

# OnRaad

Terwijl de voornemens van het kabinet op het gebied van de deregulering, de privatisering, de decentralisatie en de vermindering van het aantal ambtenaren maar moeilijk tot uitvoering lijken te kunnen komen, is er op één onderdeel van de reorganisatie van de rijksdienst een aardig succesje geboekt: de vermindering van het aantal externe adviesorganen. Met het besluit van 11 januari jl. om 25 adviesorganen op te heffen en nog eens 25 andere samen te voegen tot één Raad voor Verkeer en Waterstaat is deze operatie afgerond. In totaal heeft het kabinet dan 164 van de circa 350 adviesorganen opgeheven. Bovendien zijn voor de overblijvende organen nieuwe beleidsregels afgesproken die er toe moeten leiden dat de adviesorganen efficiënter gaan werken en dat de effectiviteit van de advisering wordt vergroot. Zo dient voortaan aan de instelling van nieuwe adviesorganen een uitdrukkelijke politieke toetsing vooraf te gaan, worden de kosten van externe adviesorganen beter zichtbaar gemaakt en scherper bewaakt, en zal er een regelmatige beoordeling plaatsvinden van de noodzaak om bestaande adviesorganen te laten voortbestaan 1).

De sanering van het stelsel van externe adviesorganen van de centrale overheid komt niet uit de lucht vallen. Het eerste systematische onderzoek op dit terrein, door de WRR in 1976 2), bracht al aan het licht dat er sprake was van een aanzienlijke wildgroei van adviesraden, een groot gebrek aan inzicht in het functioneren van deze raden en het nagenoeg ontbreken van enige samenhang in het stelsel van externe advisering. Sommige adviesraden bestonden slechts op papier, andere brachten adviezen uit waarmee nooit iets werd gedaan, weer andere zaten in elkaars vaarwater of verrichtten werk dat elders in het overheidsapparaat al werd gedaan. Politici maakten van deze onoverzichtelijke situatie gebruik door zich in moeilijke beslissingen achter adviesorganen te verschuilen, door onwelgevallige adviezen te negeren of dezelfde kwestie nog eens voor advies aan een andere instantie voor te leggen, of door omstreden zaken van het politieke strijdtooneel te verwijderen en bij een adviesorgaan te „stallen” in de hoop ze op een later tijdstip, als de gemoederen wat tot bedaren zouden zijn gekomen, tot een oplossing te brengen (de ijskastfunctie). Zo droegen adviesorganen soms meer bij tot vertraging en besluiteloosheid dan tot het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming.

Vanuit economisch gezichtspunt is het inschakelen van adviesorganen alleen zinvol als de kosten ervan door baten worden overtroffen. De directe en indirecte kosten van externe adviesorganen werden door de Projectgroep Externe Advisering, die de sanering van het adviesstelsel voorbereidde, in 1983 op f. 114 mln. geraamd. In feite liggen de kosten aanmerkelijk hoger omdat alleen de uitgekeerde vacatiegelden zijn meegerekend en niet de werkelijke kosten van de arbeidstijd die door de leden van adviesorganen aan het advieswerk is besteed. Maar waarschijnlijk nog belangrijker zijn de kosten van het produktiviteitsverlies, dat ontstaat doordat de adviesaanvraag tot vertraging van de besluitvorming leidt (er gebeurt minder in dezelfde tijd). Wil een adviesaanvraag doelmatig zijn, dan zullen deze kosten ten minste moeten worden goedge maakt door de voordelen van de „betere” beslissing die uiteindelijk uit de bus komt 3).

Om een verbetering van de besluitvorming te bewerkstelligen moet het advies natuurlijk wel een rol spelen in het beleidsproces. Een manier om te onderzoeken of dit het geval is, is te bekijken in hoeverre uitgebrachte adviezen in beleidsbeslissingen doorklinken. Een dergelijk onderzoek is enkele jaren geleden uitgevoerd ten behoeve van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie-Vonhoff). De invloed van adviesorganen in het beleidsproces bleek per adviesorgaan en per adviesperiode sterk te wisselen, maar in het algemeen gold dat „de invloed van adviesorganen in ieder geval niet moet worden overschat” 4). Voorts bleek dat niet de

kwaliteit van het advies, de deskundigheid van de adviseurs of de reputatie van het adviesorgaan de doorslaggevende factor was voor het al dan niet opvolgen van een advies, maar de vraag wie er belang had bij het advies en de middelen waarover de belanghebbende beschikte om zijn standpunt kracht bij te zetten. Zo zal de overheid, als zij voor de uitvoering van een bepaald beleid afhankelijk is van de medewerking van de in het adviesorgaan vertegenwoordigde groeperingen, het desbetreffende adviesorgaan niet klakkeloos kunnen negeren. Maar als een adviesaanvraag slechts voortkomt uit een wettelijke verplichting om een bepaald adviesorgaan in te schakelen terwijl de hoofdlijn van het beleid in wezen al elders is bepaald, zal aan het uitgebrachte advies natuurlijk weinig waarde worden gehecht.

Dat de laatste situatie geen uitzondering is, is herhaalde malen gebleken. Zo is het kabinet-Lubbers diverse keren met belangrijke adviesorganen, zoals de Sociaal-Economische Raad en de Ziekenfondsraad, in aanvaring gekomen omdat de zorgvuldig opgestelde en uitgebrachte adviezen nauwelijks een blik waardig werden gekeurd en nog minder in de besluitvorming werden betrokken. Zelfs de Raad van State – het opperste adviescollege – moest zich meermalen laten welgevalen – met name bij de advisering over de Miljoenennota – dat hij onder een zodanige tijdsdruk werd gezet dat van een behoorlijke advisering geen sprake kon zijn. Ook andere adviesorganen kan men regelmatig horen klagen dat uitgebrachte adviezen niet serieus worden behandeld of dat pas advies wordt gevraagd als de beslissing al is gevallen.

Natuurlijk kunnen adviesorganen een belangrijke rol vervullen. Door de inschakeling van deskundigen van buiten en door het toevoegen van extra informatie kan de kwaliteit van de besluitvorming verbeteren. Het overleg met belanghebbenden kan tot consensusvorming en een betere afweging van alternatieven leiden. En het betrekken van de afnemers van het beleid bij de beleidsvoorbereiding kan de legitimering en de effectiviteit van het beleid vergroten. Er zijn – gelukkig – voorbeelden genoeg van situaties waarin adviesorganen één of enkele van deze functies hebben vervuld. Maar daarmee staat allermindst vast dat deze gunstige effecten altijd zullen optreden. Want het toevoegen van steeds meer informatie kan er ook toe leiden dat het overzicht verloren gaat, en deskundigheid is geen remedie voor besluiteloosheid. Zo ook kan medezeggenschap onttaarden in blokkering van de besluitvorming of overbelichting van deelbelangen. En het is ook niet gezegd dat het betrekken van belanghebbenden bij de beleidsvoorbereiding de legitimiteit van het beleid vergroot, want meestal zijn er ook niet-vertegenwoordigde belangen in het spel. Daarom is het noodzakelijk om het advieswezen kritisch te blijven volgen en vooral de mogelijke eigen belangen van adviseurs in de gaten te houden. Dat blijft ook na de recente sanering van het advieswezen geboden, want er zitten nog 180 adders onder het gras.

L. van der Geest

1) *Derde interimrapport van de Projectgroep Externe Advisering*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, 1984.

2) *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Externe adviesorganen van de centrale overheid*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1977.

3) Zie ook J.M.M. Ritzen, Ontraden, *ESB*, 9 juni 1982.

4) A.Th. van Delden, *Adviesorganen*, Achtergrondstudie nr. 4 uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1981, blz. 36.