesteld door ministers uit het kabinet - Den Uyl

Departement	absoluut	% van tot. kab. Den Uyl*	% van tot. per dept.**	% van totaal
AZ (p.v.d.a.)	1	1.1	100	.3
BUZ-OS (p.v.d.a.)	1	1.1	14.3	.3
JU (k.v.p.)	4	4.5	22.2	1.1
BIZ (a.r.)	2	2.3	9.1	.6
OW-WB (p.v.d.a.)	31	35.2	50.8	8.5
FI (p.v.d.a.)	0	0	0	0
DEF (p.v.d.a.)	5	5.7	50.0	1.4
VRO (d'66)	3	3.4	50.0	.8
VW (k.v.p.)	5	5.7	26.3	1.4
EZ (k.v.p.)	4	4.5	17.4	1.1
LV (k.v.p.)	5	5.7	19.2	1.4
SZ (a.r.)	4	4.5	28.6	1.1
CRM (p.p.r.)	6	6.8	14.0	1.7
VM (p.v.d.a.)	13	14.8	31.0	3.6
P.B.O.	4	4.5	6.6	1.1
Totaal	88	100		24.2

* In deze kolom wordt het aantal per departement onder het kabinet Den Uyl ingestelde adviesorganen weergegeven als percentage van het totale aantal onder dit kabinet ingestelde adviesorganen.

** In deze kolom wordt het aantal per departement onder het kabinet Den Uyl ingestelde adviesorganen weergegeven als percentage van het totale aantal onder het betreffende departement ressorterende adviesorganen.

Bijlage 2.7.: Per departement aantal adviesorganen per grootte klasse

departement	aantal leden adviesorgaan										tot.
	1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-40	41-50	51-75	76-00	
AZ			1								1
BUZ-OS		1		1	3		1		1		7
JU		4	8	3	1	1		1			18
BIZ	1	6	10	4	1		1	1			24
OW-WB	9	15	14	8	7	1	6	1	2	1	64
FI	1	1	2	1	2		1				8
DEF		3		3	2	1	1				10
VRO			3	1					2		6
VW		4	6	2	2	4			2		20
EZ	1	4	9	4	4	1	1		1		25
LV	1	6	9	6	4						26
SZ			3	3	4	2	2				14
CRM	3	6	12	11	4	2	2	1	1	1	43
VM		8	11	8	3	3	2	3	2	3	43
HC		1					2				3
PBO		8	9	14	4	5	12	3	4	2	61
totaal	16	67	97	69	41	20	31	10	15	7	373

Bijlage 2.8.: Grootste en kleinste adviesorganen

aantal leden	adviesorgaan
5	E. 2 Raad van advies en toezicht op het staatsdrukkerij en uitgeverij bedrijf
78	F. 27 Raad nationale UNESCO commissie
2	F. 45 Adviescommissie vd leerplanontwikkeling econom. wetensch. en recht
2	F. 47 Adviescommissie vd geschiedenis en staatsinrichting
2	F. 48 Adviescommissie vd gezondheidskunde en omgangskunde
2	F. 50 Adviescommissie vd moedertaal
2	F. 51 Adviescommissie vd natuurkunde
1	F. 52 Adviescommissie vd russisch
2	F. 53 Adviescommissie vd scheikunde
1	F. 54 Adviescommissie vd wiskunde
2	F. 55 Adviescommissie vd klassieke talen
5	G. 6 Dagelijkse commissie voor export- en importgaranties
4	K. 15 Commissie componenten kweekreactoren
5	L. 7 Wildschadecommissie voor de provincie Limburg
82	N. 6 Raad voor de kunst
3	N. 94 Rijkscommissie voor de monumentenbeschrijving
4	N. 12 Adviescommissie studie opdrachten televisie
5	N. 20 Commissie bijzonder jeugdwerk in internaatsverband
85	O. 2 Adviescommissie warenwet
137	O. 9 Gezondheidsraad
76	O. 18 College voor ziekenhuis voorzieningen/ziekenhuiscommissie
96	Q. 3 Sociaal Economische Raad
100	Q.3.14 Raad voor de arbeidsmarkt

Bijlage 2.9.: Adviesorganen naar wijze van instellen per departement

wijze van instellen	adviesorganen	suborganen	totaal
(1) bij wet	96	8	104
(2) bij Koninklijk besluit	57	12	69
(3) bij ministeriële beschikking	130	-	130
(4) bij besluit hoofdorgaan	-	35	35
(5) bij ander schriftelijk stuk	25	-	25
(6) blanco	8	2	10
totaal	316	57	373

departement	wijze van instellen						totaal
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
AZ	1	-	-	-	-	-	1
BUZ-OS	-	1	5	-	1	-	7
JU	8	2	8	-	-	-	18
BIZ	5	6	9	-	2	2	24
OW-WB	7	10	31	5	8	3	64
FI	3	1	3	-	1	-	8
DEF	2	4	4	-	-	-	10
VRO	2	1	2	-	1	-	6
VW	5	3	11	-	-	1	20
EZ	6	1	9	2	5	2	25
LV	13	0	12	-	1	-	26
SZ	3	-	8	-	3	3	14
CRM	18	6	18	-	1	-	43
VM	14	10	10	6	2	1	43
HC	1	1	-	-	-	1	3
PBO	16	23	-	22	-	-	61
totaal	104	69	130	35	25	10	373

Bijlage 2.10.: Na 1975 ingestelde adviesorganen per departement naar wijze van instellen

jaar	wijze van instellen ¹					totaal
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
1976	1	1	12	-	3	17
1977	2	1	19	1	1	24
1978 ²	-	-	9	2	-	11
totaal	3	2	40	3	4	52

¹ Zie bijlage 2.9.

² Dit betreft de periode 1-1-'78 tot 1-7-'78.

departement	wijze van instellen ¹					totaal
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
AZ	1					1
BUZ-OS						-
JU			3			3
BIZ			3			3
OW-WB	1		17		1	19
FI						-
DEF						-
VRO			1			1
VW			1			1
EZ			2	2	2	6
LV	1		2			3
SZ			3		1	4
CRM			5			5
VM		2	3			5
HC						-
PBO				1		1
totaal	3	2	40	3	4	52

Bijlage 2.11.: Werkring van "leden" van adviesorganen

departement	leden werkzaam bij				totaal	
	rijksoverheid	lagere overheid	hoger onderwijs	overig	abs	%
AZ	9	0	3	2	14	.2
BUZ-OS	27	4	59	99	189	2.5
JU	75	18	51	136	280	3.7
BIZ	149	86	16	106	357	4.7
OW-WB	303	20	216	557	1096	14.4
FI	25	13	7	90	135	1.8
DEF	102	0	13	67	182	2.4
VRO	56	19	12	87	174	2.3
VW	166	48	16	187	417	5.5
EZ	101	17	29	273	420	5.5
LV	98	31	20	231	380	5.0
SZ	80	7	11	203	301	4.0
CRM	170	92	123	418	803	10.6
VM	349	67	133	591	1140	15.0
HC	0	0	0	72	72	.9
PBO	315	110	65	1151	1643	21.6
totaal abs	2025	532	774	4272	7603	
totaal %	26.6	7.0	10.2	56.2	100.0	

Bijlage 2.12.: Aantal personen naar werkring en aantal lidmaatschappen van adviesorganen

aantal lidmaatschappen	werkzaam bij				totaal	
	rijk	l.o.	h.o.	overig	abs	%
1	953	340	471	2684	4448	79.6
2	220	57	94	380	751	13.4
3	72	13	26	124	235	4.2
4	36	3	3	30	72	1.3
5	12	1	1	10	24	.4
6	7	2	2	14	25	.4
7	5	1	1	7	14	.3
8	6	-	-	5	11	.2
9	-	-	-	3	3	
10	-	-	-	1	1	
11	1	-	-	-	1	
12	-	-	-	1	1	
20	1	-	-	-	1	
22	1	-	-	-	1	
totaal personen	1314	417	598	3259	5588	
lidmaatschappen	1991	529	773	4208	7501	
aantal lidmaatschappen*2025	532	774	4272		7603	
verschil	34	3	1	64	102	

* zie bijlage 2.11.

Bijlage 2.13: Kamerleden in adviesorganen per 1 augustus 1978

Naam van het lid	Naam van het advies- orgaan	Voor- zitter	Lid
<u>EERSTE KAMER</u>			
Mevr. drs. H. <u>d'Ancona</u>	Raad voor Volkshuis- vesting		X
Prof. dr. I.A. <u>Diepenhorst</u>	Onderwijsraad	X	
P. Chr. <u>Elfferich</u>	Stuurgroep Coördi- natie Hulpverlening	X	
Mr. W.F. <u>de Gaay Fortman</u>	Nederlandse Organisa- tie voor Zuiver Weten- schappelijk Onderzoek	X	
Mr. G.A.W.C. <u>Hemert tot</u> <u>Dingshof</u>	Wildschadecommissie voor de provincie Utrecht	X	
A.J. <u>Kaland</u>	Raad voor de Volkshuis- vesting		X
G.W. <u>Kolthoff</u>	Raad voor de Gemeente- financiën		X
Prof. dr. L.M. <u>de Rijk</u>	Onderwijsraad		X
Dr. S.E. <u>Steingenga-Kouwe</u>	Centrale Commissie voor de Statistiek		X
	Stichting Nederlandse Gezinsraad		X
N.H.M. <u>Tummers</u>	Rijkscommissie Beelden- de Vorming	X	
Drs. A.R. <u>Vermeer</u>	Raad voor de Kunst		X
Mr. H. <u>Versloot</u>	Raad inzake de lucht- verontreiniging		X
Mevr. L. <u>Vonhoff-</u> <u>Luyendijk</u>	Omroepraad		X
	Harmonisatieraad Wel- zijnsbeleid		X
Dr. K. <u>de Vries</u>	Nationale Raad Welzijn Militairen		X
H.J.A.M. <u>Vrouwenvelder</u>	Programmeringscollege voor onderzoek en studie op het terrein van de maatschappelijke dienst- verlening en haar raak vlakken		X
Drs. Y.P.W. <u>van der</u> <u>Werff</u>	Monumentenraad		X
	Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers		X
Dr. J.H. <u>Zoon</u>	Centrale Commissie voor de Statistiek		X
Prof. dr. G. <u>Zoutendijk</u>	Begeleidingscommissie Proef Centrale personen Administratie	X	

Kamerleden in adviesorganen per 1 augustus 1978

Naam van het lid	Naam van het Advies- orgaan	Voor- zitter	Lid
TWEEDE KAMER			
Ir. G.J.M. Braks	Centrale Commissie voor de Kaascontrolestations		X
Mr. G.C. van Dam	Nationale Advies Raad Voor Ontwikkelingssamen- werking		X
mevr. Mr. A. <u>Kappeyne- van de Coppello</u>	Kiesraad		X
H. <u>Koekoek</u>	Raad voor de Kunst		X
	Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw		X
Mr. A. <u>Kosto</u>	Emancipatiecommissie		X
Mr. F. <u>Portheine</u>	Nationale Adviesraad		X
	Nijverheidsorganisatie		
	TNO		X
Dr. H.J. <u>Roethof</u>	Persraad		X
P.J.A. <u>Van der Sanden</u>	Persraad		X

Bijlage 2.14: Bewindslieden in adviesorganen per 1 augustus 1978

Bewindslieden in adviesorganen per 1 augustus 1978:

<u>naam van de bewindsman/ vrouw</u>	<u>Naam van het advies- orgaan</u>	<u>Voorzitter</u>	<u>Lid</u>
Dr. A. <u>Pais</u>	Planning Overleg Orgaan	X	
Dr.ir. A.A.Th.M. <u>van Trier</u>	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid		X
	Centrale Organisatie TNO		X
	Raad van Advies voor het wetenschapsbeleid	X	
	Omroepraad		X
H. <u>Wiegel</u>	Georganiseerde Overleg Burgemeesters	X	
	Bestuurlijke Beraad	X	
Mr. H.E. <u>Koning</u>	Bestuurlijke Overlegcom- missie voor Overheids- automatisering	X	

Bijlage 2.15: Hoedanigheid lidmaatschap en werkring van leden van
adviesorganen

	werkzaam bij				totaal	
	rijk	lagere overheid	hoger onderw.	overig	abs.	%
persoonlijke titel	307	240	645	1731	2923	38.4
vertegenwoordigend	1718	292	129	2541	4680	61.6
totaal	2025	532	774	4272	7603	100

Bijlage 2.16: Stemrecht en werkring van leden van adviesorganen

stemrecht	rijk	werkzaam bij			totaal	
		lagere overheid	hoger onderw.	overig	abs.	%
ja	1093	411	741	3966	6211	81.7
nee	932	121	33	306	1392	18.3
totaal	2025	532	744	4272	7603	100

Bijlage 2.17: Functies en werkring van leden van adviesorganen

functie	werkzaam bij				totaal	
	rijks- overheid	lagere overheid	hoger onderwijs	overig	abs.	%
voorzitter	48	26	39	76	189	2.5
voorzitter lid	56	14	44	71	185	2.4
pl.verv.voorz.	10	8	11	43	72	.9
pl.verv.voorz.lid	20	8	14	68	110	1.4
secretaris	178	71	3	80	332	4.4
secretaris lid	33	1	2	20	56	.7
pl.verv.secr.	20	1	0	10	31	.4
pl.verv.secr.lid	1	0	0	3	4	.1
adj.secretaris	56	6	1	25	88	1.2
adj.secr.lid	2	0	0	1	3	.0
lid	835	334	610	3120	4909	64.6
pl.verv.lid	157	44	28	594	823	10.8
adviserend lid	437	7	15	103	562	7.4
waarnemer	172	2	4	21	199	2.6
overige	0	0	3	37	40	.5
totaal	2025	532	774	4272	7603	100.0

Bijlage 2.18: Stemrecht en hoedanigheid lidmaatschap

stemrecht	persoonlijke titel		totaal
	ja	nee	
ja	2667	3554	6211
nee	256	1136	1392
totaal	2923	4680	7603

Bijlage 2.19: Per departement het aantal ambtenaren daarvan dat op persoonlijke titel stemrecht heeft

	bij welk departement		totaal
	eigen	ander	
AZ	3	4	7
BUZ-OS	1	1	2
JU	0	3	3
BIZ	6	15	21
OW-WB	10	6	16
FI	0	4	4
DEF	1	12	13
VRO	6	9	15
VW	8	9	17
EZ	4	9	13
LV	10	11	21
SZ	1	13	14
CRM	10	8	18
VM	42	6	48
totaal	102	110	212

Bijlage 2.20: Per functie stemrecht en hoedanigheid lidmaatschap

functie	stemrecht		persoonlijke titel	
	ja	nee	ja	nee
voorzitter	158	31	109	80
voorzitter lid	182	3	106	79
pl.verv.voorz.	67	5	42	30
pl.verv.voorz.lid	109	1	46	64
secretaris	53	279	71	261
secretaris lid	52	4	14	42
pl.verv.secr.	3	28	6	25
pl.verv.secr.lid	4	0	1	3
adj.secretaris	4	84	12	76
adj.secr.lid	3	0	1	2
lid	4702	207	2205	2704
pl.verv.lid	732	91	141	682
adviserend lid	81	481	92	470
waarnemer	21	178	37	162
overige	40	0	40	0
totaal abs.	6211	1392	2923	4680
totaal %	81.7	18.3	38.4	61.6

Bijlage 2.21: Ontmoetingspunten tussen departementen

	AZ	BUZ- OS	JU	BIZ	OW- WB	FI	DEF	VRO	VW	EZ	LV	SZ	CRM	VM
AZ	0	7	4	11	9	13	7	11	11	15	12	11	10	9
BUZ-OS	7	0	6	8	9	8	9	6	9	12	12	7	8	5
JU	4	6	0	17	8	9	7	7	10	11	7	8	15	12
BIZ	11	8	17	0	15	23	19	20	19	20	16	17	23	16
OW-WB	9	9	8	15	0	16	14	16	15	20	19	19	20	21
FI	13	8	9	23	16	0	14	20	22	27	22	23	19	16
DEF	7	9	7	19	14	14	0	14	22	17	15	17	14	17
VRO	11	6	7	20	16	20	14	0	24	24	20	16	23	20
VW	11	9	10	19	15	22	22	24	0	30	31	30	17	27
EB	15	12	11	20	20	27	17	24	30	0	61	62	22	38
LV	12	12	7	16	19	22	15	20	31	61	0	44	18	38
SZ	11	7	8	17	19	23	17	16	30	62	44	0	20	34
CRM	10	8	15	23	20	19	14	23	17	22	18	20	0	22
VM	9	5	12	16	21	16	17	20	27	38	38	34	22	0

Bijlage 2.22: Wijziging in het aantal ontmoetingspunten

	AZ	BUZ-JU OS	BIZ	OW- WB	FI	DEF	VRO	VW	EZ	LV	SZ	CRM	VM	
AZ	-	3	1	7	4	5	2	5	4	5	2	2	4	4
BUZ-OS	3	-	0	0	-2	0	-3	-1	-2	-3	1	-5	-2	-6
JU	1	0	-	9	-3	-1	0	3	2	1	1	0	5	1
BIZ	7	0	9	-	-12	-3	-3	5	2	-1	1	-5	7	4
OW-WB	4	-2	-3	-12	-	-5	-8	-2	-6	-4	-8	-13	-9	-16
FI	5	0	-1	-3	-5	-	0	4	-2	-4	-4	0	1	-1
DEF	2	-3	0	-3	-8	0	-	0	3	-2	1	1	4	3
VRO	5	-1	3	5	-2	4	0	-	-5	-3	0	-4	2	0
VW	4	-2	2	2	-6	-2	3	-5	-	-6	-1	5	-7	3
EZ	5	-3	1	-1	-4	-2	-2	-3	-6	-	-4	3	-1	0
LV	2	1	1	1	-8	-4	1	0	-1	-4	-	-17	-7	-1
SZ	2	-5	0	-5	-13	0	1	-4	5	3	-17	-	-1	0
CRM	4	-2	5	7	-9	1	4	2	-7	-1	-7	-1	-	-11
VM	4	-6	1	4	-16	-1	3	0	3	0	-1	0	-11	-
Pos	48	4	23	35	4	10	14	19	19	0	6	11	23	15
neg	0	24	4	24	88	20	16	15	29	28	42	45	38	35
saldo	48	-20	19	11	-84	-10	-2	4	-10	-19	-36	-34	-15	-20

Bijlage 2.23: Aantal hoofd-adviesorganen naar het aantal bij het instellen genoemde departementen, per departement waartoe het adviesorgaan behoort

departement	aantal genoemde departementen											totaal	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		11
AZ		1											1
BUZ-OS		6	1										7
JU		9	5	1									15
BIZ		18	5										23
OW-WB		42	7	1			1						51
FI		5	3										8
DEF	1	5	1										7
VRO		6											6
VW		17	2					1					20
EZ		16	2	3		1				1			23
LV		24	1	1									26
SZ	1	10	3										14
CRM		29	6		1	1							37
VM		30	6	1									37
HC	2	1											3
PBO		3	4	17	9	4						1	38
totaal	4	221	46	25	10	6	1	1	-	1	-	1	316

Bijlage 2.24: Betrokkenheid van departementen bij het instellen van adviesorganen

departement	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
AZ	-	-	-	3	5
BUZ-OS	1	1	1	1	2
JU	6	3	7	8	15
BIZ	6	3	6	8	18
OW-WB	9	9	14	6	17
FI	3	3	3	6	9
DEF	1	1	1	3	3
VRO	-	-	-	4	5
VW	3	8	8	6	8
EZ	8	12	21	5	38
LV	2	3	3	5	34
SZ	3	2	3	6	43
CRM	16	8	22	3	3
VM	17	4	21	4	6
HC	-	-	-	-	-
PBO	36	11	96	-	-
totaal		68	206	68	206

- (1) aantal adviesorganen van het departement bij het instellen waarvan tenminste één ander departement was betrokken.
- (2) aantal verschillende andere departementen dat bij het instellen van de adviesorganen wordt genoemd.
- (3) aantal malen dat andere departementen worden genoemd.
- (4) aantal andere departementen waar het departement bij het instellen van adviesorganen wordt genoemd.
- (5) aantal malen dat het departement bij adviesorganen van andere departementen wordt genoemd.

Bijlage 2.25: Per departement aantal adviesorganen naar percentage
stemrecht van rijksambtenaren

departement	percentage stemrecht rijksambtenaren							totaal
	0	1-9	10-19	20-29	30-39	40-49	>50	
AZ	0	0	0	0	1	0	0	1
BUZ-OS	2	1	2	0	0	0	1	6
JU	6	3	2	4	2	0	1	18
BIZ	2	1	3	6	4	2	5	23
OW-WB	30	7	9	3	4	4	6	63
FI	5	0	0	2	1	0	0	8
DEF	3	0	0	1	0	0	5	9
VRO	1	2	1	0	1	0	1	6
VW	3	1	0	2	3	4	7	20
EZ	8	2	5	3	5	0	0	23
LV	12	2	5	0	4	1	2	26
SZ	2	2	2	2	2	2	1	13
CRM	17	6	9	3	3	2	2	43
VM	8	2	4	9	8	5	6	42
HC	3	0	0	0	0	0	0	3
PBO	56	4	0	1	0	0	0	61
totaal abs	159	32	42	36	38	20	38	365
totaal %	43.6	8.8	11.5	9.9	10.4	5.5	10.4	100

Bijlage 2.26: Per departement (regel) het aantal leden van
adviesorganen werkzaam bij de rijksoverheid naar
departement van werkring

	AZ	BUZ -OS	JU	BIZ	OW -WB	FI	DEF	VRO	VW	EZ	LV	SZ	CRM	VM	HC	PBO	totaal
AZ	4				1	1		1		2							9
BUZ-OS		16	2	1	2		1			3	1		1				27
JU			57	8		2				3		2	3				75
BIZ	3	2	11	80	5	11	5	4	8	8	3	5	2	2			149
OW-WB	3	6	5	11	149	12	11	11	16	17	17	10	15	20			303
FI				2		12			1	4	5	1					25
DEF		1		1			96		3	1							102
VRO	1	1		4	2	3	2	28	3	1	3	1	4	3			56
VW			7	6	1	5	10	7	91	6	6	8	5	14			166
EZ	3	2		2		4	5	10	5	51	3	9	2	5			101
LV		3		1		1	1	1	1	1	85		1	3			98
SZ					3	1			10	3		58	4	1			80
CRM	2	2	1	10	12	3	3	6	2	5	9	7	105	3			170
VM	3	3	9	6	16	7	14	6	11	16	30	20	8	200			349
HC																	
PBO	4	1	3	4	4	8	1	2	7	85	110	68	4	12		2	315

Bijlage 2.27: Aantal departementale afvaardigingen naar grootte en plaats van het adviesorgaan

adviesorganen	omvang departementale afvaardiging										totaal
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
eigen departement	49	50	54	37	19	18	9	7	8	11	262
ander departement	348	175	38	15	8	6	2	1	1	0	594
totaal	397	225	92	52	27	24	11	8	9	11	856

Bijlage 2.28: Per departement het aantal adviesorganen naar het
aantal daarin vertegenwoordigde departementen

departement	aantal vertegenwoordigde departementen							totaal
	0	1	2	3	4	5	➤ 6	
AZ						1		1
BUZ-OS		2	2	3				7
JU		9	7	1	1			18
BIZ	1	7	8	2	1	1	4	24
OW-WB	21	19	9	4	4		7	64
FI	2	1	2	2	1			8
DEF		5	4	1				10
VRO		2	1	0	1	1	1	6
VW		5	3	5	1	2	4	20
EZ	4	11	5	1	0	1	3	25
LV		19	6				1	26
SZ	1	5	6	1	0	1		14
CRM	4	12	18	4	1	4		43
VM	3	14	10	9	2	0	4	43
HC	3							3
PBO	12	5	9	21	8	1	5	61
totaal abs	51	116	90	54	20	13	29	373
totaal %	13,7	31,1	24,1	14,5	5,4	3,5	7,8	100

Bijlage 2.29: Verdeling lijnen naar werkkring persoon en soort lijn

	werkkring				totaal	
	rijk	l.o.	h.o.	overig	abs	%
interdepartementaal	467	72	121	831	1491	39
intradepartementaal	1159	103	130	917	2309	61
totaal abs	1626	175	251	1748	3800	
totaal %	43	5	7	46		100

Bijlage 2.30: Alle interdepartementale lijnen

	AZ	BUZ	JU	BIZ	OW	FI	DEF	VRO	VW	EZ	LV	SZ	CRM	VM	HC	PBO
AZ	-	-	-	1	3	-	-	1	1	4	-	-	2	-	-	-
BUZ	-	-	4	-	12	2	5	-	1	2	6	1	2	1	5	25
JU	-	4	-	11	3	3	1	-	4	12	-	11	15	12	10	47
BIZ	1	-	11	-	19	12	2	7	14	12	-	2	16	8	2	20
OW	3	12	3	19	-	4	8	10	21	36	13	11	42	125	2	27
FI	-	2	3	12	4	-	-	1	2	15	2	-	1	-	-	34
DEF	-	5	1	2	8	-	-	-	-	5	1	2	2	3	1	3
VRO	1	-	-	7	10	1	-	-	6	15	8	2	7	18	-	18
VW	1	1	4	14	21	2	-	6	-	16	2	34	4	17	-	31
EZ	4	2	12	12	36	15	5	15	16	-	1	12	13	24	1	141
LV	-	6	-	-	13	2	1	8	2	1	-	1	7	25	-	60
SZ	-	1	11	2	11	-	2	2	34	12	1	-	28	42	-	104
CRM	2	2	15	16	42	1	2	7	4	13	7	28	-	20	2	31
VM	-	1	12	8	125	-	3	18	17	24	25	42	20	-	-	109
HC	-	5	10	2	2	-	1	-	-	1	-	-	2	-	-	-
PBO	-	25	47	20	27	34	3	18	31	141	60	104	31	109	-	-
abs.	12	66	133	126	336	76	33	93	153	309	126	250	192	404	23	650
%	.4	2.2	4.5	4.2	11.3	2.5	1.1	3.1	5.1	10.4	4.2	8.4	6.4	13.5	.8	21.8

Bijlage 2.31: Per departement het aantal adviesorganen naar het aantal daarin vertegenwoordigde directoraten-generaal (of daarmee vergelijkbare organisatorische eenheden) van het "eigen" departement

dep.	aantal directoraten-generaal per departement					totaal
	0	1	2	3	4	
AZ		1				1
BUZ-OS		6	1			7
JU	1	10	7			18
BIZ	2	19	3			24
OW-WB	25	18	17	2	2	64
FI	2	6				8
DEF		4	2	2	2	10
VRO		3	3			6
VW	1	15	2	2		20
EZ	5	17	3			25
LV		20	5	1		26
SZ	1	8	4	1		14
CRM	7	31	5			43
VM	3	29	8	3		43
totaal abs	47	187	60	11	4	309
%	15,2	60,5	19,4	3,6	1,3	100

Bijlage 2.32: personen in adviesorganen van vier of meer departementen
(de P.B.O. meegerekend)

<u>naam</u>	<u>werkkring</u>	<u>dept.</u>	<u>naam</u>
mr. J.M. de Groot	BIZ	J.	Commissie van begeleiding en overleg inzake terreurbestrijding
		BIZ	Brandweerraad
		BIZ	Stuurgroep Coördinatie Hulpverlening
		BIZ	Georganiseerd Overleg in politie-ambtenaren-zaken
		BIZ	Begeleidingscommissie Samenwerking politie
		OW	Nederlandsche Centrale Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
		VW	Centrale Commissie voor de Verkeersveiligheid
ir. S. Herweijer	VRO	AZ	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
		VRO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
		VW	Commissie Zeehavenoverleg
		EZ	Centrale Commissie voor de Statistiek
ir. J. Verkoren	LV	VRO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
		LV	Stichting Internationaal Agrarisch Centrum
		LV	Bosbouwvoorlichtingsraad
		CRM	Natuurbeschermingsraad
		VM	Centrale Commissie voor Drinkwatervoorziening
		VM	Commissie Grondwaterwet Waterleidingbedrijven

drs. L.A.Ph. van der Leij	SZ	OW	Interdepartementaal overleg voor het Wetenschapsbeleid (is eigenlijk intern)		
		OW	Stuurgroep Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek		
		F	Bankraad		
		VRO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening		
		EZ	Centrale Commissie voor de Statistiek		
		EZ	Centrale Plancommissie		
		PBO	Sociaal-Economische Raad		
		PBO	Raad voor de Arbeidsmarkt (SER)		
		ir. W.C. Rey	VM	OW	Nederlandsche Centrale Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
				OW	Commissie TNO voor het onderzoek ten dienste van het Milieubeheer
VRO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening				
VW	Commissie Zeehavenoverleg				
EZ	Centrale Commissie voor de Statistiek				
EZ	Nijverheidsorganisatie TNO				
VM	Interdepartementale Coördinatie-commissie voor de Milieuhygiëne (is intern)				
prof.drs. E.L. Berg	VNG			BIZ	Brandweerraad
		BIZ	Bestuurlijke Overlegcommissie voor Overheidsautomatisering		
		OW	Interdepartementale Werkgroep rijksuitkeringen kleuteronderwijs en lager onderwijs		

		F	Raad voor de Gemeentefinanciën
		EZ	Centrale Commissie voor de Statistiek
		PBO	Sociaal-Economische Raad
		PBO	Organisatie Commissie (SER)
		PBO	Commissie Kamers van Koop- handel (SER)
H.J.L. Vonhoff	gem. Utrecht	J	Commissie van Begeleiding en overleg inzake terreur- bestrijding
		BIZ	Begeleidingscommissie Samen- werking Politie
		OW	Raad Nationale Unesco Commissie
		CRM	Persraad
		CRM	Natuurbeschermingsraad
		CRM	Adviescommissie Wet bedreig- de uitheemse diersoorten
prof.drs.V. Halberstadt	RU Leiden	Def	Adviesraad Defensie Aange- legenheden
		SZ	Sociale Verzekeringsraad
		CRM	College Algemene Bijstands- wet
		PBO	Sociaal-Economische Raad
		PBO	Commissie Sociale Verzeke- ringen (SER)
		PBO	Commissie Economische Des- kundigen (SER)
prof. A.B. Frielink	U.v.A.	OW	Commissie reken- en informatieverwerkende appa- ratuur wetenschappelijk onderwijs en onderzoek
		VW	PTT-Raad
		EZ	Centrale Commissie voor de Statistiek

		CRM	Centrale Commissie voor de Bejaardenoorden
H.A. Bode	FNV	J	Verzekeringkamer
		EZ	Centrale Plancommissie
		SZ	College Bijstand en Advies voor de Bedrijfsgeneeskunde
		SZ	Sociale Verzekeringsraad
		SZ	Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid
		VM	Ziekenfondsraad
		PBO	Sociaal-Economische Raad
		PBO	Commissie voor Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden (SER)
		PBO	Commissie Sociale Verzekeringen (SER)
		PBO	Commissie Organisatie Sociale Verzekeringen (SER)
		PBO	Commissie voor Consumenten-aangelegenheden (SER)
		PBO	Commissie Dispensatie AOW en AWW (SER)
drs. D.E. Cnossen	NCW	J	Verzekeringkamer
		SZ	Sociale Verzekeringsraad
		SZ	Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid
		VM	Ziekenfondsraad
		PBO	Commissie Verplichtstelling Bedrijfspensioenfondsen (SER)
		PBO	Commissie Sociale Verzekeringen (SER)
		PBO	Commissie Organisatie Sociale Verzekeringen (SER)
		PBO	Raad voor de Arbeidsmarkt (SER)

		PBO	Commissie Dispensatie AOW en AWW (SER)
mr. L. Dommering- van Rongen	Konsumenten- kontakt	EZ	Adviescommissie Afbetaling en Colportage
		CRM	Reclameraad
		VM	Adviescommissie Warenwet
		PBO	Commissie voor Consumenten- aangelegenheden (SER)
		PBO	Commissie Prijsbekendmaking (SER)
		PBO	Commissie Uitvoeringsvoor- schriften Colportagewet.
D.H. Grasman	CNV	VRO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
		VRO	Raad voor de Volkshuis- vesting
		EZ	Adviesraad voor de militaire produktie
		VM	(Voorlopige) Centrale Raad voor de Milieuhygiëne
		PBO	Sociaal-Economische Raad
		PBO	Commissie voor Internatio- naal Sociaal-Economische Aangelegenheden (SER)
		PBO	Raad voor de Arbeidsmarkt (SER)
drs. G. van Haaren	FNV	OW	Stuurgroep Nationaal Programma Arbeidsmarkt- onderzoek
		VRO	Raad voor de Volkshuisvesting
		SZ	Raad voor de Beroepskeuze- voorlichting
		PBO	Sociaal-Economische Raad
		PBO	Raad voor de Arbeidsmarkt (SER)

J.H. ter Horst	FNV	VRO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
		VRO	Raad voor de Volkshuisvesting
		EZ	Adviesraad voor de militaire produktie
		VM	(Voorlopige) Centrale Raad voor de Milieuhygiëne
		PBO	Sociaal-Economische Raad
		PBO	Raad voor de Arbeidsmarkt (SER)
B. Madlener	FNV	J	Verzekeringskamer
		SZ	College van Bijstand en Advies voor de Bedrijfs-geneeskunde
		SZ	Sociale Verzekeringsraad
		SZ	Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid
		CRM	College Algemene Bijstandswet
		VM	Ziekenfondsraad
		PBO	Commissie Verplichtstelling Bedrijfspensioenfondsen (SER)
		PBO	Commissie Sociale Verzekeringen (SER)
		PBO	Commissie Dispensatie AOW en AWW (SER)
A.J. Molendijk	CNV	J	Verzekeringskamer
		SZ	Sociale Verzekeringsraad
		SZ	Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid
		CRM	College Algemene Bijstandswet
		VM	Ziekenfondsraad
		PBO	Sociaal-Economische Raad

		PBO	Commissie Sociale Verzekeringen (SER)
		PBO	Commissie Dispensatie AOW en AWW (SER)
P. Nijhoff	Sticht. Nat. OW en Milieu		Nederlandsche Centrale Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
		VRO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
		LV	Bosbouwvoorlichtingsraad
		CRM	Natuurbeschermingsraad
J. Swart	Sticht. Recreatie	VRO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
		LV	Bosbouwvoorlichtingsraad
		SZ	Coördinatiecommissie Vakantiespreiding
		VM	Raad inzake de luchtverontreiniging
G.H. Terpstra	CNV	BUZ	Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking
		EZ	Centrale Plancommissie
		SZ	Coördinatie Commissie Vakantiespreiding
		PBO	Sociaal-Economische Raad
		PBO	Commissie voor Consumenten-aangelegenheden (SER)
		PBO	Commissie Prijsbekendmaking (SER)
J.H. Zwarts	KNOV	EZ	Stichting Ontwikkeling en Sanering voor het Midden- en kleinbedrijf
		EZ	Beoordelingscommissie Bedrijfsbeëindigingshulp
		SZ	Sociale Verzekeringsraad
		SZ	Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid

CRM College Algemene Bijstandswet

VM Ziekenfondsraad

PBO Commissie Sociale Verzekeringen (SER)

PBO Raad voor de Arbeidsmarkt (SER)

Bijlage 4.1: Aanwijzingen inzake adviesorganen, 1978 (verkort)

- I. "Nieuwe geheel of overwegend niet-ambtelijke adviesorganen met een permanent karakter worden bij of krachtens de wet ingesteld. In gevallen, waarin onverwijlde instelling geboden is kunnen zij vooruitlopend op de instelling bij of krachtens de wet, bij Koninklijk besluit of ministeriële beschikking voorlopig worden ingesteld mits daarbij wordt aangegeven binnen welke termijn een ontwerp van wet dat de instelling regelt zal worden ingediend."
- II. "Bij de instelling van een nieuw adviesorgaan bevat de instellingsregeling de taakomschrijving daarvan. Deze regeling of de toelichting daarop bevat voorts de redenen waarom de instelling noodzakelijk is en voor zover van toepassing, waarom de te verrichten taak niet aan bestaande organen kan worden toevertrouwd."

Met deze aanwijzing wil men willekeur bij het instellen van adviesorganen voorkomen terwijl verder door een duidelijke taakstelling adviesorganen waarschijnlijk minder snel buiten hun taak zullen treden.

- III. "De Minister van Binnenlandse Zaken publiceert om de twee jaar op basis van de door zijn ambtgenoten aan hem te verstrekken gegevens, een overzicht van de adviesorganen van de centrale overheid die langer dan twee jaar (zullen) bestaan: van de tijdelijke adviesorganen wordt in het overzicht het tijdstip vermeld waarop naar verwachting hun taak zal zijn volbracht. Bij het verstrekken van de hierbedoelde gegevens wordt aandacht geschonken aan de vraag welke adviesorganen mogelijk voor opheffing in aanmerking komen."
- IV. "Bij de voorbereiding van de instellingsregeling voor een nieuw adviesorgaan wordt overwogen of met betrekking tot de inrichting en samenstelling regelen zullen worden gesteld ten aanzien van de volgende punten.

- a. Welke leden zijn stemgerechtigd en welke niet?

Naast stemgerechtigde of gewone leden kan een adviesorgaan zijn samengesteld uit niet-stemgerechtigde of buitengewone leden. Niet-stemgerechtigde leden nemen in de regel normaal deel aan de gedachtenwisseling binnen het adviesorgaan. Zij verschaffen

daarbij informatie aan hun stemgerechtigde medeleden en ontvangen op hun beurt informatie van deze. Zij onthouden zich echter van het uitbrengen van hun stem ten aanzien van het uit te brengen advies.

Voor dat advies zijn zij dus ook niet verantwoordelijk. Als zij worden aangeduid als "adviserende leden", wat dikwijls het geval is, betekent dit dat zij adviseren aan hun medeleden in het orgaan, niet aan de instantie die aan het orgaan om advies heeft gevraagd. Niet-stemgerechtigde leden kunnen ook "waarnemers" worden genoemd. In tegenstelling tot "adviserende leden" nemen "waarnemers" niet deel aan de gedachtenwisseling binnen het adviesorgaan.

- b. Is de voorzitter tevens stemgerechtigd lid of niet?
- c. Is de secretaris tevens stemgerechtigd lid of niet?
- d. Welke instantie benoemt leden van het orgaan? Ligt het in de bedoeling dat de instantie, die de leden van het orgaan benoemt, dit doet na overleg met organisaties buiten de centrale overheid? Verdient een regeling voorkeur, die aan nader aan te duiden organisaties een recht van aanbeveling dan wel van voordracht tot benoeming toekent? Of wenst men zodanige organisaties het recht te verlenen voor het orgaan rechtstreeks aan te wijzen?

Aan organisaties van buiten de centrale overheid kan een kleinere of grotere invloed worden gegeven op de benoeming van leden van een adviesorgaan. Deze organisaties kunnen in het instellingsbesluit met naam en toenaam worden genoemd of er kan een algemene omschrijving van bepaalde categorieën van organisaties worden gegeven waarbij eventueel wordt meegedeeld dat de op te nemen organisaties bij nadere regeling zullen worden genoemd. Deze laatste methode zal vooral worden gehanteerd wanneer men verwacht dat binnen het veld der maatschappelijke organisaties wijzigingen zullen optreden die een andere samenstelling van het orgaan noodzakelijk zullen maken.

Bij de vraag of leden uit maatschappelijke organisaties moeten worden benoemd en zo ja uit welke, komt de kwestie van representativiteit van maatschappelijke organisaties aan de orde. Zie in dit verband het advies van de Sociaal Economische Raad betreffende de representativiteit van organisaties van ondernemers en werknemers in verband met de samenstelling van publiekrechtelijke colleges, uitgave van de S.E.R. 1976, nr. 5 van 19 december 1975.

- e. Is het wenselijk om, indien de problematiek, waarvoor het adviesorgaan zal worden gesteld (de) lagere openbare lichamen mede aangaat, personen uit de kring van deze openbare lichamen onder de leden van het orgaan op te nemen?

Onder dit punt zijn de woorden 'personen uit de kring van' gebruikt om duidelijk te maken dat hier niet alleen gedacht wordt aan vertegenwoordigers van lagere openbare lichamen maar ook aan afgevaardigden van bijvoorbeeld de Vereniging van

Nederlandsche Gemeenten, het Inter Provinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen.

- f. Welke instantie benoemt de voorzitter en de secretaris van het orgaan?
- g. Is er aanleiding toe het aantal leden te binden aan een maximum en eventueel ook aan een minimum?
- h. Is er aanleiding de zittingsduur van de leden, de voorzitter en de secretaris aan een bepaalde termijn te binden? Zo ja, dan dienen ook regels te worden gesteld omtrent de herbenoembaarheid, terstond na het aftreden of na een bepaalde periode. Is er voorts aanleiding het aftreden der leden volgens een rooster te doen geschieden, opdat het herbenoemingsprobleem zich niet tegelijk voor allen stelt?

Indien de zittingsduur van de leden, de voorzitter en de secretaris aan een bepaalde termijn wordt gebonden, dan moeten regels worden gesteld omtrent de herbenoembaarheid. In voorkomende gevallen kan het nuttig zijn een herbenoeming niet terstond in te doen gaan, doch pas na een bepaalde periode. Gedurende deze periode kunnen dan alle facetten van de herbenoeming rustig worden overwogen. Een herbenoeming terstond na het verstrijken van een zittingstermijn is in de praktijk veelal geen eigenlijke herbenoeming maar een haast automatische verlenging van het lidmaatschap met een volgende termijn.

Om te voorkomen dat alle leden van een adviesorgaan tegelijkertijd terug zouden treden, waardoor de continuïteit in de werkzaamheden ernstig in het gedrang zou kunnen komen, kan het in bepaalde gevallen wenselijk zijn het aftreden der leden volgens een rooster te doen geschieden.

- i. Dient een leeftijdsgrens gesteld te worden voor de leden, de voorzitter en de secretaris?
- j. Is er aanleiding het lidmaatschap, het voorzitterschap en het secretariaat onverenigbaar te verklaren met andere functies? Parlementsleden worden bij voorkeur niet tot leden van adviesorganen benoemd.

De benoemende instantie behoort zich af te vragen of er, gelet op de aard van de problematiek waarvoor het adviesorgaan zal worden gesteld, functies zijn die het voor de bekleders daarvan vermoedelijk onmogelijk maken bedoelde problematiek met een minimum aan onbevangenheid tegemoet te treden, dan wel die problematiek enigermate afstandelijk te beoordelen. Hierbij kan worden gedacht aan functies die in combinatie met het lidmaatschap van het adviesorgaan aanleiding zouden kunnen geven tot een ongeoorloofde vermenging van persoonlijke en niet-persoonlijke belangen. Ook de wenselijkheid of onwenselijkheid van combinaties van lidmaatschappen van verschillende organen, die over dezelfde materie een oordeel moeten geven, behoort een punt van aandacht te vormen.

Op de combinatie van het kamerlidmaatschap met het lidmaatschap van een adviesorgaan is afzonderlijk de aandacht gevestigd. De

combinatie als zodanig wordt niet "verboden" aangenomen dat dit langs de weg van een ministeriële regeling zou kunnen, wat niet het geval is; zij wordt wel ontraden.

Bij het benoemen van parlementsleden in adviesorganen dient derhalve een gepaste terughoudendheid te worden betracht.

- k. Dient het secretariaat een ambtelijk of een niet-ambtelijk karakter te hebben? In geval van een ambtelijk secretariaat moet ten minste worden bepaald welk(e) departement(en) de daartoe bestemde ambtenaren beschikbaar moet(en) stellen.
 - l. Dient aan de leden, de voorzitter en het secretariaat enigerlei geldelijke vergoeding of een bezoldiging te worden toegekend?"
- V.
- a. Indien men de instelling beoogt van een niet-ambtelijk adviesorgaan terwijl men toch ambtenaren voor het verschaffen en verkrijgen van informatie aan de werkzaamheden van het orgaan ter voorbereiding van het advies wil laten deelnemen, dan dienen deze ambtenaren tot niet-stemgerechtigde leden van dat orgaan te worden benoemd.
 - b. Indien het orgaan mede een andere dan een adviserende taak heeft en indien het met het oog daarop wenselijk is de onder a. bedoelde ambtenaren tot stemgerechtigde leden daarvan te benoemen, dan dient hun stemrecht zich niet uit te strekken tot de door het orgaan uit te brengen adviezen.

In vele gevallen wensen ministers of de regering van buiten de kring hunner ambtelijke beleidsadviseurs, terwijl zij deze om twee redenen toch niet buiten het in te stellen adviesorgaan willen houden. De eerste reden is dat deze ambtenaren dikwijls over veel informatie beschikken die voor de problematiek in kwestie van groot belang is terwijl die gegevens aan de andere leden van het orgaan ontbreken. Door hun plaats in het centrale overheidsapparaat zijn zij ook vaak beter in staat de repercussies van bepaalde voorstellen op andere terreinen van overheidsbemoedeningen te onderkennen dan de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die zich meer uitsluitend met de vraagstukken van hun eigen sector bezighouden. Voor de leden van het adviesorgaan is het van groot belang in een vroegtijdig stadium over deze informatie te beschikken. De tweede reden is dat de ambtelijke beleidsadviseurs van de ministers, door de gedachtenwisseling in het adviesorgaan van het begin af te volgen, beter op de hoogte komen van de achtergronden van het advies, zowel qua feiten als qua meningen, dan wanneer zij deze alleen uit het resultaat, het commissierapport zouden moeten afleiden.

Tot nu toe is het niet ongebruikelijk deze ambtelijke beleidsadviseurs tot gewone of stemgerechtigde leden van zo'n adviesorgaan te benoemen.

Dit heeft twee bezwaren. Het eerste is dat deze ambtenaren dan medeverantwoordelijk worden voor het uitgebrachte advies. Zo'n advies is dan niet meer een advies van buiten de kring der ambtelijke beleidsadviseurs van de minister, zoals was beoogd. Deze adviseurs worden trouwens in zo'n constructie belemmerd om over het te vormen beleid op onbevangen wijze te adviseren

omdat zij zich reeds gebonden hebben aan het advies van het orgaan. Het tweede bezwaar is dat de rapporten van dit soort adviesorganen met ambtelijke beleidsadviseurs als stemgerechtigde leden niet vallen onder de bepalingen van artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur, terwijl zij volgens de strekking van deze wet daar wél onder moesten vallen. Het gaat hier immers om adviesorganen, die bedoeld zijn om gedachten uit de buitenlandse wereld vorm te geven en te uiten en dit laatste mag niet verhinderd worden door het ten onrechte gewoon lid zijn van één of meer beleidsambtenaren. Daarom is tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling van het ontwerp van Wet openbaarheid van bestuur van regeringszijde gesteld dat men in de adviesorganen, waarover het hier gaat, als dat nodig is, ambtenaren als niet-stemgerechtigde leden kan benoemen. Debezwaren, in het voorgaande weergegeven ten aanzien van het stemgerechtigd of gewoon lidmaatschap van de ambtelijke beleidsadviseurs, zijn dan weggenomen.

- c. Bij de instelling van een deels ambtelijk, deels niet-ambtelijk adviesorgaan bevat de instellingsregeling of de toelichting daarop de redenen waarom ambtenaren als leden met stemrecht ten aanzien van de door het orgaan uit te brengen adviezen zijn opgenomen.

Het vorenstaande impliceert niet dat men als vaste regel geen beleidsambtenaren als gewone leden in adviesorganen zou mogen opnemen.

Voor vele problemen die zowel de centrale overheid als anderen aangaan, is een gemengd adviesorgaan de aangewezen oplossing. Het is echter wel zaak dat men zich, telkens als men tot de instelling van een gemengd adviesorgaan wil overgaan, afvraagt of het wel juist is ambtelijke beleidsadviseurs van de ministers daarin te plaatsen als gewone leden, met stemrecht ten aanzien van de door het orgaan uit te brengen adviezen. Als daar een reden voor is, moet deze hetzij in de instellingsbeschikking zelf, hetzij in de toelichting daarop worden vermeld.

De ambtelijke beleidsadviseurs moeten zeker als ze als gewone leden zitting hebben in een gemengd adviesorgaan, voeling houden met hun bewindsman, om te voorkomen dat hun standpunten uiteen zouden komen te liggen. Dit mag er overigens niet toe leiden dat afbreuk zou worden gedaan aan hun positie van volwaardige gesprekpartners tijdens het overleg.

Al vallen de rapporten van deze gemengde commissies niet onder de bepalingen van artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur, artikel 2 van deze wet verschaft de mogelijkheid ze niettemin openbaar te maken. De beleidsadviserende ambtenaren moeten van dit voornemen dan wel van te voren op de hoogte zijn gesteld of zij moeten er achteraf hun instemming mee hebben betuigd. Een en ander zal worden geregeld in de aanwijzingen inzake Openbaarheid Rijksdienst.

- d. Ook bij de adviesorganen, die bij de vaststelling van deze aanwijzingen reeds bestaan, gaat men na of daar mogelijk ambtenaren als stemgerechtigde leden in zitten zonder dat daarvoor in het licht van het bepaalde in de eerste twee leden goede

redenen bestaan. In die gevallen dienen de daarop betrekking hebbende regelingen van het stemrecht te worden gewijzigd. Deze wijzigingen dienen zoveel mogelijk binnen een jaar na het vaststellen van deze aanwijzingen te worden aangebracht.

- e. Bij het verstrekken van de in aanwijzing III bedoelde gegevens aan de Minister van Binnenlandse Zaken door diens ambtgenoten wordt aangegeven of en zo ja, waarom in deels ambtelijke, deels niet-ambtelijke adviesorganen ambtenaren met stemrecht ten aanzien van de door het orgaan uit te brengen adviezen zitting hebben althans voorzover dit niet reeds blijkt uit de in het tweede lid bedoelde documenten.
- VI. Bij een tijdelijk adviesorgaan dient men de termijn te vermelden binnen welke men verwacht dat het zijn taak zal hebben volbracht.

VII. Bij de voorbereiding van de instellingsregeling voor een nieuw adviesorgaan, wordt overwogen of met betrekking tot de werkwijze en bevoegdheden regels zullen worden gesteld ten aanzien van de volgende punten:

- a. Licht het in de bedoeling het orgaan, naast een adviserende bevoegdheid andere bevoegdheden te geven? Mede in verband hiermee verdient overweging de vraag of het orgaan rechtspersoonlijkheid zou moeten verkrijgen.
- b. Is het orgaan vrij om sub-organen in te stellen waarvan ook anderen dan leden van het orgaan lid kunnen zijn? Permanente sub-organen van geheel of overwegend niet-ambtelijke adviesorganen die rechtstreeks aan de regering of aan een of meer ministers kunnen adviseren moeten als colleges van advies en bijstand in de zin van artikel 87 van de Grondwet worden aange-merkt en kunnen derhalve door het hoofdorgaan niet zonder uitdrukkelijke machtiging daartoe in de instellingswet van dat hoofdorgaan in het leven worden geroepen.
- c. Welke bewindslieden kunnen of moeten het orgaan om advies vragen en aan wie moeten de adviezen worden uitgebracht?

Het is om verschillende redenen van belang dat één van de betrokken bewindslieden wordt aangewezen als degene, tot wie men zich kan richten over zaken, die het adviesorgaan betreffen. Veelal zal daartoe bij de voorbereiding van de instellingsregeling overleg tussen deze bewindslieden noodzakelijk zijn.

- d. Kan het orgaan ook uit eigen beweging adviseren?
- e. Wenst men dat het orgaan ook wordt gehoord tijdens de voorbereiding van bepaalde uitvoeringsregelingen?

Soms wordt in een wet, waarvan de instelling van een adviesorgaan slechts een onderdeel uitmaakt, een aantal algemene maatregelen van bestuur en/of ministeriële beschikkingen in het vooruitzicht gesteld, die het door de wet geschapen kader moeten invullen. In die gevallen kan er reden zijn te bepalen dat bij de voorbereiding van die algemene maatregelen van bestuur c.q. ministeriële beschikkingen het adviesorgaan zal worden

ingeschakeld.

- f. Is er aanleiding, hetzij in de instellingsregeling zelf, hetzij in een - al dan niet onder goedkeuring van de regering of van een of meer ministers - op te stellen intern reglement bepalingen op te nemen inzake onder meer de wijze van besluitvorming, het quorum, de verwerking van eventuele minderheidsstandpunten, het houden van hoorzittingen, het (doen) verrichten van onderzoek?

Bij "wijze van besluitvorming" kan onder meer worden betrokken de kwestie in hoeverre de leden van het adviesorgaan geacht worden (of bevoegd of verplicht zijn) inspraak te verlenen aan of de instructies te volgen van de belangengroeperingen die zij eventueel vertegenwoordigen.

Men kan met betrekking tot de inhoud van een intern reglement ook nog denken aan meer praktische punten als daar zijn: het bijeenroepen van een vergadering, het opstellen van de agenda, het opstellen van het advies.

- g. Dient men voor te schrijven dat het orgaan een jaarverslag uitbrengt? Zo ja, dan kan men daarbij bepalen aan wie het jaarverslag wordt uitgebracht. Tevens kunnen minimum-eisen worden gesteld aan de inhoud van het jaarverslag.

- VIII. a. Een adviesorgaan wordt ingeschakeld op een zodanig tijdstip dat het voor de adviesvragende instantie mogelijk is bij de beleidsbepaling met het advies rekening te houden. Het om advies vragen wanneer een wetsontwerp de Staten-Generaal reeds heeft bereikt, dient zo enigszins mogelijk te worden vermeden.
- b. Indien het wenselijk wordt geacht meerdere adviesorganen om advies te vragen, doch gelijktijdige raadpleging minder doelmatig lijkt, overweegt men welke volgorde de voorkeur verdient.
- c. Buiten het geval bedoeld in aanwijzing 7, wordt bij het vragen van advies overwogen of het doelmatig is een termijn te stellen, waarbinnen het advies moet worden uitgebracht.

- IX. Over een ontwerp-regeling tot instelling van een geheel of overwegend niet-ambtelijk adviesorgaan wordt, met het oog op het bepaalde in artikel 87 van de Grondwet en in deze aanwijzingen, in een vroegtijdig stadium overleg gepleegd met het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Stafafdeling Grondwetszaken.

De Stafafdeling Grondwetszaken dient uit hoofde van de zorg voor artikel 87 Grondwet reeds te worden betrokken bij de voorbereiding van de instellingsregelingen van geheel of overwegend niet-ambtelijke adviesorganen met een permanent karakter. Zij krijgt nu de functie van coördinatie- en controlepunt ook voor de instellingsregelingen van de hier bedoelde organen van tijdelijke aard. Dit is noodzakelijk omdat adviesorganen, die vermoedelijk een permanent karakter zullen dragen, niet zelden als tijdelijke worden gepresenteerd om de noodzaak van instelling bij wet te vermijden. De Stafafdeling Grondwetszaken kan er dan tevens op toezien of deze aanwijzingen wel in acht worden genomen.

Bijlage 4.2: Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur, 1979
(verkort)

- I. "Adviezen met het oog op het te vormen beleid, uitgebracht aan de centrale overheid door niet-ambtelijke adviescommissies worden openbaar gemaakt". Met "openbaar maken" wordt bedoeld op de meest complexe vorm van informatie verschaffen. Verder is de openbaarheid beperkt tot adviezen die betrekking hebben op het te vormen beleid. Dat houdt in dat adviezen over de uitvoering van beleid buiten de aanwijzingen vallen.
- II. De zorg voor de openbaarmaking berust bij de Minister die voor het onderwerp waarover het advies gaat, de eerste verantwoordelijkheid draagt.
- III. De publicatie van het advies gaat zo mogelijk en nodig vergezeld van een toelichting.
- IV. Openbaarmaking heeft plaats uiterlijk binnen dertig dagen nadat het advies is ontvangen.
- V. Over adviezen van adviesorganen als bedoeld in de "Aanwijzingen inzake Adviesorganen", die niet vallen onder de plicht tot openbaarmaking ingevolge artikel drie van de wet dienen de verantwoordelijke Ministers te overwegen informatie te verschaffen ingevolge artikel 2 van de wet.
- VI. De eerst verantwoordelijke Minister draagt zorg voor het openbaar maken van de instellingsregeling van een nieuw adviesorgaan.
- VII. De eerst verantwoordelijke Minister draagt zorg voor het openbaar maken van aan hem gerichte jaarverslagen van adviesorganen die krachtens hun instellingsbeschikking tot het uitbrengen daarvan verplicht zijn, op overeenkomstige wijze als bepaald in artikel 3, derde en vierde lid van de wet.

Bijlage 4.3: Spelregels; vrouwen in commissies, adviescolleges en
regeringsdelegaties, 1980 (verkort)

Spelregels:

1. Het dient een algemeen gehanteerd uitgangspunt te zijn, dat in elke commissie, resp. adviescollege vrouwen zitting hebben.
2. De centrale overheid zal bij de samenstelling van een commissie - voor zover liggend binnen haar verantwoordelijkheid - en een adviescollege streven naar een getalsverhouding van mannen en vrouwen, die adequaat is aan het onderwerp(en) waarvoor de commissie of het adviescollege is ingesteld.
3. Aangezien bij de reeds functionerende commissies en adviesorganen sprake is van een aanmerkelijke ondervertegenwoordiging van vrouwen, zal bij het voorzien in tussentijdse vacatures hét element van overweging moeten zijn: bij de mogelijkheid van een keuze tussen een mannelijke en een vrouwelijke kandidaat van ongeveer gelijke zwaarte, zal extra gewicht moeten worden gehecht aan de benoeming van de vrouwelijke kandidaat.
4. Indien de centrale overheid organisaties benadert voor het doen van voordrachten voor kandidaten voor commissies en adviescolleges, dan zullen deze organisaties daarbij gewezen worden op de noodzaak van een adequate getalsverhouding tussen mannen en vrouwen in deze commissies en colleges en zullen zij daarmee in hun voordracht rekening moeten houden.
5. Bij het zoeken naar niet-ambtelijke vrouwelijke kandidaten dient in voor de hand liggende gevallen bij voorkeur - hoewel er uiteraard geen sprake is van een verplichting - gebruik te worden gemaakt van de mogelijkheden van de Emancipatie Commissie (EK) als adviesorgaan van de regering en van de Nederlandse Vrouwen Raad (NVR) en andere groeperingen uit de vrouwenbeweging, alsook van het door de EK voorgestelde "bekwaamhedenregister" zodra dat tot stand is gekomen.

Keuzemogelijkheden:

Met betrekking tot deelname van vrouwen aan een commissie of adviescollege kan vanuit een drietal invalshoeken een onderscheid worden gemaakt:

- a. vrouwen die in de eerste plaats deskundig zijn op het terrein van de emancipatie;
- b. vrouwen die in de eerste plaats inbreng hebben vanuit een bepaald vakgebied;
- c. vrouwen die in de eerste plaats als vertegenwoordigster kunnen optreden van een bepaalde vrouwenorganisatie of -groepering.

De term "in de eerste plaats" is hierbij steeds gebruikt om het belangrijkste keuze-criterium aan te geven. In veel gevallen immers zal een kandidate ook één of beide aspecten in zich verenigen.

Uit deze drie invalshoeken volgen als keuzemogelijkheden:

ad a. Deskundigheid emancipatie

- in overleg met of op advies van de EK wordt een geschikt geachte persoon op persoonlijke titel door de betrokken bewindspersoon uitgenodigd.

Hierbij moet de mogelijkheid niet worden uitgesloten, dat hetzij de NVR of een daarbij aangesloten organisatie, hetzij een andere vrouwen-groepering wordt benaderd bij het zoeken naar een geschikte kandidate;

- zonodig wordt een geschikt geachte persoon rechtstreeks uitgenodigd.

ad b. Deskundigheid bepaald vakgebied

- een professionele organisatie op het betrokken vakterrein wordt uitgenodigd een geschikte kandidate voor te dragen.

Wanneer deze organisatie is aangesloten bij de NVR, dan wordt deze organisatie via of na overleg met de NVR benaderd;

- zonodig wordt een geschikt geachte vakdeskundige vrouw rechtstreeks benaderd, eventueel na overleg met de EK of de NVR.

Wanneer er behoefte is aan een vrouw met zowel een bepaalde vakdeskundigheid als emancipatiedeskundigheid, dan zal met het oog op een evenwichtige samenstelling van de commissie of het adviescollege een keus moeten worden gemaakt tussen de zojuist genoemde wegen ad a en ad b.

ad c. Vertegenwoordigster organisatie/groepering

- de betrokken vrouwenorganisatie of -groepering wordt uitgenodigd een kandidate voor te dragen (waarbij het bij deze uitnodiging noemen van een persoon van voorkeur uiteraard niet uitgesloten is).

Is de beoogde organisatie of groepering aangesloten bij de NVR, dan wordt deze benaderd via of na overleg met de NVR.

Bijlage 4.4: Aanwijzingen inzake contacten tussen kamercommissies en
regeringsadviescolleges, 1980 (verkort)

- I. "Alle verzoeken van kamercommissies om schriftelijke of mondelinge contacten met regerings-adviescolleges worden aan de betrokken Minister voorgelegd. De Minister vraagt zo nodig nadere precisering van de onderwerpen waarover de kamercommissie het adviescollege wil horen".
- In dat verband wordt nog opgemerkt dat in de contacten tussen adviesorganen en de Kamer de ministeriële verantwoordelijkheid voor het naar behoren functioneren van deze adviesorganen in het geding kan zijn. De kans daarop wordt verondersteld in belangrijke mate afhankelijk te zijn van de onderwerpen waarop de gevraagde contacten betrekking hebben. Daarbij wordt een onderscheid geacht tussen:
- uitgebrachte adviezen
 - in voorbereiding zijnde adviezen
 - nieuwe adviesaanvragen
 - overige onderwerpen
- II. a. "Verzoeken om schriftelijke of mondelinge contacten over uitgebrachte adviezen draagt de Minister voor inwilliging voor aan het adviescollege. De beslissing op het verzoek berust bij het adviescollege."
- b. "In het geval van schriftelijke contacten over een uitgebracht advies zendt het adviescollege afschriften van de door haar verstrekte informatie aan de Minister."
- c. "In het geval van mondelinge contacten over een uitgebracht advies beoordeelt de Minister of hij bij het gesprek aanwezig wenst te zijn respectievelijk of en op welke wijze over het gesprek geïnformeerd wenst te worden."
- III. "Op verzoeken om schriftelijke of mondelinge contacten over in voorbereiding zijnde adviezen beslist de Minister of hij het verzoek voor inwilliging aan het adviescollege kan voordragen. Indien aan het verzoek wordt voldaan is aanwijzing IIb of IIc van toepassing." Hierbij wordt aangetekend dat directe contacten tussen Kamer en adviesorganen over in voorbereiding zijnde adviezen moeilijk beperkt kunnen blijven tot het verschaffen van feitelijke (?) gegevens en van toelichting op het proces van voorbereiding."
- "Daardoor kan niet alleen de onafhankelijke positie van de adviesorganen in het gedrang komen maar ook de politieke beoordeling van het advies en de inpassing daarvan in het algemene regeringsbeleid moeilijk zo niet onmogelijk worden."
- Deze overwegingen zijn er de oorzaak van dat bij deze aanwijzing is aangegeven dat contacten tussen Kamer en adviesorganen over in voorbereiding zijnde adviezen in het algemeen ongewenst zijn.
- IV. "Op verzoeken om adviezen uit te brengen beslist de Minister of hij dit verzoek overneemt. Ook op verzoeken om onderzoek te starten wordt niet door het adviescollege maar door de Minister beslist."

Deze aanwijzing sluit overigens niet uit dat overeenkomstig de bestaande praktijk de Kamer (of een Kamercommissie) de Minister kan vragen over een bepaalde kwestie aan een adviesorgaan advies te vragen.

- V. "Verzoeken om schriftelijke of mondelinge contacten met een regeringsadviescollege over andere onderwerpen dan in II, III en IV van deze aanwijzingen bedoeld draagt de Minister voor inwilliging aan het adviescollege voor, voor zover door deze contacten geen afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid die voor het naar behoren functioneren van deze colleges als regeringsadviescolleges bestaat. Het adviescollege beslist of hij aan het verzoek zal voldoen."

Bijlage 4.5: "Richtlijnen met betrekking tot de instelling en samenstelling van externe groepen met een beleidsadviserende taak, alsmede met betrekking tot de toekenning van faciliteiten daaraan", juni 1979 (verkort)

De richtlijnen zijn op Onderwijs en Wetenschappen zowel van toepassing op nieuw in te stellen adviesorganen als op adviesorganen waarin mutaties plaatsvinden (bijvoorbeeld in de samenstelling of bij de instelling van onderorganen).

De volgende richtlijnen worden opgesomd:

I Richtlijnen met betrekking tot de te volgen procedure bij de instelling

fase_1 de initiërende directie omschrijft:

- a) de taak van de commissie;
- b) waarom de instelling noodzakelijk is; daarbij dient te worden aangegeven waarom de te verrichten taak niet aan bestaande organen (zoals instellingen, commissies of departementale eenheden) kan worden toevertrouwd;
- c) de termijn waarvoor de commissie wordt ingesteld;
- d) de gewenste samenstelling en op welke wijze in het voorzitterschap en het secretariaat moet worden voorzien;
- e) of de commissie bevoegd is deskundigen in te schakelen en onder welke voorwaarden;
- f) of de commissie bevoegd is subgroepen in te stellen waarin ook anderen dan leden of adviserende leden van de commissie zitting zullen hebben en onder welke voorwaarden;
- g) de rapportage-frequentie;
- h) eventuele andere bevoegdheden en voorschriften;
- i) de benodigde faciliteiten met de motivering daarvoor.

De omschrijving van deze aspecten wordt aan de betrokken bewindsman voorgelegd, nadat een aantal eenheden hun medeparaaf hebben verleend en het in een Centrale Beleidsclub (C.O.B.) van Onderwijs en Wetenschappen besproken is ter coördinatie en advisering. Tot de eenheden, die hun medeparaaf moeten geven, behoren onder andere:

- de budgethouder (die contact opneemt met de betrokken begrotingsinspecteur)
- personeelszaken (als een ambtelijk secretariaat of voorzitter wordt voorgesteld)
- FEZ
- PI/AB (deze directie ziet toe op een juiste toepassing van de criteria voor de vaststelling van de hoogte van de vacatiegelden en op de hoogte van de zgn. vaste beloning en op de juiste toepassing van de rechtspositieregelingen).

Voor de te volgen procedure wordt een formulier ontworpen waarin de termijnen zijn opgenomen die bij het geven van de medeparafen in acht moeten worden genomen.

In deze fase worden op het ambtelijk niveau over de instelling van de commissie en de personen of organisaties/instellingen die daarin zitting zullen nemen, geen verwachtingen gewekt in het onderwijsveld.

fase 2 De initiërende directie legt de ontwerpinstellingsbeschikking voor aan de Stafafdeling Grondwetszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken ingevolge aanwijzing 10 van de door Minister-President vastgestelde aanwijzingen inzake adviesorganen (Stcrt. 1978, 215).
De Stafafdeling Grondwetszaken toetst de concept-beschikking aan art. 87 van de Grondwet en ziet toe of de hiervoor genoemde aanwijzingen inzake adviesorganen in acht worden genomen. Tevens houdt zij het oog op de vormgeving van de beschikking. De voorkeur gaat uit naar de volgende indeling:
paragraaf 1 Begripsbepalingen
paragraaf 2 Instelling en taak
paragraaf 3 Samenstelling
paragraaf 4 Inrichting en werkwijze
paragraaf 5 Slotbepalingen.

fase 3 De initërende directie zoekt de voorzitter, leden en secretaris aan onder de in fase 1 vastgestelde condities en legt de instellingsbeschikking ter vaststelling voor aan de betrokken bewindsman, nadat medeparaaf is verleend door:
- de budgethouder;
- het stafbureau/economische zaken van het betrokken directoraat-generaal;
- FEZ/O en A.

II Richtlijnen met betrekking tot de samenstelling

Soorten externe commissies

Te onderscheiden zijn de commissies waarvan de leden zitting hebben

- op persoonlijke titel als onafhankelijk deskundige (b.v. innovatie-commissies);
- als vertegenwoordiger van een organisatie of instelling; zij worden door die organisatie of instelling als lid aangewezen en handelen namens die organisatie of instelling (b.v. stuurgroepen).

Behalve voor het functioneren van de commissie is dit onderscheid van belang voor de toekenning van faciliteiten.

Leden, adviserende leden, waarnemers en deskundigen

Degenen die in een commissie samenwerken, kunnen dit doen in een verschillende hoedanigheid. Deze hoedanigheid is van belang voor de wijze waarop aan de gedachtenwisseling en besluitvorming wordt deelgenomen. De mogelijkheden op het gebied van de verlening van faciliteiten zijn afhankelijk van de hoedanigheid waarin betrokkene aan de werkzaamheden van de commissie deelneemt.

Te onderscheiden zijn:

- a) leden: zij zijn stemgerechtigd en nemen deel aan de besluitvorming.
- b) adviserende leden: zij nemen deel aan de gedachtenwisseling binnen de commissie, maar onthouden zich van het uitbrengen van een stem t.a.v. het uit te brengen beleidsadvies. Zij zijn dan ook formeel niet medeverantwoordelijk voor dat advies.

- c) waarnemers: zij ontvangen de stukken en zijn aanwezig bij de besprekingen, maar nemen in het algemeen niet deel aan de gedachtenwisseling. Zij zijn niet stemgerechtigd.
- d) deskundigen: zij leveren een bijdrage voor bepaalde onderdelen van de werkzaamheden van de commissie, die een specifieke deskundigheid vragen, en nemen t.a.v. die onderdelen deel aan de beraadslagingen.
Zij zijn niet stemgerechtigd.
De deskundigen nemen dus niet integraal deel aan alle werkzaamheden. Ter voorkoming van misverstand zij opgemerkt dat de hier bedoelde deskundigen vooral bedoeld zijn als categorie personen die wordt onderscheiden van leden, adviserende leden en waarnemers.
Uiteraard zijn leden en adviserende leden als zodanig benoemd of aangewezen op grond van hun deskundigheid met betrekking tot het werkterrein van de commissie.

Richtlijnen met betrekking tot de samenstelling:

1. Ambtenaren van dit Ministerie zullen in het vervolg uitsluitend als adviserend lid, waarnemer of deskundige aan het werk van een commissie mogen deelnemen.
2. Ook een ambtelijk voorzitter en een ambtelijke secretaris zullen geen lid mogen zijn.

Toelichting: In verband met hun (interne) ambtelijke taak om de bewindslieden te adviseren met betrekking tot door de externe commissie uitgebrachte beleidsadviezen, is het ongewenst dat dezelfde ambtenaren tevens lid zijn van dergelijke externe commissies omdat deelneming aan de besluitvorming medeverantwoordelijkheid daarvoor met zich brengt.

III Richtlijnen met betrekking tot het toekennen van faciliteiten

Vooraf zij opgemerkt dat de toekenning van faciliteiten altijd op een wettelijke basis moet berusten en dat de toekenning daarvoor aan regels gebonden is.

Te onderscheiden zijn de volgende soorten faciliteiten:

- a. vergoeding van de reis- en verblijfkosten;
- b. toekenning van een vacatiegeld voor het bijwonen van een vergadering;
- c. toekenning van een zgn. vaste beloning op basis van het Vacatiegeldbesluit 1970;
- d. toekenning van buitengewoon verlof met behoud van bezoldiging;
- e. uitbreiding van de formatie van een gesubsidieerde instelling in verband met deelneming van medewerkers aan commissiewerk;
- f. het afsluiten van een overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten in verband met de inbreng van deskundigen, secretarissen en adjunct-secretarissen;
- g. aanstelling bij het departement van een ambtelijk secretaris en/of ambtelijk voorzitter.

Vergoeding van reis- en verblijfkosten (a) kan worden gecombineerd met een andere soort faciliteit (b t/m g). De mogelijkheid tot toekenning van b t/m g is afhankelijk van de functie van betrokkene in de commissie (op persoonlijke titel of namens een organisatie of instelling optredend, (adviserend) lid of waarnemer dan wel deskundige) en de individuele situatie van de persoon aan wie of ten behoeve van wie de faciliteit wordt toegekend.

In een schema dat als bijlage bij deze circulaire is gevoegd, is kort aangegeven welke soorten faciliteiten in bepaalde situaties eventueel kunnen worden toegekend.

In een aantal specifieke richtlijnen wordt daarna voor elke soort faciliteit aangegeven in welke gevallen en met welke restricties zij toepasbaar is.

Publikaties van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst

Rapporten

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

Achtergrondstudies

- 1 Regeren in een dubbelrol (mr. H. D. Tjeenk Willink)
- 2 De departementen onder druk (drs. A. J. J. A. Maas en prof. dr. J. Kooiman)
- 3 Signalering en selectie (drs. W. J. P. Kok)
- 4 Adviesorganen (drs. A. Th. van Delden)
- 5 Decentralisatie
 - deel 1 Territoriale decentralisatie (drs. R. de Groot en drs. R. M. van Genderen)
 - deel 2 Zelfstandige bestuursorganen (mr. C. M. van den Hoff en drs. R. de Groot)
 - deel 3 Privaatrechtelijke decentralisatie (ir. G. Prins en dr. ir. B. M. Jellema)
- 6 De politieke en ambtelijke top (drs. G. Gerding en drs. B. de Jong)
- 7 Interdepartementale coördinatie (drs. R. H. W. P. Kottman)
- 8 Wetgeving, planning en financiering
 - deel 1 Algemeen (prof. mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout)
 - deel 2 Ruimtelijk beleid (mr. P. G. A. Noordanus)
 - deel 3 Economisch beleid (mr. R. Fernhout)
 - deel 4 Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout)
 - deel 5 Welzijnsbeleid (mr. F. J. P. M. Hoefnagel)
- 9 Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs. K. P. E. de Bakker, prof. drs. J. B. M. Edelman Bos, drs. G. J. Kruyt en mr. M. M. A. Prop)

De achtergrondstudies verschijnen in de periode december 1980 tot en met februari 1981.

Rapporten en achtergrondstudies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage.

