Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid

Rapporten aan de Regering

Externe adviesorganen van de centrale overheid

Beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen

Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1977

Inhoud

SAMENVATTING, pag. 8

1 INLEIDING, pag. 17

1.1 **Onderwerp,** pag. 17

1.2 **Opzet en werkwijze,** pag. 19

1.3 **Opbouw van het rapport,** pag. 22

2 BEPERKINGEN EN ACHTERGRONDEN, pag. 23

2.1 **Beperkingen,** pag. 23

2.2 **Achtergronden,** pag. 30

2.2.1 *Adviesorganen en het Nederlandse staatsbestel,* pag. 30

2.2.2 *Oorzaken van de groei van het aantal externe adviesorganen,* pag. 31

2.2.3 *Ontwikkelingen in de parlementaire discussie over adviesorganen,* pag. 33

2.2.3.1 Plaats en functie, pag. 34
2.2.3.2 Instelling, reorganisatie en opheffing, pag. 36
2.2.3.3 Samenstelling en benoeming, pag. 37
2.2.3.4 Werkwijze en bevoegdheden, pag. 38
2.2.3.5 Openbaarheid, pag. 38
2.2.3.6 Samenvatting van de parlementaire discussie, pag. 39

3 BEELD VAN EXTERNE ADVIESORGANEN, pag. 41

3.1 **Inleiding,** pag. 41

3.2 **Hoofdkenmerken,** pag. 43

3.2.1 *Adviesorganen,* pag. 43

3.2.2 *Permanente onderorganen,* pag. 47

3.2.3 *Personele samenstelling,* pag. 48

3.2.4 *Adviezen in 1974,* pag. 50

3.3 **Instellingsbepalingen,** pag. 50

3.3.1 *Formele bepalingen,* pag. 51

3.3.2 *Mate van regelgeving,* pag. 53

3.4 **Interne aspecten,** pag. 55

3.4.1 *Opbouw,* pag. 55

3.4.2 *Vergaderingen,* pag. 58

3.4.3 *Financiën,* pag. 58

3.4.4 *'Slapende' adviesorganen,* pag. 59

3.5 **Externe verhoudingen van adviesorganen,** pag. 60

3.5.1 *Verhouding adviesorganen-departementen,* pag. 62

3.5.1.1 Zelfstandigheid van adviesorganen, pag. 63
3.5.1.2 Interdepartementale coördinatie via adviesorganen, pag. 66
3.5.1.3 De adviezen aan de centrale overheid, pag. 67

3.5.2 *Verhouding adviesorganen-lagere overheden,* pag. 69

3.5.3 *Verhouding adviesorganen-parlement,* pag. 72

3.5.3.1 Deelname parlementsleden aan adviesorganen, pag. 72
3.5.3.2 Relaties adviesorganen-parlement door de adviespraktijk, pag. 73

3.5.4 *Verhouding adviesorganen-rechterlijke macht,* pag. 74

3.5.5 *Verhouding adviesorganen-maatschappelijke organisaties,* pag. 75

3.5.5.1 Vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties, pag. 76
3.5.5.2 Andere aspecten van vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties, pag. 80
3.5.5.3 Leden benoemd op persoonlijke titel, pag. 81

3.5.6 *Onderlinge verhoudingen tussen adviesorganen,* pag. 81

3.5.6.1 Personele unies, pag. 82
3.5.6.2 Centraliteit van adviesorganen, pag. 83

3.6 **Openbaarheid,** pag. 84

3.6.1 *Adviezen,* pag. 84

3.6.2 *Jaarverslagen,* pag. 86

3.6.3 *Vergaderingen,* pag. 87

3.7 **Samenvattend beeld van externe adviesorganen,** pag. 87

3.7.1 *Hoofdkenmerken,* pag. 87

3.7.2 *Instellingsbepalingen,* pag. 88

3.7.3 *Interne aspecten,* pag. 89

3.7.4 *Externe verhoudingen van adviesorganen,* pag. 90

3.7.5 *Openbaarheid,* pag. 92

4 ONTWIKKELINGEN EN AANBEVELINGEN, pag. 93

4.1 **Inleiding,** pag. 93

4.2 **Externe adviesorganen en andere vormen van advisering,** pag. 93

4.2.1 *Externe en interne adviesorganen,* pag. 93

4.2.2 *Externe adviesorganen en andere vormen van externe advisering,* pag. 94

4.3 **Ontwikkelingen binnen het stelsel van externe adviesorganen,** pag. 97

4.3.1 *Permanente en ad-hoc organen,* pag. 97

4.3.2 *Groei en ordening,* pag. 97

4.3.3 *Wijze van instelling,* pag. 99

4.3.4 *Samenstelling,* pag. 99

4.3.4.1 Centrale overheid, pag. 100
4.3.4.2 Lagere overheden, pag. 101
4.3.4.3 Parlementsleden, pag. 101
4.3.4.4 Maatschappelijke organisaties, pag. 102

4.3.5 *Moment van raadpleging,* pag. 102

4.3.6 *Openbaarheid,* pag. 104

4.3.7 *Verhouding van adviesorganen tot het parlement,* pag. 105

4.4 **Aanbevelingen,** pag. 105

4.4.1 *Instelling,* pag. 105

4.4.2 *Opheffing,* pag. 106

4.4.3 *Overlegorganen,* pag. 107

4.4.4 *Ad-hoc organen,* pag. 107

4.4.5 *Wijze van instelling,* pag. 107

4.4.6 *Reglementering,* pag. 108

4.4.7 *Samenstelling,* pag. 108

4.4.8 *Adviseren,* pag. 109

4.4.9 *Controleerbaarheid,* pag. 110

LITERATUURLIJST, pag. 111

BIJLAGEN

I Vragenlijst externe adviesorganen, pag. 122
II Noten bij de parlementaire discussie over adviesorganen, pag. 135
III Tabellen bij hoofdstuk 3, pag. 141
IV Nieuw ingestelde en opgeheven adviesorganen, pag. 185
V 'Slapende' adviesorganen, pag. 189
VI In adviesorganen vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties, pag. 191
VII Lijst van aandachtspunten bij de reglementering van adviesorganen, pag. 214

Summary, pag. 221

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid

's-Gravenhage, 7 februari 1977

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken

Onderwerp:
Externe adviesorganen
van de centrale overheid

In rapport nr. 6 'De organisatie van het openbaar bestuur' heeft de Raad een nadere studie van de belangrijkste beleidsvoorbereidende organen van de centrale overheid in het vooruitzicht gesteld.
Deze studie is in eerste instantie gericht op het stelsel van externe adviesorganen. Inmiddels heeft de Raad in rapport nr. 11 'Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid' de door de Raad verzamelde informatie over afzonderlijke adviesorganen beschikbaar gesteld.
Hierbij doen wij U een nota toekomen waarin de Raad een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld geeft van het stelsel der externe adviesorganen. In de nota wordt onder meer ingegaan op factoren die hebben bijgedragen tot de groei van het aantal adviesorganen, parlementaire discussies over adviesorganen, en ontwikkelingen binnen het stelsel. De Raad geeft tenslotte een aantal aanbevelingen.
Wij mogen U verzoeken de nota ter behandeling op de agenda van de Ministerraad te plaatsen.
Tegelijkertijd is door de Raad een afzonderlijke publikatie 'Adviseren aan de overheid' uitgebracht in de reeks 'Voorstudies en Achtergronden'. Te Uwer informatie sluiten wij een exemplaar van de publikatie, waarnaar in de nota op meerdere plaatsen wordt verwezen, hierbij.

De Voorzitter, Dr. J. Kremers

De Secretaris, Dr. P. R. Baehr

Samenvatting

In rapport nr. 6 'De organisatie van het openbaar bestuur' heeft de Raad een onstuimige groei van het aantal beleidsvoorbereidende organen van de centrale overheid geconstateerd, alsmede een gebrekkig inzicht in de samenhang van deze organen. Een totaalbeeld ontbreekt en ook is weinig bekend over ontwikkelingen op dit gebied. In deze leemte wil de Raad door middel van de voorliggende studie voorzien. De beleidsvoorbereidende organen van de centrale overheid vallen uiteen in twee groepen: een externe groep (de overwegend niet-ambtelijke adviesorganen van de centrale overheid) en een interne groep (de overwegend ambtelijke commissies, de planbureaus en de plan- en beleidsafdelingen van de centrale overheid). Deze studie is gericht op de externe adviesorganen. Een belangrijke overweging daarbij wordt gevormd door de betekenis die zulke lichamen kunnen hebben voor het democratisch functioneren van ons staatsbestel en door de verwachting dat deze betekenis eerder groter dan kleiner wordt. Ook om pragmatische redenen kiest de Raad voor een gefaseerde aanpak. Een inventarisatie van de interne adviesorganen is in voorbereiding.
Het onderzoek is in hoofdzaak gebaseerd op een door de Raad onder de externe adviesorganen gehouden schriftelijke enquête. Deze enquête maakt het mogelijk een totaalbeeld te verkrijgen, maar biedt ook de gelegenheid informatie over afzonderlijke adviesorganen te verschaffen. In rapport nr. 11 'Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid' is deze informatie samengevat. In het voorliggende rapport geeft de Raad een beeld van het gehele stelsel der externe adviesorganen. De studie leidt tot het schetsen van een aantal ontwikkelingen binnen dit stelsel en tot aanbevelingen aan de regering. Tegelijkertijd is door de Raad een afzonderlijke publikatie 'Adviseren aan de Overheid' uitgebracht in de reeks 'Voorstudies en Achtergronden'. Deze is voor een deel te beschouwen als voorstudie voor het voorliggende rapport; in hoofdzaak is zij echter van aanvullende aard omdat er aspecten van externe advisering in worden behandeld die niet of in mindere mate in dit rapport aan de orde komen.

In hoofdstuk 2 van het voorliggende rapport wordt nader ingegaan op het doel van de studie en op de beperkingen ervan. Het onderzoek heeft betrekking op de permanente externe adviesorganen, die

adviseren inzake beleid en algemene regelingen. Daarbij staat het beleid van de centrale overheid ten opzichte van deze colleges voorop. In hoofdzaak worden dan ook de formele en structurele kenmerken van de externe adviesorganen bestudeerd. Het feitelijk gebruik dat van deze colleges wordt gemaakt, hun invloed, en het proces van de advisering komen in mindere mate aan de orde. Afzonderlijke studies van één of enkele adviesorganen en hun adviezen zouden daartoe ondernomen moeten worden.
Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de achtergronden van het bestaan van externe adviesorganen. De plaats van deze colleges in ons staatsbestel wordt geschetst; artikel 87 van de Grondwet neemt daarbij een centrale plaats in. Ook de oorzaken van de groei van het aantal externe adviesorganen komen aan de orde. De zich uitbreidende overheidstaken en de daarmee toenemende behoefte aan tegenwicht voor deze bemoeienis, de voortschrijdende institutionalisering en hogere organisatiegraad van de maatschappij, een toenemende behoefte aan participatie en het complexer worden van maatschappelijke vraagstukken spelen bij deze groei een belangrijke rol.
Ten slotte worden ontwikkelingen in de parlementaire discussie over adviesorganen gesignaleerd. Deze discussie concentreert zich in hoofdzaak op drie aspecten: de plaats van deze colleges in ons staatsbestel, de samenstelling ervan, en de openbaarheid van de adviezen. Daaruit blijkt enerzijds het belang dat door het parlement aan externe adviesorganen wordt gehecht; anderzijds heeft men ook bezwaar tegen het toenemend aantal ervan en de daarmee gepaard gaande onoverzichtelijkheid.

Hoofdstuk 3 bevat het onderzoeksverslag. De centrale overheid wordt inzake beleid en algemene regelingen geadviseerd door 368 permanente adviesorganen en 34 zelfstandig adviserende permanente onderorganen; een groot deel daarvan heeft naast adviserende werkzaamheden ook andere taken. Slechts 39% van de permanente adviesorganen is conform artikel 87 van de Grondwet ingesteld. De laatste tien jaar is het aantal adviesorganen sterk in omvang toegenomen; 42% is de laatste tien jaar ingesteld. Met name is dit gebeurd in de vorm van niet bij wet ingestelde colleges. Dit is gepaard gegaan met een afnemende mate van regelgeving: steeds minder wordt bij het instellen van externe adviesorganen geregeld

ten aanzien van samenstelling, benoeming of werkwijze. Een derde van het aantal adviesorganen wordt in zijn taken bijgestaan door permanente onderorganen; ook in hun aantal is sterke groei waarneembaar. In totaal bedraagt het aantal leden van permanente externe adviesorganen en hun permanente onderorganen 15.850. Daarmee zijn 9082 personen gemoeid, van wie velen dubbellidmaatschappen bekleden; 21% van hen is lid van twee of meer adviesorganen.
Ruim de helft van de adviesorganen heeft in de jaren 1973 t/m 1975 geen adviezen inzake beleid en algemene regelingen aan de centrale overheid uitgebracht. Het overige deel zorgde in die periode jaarlijks voor 1700 à 1800 van dergelijke adviezen. Op grond van het onderzoek kan met vrij grote mate van zekerheid worden gezegd dat 36 adviesorganen (9% van het totaal) in feite niet meer functioneren. Over de kosten van de externe adviesorganen is weinig bekend, omdat meer dan de helft van hen geen eigen budget heeft en ook van de gemaakte kosten geen verantwoording aflegt.
In toenemende mate zijn de adviesorganen met de centrale overheid verweven. Het duidelijkst ziet men dit aan hun samenstelling: in 90% van deze organen hebben departementsambtenaren zitting, terwijl hun aantal de laatste jaren naar verhouding sterk is toegenomen. Voorts blijkt dat de representatie van gemeenten en vooral van provincies en gewesten aan betekenis wint. Ook maatschappelijke organisaties zijn in adviesorganen in grote getale aanwezig; ongeveer twee derde van de externe adviesorganen heeft een overwegend of geheel vertegenwoordigend karakter. Veel organisaties zijn afkomstig uit de sociaal-economische sector.
Een apart aspect van externe adviesorganen wordt gevormd door hun relatie met het parlement. Directe advisering door adviesorganen aan het parlement vindt strikt genomen niet plaats, alhoewel incidenteel 'commentaar' wordt gegeven op bij het parlement aanhangige stukken. Evenmin komt het voor dat het parlement direct om advies vraagt; wel richt de minister soms op verzoek van de Kamer een adviesaanvrage tot een adviesorgaan. In totaal bekleden 65 leden van de Staten-Generaal lidmaatschappen in externe adviesorganen, met name in die welke ressorteren onder het departement van Defensie.
Ten slotte komt de openbaarheid van de adviezen aan de orde. Ongeveer de helft van de in 1974 aan de centrale overheid

uitgebracht adviezen inzake beleid en algemene regelingen is openbaar gemaakt. Adviesorganen met een overwegend vertegenwoordigend karakter adviseren daarbij eerder openbaar dan adviesorganen waarin naar verhouding meer leden op persoonlijke titel zitting hebben. Het thans ingediende wetsontwerp inzake openbaarheid van bestuur voorziet in de openbaarmaking van adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies. De veronderstelling lijkt echter op zijn plaats, dat een aanzienlijk deel van de externe adviesorganen niet valt onder de werking van dit wetsontwerp, daar in ongeveer de helft van de externe adviesorganen departementsambtenaren uit hoofde van hun functie als stemgerechtigde leden aanwezig zijn.

In hoofdstuk 4 wordt een aantal ontwikkelingen ten aanzien van externe adviesorganen geschetst. Bij de beoordeling daarvan baseert de Raad zich in het algemeen op de criteria van democratie en doelmatigheid, zoals deze in zijn rapport nr. 6 'De organisatie van het openbaar bestuur' zijn omschreven. Ten aanzien van het stelsel van externe adviesorganen vindt daarbij vooral een afweging plaats tussen de controleerbaarheid van het systeem enerzijds en de flexibiliteit ervan anderzijds.
Naast externe adviesorganen worden in toenemende mate overlegorganen in het leven geroepen. Zij lijken in hun functioneren sterk op adviesorganen, doch behoeven niet bij wet te worden ingesteld. In de regel treden zij bovendien niet in de openbaarheid. De Raad acht de geringe controleerbaarheid van deze colleges bezwaarlijk.
Externe adviesorganen hebben hetzij een permanente hetzij een ad-hoc status. De Raad signaleert dat 23% van de per 1 januari 1976 bestaande ad-hoc colleges al meer dan vijf jaar functioneert. Zulk een betrekkelijk lange levensduur verdraagt zich niet met eisen van controleerbaarheid. In het aantal permanente externe adviesorganen is sprake van een sterke toeneming. Deze groei wordt bezwaarlijk geacht, vooral gezien de toenemende onoverzichtelijkheid en de toenemende kans op overlappingen. In de praktijk ziet men ook de behoefte aan ordening toenemen, hetgeen onder meer tot uiting komt in pleidooien tot samenvoeging van adviesorganen, instelling van overkoepelende en/of coördinerende organen, en verbreding van de taken van bestaande organen. Een

zodanige ordening komt tegemoet aan genoemde bezwaren, maar vindt een beperking door de flexibiliteit welke een steeds veranderende omgeving van de overheid vereist.
Wat de instelling van permanente externe adviesorganen betreft signaleert de Raad voorts, dat slechts 39% conform artikel 87 van de Grondwet bij wet is ingesteld. Veronachtzaming van dit grondwettelijk voorschrift heeft vooral in de laatste tien jaar plaatsgevonden.
Ook ten aanzien van de samenstelling zijn er verschillende ontwikkelingen waarneembaar. Het aantal in adviesorganen opgenomen departementsambtenaren neemt toe. Dergelijke bindingen met de centrale overheid zijn nodig om externe adviesorganen effectief te laten functioneren. Het verschijnsel dat ambtenaren als gewoon — en dus stemgerechtigd — lid zitting hebben in externe adviesorganen neemt eveneens toe.
Dit heeft echter twee bezwaren. Allereerst is het onduidelijk in hoeverre de minister dan verantwoordelijk is voor de inhoud van een aan hem uitgebracht advies. Ten tweede is het mogelijk dat het adviesorgaan zich onttrekt aan de werking van het wetsontwerp op de openbaarheid. Voorts is gebleken dat lagere overheden meer dan voorheen in externe adviesorganen zijn vertegenwoordigd. De Raad staat positief tegenover dit verschijnsel vanuit de door hem reeds in zijn rapport nr. 6 onderstreepte noodzaak tot complementaire verhoudingen in het huidige bestuur. Ook parlementsleden worden nogal eens in externe adviesorganen opgenomen; de mogelijke voor- en nadelen van een dergelijk lidmaatschap moeten van geval tot geval worden afgewogen. Ten slotte is een toenemende aandacht voor en vraag naar het deelnemen van maatschappelijke organisaties in deze colleges, een logisch gevolg van de groei van de overheidstaken en van de voortschrijdende institutionalisering, organisatiegraad en participatiebehoefte van de samenleving.
De Raad maakt bezwaar tegen het incidentele verschijnsel dat adviescolleges pas worden geraadpleegd als een wetsontwerp het parlement reeds heeft bereikt. Een dergelijke consultatie achteraf kan een bedreiging vormen voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Het in een vroege fase bij de beleidsvoorbereiding betrekken van deze colleges – bijvoorbeeld om commentaar te leveren op plannen of nota's – acht de Raad wel in overeenstemming met de functies van externe adviesorganen.

Op grond van het voorgaande komt de Raad tot de volgende aanbevelingen. Hij bepleit opnieuw terughoudendheid bij de instelling van nieuwe permanente externe adviesorganen. Andere vormen van externe advisering dienen overwogen te worden, evenals verbreding van de taak van bestaande. Indien evenwel de instelling van een nieuw adviesorgaan noodzakelijk is, dient nagegaan te worden of opheffing dan wel aanpassing van de taak van bestaande adviesorganen gewenst is. Ter bevordering van de overzichtelijkheid beveelt de Raad voorts aan 'slapende' adviesorganen op te heffen. Ter vergroting van de mogelijkheden tot parlementaire controle komt het de Raad wenselijk voor dat elk departement bij de presentatie van zijn begroting een lijst opneemt van de bij het departement behorende externe ad-hoc adviesorganen en enkele gegevens over hun activiteiten verstrekt.
Instelling van permanente externe adviesorganen behoort bij wet te geschieden. Om redenen van doelmatigheid is het soms wenselijk adviesorganen in voorlopige vorm bij Koninklijk besluit in te stellen. Terughoudendheid dient daarbij echter betracht te worden. Ook externe overlegorganen dienen bij wet te worden ingesteld. Dergelijke colleges vervullen immers een functie die sterk overeenkomt met advisering; ook hier bestaat behoefte aan parlementaire controle. Een algemeen geldende regeling ten aanzien van samenstelling, benoeming en werkwijze van externe adviesorganen zou zich niet verdragen met de onderlinge verscheidenheid van deze colleges. Wel onderschrijft de Raad de noodzaak tot reglementering van afzonderlijke adviesorganen. Een lijst met aandachtspunten is daartoe als bijlage in dit rapport opgenomen.
De Raad beveelt aan om ambtenaren van de centrale overheid niet als gewoon, maar uitsluitend als adviserend of waarnemend lid in deze colleges op te nemen. Problemen ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitgebrachte adviezen worden hierdoor vermeden. Ook kan dan geen twijfel bestaan of het betreffende college valt onder de werking van het wetsontwerp op de openbaarheid van bestuur. De Raad benadrukt voorts de noodzaak, dat nader wordt aangegeven welke van de in zijn rapport nr. 11 vermelde externe adviesorganen geacht worden onder de werking van dit wetsontwerp te vallen.
Ten aanzien van het vragen en uitbrengen van adviezen komt de

Raad tot een tweetal suggesties. Hij beveelt aan adviesorganen in een zo vroeg mogelijk stadium bij de beleidsvoorbereiding te betrekken. Ook is hij er voorstander van aandacht te besteden aan de volgorde van advisering wanneer adviesorganen met eenzelfde adviesaanvrage worden geconfronteerd.
Ten slotte herhaalt de Raad zijn aanbeveling het door hem vervaardigde overzicht van de externe adviesorganen (rapport nr. 11) periodiek bij te houden hetgeen bij voorkeur zou dienen te geschieden door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Ook jaarverslagen kunnen bijdragen tot een grotere mate van openheid van het stelsel. De Raad adviseert de regering er op toe te zien dat colleges die verplicht zijn een jaarverslag uit te brengen dit inderdaad ook doen. Verder pleit hij er voor deze jaarverslagen openbaar te maken.

Externe adviesorganen van de centrale overheid

1 Inleiding

In rapport nr. 6 'De organisatie van het openbaar bestuur' heeft de Raad de aandacht van de regering gevraagd voor verschillende knelpunten in de huidige bestuurlijke organisatie van ons land, die een planning op lange termijn en een gecoördineerde beleidsvorming in de weg staan. In dat rapport is een nadere studie van de belangrijkste beleidsvoorbereidende organen van de centrale overheid in het vooruitzicht gesteld. De motivering voor een dergelijke studie ligt in de ondoorzichtigheid van de beleidsvormingsprocessen van de overheid. Deze ondoorzichtigheid hangt nauw samen met de groei en de verscheidenheid van de beleidsvoorbereidende organen. Hoewel enig onderzoek is gedaan naar afzonderlijke beleidsvoorbereidende organen, en recentelijk in de bestuurswetenschappelijke literatuur ook in meer algemene zin de aandacht op dit onderwerp gericht wordt, ontbreekt voor ons land een totaalbeeld en is weinig bekend over ontwikkelingen daarin. In deze leemte wil de studie voorzien.

1.1 Onderwerp

De beleidsvoorbereidende organen van de centrale overheid vallen uiteen in twee groepen: een externe groep (de overwegend of geheel niet-ambtelijke adviesorganen van de centrale overheid) en een interne groep (de overwegend of geheel ambtelijke commissies, planbureaus en plan- en beleidsafdelingen van de centrale overheid).

Deze studie is in eerste instantie gericht op de externe adviesorganen. Een belangrijke overweging daarvoor wordt gevormd door de betekenis die dergelijke lichamen kunnen hebben voor het democratisch functioneren van ons staatsbestel en door de verwachting dat deze betekenis eerder groter dan kleiner zal worden. Zoals ook uit rapport nr. 6 blijkt is de Raad zich bewust van het belang van de samenhang van deze externe advisering met de interne advisering en met vragen betreffende de structuur en de organisatie van het overheidsapparaat aan wie de adviezen gegeven moeten worden. Het blijkt evenwel niet wel mogelijk dit zeer omvangrijke gebied tegelijkertijd in één onderzoek te betrekken. De Raad heeft derhalve ook om pragmatische redenen een gefaseerde aanpak moeten kiezen. Een inventarisatie van de interne adviesorganen is in voorbereiding.

Externe adviesorganen

Onder externe adviesorganen worden in deze studie verstaan organen die formeel:
a. uitsluitend of mede een adviserende taak hebben;
b. een permanente adviesfunctie hebben;
c. uitsluitend of mede de centrale overheid adviseren;
d. adviseren over beleid en algemene regelingen;
e. door de centrale overheid zijn ingesteld;
f. extern zijn, dat wil zeggen dat zij voor wat de gewone leden betreft voor ten minste de helft bestaan uit personen die geen rijksambtenaren zijn tot wier hoofdfunctie het behoort hun minister te adviseren over de problematiek waarvoor het adviesorgaan is gesteld;
g. uit meerdere personen bestaan, dat wil zeggen dat persoonlijke adviseurs niet in de studie zijn opgenomen.

Er zijn adviesorganen die in hun werk worden bijgestaan door permanente subcommissies. In enkele gevallen hebben deze subcommissies formeel de bevoegdheid ook zelfstandig te adviseren. Indien dat het geval is worden zij in deze studie in principe behandeld als waren zij adviesorganen op zich zelf.
Bovendien moet erop worden gewezen dat de in deze studie betrokken organen meer dan één taak kunnen hebben. Naast advisering kan dat regelgeving, bestuur, onderzoek, overleg, toezicht of rechtspraak betreffen. In een aantal gevallen overwegen deze taken.
Ten slotte dient vermeld te worden dat in de studie niet zijn betrokken commissies, die zijn ingesteld uit hoofde van bilaterale of multilaterale verdragen, en die tot taak hebben de uitvoering van deze verdragen te begeleiden. Deze bestaan bijvoorbeeld op het gebied van de economische en culturele samenwerking. Zij voldoen in het algemeen wel aan de hierboven gestelde criteria en zouden dientengevolge overwegend als externe adviesorganen kunnen worden bestempeld. Aangezien deze commissies echter voor andersoortige problemen zijn gesteld dan de overige in dit onderzoek betrokken adviesorganen, is deze groep niet in het onderzoek opgenomen.

1.2 Opzet en werkwijze

Op 30 augustus 1976 heeft de Raad in rapport nr. 11 een overzicht van de externe adviesorganen van de centrale overheid aan de regering aangeboden. In dit overzicht zijn per departement de permanente adviesorganen weergegeven. Van ieder van deze colleges zijn de naam, adres, wijze en datum van instelling, taak, samenstelling, vertegenwoordigde organisaties, permanente onderorganen, publikaties en eventuele bijzonderheden opgenomen. Het overzicht geeft eveneens per departement de externe ad-hoc commissies. De gegevens die daarover zijn verstrekt zijn echter summier van aard.
Het overzicht van de externe adviesorganen is tot stand gekomen met medewerking van contactpersonen die per departement voor dit project waren aangewezen. De namen van deze contactpersonen zijn in een bijlage van rapport nr. 11 vermeld. Deze contactpersonen hebben de externe adviesorganen van de departementen geïnventariseerd. Voornamelijk op grond van hun opgaven is een lijst opgesteld, die door de Raad is gecontroleerd naar de onder 1.1 genoemde criteria. Volledigheid van de lijst kan overigens niet geheel gegarandeerd worden.
In dit rapport geeft de Raad een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld van het stelsel der externe adviesorganen. Daarbij wordt onder meer ingegaan op factoren die hebben bijgedragen tot de groei van het aantal adviesorganen, parlementaire discussies over adviesorganen, en ontwikkelingen binnen het stelsel. De Raad geeft ten slotte een aantal aanbevelingen.
Dit rapport is gebaseerd op een schriftelijke enquête (bijlage I) die omstreeks 1 januari 1976 is gehouden onder alle externe adviesorganen van de centrale overheid, en op bestudering van de Handelingen der Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal in de parlementaire periodes 1930-1935, 1955-1958 en 1969-1972. Bij deze enquête heeft de Raad gebruik gemaakt van de diensten van het Bureau IKON B.V., Beleidsconsulenten te Amsterdam. In samenwerking met dit bureau is onder meer de vragenlijst opgesteld, terwijl de verwerking van het enquête-materiaal eveneens in samenwerking met dit bureau geschiedde.
Tegelijkertijd met het voorliggend rapport is door de Raad een afzonderlijke publikatie 'Adviseren aan de overheid' uitgebracht in de

reeks 'Voorstudies en Achtergronden'. Daarin wordt nader ingegaan op een aantal aspecten van externe adviesorganen.
In deze publikatie zijn bijdragen van deskundigen opgenomen. Deze bijdragen zijn voor een deel te beschouwen als voorstudies voor het voorliggende rapport; in hoofdzaak zijn ze echter aanvullend omdat zij aspecten van externe adviesorganen behandelen die niet of in mindere mate in dit rapport aan de orde komen. In een aantal gevallen is door de auteurs gebruik gemaakt van door de Raad verzamelde gegevens. De Raad hoopt door integrale publikatie van deze voorstudies de discussie over en het onderzoek van beleidsadvisering te stimuleren. Zij betreffen:

1. Externe adviesorganen van de centrale overheid in Engeland, West-Duitsland, België en Frankrijk, door Mr. A. E. Ch. Rijnen en Mr. H. G. Robers-Obbes.
Voor elk land worden plaats en taak van externe adviesorganen beschreven, met inachtneming van de kenmerken van het betreffende staatsbestel. Daarbij wordt inzicht verkregen in hun totstandkoming en werkwijze. Door de auteurs is hiertoe een vragenlijst opgesteld, die door henzelf met behulp van buitenlandse deskundigen aan de hand van de beschikbare literatuur is beantwoord.

2. Representativiteit van externe adviesorganen, door Dr. J. van Putten.
In deze bijdrage wordt onderzocht of er een samenhang bestaat tussen de structuur en het functioneren van de permanente adviesorganen van de centrale overheid. Het betreft met name adviesorganen waarin maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd. Een aantal case-studies, een inventarisatie van opvattingen over representativiteit, en enkele enquêtegegevens dienen als basis voor enige uitspraken over de effectiviteit van adviesorganen en de eventuele noodzaak additionele vormen van inspraak in te schakelen.

3. Complementair bestuur in verband met de advisering voor het milieubestuur, door Dr. S. O. van Poelje.
De auteur geeft op grond van uitgebreide literatuurstudie een beschrijving van het begrip complementair bestuur, een door de

bestuurswetenschappen tot op heden weinig betreden terrein. Daarop wordt verduidelijkt in welke mate advisering een middel ter bevordering van complementariteit kan zijn. Ten slotte wordt nader ingegaan op de vraag in hoeverre provincies en gemeenten zijn opgenomen in adviesorganen op het gebied van het milieubestuur. Daarbij wordt van enquêtegegevens gebruik gemaakt.

4. Normen voor de inhoud van beleidsadviezen, door Prof. Dr. A. Hoogerwerf.
In deze studie wordt onderzocht welke normen vanuit politiek en wetenschap ten aanzien van adviesorganen worden gehanteerd. Aan een aantal adviesorganen is de vraag gesteld of zij over expliciete normen beschikken; tevens is aan de hand van de inhoud van een aantal adviezen bestudeerd of daaruit impliciet gehanteerde normen blijken. Tot slot wordt een tiental eisen geformuleerd waaraan adviezen moeten voldoen, uitgaande van het streven naar een rationeel en democratisch overheidsbeleid.

5. Besturen met adviezen, door Dr. Ir. G. Broekstra, Prof. Dr. J. Kooiman, Dr. F. Prakke, Drs. A. F. P. Wassenberg en B. van Delden.
Het stelsel van adviesorganen wordt bezien vanuit de systeemtheorie en de cybernetica. De auteurs gaan na welke eisen aan adviesorganen worden gesteld door de omgeving waarin zij functioneren. Hun structuur en functioneren worden bezien in de spanningsrelatie tussen de rigiditeit van de overheid enerzijds en de complexiteit van de samenleving anderzijds. De noodzaak tot handhaving van flexibiliteit in het stelsel van adviesorganen wordt benadrukt.

6. Enige structurele en functioneringsaspecten betreffende commissies in organisaties, door Drs. H. M. A. Koenders en Prof. Dr. P. Verburg.
Deze bijdrage is er op gericht een aantal praktische doelmatigheidsaspecten van het functioneren van commissies naar voren te brengen. Daarbij vindt geen beperking tot de organisatie van de centrale overheid plaats. Na het schetsen van een aantal ontwikkelingen wordt de vraag aan de orde gesteld wanneer er in het algemeen aanleiding is een commissie in te schakelen en welke voor- en nadelen daaraan verbonden zijn. Ten slotte worden criteria

gegeven, die in acht moeten worden genomen bij het samenstellen en het functioneren van dergelijke colleges.

7. Raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen, door Prof. Mr. M. Scheltema.
De auteur besteedt aandacht aan die colleges, die blijkens de enquête naast adviserende werkzaamheden tevens activiteiten van regelgevende, besturende, toezichthoudende, en wetenschappelijke aard verrichten. Daarbij wordt aandacht besteed aan het aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid en aan de parlementaire controle op deze activiteiten. Bij een zich uitbreidende overheidstaak wordt de noodzaak van een dergelijke autonomie onderstreept.

8. Adviseren en rechtspreken, door Prof. Mr. J. M. Polak.
Na omschrijving van de begrippen adviseren en rechtspreken wordt de combinatie van deze activiteiten binnen één college besproken. Daarbij wordt enerzijds ingegaan op de rechtsprekende colleges die tevens de centrale overheid adviseren, anderzijds op de adviesorganen die tevens rechtspreken. In het eerste geval zijn er naar de mening van de auteur goede argumenten te vinden het adviseren door de rechterlijke macht en andere met rechtspraak belaste onafhankelijke colleges te stimuleren. In het tweede geval moet gevreesd worden, dat in vele gevallen een aantal waarborgen voor behoorlijke rechtspraak ontbreken.

1.3 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op het doel van de studie en op de beperkingen ervan. Verder wordt in dat hoofdstuk stilgestaan bij de achtergronden van het bestaan van externe adviesorganen. Aan de orde komen de plaats van adviesorganen in ons staatsbestel, de oorzaken van de groei van het aantal adviesorganen, en de parlementaire discussies over deze colleges.
Het verslag van het onderzoek treft men aan in hoofdstuk 3. Daarin wordt vooral aandacht gevraagd voor de instellingsbepalingen, de interne opbouw, de externe verhoudingen en de openbaarheid van de adviesorganen. Aan dit hoofdstuk is een groot aantal bijlagen toegevoegd, waarin gedetailleerde informatie is opgenomen.
In hoofdstuk 4 worden ten slotte mogelijke ontwikkelingen binnen het stelsel van adviesorganen nader bezien, en aanbevelingen gedaan om tot verbeteringen te komen.

2 Beperkingen en achtergronden

2.1 Beperkingen

Dit rapport heeft alleen betrekking op de externe permanente organen van de centrale overheid die adviseren over beleid en algemene regelingen. Vooral de formele en structurele aspecten van deze organen worden bestudeerd.

Allereerst wordt nader aangegeven wat onder bovengenoemde begrippen wordt verstaan en wat buiten beschouwing blijft.

Adviseren
De studie heeft alleen betrekking op externe organen die (mede) een adviserende bevoegdheid hebben. In aansluiting op Hoefnagel (lit. 1) onderscheidt de Raad de volgende kenmerken van het begrip advies:
- doel van een advies is het tot stand brengen van informatie-overdracht, het verhogen van de kwaliteit van een door een ander te nemen beslissing, en van de aanvaardbaarheid van een door een ander te nemen beslissing;
- een advies is schriftelijk en kan betreffen: het verschaffen van informatie, het aanduiden van knelpunten en problemen, het becommentariëren van voorstellen van anderen, het doen van aanbevelingen en het maken van plannen, c.q. wetsontwerpen;
- een advies beperkt formeel de beslissingsvrijheid van de geadviseerde niet;
- voor het door de geadviseerde genomen besluit kan de adviesinstantie niet verantwoordelijk worden gesteld.

Externe adviesorganen kunnen ook andere taken hebben zoals wetgeving, bestuur, toezicht en rechtspraak. Twee voorstudies gaan daar nader op in. Scheltema behandelt de 'zelfstandige bestuursorganen', waaronder worden begrepen de externe adviesinstanties met wetgevende, bestuurlijke en/of toezichthoudende bevoegdheden; Polak (par. 3) gaat onder meer in op het vraagstuk van de externe adviescolleges met rechtsprekende bevoegdheden.

Beleid en algemene regelingen
Advisering kan zowel betrekking hebben op beleid en algemene regelingen als op individuele gevallen. De studie richt zich op de

eerstgenoemde vorm van advisering. De advisering ten aanzien van een individueel geval verschilt daarvan in principe. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om adviezen ten aanzien van bezwaarschriften, subsidietoekenning, vergunningen en ontheffingen. Overigens kan de advisering in individuele gevallen de facto algemeen geldende gevolgen hebben. Men kan dit vergelijken met rechterlijke uitspraken, die algemene gelding kunnen krijgen hoewel zij slechts gericht zijn op een individueel geval.

De centrale overheid
Niet alleen de centrale overheid – waaronder wordt verstaan de bewindslieden en hun ambtelijk apparaat – kan adviesorganen instellen. Lagere overheden en maatschappelijke organisaties kunnen afzonderlijk en ook gezamenlijk organen instellen die onder meer een adviestaak hebben. Meestal adviseren dergelijke organen alleen degenen die hen in het leven riepen. Maar het komt ook voor dat zij anderen, waaronder de centrale overheid, adviseren. Zo is het bekend dat de centrale overheid – gevraagd en ongevraagd – adviezen ontvangt van bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de verschillende werkgevers- en werknemersorganisaties, de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, de Nationale Woningraad, de A.N.W.B., enzovoorts.
Deze studie gaat uitsluitend over door de centrale overheid ingestelde adviesorganen. Ten aanzien van dergelijke organen kan de centrale overheid bepalen wie haar mogen adviseren en wanneer. Vaak ook is het orgaan door bijvoorbeeld een ambtelijke secretaris of ambtelijke (adviserende) leden verbonden met de centrale overheid. In de regel wordt het door de centrale overheid gefinancierd.

Extern
Zoals reeds onder 1.1 is uiteengezet beperkt deze studie zich tot externe adviesorganen. Er zijn verschillen tussen externe (niet-ambtelijke) adviesorganen en interne (ambtelijke) adviesorganen. Hoewel de Raad zich ervan bewust is dat vele adviesorganen een 'gemengd' karakter hebben, lijkt het nuttig hieronder de principiële verschillen tussen beide extremen uiteen te zetten.
Een belangrijk verschil tussen interne en externe adviesorganen ligt

in de mogelijkheid om personen en organisaties van buiten de centrale overheid aan de voorbereiding van het beleid te laten deelnemen.
Ook kan men stellen dat externe adviesorganen in zekere zin onafhankelijk zijn van de centrale overheid. Externe adviesorganen zijn niet gebonden aan het beleid van de centrale overheid. Zij kunnen het huidige beleid bekritiseren en over de grenzen van het huidige beleid aandacht schenken aan een ander beleid op langere termijn. De onafhankelijke positie van externe adviesorganen brengt tevens met zich mee dat de minister geen verantwoordelijkheid draagt voor de inhoud van hun adviezen.
Ten slotte verschilt de werkwijze van interne en van externe adviesorganen. In tegenstelling tot interne adviesorganen kunnen externe adviesorganen openbare adviezen en openbare jaarverslagen uitbrengen, terwijl soms ook de vergaderingen openbaar zijn. Bovendien kunnen externe organen zonder toestemming van de overheid anderen bij de advisering betrekken.

Adviesorganen
De studie beperkt zich tot die instanties die de organisatorische vorm hebben van een commissie, zoals Koenders en Verburg (par. 2) deze omschrijven. Hoewel dergelijke instanties verschillende benamingen dragen (bijvoorbeeld raad, werkgroep, bestuur) voldoen zij aan de volgende kenmerken:
- formele instelling. Een commissie is geen vrijblijvende bijeenkomst van een aantal individuen, maar een op een formeel besluit gebaseerd orgaan, waarvan minimaal taak, bevoegdheid en samenstelling gegeven zijn, en dat schriftelijk rapporteert;
- regelmaat der bijeenkomsten. Daarmee wordt niet bedoeld dat een commissie met een vaste regelmaat bij elkaar moet komen, maar wel dat de vergadering niet eenmalig is. In principe kan de commissie zoveel bij elkaar komen als zij zelf nodig oordeelt;
- vaste en gevarieerde samenstelling. Niet alleen heeft een commissie een voor langere tijd vastgelegde samenstelling, maar bovendien gaat het er om dat een aantal personen verschillende soorten kennis, inzichten en belangen bijeenbrengen. Slechts in uitzonderingsgevallen zal een commissie slechts uit één type deskundigen of uit één type belangenvertegenwoordigers bestaan;
- de vervulling van één gemeenschappelijke taak. Hoewel de

samenstelling gevarieerd is, worden verschillende personen ten behoeve van een gezamenlijke taak bijeengebracht om door onderlinge uitwisseling van gedachten en afweging van standpunten te komen tot synthese van belangen en zienswijzen. Dit kan bijvoorbeeld worden geïllustreerd met het volgende fragment uit de rede van minister Vorrink bij de installatie van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne.
'Gezien de complexiteit van de milieuproblemen, waarbij zoveel – dikwijls ook tegenstrijdige – belangen betrokken zijn, heb ik voor veel problemen waarop ik in het beleid stuit een gewogen zienswijze nodig . . . U bent in de raad opgenomen omdat ik de overtuiging heb dat u in uw oordeelvorming zult uitstijgen boven de enge behartiging van uw specialisatie of het belang dat misschien de directe aanleiding van uw aanwezig zijn hier is'.
Afgezien van het feit dat een commissie ook tot een gezamenlijk standpunt kan komen over meerdere mogelijke antwoorden (alternatieven) op een gesteld probleem, behoeft de synthese van belangen en zienswijzen in de praktijk niet altijd te slagen. De menigsverschillen kunnen zodanig zijn dat de commissie besluit tot het geven van een beargumenteerd verdeeld advies, waarbij wordt aangegeven welk deel van de commissie welk standpunt vertegenwoordigt. Met name Van Putten (par. 4.2) gaat in zijn voorstudie in op het vraagstuk van de unanieme adviezen.

Behalve door adviesorganen kan de centrale overheid zich ook op andere wijze van externe adviezen voorzien. Wij kunnen nog de volgende vormen onderscheiden:
- Informele contacten met afzonderlijke personen of organisaties. Men kan daarbij denken aan peilingen van de juistheid en de aanvaardbaarheid van beslissingen in bijvoorbeeld gesprekken met politici, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, journalisten, en deskundigen. Het betreft hier geen formeel ingestelde groep van een gevarieerde samenstelling, die regelmatig bijeenkomt ter vervulling van één gemeenschappelijke taak. Een meer geformaliseerde variant van het horen van afzonderlijke personen of organisaties is het zogenaamde 'panel systeem', dat wil zeggen het beschikken over een lijst van personen of organisaties die telkens over bepaalde onderwerpen achtereenvolgens afzonderlijk gehoord worden.

- Studie- of onderzoekopdrachten aan een bepaalde persoon of organisatie. Soms benoemt de overheid ten behoeve van een dergelijke opdracht een bepaalde externe deskundige tot regeringscommissaris (de minister-president geeft van deze en andere betaalde adviesfuncties een opsomming in een op 12 september 1975 ingezonden antwoord op vragen van het Tweede Kamerlid Terlouw), in andere gevallen geeft de overheid een onderzoeksopdracht aan een persoon of instelling die buiten de centrale overheid staat. Dit is eveneens een vorm van advisering door individuen of individuele organisaties en verschilt daarmee in principe van advisering door commissies.
- Discussienota's. In toenemende mate worden door de regering, dan wel door individuele ministers discussie- en beleidsnota's uitgebracht. Daarin stellen zij bepaalde beleidsvoornemens ter discussie. Ook deze nota's vervullen een functie die verwant is aan de hier behandelde advisering.
- Hoorzittingen. Onder een hoorzitting wordt verstaan een bijeenkomst van overheidsvertegenwoordigers met personen en organisaties van buiten de (betrokken) overheid, waarin deze personen en organisaties hun meningen en gedachten kunnen uiten over beleidsuitgangspunten en -voornemens en daarover in discussie kunnen treden met overheidsvertegenwoordigers. Hoewel een hoorzitting ook een gevarieerd samengestelde bijeenkomst is, verschilt zij van een commissie in die zin dat de hoorzitting niet tot een gemeenschappelijk standpunt behoeft te leiden. De weging en synthese van de verschillende standpunten vindt niet in de hoorzitting plaats, maar berust bij de overheid. Bovendien is een hoorzitting over een bepaald onderwerp in principe eenmalig.
- Overlegorganen. Wij doelen daarbij op organen voor het overleg over het door de overheid naar buiten te voeren beleid. Overlegorganen zijn te zien als een tussenvorm tussen een hoorzitting en een adviescommissie. Zij hebben kenmerken van een commissie (formele instelling, gevarieerde samenstelling en regelmaat der bijeenkomsten), maar de functie van een hoorzitting. Dit laatste blijkt bijvoorbeeld uit de volgende omschrijving van het begrip 'overleg' (lit. 2): 'Overleg is de uitwisseling of confrontatie van standpunten die ten aanzien van het beleid worden ingenomen door de landelijke overheid enerzijds en het georganiseerde (onderwijs-) veld anderzijds, elk vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Na de

gevoerde discussie in dit (landelijke) overleg en na afweging van de standpunten, formuleert de overheid haar beleidsvoornemens. Uiteraard doet zij dit slechts voor zover het haar eigen verantwoordelijkheid betreft. Van groot belang is echter dat zij daarbij geheel op de hoogte is van de standpunten die door het (georganiseerde) veld worden ingenomen'.
Overigens moet wel worden opgemerkt dat in tegenstelling tot hoorzittingen de vergaderingen van overlegorganen doorgaans een besloten karakter hebben.

Overigens kunnen verschillende vormen van externe advisering ook gelijktijdig voorkomen. Zo laat Van Putten zien, dat maatschappelijke organisaties zich niet alleen via adviesorganen uitspreken over bepaalde beleidsvoornemens van de centrale overheid, maar dat zij zich ook rechtstreeks tot deze overheid wenden. Ten slotte dient op deze plaats vermeld te worden, dat in de praktijk ook vaste commissies uit het parlement nog al eens functioneren als commissies van advies en bijstand.

Permanent
De studie beperkt zich tot de *permanente* adviesorganen. Daarbuiten kan de overheid ook ad-hoc commissies inschakelen. Er zijn enkele wezenlijke verschillen tussen een permanent orgaan en een ad-hoc commissie. Zo vallen bij een ad-hoc commissie adviesaanvrage en taakopdracht samen; wanneer een ad-hoc commissie haar eindadvies heeft uitgebracht zal aan haar bestaan een einde komen. Een ander daarmee samenhangend verschil tussen een ad-hoc commissie en een permanent orgaan is dat een permanent orgaan in de regel ook op eigen initiatief, dat wil zeggen ongevraagd, kan adviseren terwijl dat bij ad-hoc colleges meestal niet voorkomt.

Formele en structurele kenmerken
Deze studie beoogt inzicht te geven in het totale bestel van externe adviesorganen van de centrale overheid, en in het beleid van de overheid op dat terrein. De studie richt zich dan ook in hoofdzaak op de formele en structurele kenmerken van adviesorganen, zoals de wijze van instelling, de instellingsbepalingen, de zelfstandigheid, de omvang en interne opbouw van adviesorganen, de verhoudingen van adviesorganen tot respectievelijk de centrale overheid, lagere

overheden, en maatschappelijke organisaties, de onderlinge verhoudingen tussen adviesorganen, en de openbaarheid.

Een aantal andere belangrijke aspecten wordt in deze studie niet of nauwelijks behandeld. Dat betreft met name opvattingen over externe adviesorganen, het proces van advisering en de feitelijke invloed van adviesorganen. Deze aspecten worden hieronder toegelicht.
Afgezien van de bestudering van de parlementaire discussie inzake adviesorganen heeft de Raad de motieven tot inschakeling van adviesorganen, zoals deze leven bij onder meer ministers, ambtenaren, bij adviesorganen betrokken externe deskundigen en maatschappelijke organisaties, niet systematisch onderzocht. In de Nederlandse en buitenlandse literatuur is wel aandacht besteed aan dit onderwerp. Naast motieven, die voortvloeien uit het begrip advisering zelf – informatieoverdracht, verhoging van de kwaliteit en van de aanvaardbaarheid van een beslissing –, wordt in de literatuur ook gewezen op motieven van politiek-tactische aard. Voorbeelden daarvan zijn het uitstellen van politieke beslissingen door het vragen van advies, het afschuiven van verantwoordelijkheden, en het bij voorbaat inkapselen van mogelijke tegenstanders door hen vooraf te raadplegen. In de voorstudies van Rijnen en Robers-Obbes (de vragen B 2), Hoogerwerf (par. 5), en Koenders en Verburg (par. 4) worden deze motieven genoemd. Waarschijnlijk spelen zij ook in de Nederlandse politiek een rol.
Overigens moet worden opgemerkt dat dergelijke tactisch-politieke motieven niet speciaal van toepassing zijn op al of niet permanente adviesorganen, maar ook andere vormen van advisering en geheel andere bestuurspraktijken kunnen betreffen. Ook behoeven de motieven van alle bij het adviesorgaan betrokken personen en organisaties niet gelijk te zijn. Ten slotte zegt het motief tot inschakeling van een adviesorgaan niet alles over het resultaat daarvan. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een advies wordt gevraagd om een beslissing te voorkomen of een zaak in de doofpot te stoppen, terwijl het adviesorgaan succesvol functioneert en zoveel belangstelling voor de zaak wekt dat een beslissing onvermijdelijk wordt.
Het proces van advisering betreft de feitelijke totstandkoming van een advies. Het gaat daarbij om werkzaamheden als het

interpreteren van adviesaanvragen, de (informele) contacten met overheid en anderen, het feitelijke overleg in het adviesorgaan, en de vorming van een gezamenlijk standpunt. De werkwijze die de Raad in deze studie heeft gekozen – het verschaffen van een totaalbeeld door middel van een schriftelijke enquête –, is niet geschikt om het proces van advisering te onderzoeken. Daarvoor zou een onderzoek nodig zijn gericht op de totstandkoming van één of enkele adviezen of op de werkwijze van één of enkele adviesorganen. Op het feitelijk adviseringsproces wordt in het rapport dan ook vrijwel niet ingegaan. Evenmin is de feitelijke invloed van adviesorganen op het overheidsbeleid onderzocht. Ook daarvoor zou immers een onderzoek van één of enkele adviesorganen of adviezen vereist zijn. In het verleden is dit reeds enkele malen gebeurd (lit. 3 en 4). In de voorstudies van Koenders en Verburg (par. 5), Rijnen en Robers-Obbes (de vragen B 10), Van Poelje (par. 14), Broekstra c.s. (par. 3), en Van Putten (par. 4) wordt nader ingegaan op het vraagstuk van de effectiviteit van adviesorganen.

2.2 Achtergronden

2.2.1 *Adviesorganen en het Nederlandse staatsbestel*

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Koning en Staten-Generaal oefenen gezamenlijk de wetgevende macht uit, de uitvoerende macht berust bij de Kroon, en recht wordt gesproken in naam des Konings (artt. 56, 119, 163 Grondwet). Een strikte scheiding tussen uitvoerende en wetgevende macht is daarbij niet aanwezig; in dit verband spreekt men ook wel van een gematigd dualisme.
De uitvoerende macht is ten dele gedecentraliseerd, zowel territoriaal als functioneel. Om de door haar behouden taken naar behoren te vervullen is de centrale overheid tot organisatorische splitsingen overgegaan. Zo zijn de departementen van algemeen bestuur ontstaan. Om redenen van diverse aard (zie 2.2.2) zijn werkzaamheden met een beleidsvoorbereidend karakter ten dele ook overgebracht naar buiten de departementen staande colleges, in deze studie aangeduid als externe adviesorganen. Reeds lang geleden is deze staatsrechtelijke figuur ontstaan. Enkele nu nog bestaande adviesorganen dateren uit de vorige eeuw, terwijl de Raad

van State een ontstaansgeschiedenis van enkele eeuwen heeft. Ook de wetgever is zich van dit verschijnsel bewust. In 1922 is na een amendement van Troelstra het huidige artikel 87 in de Grondwet opgenomen. Dit artikel luidt: 'De instelling van vaste colleges van advies en bijstand aan de regering geschiedt krachtens de wet, die tevens regelen inhoud omtrent hun benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheden'. Het gematigde dualisme van ons staatsbestel blijkt hieruit: de beslissing of de centrale overheid zich bij haar uitvoerende taken laat adviseren door externe adviesorganen wordt genomen met inmenging van de wetgever. In andere landen ligt deze situatie soms verschillend (zie ook Rijnen en Robers-Obbes, de paragrafen A 1).
De in artikel 87 van de Grondwet bedoelde organieke wet is overigens nooit tot stand gekomen. Algemeen is dit artikel echter wel zodanig geïnterpreteerd, dat het instellen van een adviesorgaan bij of krachtens wet dient te geschieden.

2.2.2 *Oorzaken van de groei van het aantal externe adviesorganen*

In rapport nr. 6 'De organisatie van het openbaar bestuur' heeft de Raad gewezen op de sterke groei van het aantal beleidsvoorbereidende organen van de centrale overheid. Dit betreft, zoals in hoofdstuk 3 zal blijken, ook de externe adviesorganen. Aan deze groei hebben verschillende maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen bijgedragen. In enkele voorstudies wordt daarop nader ingegaan.
Zo heeft uitbreiding van de overheidsbemoeienis onder meer tot gevolg dat er een grotere mate van samenhang ontstaat tussen de overheid en maatschappelijke organisaties. Voor de bepaling van haar beleid zal de overheid de maatschappelijk organisaties, die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid, willen raadplegen. Adviesorganen die daartoe in het leven worden geroepen, kunnen volgens Broekstra c.s. worden gezien als integratiemechanismen tussen de overheid en het maatschappelijk veld.
Een ander gevolg van uitbreidende overheidstaken is dat het overheidsapparaat in omvang en ingewikkeldheid toeneemt en moeilijker te controleren is. Daardoor ontstaat een behoefte aan meer mogelijkheden om van buitenaf dit apparaat te controleren en te beïnvloeden. Rijnen en Robers-Obbes (III A.2.3) vermelden in dit

verband dat men raadgevende organen ook kan zien als een noodzakelijk tegenwicht voor de steeds groeiende overheidsbemoeienis op terreinen, die vroeger taboe waren voor de overheid, als een soort waarborg dus tegen te grote overheidsinvloed.
Van Poelje (par. 14) wijst op de voortschrijdende institutionalisering en de hogere organisatiegraad van de maatschappij, waardoor de overheid op meer terreinen geconfronteerd wordt met maatschappelijke organisaties. Deze tendens wordt verder versterkt door de groeiende behoefte aan participatie van burgers en organisaties en hun toenemende bekwaamheid om standpunten kenbaar te maken, zowel op terreinen van hun specifieke belangstelling als ten aanzien van algemene beleidsvraagstukken.
Het gedecentraliseerde karakter van de Nederlandse bestuurlijke organisatie brengt onder meer met zich mee dat de centrale overheid en lagere overheden gezamenlijk voor een aantal taken staan. Sinds kort wordt deze gezamenlijke taakuitoefening uitgelegd als een vorm van complementair, dat wil zeggen elkaar aanvullend, bestuur. In de praktijk kan dat er onder meer toe leiden dat daarvoor adviesorganen worden ingesteld. Van Poelje (par. 4) gaat daar in zijn studie nader op in.
Ook worden steeds hogere eisen aan het bestuur gesteld. De overheid ziet zich gesteld voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken die in toenemende mate samenhang vertonen en zich sneller ontwikkelen. Om aan deze eisen te voldoen is veel gespecialiseerde deskundigheid nodig, alsmede informatie over de omgeving waarin de overheid werkt. Zowel Koenders en Verburg (par. 4), als ook Broekstra c.s. (par. 3), laten zien dat adviesorganen effectieve middelen kunnen zijn voor de inbreng van speciale deskundigheid en voor informatievergaring en informatieverwerking. Zij kunnen bijdragen tot een betere besluitvorming en tot een grotere flexibiliteit en aanpassingsvermogen van de overheid. Ook nemen door het complexer worden van maatschappelijke vraagstukken de onzekerheden voor de overheid toe ten aanzien van de reactie van haar omgeving op het gevoerde beleid. Door het inschakelen van externe adviesorganen – vooral indien daar maatschappelijke organisaties zitting in hebben – kan de overheid deze onzekerheden verminderen.

Ten slotte kan worden gewezen op de voortschrijdende specialisering in de wetenschap. Voor het bestuur wordt een inbreng van specialistisch wetenschappelijke zijde onontbeerlijk geacht. Vooral waar deze deskundigheid in de departementen niet aanwezig is, zal de minister een beroep doen op buitenstaanders. De commissievorm wordt dan vooral gekozen wanneer voor een bepaald beleid de zienswijzen van verschillende deskundigen moeten worden verwerkt.

2.2.3 *Ontwikkelingen in de parlementaire discussie over adviesorganen*

Als beginpunt van de parlementaire discussie over adviesorganen kan worden aangemerkt de totstandkoming van het huidige artikel 87 van de Grondwet. Dit artikel (zie ook 2.2.1) dankt zijn ontstaan aan een amendement-Troelstra ter gelegenheid van de wijziging van de Grondwet in 1922. Troelstra beargumenteerde zijn amendement onder meer door te stellen dat, terwijl een lichaam van advies als de Raad van State in de Grondwet is opgenomen, tal van andere adviserende colleges 'op hoogst willekeurige wijze door de Regeering zijn ingesteld, over de instelling, over de werkwijze, de bevoegdheid waarvan wij nimmer zijn gehoord'. Bij de Hoge Raad van Arbeid, ingesteld bij K.B., tekende hij aan: 'Een dergelijk lichaam van advies krijgt op deze wijze het karakter van een soort van vóórparlement, waarin belangrijke sociale zaken worden bedisseld, waarbij men zich dan aan elkaar gebonden heeft, zodat, als de zaken bij de Kamer komen, het Parlement vrijwel voor een fait accompli staat'.
Zijn voorstel vond al dadelijk een gunstig onthaal. Principiële bedenkingen werden niet gemaakt. De aandacht richtte zich voornamelijk op een aantal vragen van praktische en technische aard. In de eerste plaats werd gediscussieerd over de vraag of er een organieke wet diende te komen teneinde algemene regels te stellen, dan wel of een afzonderlijke wet voor de oprichting van elk college noodzakelijk zou zijn. Uiteindelijk was men van mening, dat inderdaad een organieke wet tot stand diende te komen. Wel werd de mogelijkheid niet uitgesloten, dat de regering bij wijze van proef voorlopige commissies in het leven zou kunnen roepen; na enige tijd zouden deze dan in vaste colleges veranderd moeten worden volgens

de in de organieke wet te stellen regels. Voorts werd uitdrukkelijk vastgesteld dat van 'een overdracht van Regeeringsbevoegdheid welke zich overigens ook kwalijk zou rijmen met het beginsel der ministeriële verantwoordelijkheid' geen sprake is. Ten slotte dient hier vermelding, dat een vraag naar de openbaarheid van de door de colleges uit te brengen adviezen niet door de regering is beantwoord. Met verschillende tussenpozen is sedertdien het verschijnsel van de externe adviesorganen onderwerp van parlementaire discussie geweest. Een eerste kennisname daarvan leert, dat met name rond 1933, 1956 en 1970 uitgebreid aandacht is besteed aan dergelijke colleges. In deze jaren zijn door de regering ook overzichten van adviesorganen gepubliceerd. Vooral met behulp van het register van Parlement en Kiezer is voor de parlementaire periodes 1930-1935, 1955-1958 en 1969-1972 nagegaan wat in het parlement door Kamerleden en bewindslieden is gezegd over externe adviesorganen. De inhoud van en ontwikkelingen in deze discussies worden hieronder kort weergegeven. De daarbij vermelde noten verwijzen naar Kamerstukken; deze verwijzingen zijn terug te vinden in bijlage II.

2.2.3.1 Plaats en functie

Door parlementsleden wordt in de periodes rond 1933 en rond 1956 regelmatig gewezen op het gevaar dat adviesorganen de macht van de regering uithollen en belemmerend werken op het functioneren van de overheid (1). Zo wordt in het parlementaire jaar 1931-1932 naar aanleiding van een discussie over de Vervoersraad gesteld, dat de regering voorzichtig moet zijn met het instellen van adviesorganen omdat dit de ministeriële verantwoordelijkheid ondermijnt (2). De meest uitgebreide discussie in dit opzicht handelt over de invloed van de Sociaal-Economische Raad (3), die door sommigen als een derde parlement wordt beschouwd (4). Een S.E.R.-advies wordt zelfs wel als een 'kwasi-dictaat' afgeschilderd (5). Dergelijke bezwaren komt men in de periode 1969-1972 nauwelijks meer tegen. Eerder wordt nu gevreesd dat adviesorganen de positie van de regering ten opzichte van het parlement te veel versterken; dit is onder andere een discussiepunt ten aanzien van het voornemen van de regering een Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in te stellen (6). Ook wordt in deze laatste periode

gevraagd naar een nota over het commissiewezen, aangezien een stuk besluitvorming zich onttrekt aan parlementaire controle (6); klachten over de onoverzichtelijkheid van het stelsel van adviesorganen hangen daarmee samen (7).
Overigens worden ook voordelen van adviesorganen gesignaleerd. In het parlementaire jaar 1931-1932 wordt van de zijde van de regering gesteld dat de staatstaak zich zo veelzijdig heeft uitgebreid, dat niet op alle terreinen deskundigen op de departementen zijn; in die situatie is hulp van buitenaf onontbeerlijk (8). Rondom 1956 wordt opnieuw door de regering opgemerkt, dat samenwerking met maatschappelijke organisaties via adviesorganen noodzakelijk is (9), en dat de departementen ook te zwaar belast zouden worden indien het maken van wetsontwerpen niet ten dele door dergelijke colleges zou geschieden (10). In het begin van de zeventiger jaren treft men dergelijke verdedigingen nauwelijks meer aan; eerder hoort men nu vanuit het parlement het verwijt dat de regering te weinig openstaat voor inspraak en overleg (11). Zelfs wordt de vrees uitgesproken dat adviesorganen te zeer een buffer vormen tussen maatschappelijke organisaties en de overheid, waardoor bepaalde verlangens van deze organisaties onvoldoende in het regeringbeleid tot hun recht kunnen komen (12).
Een verandering ziet men tevens in de verhouding tussen adviserende instantie en geadviseerde. Reeds in de periode rondom 1956 worden begrippen als 'samenwerking' en 'overleg' genoemd in verband met de taken van adviesorganen (13). Een meer nevengeschikte positie van adviesorganen ziet men vooral in de zeer recente geschiedenis ontstaan. In de discussie over de instelling van de Raad voor Veterinaire Aangelegenheden wordt door de regering gesteld, dat in dit geval niet van een vast college van advies kan worden gesproken, maar dat het een soort van 'inspraakcentrum' betreft (14). In de navolgende jaren wordt vaker van 'overleg' gesproken (15), als zijnde een activiteit waarin de gezamenlijke verantwoordelijkheid in de besluitvorming van de overheid enerzijds en de betrokken maatschappelijke groeperingen anderzijds tot uiting komt. Anderen hebben het niet zo op deze term begrepen; zij vinden dat het onderscheid in verantwoordelijkheden van respectievelijk overheid en maatschappelijke organisaties verdoezeld wordt.
Ten slotte wordt in het parlement enkele keren geklaagd over het gebruik dat de regering van adviesorganen maakt. Daarbij wordt

enerzijds opgemerkt, dat de regering net zo lang bij verschillende colleges om adviezen vraagt tot een haar welgevallig advies wordt gegeven (16), dat een adviesorgaan als doofpot wordt gebruikt (17), en dat de regering adviesorganen gebruikt om haar van te voren vaststaande mening bevestigd te laten worden (18). Anderzijds echter wordt ook diverse malen het verwijt gemaakt dat de regering niet luistert naar de adviezen die haar gegeven worden (19). Meerdere malen wordt een bewindsman verzocht een adviesaanvrage tot een college te richten (20).

2.2.3.2 Instelling, reorganisatie en opheffing

Het niet voldoen aan de grondwettelijke eis om adviesorganen bij wet in te stellen is in alle onderzochte periodes aanleiding geweest tot het stellen van vragen aan de minister (21). Zeer expliciet vraagt in 1956 het Kamerlid Romme 'te bevorderen dat de onjuiste toestand van vaste colleges, welke niet bij wet zijn ingesteld, wordt gewijzigd en in overeenstemming wordt gebracht met het grondwettelijk voorschrift' (22).
Vanuit het parlement wordt veelvuldig aangedrongen op de instelling van nieuwe adviesorganen (23). Het opheffen of reorganiseren van adviesorganen komt veel minder ter sprake (24). Opmerkelijk is een voorstel tot opheffing van de Raad van State (25). In alle onderzochte periodes wordt de angst van een teveel aan adviesorganen uitgesproken (26). Dit leidt tot vragen naar de taakverdeling van adviesorganen (27) en tot voorstellen om tot coördinatie van adviesactiviteiten te komen (28) en om adviesorganen organisatorisch te bundelen (29). Zo werd vóór de Tweede Wereldoorlog gepleit voor het samenvoegen van de Economische Raad en de Hoge Raad van Arbeid tot een sociaal-economisch parlement (30). Vooral in de zeventiger jaren worden zeer veel vragen naar de onderlinge ordening van adviesorganen gesteld. Als voorbeelden kunnen genoemd worden een pleidooi voor gecoördineerde advisering inzake het milieubeleid (31), en een vraag naar het aantal adviesorganen dat is geraadpleegd over de wettelijke regeling kinderdagverblijven en naar de volgorde waarin dat is gebeurd (32). Ten slotte kan hier vermeld worden dat in het parlementaire jaar 1971-1972 aan de regering is gevraagd 'te werken aan een organisatiepatroon, dat een doeltreffende

samenhang en rolverdeling tussen de verschillende adviserende, onderzoekende en uitvoerende organen bewerkstelligt' (33).

2.2.3.3 Samenstelling en benoeming

Wellicht het meest besproken aspect van adviesorganen is hun samenstelling. Daarbij is een duidelijk verschil te constateren tussen de discussies rond 1933 enerzijds en rond 1956 en 1970 anderzijds. In de eerstgenoemde periode overweegt het verlangen naar adviesorganen bestaande uit deskundigen benoemd op persoonlijke titel, hoewel ook colleges met vertegenwoordigers uit maatschappelijke organisaties in die tijd zijn ingesteld en verdedigd (34). Zo wordt bijvoorbeeld voorgesteld een uit deskundigen bestaande Economische Raad op te richten (35). Rond 1956 en 1970 wordt vrijwel uitsluitend aangedrongen op het opnemen van maatschappelijke organisaties (36); markant is bijvoorbeeld een pleidooi om organisaties van Ambonezen in de Ambonezenraad op te nemen (37).
In de discussie wordt niet alleen aandacht besteed aan vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties versus het opnemen van deskundigen. Ook de aanwezigheid van ambtenaren komt nogal eens in het parlement aan de orde (38); dit zou de onafhankelijkheid van het adviesorgaan in gevaar kunnen brengen en vernieuwingen kunnen blokkeren. Een enkele keer wordt gevraagd naar de aanwezigheid van vertegenwoordigers van lagere overheden (39). In de drie bestudeerde periodes is eveneens telkens aan de orde gekomen of parlementsleden lid van een adviesorgaan mogen zijn. Telkens verklaren de bewindslieden zich tegen een dergelijk lidmaatschap (40). De parlementsleden zijn het daar niet altijd mee eens; in een motie inzake een college van onderzoek naar fusies wordt onder meer gesteld, dat leden die in dit college het algemeen belang moeten vertegenwoordigen parlementsleden moeten zijn en geen ambtenaren (parlementair jaar 1969-1970) (41). Ook de vertegenwoordiging van andere groeperingen krijgt zo nu en dan aandacht; zo zijn er vragen naar het aantal vrouwen in de Onderwijsraad (42) en naar het ontbreken van een Noord-Brabander in de Nationale Commissie Zeehavenoverleg (43). Ten slotte kan hier genoemd worden een vraag naar de cumulatie van adviesfuncties in het algemeen (44).

2.2.3.4 Werkwijze en bevoegdheden

Wat de werkwijze van adviesorganen betreft, wordt in het parlement vooral geklaagd over het uitblijven van bepaalde adviezen; in alle onderzochte periodes komt dit thema vele malen terug (45). Ook de unanimiteit van adviezen is een enkele keer voorwerp van gesprek (46). Ten aanzien van de S.E.R. wordt door een groot deel van het parlement verklaard, dat wanneer het zaken betreft die niet zonder medewerking van de bedrijfsgenoten geregeld kunnen worden en die slechts de bedrijfsgenoten betreffen, de regering een unaniem advies behoeft. In andere gevallen, zo stelt men, is dat niet strikt noodzakelijk (47).
In de periode 1930-1935 maakt het parlement zich nogal eens bezorgd over de kosten van adviesorganen; aangedrongen wordt op bezuinigingen door bijvoorbeeld adviesorganen op te heffen, minder leden te benoemen en leden te ontslaan (48). Na aandrang van de Eerste Kamer publiceert de regering in 1934 een lijst van adviesorganen met vermelding van de kosten (49). In latere perioden treft men slechts incidenteel een vraag aan met betrekking tot dit onderwerp (50). Met name in de periode rond 1970 komt de bemanning van de staf van adviesorganen aan de orde (51). Onder meer wordt er gepleit voor een onafhankelijke positie van secretaris en bureau van de Mijnraad en de Raad voor de Kunst (52).
Bevoegdheden van adviesorganen worden nauwelijks besproken. Waar dit gebeurt (vooral rond 1970) heeft het betrekking op verplichtingen ten aanzien van overheid en maatschappelijke organisaties om aan adviesorganen inlichtingen te verschaffen (53).

2.2.3.5 Openbaarheid

De openbaarheid van adviezen is een in het parlement veelbesproken thema. Daarbij blijken duidelijke verschillen tussen de periode rond 1933 en de overige periodes. De roep om openbaarheid wordt aanvankelijk nauwelijks gehoord. Bij een discussie over de publikatie van een advies van de Economische Raad dringt een aantal Kamerleden zelfs aan op geheimhouding van het advies (54); dit doet zich eveneens voor ten aanzien van een advies van de bezuinigingscommissie (55). Rond 1956 wordt in toenemende mate om openbaarheid van adviezen gevraagd (56).

Vooral het Kamerlid Romme is hierin actief. Op zijn verzoek wordt een lijst van adviesorganen gepubliceerd met vermelding van het al dan niet openbaar zijn van hun adviezen. Daarbij wordt door de regering gesteld, dat openbaarheid de positie van ministeriële vertegenwoordigers in adviescolleges in gevaar kan brengen, dat door publikatie de vrijheid van de regering om haar standpunt te bepalen wordt beperkt en dat openbaarheid nadelig kan zijn voor de kwaliteit van de adviezen (57). Romme meent echter, dat uit staatkundig oogpunt de publieke verantwoordingsplicht voor deze colleges vaststaat: 'Ik meen dat het, wanneer men een college vormt van advies en bijstand aan de regering, een college dat niet behoort tot de ministeriële keuken, dan volkomen juist is uit te gaan van de gedachte: dan moet ik van mijn medewerking aan het algemeen welzijn in het openbaar verantwoording kunnen geven door de openbaarheid van mijn advies' (58). Ook vraagt hij de regering om aan de adviesorganen zelf te vragen of zij publikatie van hun adviezen wensen; aan dit verzoek wordt geen gevolg gegeven (59).
In 1958 neemt de Tweede Kamer een motie aan, waarin wordt gesteld dat adviezen van vaste colleges van advies en bijstand als regel openbaar behoren te worden gemaakt (60). De regering antwoordt daar onder meer op, dat zij van plan is meer dan voorheen adviezen ter kennis te brengen van het parlement, waarbij met name wordt gedacht aan nederlegging ter griffie (61). Ook in de periode rond 1970 wordt vele malen op de openbaarmaking van adviezen aangedrongen (62). Tot slot kan worden meegedeeld dat het in het parlementaire jaar 1974-1975 ingediende wetsontwerp op de openbaarheid van bestuur een bepaling inhoudt met betrekking tot de openbaarheid van adviezen van niet-ambtelijke adviesinstanties (zie ook par. 3.6) (63).

2.2.3.6 Samenvatting van de parlementaire discussie

De parlementaire discussie over adviesorganen concentreert zich in hoofdzaak op drie aspecten: de plaats van dergelijke colleges in ons staatsbestel, de samenstelling ervan, en de openbaarheid van de adviezen. Het aandringen op de instelling van nieuwe adviesorganen wijst erop dat het nut van adviesorganen duidelijk wordt ingezien. Gezien de toenemende mate waarin het parlement de nadruk legt op de representativiteit van adviesorganen wordt vooral het op deze

wijze participeren van maatschappelijke organisaties belangrijk geacht; in steeds mindere mate wordt op 'deskundigencolleges' aangedrongen. Daarbij vindt overigens een verschuiving plaats van adviseren naar overleg. Aan de andere kant wordt gevreesd dat een stuk besluitvorming zich aan parlementaire waarneming en controle onttrekt; het toenemende aantal adviesorganen en de daarmee gepaard gaande onoverzichtelijkheid versterken deze angst. Steeds meer wordt dan ook aangedrongen op wettelijke instelling van adviesorganen en op openbaarheid van de adviezen; tevens is er een toenemend verlangen de activiteiten van adviesorganen te coördineren.

3 Beeld van externe adviesorganen

3.1 Inleiding

Het doel van het door de Raad verrichte onderzoek is een zo nauwkeurig en volledig mogelijk beeld te verkrijgen van de externe adviesorganen van de centrale overheid naar de situatie van 1 januari 1976. Daarom staat in dit hoofdstuk de beschrijving van deze situatie voorop.
Gezien het doel van het onderzoek alsook het aantal adviesorganen waarover het onderzoek zich uitstrekt, lag de methode van de schriftelijke enquête voor de hand. Nadat een proefenquête was beantwoord en becommentarieerd door een zestal adviesorganen is de definitieve vragenlijst ter beantwoording gezonden aan de secretarissen van de adviesorganen. De vragen hadden uitsluitend betrekking op feitelijke gegevens; naar meningen of waarderingen is niet gevraagd. Met het oog op de mogelijkheid tot onderlinge vergelijking en de relatief eenvoudige verwerking, is gekozen voor een vragenlijst bestaande uit zoveel mogelijk gesloten vragen.
De enquête is gehouden onder alle adviesorganen van de centrale overheid voor zover deze voldoen aan de onder 1.1 geschetste kenmerken. Men kan deze groep in twee categorieën onderscheiden. Ten eerste zijn er de in hun werkzaamheden van elkaar onafhankelijke adviesorganen. Deze colleges worden in hun werkzaamheden vaak bijgestaan door permanente onderorganen. In een aantal gevallen hebben ook deze onderorganen formeel de bevoegdheid de centrale overheid te adviseren. Ter onderscheiding wordt deze tweede categorie in het vervolg aangeduid als 'de zelfstandig adviserende onderorganen'.
De vragenlijst (zie bijlage I) omvat vier delen:
a. Een deel waarin het adviesorgaan voorwerp van onderzoek is (deelvragenlijst 1-I t/m VII). Daarbij is aan de groep zelfstandig adviserende onderorganen een enigszins afwijkend stel vragen voorgelegd. Omdat deze groep naar verhouding klein is (8% van alle adviesorganen) is bij de verslaggeving over het algemeen afgezien van aparte vermelding van deze antwoorden. Tenzij anders vermeld hebben de voor de adviesorganen weergegeven cijfers alleen betrekking op de in hun werkzaamheden van elkaar onafhankelijke adviesorganen.
b. Een deel waarin de eventueel aanwezige permanente onderorganen voorwerp van onderzoek zijn (deelvragenlijst 1-VIII).

Dit deel is voor beide categorieën van adviesorganen identiek.
c. Een deel waarin de leden, voorzitter en secretaris van het adviesorgaan ieder afzonderlijk voorwerp van onderzoek zijn (deelvragenlijst 2). De vragenlijsten voor beide categorieën van adviesorganen zijn ook op dit punt identiek.
d. Een deel waarin de in 1974 door het adviesorgaan uitgebrachte adviezen ieder afzonderlijk voorwerp van onderzoek zijn (deelvragenlijst 3). De vragenlijsten van beide categorieën van adviesorganen zijn ook op dit punt identiek.
De respons op de enquête bedroeg 100%. Slechts in één geval is geweigerd de enquête in te vullen. Dientengevolge kan aangenomen worden dat de verkregen resultaten een goed beeld geven van het gehele stelsel van de externe permanente adviesorganen van de centrale overheid.
Alle vragenlijsten zijn op volledige beantwoording gecontroleerd. Wanneer één of meer vragen niet of onduidelijk waren ingevuld is aan de secretarissen gevraagd alsnog tot (nauwkeurige) beantwoording over te gaan, hetgeen in vrijwel alle gevallen is gebeurd. Daarnaast is per adviesorgaan aan de hand van de ingevulde vragenlijst nagegaan of het adviesorgaan terecht was aangeschreven, dat wil zeggen of het betreffende adviesorgaan bij nader inzien inderdaad voldeed aan de onder 1.1 genoemde selectiecriteria. Desondanks kon niet worden voorkomen dat circa 5 organen ten onrechte in de studie zijn betrokken.
In het navolgende worden de resultaten weergegeven. Onder 3.2 zijn de belangrijkste 'rechte tellingen' vermeld: gegevens over de adviesorganen, de permanente onderorganen, de personele samenstelling en de in 1974 uitgebrachte adviezen. Deze gegevens worden onderscheiden naar een aantal belangrijke variabelen: taak, datum van instelling, wijze van instelling, departement van instelling, omvang, vertegenwoordigend karakter en ambtelijk karakter. Paragraaf 3.3 geeft een beeld van de formele bepalingen waaraan adviesorganen bij instelling worden onderworpen en geeft tevens een indruk van de mate waarin dit gebeurt. Paragraaf 3.4 richt zich op de interne werkwijze van adviesorganen. In paragraaf 3.5 wordt de verhouding van adviesorganen met hun omgeving beschreven: de relaties tot de centrale en lagere overheid, het parlement en de rechterlijke macht, tot de in vele adviesorganen vertegenwoordigde organisaties en tussen adviesorganen onderling

komen daarbij aan bod. Onder 3.6 ten slotte worden enige aspecten van openbaarheid van adviesorganen behandeld.
De lezer die niet geïnteresseerd is in de details van dit beschrijvend hoofdstuk kan volstaan met het lezen van de samenvattingen onder 3.7. De percentages zijn afgerond op gehele getallen. In de tekst van dit hoofdstuk wordt verwezen naar tabellen, die zijn terug te vinden in bijlage III. Ten slotte nog het volgende. In het vervolg van deze studie worden regelmatig ontwikkelingen geschetst, uitgaande van de kenmerken van adviesorganen van meer recente datum vergeleken met die welke in een eerder tijdsvak zijn ingesteld. Daarbij moet echter het voorbehoud worden gemaakt dat niet precies bekend is in welke mate dergelijke organen in het verleden zijn opgeheven. Aangenomen wordt, dat opheffing slechts weinig voorkomt. Zo maakte de Staatscourant in 1975 slechts melding van 2 gevallen waarin permanente externe adviesorganen zijn opgeheven, terwijl er in dat jaar 25 nieuwe organen zijn ingesteld. Voorts wordt verondersteld, dat het beeld dat de niet opgeheven adviesorganen vertonen representatief is voor de in de betreffende tijdsperiode ingestelde colleges.

3.2 Hoofdkenmerken

Achtereenvolgens wordt een globaal beeld gegeven van de adviesorganen (3.2.1), de permanente onderorganen (3.2.2), de personele bezetting (3.2.3) en de in 1974 uitgebrachte adviezen (3.2.4).

3.2.1 *Adviesorganen*

In totaal wordt de centrale overheid geadviseerd door 402 adviesorganen die voldoen aan de onder 1.1 geschetste criteria: 368 van elkaar onafhankelijke adviesorganen en 34 zelfstandig adviserende onderorganen. De hieronder volgende gegevens hebben, zoals reeds vermeld onder 3.1, uitsluitend betrekking op de eerstgenoemde categorie (aantal respondenten: 100% ofwel 368), tenzij anders is vermeld.

Een eerste ordening is die naar het departement waaronder het adviesorgaan ressorteert (tabel 1a). Buiten de indeling naar

departement vallen de Hoge Colleges van Staat, de Hoge Raad en de op grond van de Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie in het leven geroepen organen. De meeste adviesorganen komen voor bij het departement van Onderwijs en Wetenschappen (60), gevolgd door het departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (42).
Een tweede indeling is die naar de datum van instelling (tabel 2a). 42% van deze organen is in het laatste decennium ingesteld, hetgeen wijst op een zeer sterke ontwikkeling van het stelsel van externe adviesorganen. Tabel 1b geeft de groei per departement weer. Daaruit blijkt dat deze groei bij alle departementen aanwezig is; in meest sterke mate doet zij zich voor bij het departement van Onderwijs en Wetenschappen. Dat de toename van het aantal externe adviesorganen nog steeds voortduurt, blijkt uit bijlage IV. Tussen 1 juli 1975 en 1 juli 1976 zijn 22 permanente externe adviesorganen in het leven geroepen, terwijl 35 externe ad-hoc adviesorganen zijn ingesteld. Slechts twee permanente colleges zijn in die tijd opgeheven; één is verder formeel op non-actief gesteld.

Adviesorganen hebben tot taak te adviseren. Uit de enquête blijkt, dat de onderzochte groep in 1973, 1974 en 1975 respectievelijk ongeveer 1700, 1800, en 1800 schriftelijke adviezen over beleid en algemene regelingen aan de centrale overheid heeft uitgebracht. Daarbij zijn niet meegeteld de adviezen van een zestal colleges (met name de T.N.O.-raden en commissies), die een onbekend aantal adviezen in die jaren hebben gegeven. Verder blijkt dat adviseren over individuele gevallen veel vaker voorkomt (in 1975 ongeveer 4200 van dergelijke adviezen). Ook kan op deze plaats worden vermeld, dat zowel eind 1974 als eind 1975 ongeveer 500 adviesaanvragen over beleid en algemene regelingen in behandeling waren.

Naast adviseren aan de centrale overheid inzake beleid en algemene regelingen kunnen de ondervraagde colleges ook één of meer andere taken hebben; dit doet zich voor bij 63% van de ondervraagde colleges. Adviseren aan andere instanties dan aan de centrale overheid en adviseren inzake individuele gevallen komt daarbij het meest voor (33%, respectievelijk 31% van de adviesorganen), in mindere mate bestuur (16%), regelgeving (14%), onderzoek (12%),

overleg (11%), toezicht (7%) en rechtspraak (4%). In de volgende paragrafen komt de vraag aan de orde of er verschillen zijn tussen colleges die uitsluitend adviseren over beleid en algemene regelingen (ook aan andere organen dan de centrale overheid) en colleges die tevens andere taken hebben. Zuiver beleidsadviserende colleges blijken relatief het meest voor te komen bij de departementen van Defensie en van Buitenlandse Zaken; het daarnaast verrichten van andere taken treft men (afgezien van de Hoge Colleges van Staat, de Hoge Raad en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties) vooral aan bij de adviesorganen van het departement van Onderwijs en Wetenschappen (tabel 1c). Verder blijkt dat de adviesorganen die de laatste tien jaar zijn ingesteld naar verhouding meer een zuiver beleidsadviserende taak hebben dan diegenen die voor die tijd zijn ingesteld (tabel 2b).
Van belang is te zien op welke wijze adviesorganen zijn ingesteld. Tabel 1d geeft hiervan een beeld: 39% van de adviesorganen is ingesteld bij wet, 12% bij Koninklijk besluit, 34% bij beschikking en 15% op andere wijze. De laatste groep is een mengsel van enerzijds uiterst informeel ingestelde organen (bij brief, mondeling), meestal zonder enige bepaling, en van anderzijds door of (mede) op verzoek van de centrale overheid ingestelde stichtingen die tevens een adviserende taak hebben, met veel bepalingen. Onder de bij K.B. ingestelde organen bevinden zich enkele die als voorlopig adviesorgaan nog in afwachting zijn van een definitieve wettelijke regeling (per 1 januari 1976 gold dit bijvoorbeeld voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en voor de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne). Uit tabel 1d blijkt dat de meeste bij wet ingestelde adviesorganen (78%) te vinden zijn bij het departement van Justitie. Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken kennen geen enkel bij wet ingesteld adviesorgaan; bij Sociale Zaken is dit afgezien van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie slechts het geval voor 5% van de daaronder ressorterende organen. Tabel 2c geeft aan dat er in het laatste decennium een duidelijke tendens is adviesorganen informeel in te stellen. Tabel 3b ten slotte indiceert, dat adviesorganen, waaraan ook andere taken dan adviseren zijn opgedragen, relatief meer bij wet zijn ingesteld dan organen welke louter adviseren.

Uit tabel 4a blijkt dat in de personele omvang van de organen grote

spreiding optreedt. Tabel 1e geeft (gemeten over álle adviesorganen) per departement het aantal adviesorganen, het aantal leden in adviesorganen, en de gemiddelde omvang van de adviesorganen. Daaruit blijkt, dat het departement van Onderwijs en Wetenschappen door 1670 'adviseurs' wordt bijgestaan, en dat de gemiddelde omvang van de onder dit departement ressorterende adviesorganen het grootst is (28 personen).
Alle colleges worden bijgestaan door een secretaris, soms vergezeld van andere secretarissen of een bureau (zie tabel 17). Een kwart van de adviesorganen heeft een dagelijks bestuur. Verder heeft 17% onderorganen met een ad-hoc karakter, 33% kent permanente onderorganen (hetgeen elkaar niet uitsluit). In deze onderorganen hebben meestal ook personen zitting die geen deel uitmaken van het hoofdorgaan.

Verder kan men de adviesorganen beschrijven naar hun personele samenstelling. Dan kan een onderscheid worden gemaakt naar de mate waarin ambtenaren van de departementen in deze organen zitting hebben, ongeacht de hoedanigheid van hun lidmaatschap (gewoon, adviserend of waarnemend lid). Uit tabel 5a blijkt dat dit zich bij 90% van de adviesorganen in meerdere of mindere mate voordoet. In het vervolg van dit verslag wordt deze 'mate van ambtelijkheid' op enkele plaatsen gehanteerd teneinde de samenhang met andere kenmerken van adviesorganen te onderzoeken. Daartoe worden de adviesorganen in twee categorieën ingedeeld: de 'minder ambtelijke' (0-25% van de leden zijn ambtenaar van de centrale overheid; dit betreft 44% van de organen) en de 'meer ambtelijke' (meer dan 25% van de leden zijn ambtenaar van de centrale overheid; dit betreft 56% van de organen).
Ook kan men adviesorganen onderscheiden naar de mate waarin de niet-ambtelijke leden op persoonlijke titel of namens een organisatie zitting hebben. Onder niet-ambtelijke leden worden tevens verstaan leden uit universiteiten en overige onderwijsinstellingen. Men spreekt in dit verband ook wel van deskundigen- versus inspraakraden. Aangezien het 'inspreken' deskundigheid uiteraard niet uitsluit, wordt in het vervolg van dit onderzoek gesproken van het vertegenwoordigend karakter van adviesorganen. Dit kenmerk wordt uitgedrukt in een percentage, dat weergeeft welk deel van de niet-ambtelijke leden een organisatie vertegenwoordigt. 'Niet-ambtelijk'

wordt gehanteerd in de zin van geen deel uitmakend van de centrale overheid; 'leden' kunnen wederom gewoon, adviserend of waarnemend lid zijn. Tabel 6a deelt de adviesorganen in naar vertegenwoordigend karakter. Uit deze tabel blijkt, dat 64% van de adviesorganen 'meer vertegenwoordigend' is (meer dan de helft van de niet-ambtelijke leden vertegenwoordigt een organisatie), terwijl 36% van de adviesorganen overwegend leden op persoonlijke titel bevat (de helft of minder van de niet-ambtelijke leden vertegenwoordigt een organisatie). In 19% van de adviesorganen zitten in het geheel geen vertegenwoordigende leden, terwijl 36% uitsluitend uit vertegenwoordigende leden bestaat.

Ten slotte in deze paragraaf nog enige gegevens over de zelfstandig adviserende onderorganen. Zij zijn voor 39% ingesteld door de centrale overheid, voor 61% door het adviesorgaan waarvan zij deel uitmaken. De datum van instelling ligt in alle gevallen na 1945. De grootste groep onder hen (22 van de 34) wordt gevormd door de zelfstandig adviserende onderorganen van de Sociaal-Economische Raad; krachtens artikelen 42 en 43 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie kan de S.E.R. namelijk commissies machtigen om zelfstandig namens de Raad te adviseren. De onderzochte groep neemt voor 52% tevens deel aan het voorbereiden van adviezen van het hoofd-adviesorgaan. Zelf hebben zij in 1972, 1973 en 1974 ongeveer 100 adviezen inzake beleid en algemene regelingen aan de centrale overheid uitgebracht.

3.2.2 *Permanente onderorganen*

Onder 3.2.1 is reeds vermeld dat 33% van de adviesorganen permanente onderorganen heeft. De enquête levert hierover enkele gegevens op. In totaal zijn er 713 permanente onderorganen, waaronder 34 die zelfstandig adviseren aan de centrale overheid. Uit tabel 11 kan men de personele omvang van permanente onderorganen lezen; uit deze tabel blijkt dat in 71% van de onderorganen personen zitten die niet tot het hoofdorgaan behoren (externe leden), en dat in 45% van de onderorganen zich externe leden bevinden die een organisatie vertegenwoordigen. De onder 3.2.1 gesignaleerde recente groei van het aantal adviesorganen gaat gepaard met een sterke toename van het aantal onderorganen: 75%

van de 713 onderorganen is vanaf 1960 ingesteld.
Men kan de permanente onderorganen toedelen aan adviesorganen en deze weer aan het departement waaronder zij ressorteren. Tabel 1f geeft daarvan een overzicht. Daaruit blijkt dat permanente onderorganen zowel gemiddeld per adviesorgaan als over het geheel genomen het meest voorkomen bij de adviesorganen die zijn ingesteld krachtens de Wet op de Bedrijfsorganisatie, gevolgd door de adviesorganen ressorterend onder het departement van Onderwijs en Wetenschappen.

3.2.3 *Personele samenstelling*

De onderstaande gegevens richten zich vooral op kenmerken van de personen die zitting hebben in adviesorganen. Overige aspecten van personele samenstelling, die meer over het adviesorgaan zelf zeggen (omvang, ambtelijkheid, vertegenwoordigend karakter) zijn onder 3.2.1 reeds aan de orde gekomen.
Men kan het aantal leden van adviesorganen onderscheiden van het aantal personen dat daarbij betrokken is; één persoon kan immers van meerdere organen deel uitmaken. In het vervolg zal verder worden gesproken van 'leden' versus 'personen': het aantal leden is groter dan het aantal personen. In totaal bedraagt het aantal leden 15850: 7260 leden in hoofdorganen (adviesorganen en zelfstandig adviserende permanente onderorganen) en 8590 leden in overige permanente onderorganen. Het begrip lid moet daarbij ruim geïnterpreteerd worden: daaronder vallen de functies van: voorzitter, secretaris, gewoon lid (met stemrecht), adviserend lid (zonder stemrecht met raadgevend stemrecht), en waarnemend lid (zonder stemrecht en zonder raadgevende stem). Plaatsvervangende leden (er zijn er 1734 in de adviesorganen) zijn niet meegeteld, evenmin de personen die ad-hoc bij een adviesorgaan zijn betrokken. Het totaal aantal personen, betrokken bij deze 15850 lidmaatschappen, bedraagt 9082. Dubbellidmaatschappen zijn op twee manieren denkbaar: intern indien een lid van een hoofdorgaan zitting heeft in een permanent onderorgaan, en extern indien een lid van het ene adviesorgaan deelneemt aan het andere (zie verder hierover 3.5.6). In het vervolg wordt verder ingegaan op de kenmerken van de 7260 leden der hoofdorganen.
Onder deze 7260 leden zijn 375 voorzitters en 416 secretarissen.

402 adviesorganen (inclusief de zelfstandig adviserende onderorganen) hebben aan de enquête deelgenomen; dit betekent, dat enkele colleges zonder voorzitter werken, terwijl andere van meer dan één secretaris zijn voorzien. De voorzitters hebben meestal stemrecht of een raadgevende stem, terwijl dit incidenteel ook voor de secretarissen het geval is (exacte gegevens hierover zijn niet bekend). Afgezien van voorzitter en secretaris is 85% van de leden gewoon lid, 12% adviserend lid en 3% waarnemend lid. Verder is 3% van alle leden full-time aan het adviesorgaan verbonden; meestal betreft het de secretaris.
Tabel 1g geeft een overzicht van de hoofdfunctie der leden. 28% van de leden is werkzaam bij de departementen, 5% bij lagere overheden, 1% bij de publiekrechtelijke organisaties, 1% bij het parlement en 1% bij de rechterlijke macht; 64% van de leden heeft elders een hoofdfunctie (11% bij universiteiten en hogescholen). De leden zijn verder voor 68% benoemd op basis van vertegenwoordiging, voor 32% op persoonlijke titel.
Tabel 12 vermeldt gegevens over de opleiding der leden. 76% van hen heeft een academische of vergelijkbare opleiding. Sterk vertegenwoordigd zijn de juristen (21%) en de economen (13%). Voor 95% bestaat het ledenbestand uit mannen. Wat de leeftijd betreft: 12% van de leden is jonger dan 40 jaar, 2% is 70 jaar of ouder (tabel 13). De gemiddelde leeftijd bedraagt 54 jaar. In tabel 14 kan men een indruk krijgen van de gehanteerde systemen van financiële vergoedingen. 78% van de leden krijgt op een of andere wijze een vergoeding, vooral bestaande uit een tegemoetkoming in reis- en verblijfkosten (63% der leden). De meeste leden zijn afkomstig uit de provincies Zuid- en Noord-Holland en Utrecht, respectievelijk 47%, 16% en 12%, waarbij moet worden aangetekend dat de vertegenwoordiging van Zuid-Holland mede zo hoog is omdat 28% der leden van adviesorganen departementsambtenaren zijn, meestal in Zuid-Holland woonachtig (tabel 15).
Een aantal kenmerken van die leden die voorzitter of secretaris zijn, zijn afzonderlijk bezien. Secretarissen hebben aan hun functie vaak een dagtaak (in 35% der gevallen); bij voorzitters komt dit in 4% der gevallen voor. Deze functionarissen, indien niet full-time bij het adviesorgaan werkzaam, hebben vaker dan gemiddeld hun hoofdfunctie bij een departement (76% der secretarissen; 38% der voorzitters versus 28% van de leden). De voorzitter wordt nogal eens

op persoonlijke titel gekozen in een adviesorgaan, terwijl de secretaris in dit opzicht niet afwijkt van de gehele ledenpopulatie (50% resp. 36% benoemd op persoonlijke titel). Wat de opleiding betreft zijn onder deze functionarissen juristen nog sterker vertegenwoordigd dan gemiddeld reeds het geval is: 32% der voorzitters en 34% der secretarissen is jurist. Ook qua leeftijd verschillen zij van het gemiddelde: voorzitters zijn ouder, secretarissen zijn jonger (tabel 13).

3.2.4 *Adviezen in 1974*

Van een zestal adviesorganen is het aantal adviezen dat in 1974 werd uitgebracht niet achterhaald. Door de overige colleges werden in dat jaar 1818 schriftelijke adviezen inzake beleid en algemene regelingen aan de centrale overheid uitgebracht. Tabel 1h geeft weer hoeveel adviezen er zijn uitgebracht door de naar departement gerangschikte colleges. Zeer hoog scoren daarbij de Hoge Colleges van Staat; dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de adviezen van de Raad van State. Van de departementale adviesorganen zijn die van het departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, gemeten naar het gemiddeld aantal adviezen per college, het meest produktief.

3.3 Instellingsbepalingen

Indien een adviesorgaan bij schriftelijk document in het leven wordt geroepen, kunnen daarbij in meerdere of mindere mate formele bepalingen worden gesteld. Deze kan men in drie categorieën onderscheiden: bepalingen ten aanzien van respectievelijk de samenstelling, de benoeming van de leden, en de werkwijze van het adviesorgaan. Te zamen bepalen deze regels in hoeverre een adviesorgaan bij instelling aan formele regelgeving is onderworpen. Dit vormt een indicatie voor de mate waarin de centrale overheid een sturende invloed uitoefent op het proces van de externe advisering. Uiteraard dient daarbij wel bedacht te worden, dat de formele regelgeving bij de instelling niet altijd de situatie in de praktijk adequaat zal beschrijven.
In het navolgende komen allereerst de belangrijkste gegevens over deze instellingsbepalingen aan de orde (3.3.1). Afgezien van de vraag welke de inhoud is van deze bepalingen is er echter nog een tweede

aspect, namelijk in hoeverre er überhaupt regels zijn gesteld en zo ja, of de mate van regelgeving samenhangt met andere kenmerken van de adviesorganen. Hierover handelt paragraaf 3.3.2. De mate waarin regels zijn gesteld ten aanzien van 10 aspecten van samenstelling en benoeming en ten aanzien van 12 aspecten van werkwijze wordt daarbij gerelateerd aan wijze en datum van instelling, taak, omvang, vertegenwoordigend en ambtelijk karakter van een adviesorgaan.

3.3.1 *Formele bepalingen*

De enquête betreft bepalingen ten aanzien van de samenstelling, de benoeming van de leden, en de werkwijze van het adviesorgaan.

Bepalingen ten aanzien van de samenstelling
Uit de enquête blijkt (tabel 7a), dat voor 73% van de adviesorganen op één of andere wijze regels zijn gesteld ten aanzien van één of meerdere categorieën op te nemen gewone leden. Als mogelijke categorieën gelden: ambtenaren van de centrale overheid, vertegenwoordigers uit en/of namens een organisatie, personen op persoonlijke titel. De gegeven regels hebben in hoofdzaak betrekking op leden welke een organisatie vertegenwoordigen (58% van de adviesorganen kent zulke voorschriften). Ook de aanwezigheid van adviserende of waarnemende leden wordt wel voorgeschreven, zij het in een minderheid der gevallen (25% van de adviesorganen). Het gaat dan vrijwel uitsluitend om ambtenaren van de centrale overheid.
47% van de adviesorganen heeft een voorgeschreven minimum en/of maximum aantal gewone leden (zie voor de feitelijke personele omvang tabel 4a). Ook aan de zittingsperiode van het gewone lid wordt in ongeveer de helft van de gevallen (46%) een beperking gesteld. De voorgeschreven zittingsduur ligt bij 71% van die gevallen tussen 2 en 4 jaar en bedraagt gemiddeld ruim 3 jaar. Ten slotte kan, wat de samenstelling betreft, vermeld worden dat er niet vaak formele beperkingen bestaan die een personele unie van de voorzitter of de gewone leden met andere adviesorganen voorschrijven (12%).

Bepalingen ten aanzien van de benoeming
Meer dan de helft van de adviesorganen (60%) kent formele

bepalingen inzake de benoeming van de voorzitter en de secretaris van het betreffende college. Daarbij is het in hoofdzaak de centrale overheid die tot benoeming van deze functionarissen bevoegd is verklaard; in een minderheid der gevallen het adviesorgaan zelf. Ook indien er formele bepalingen ten aanzien van de voordracht tot benoeming bestaan, ligt deze bevoegdheid grotendeels bij de centrale overheid. In 32% van de gevallen kunnen bovendien formele bepalingen inzake de herbenoeming van de voorzitter worden aangetroffen.
Wat de benoeming van de gewone leden betreft blijkt dat 53% van de adviesorganen formele bepalingen heeft ten aanzien van de benoeming uit of namens een organisatie. Ook hier geldt, dat formeel vooral de centrale overheid tot benoeming bevoegd is; in mindere mate zijn dit de organisaties zelf. Aangaande de voordracht tot benoeming wijst de enquête uit, dat indien daaromtrent formele regelingen bestaan, vooral de organisaties deze bevoegdheid bezitten. Niet is nagegaan, in welke mate er bepalingen bestaan ten aanzien van de benoeming van gewone leden-ambtenaren of gewone leden op persoonlijke titel. Aangenomen mag worden, dat zo deze er zijn, vooral de centrale overheid benoemingsbevoegd is. Ten slotte kan nog worden vermeld, dat 35% van de adviesorganen formele bepalingen kent inzake de herbenoeming van de gewone leden.

Bepalingen ten aanzien van de werkwijze
Wat de regelgeving ten aanzien van de werkwijze betreft, moeten allereerst die regels worden genoemd die betrekking hebben op de wijze waarop het adviesorgaan eventueel is uitgerust met een secretariaat, met onderorganen, of met een dagelijks bestuur. In dit verband kan vermeld worden, dat 85% van de adviesorganen formeel een eigen secretaris dan wel een eigen secretariaat heeft (dat laatste kan overigens in omvang sterk variëren).
Verder kent 44% van de adviesorganen formele bepalingen met betrekking tot de instelling van onderorganen, 14% noemt deze zelfs met naam en toenaam. Een dagelijks bestuur is aanwezig bij 25% van de adviesorganen.
Ten aanzien van de interne werkwijze kunnen bij het instellingsbesluit regels zijn gesteld. Dit is gebeurd in 39% van de gevallen. Afgezien daarvan zijn bij 43% van de adviesorganen nadere

regels voor de interne werkwijze tot stand gekomen, hetzij op verzoek van het college zelf, hetzij onder aandrang van de centrale overheid. Er kunnen verder regels zijn gesteld met betrekking tot de voorbereiding van een advies. Zo komt het in 16% van de gevallen voor, dat instanties of personen buiten het adviesorgaan de verplichting hebben om informatie aan het adviesorgaan te verschaffen. Tevens komt het voor, dat er formele bepalingen zijn opgenomen inzake ruggespraak met de achterban (bij 15% van de adviesorganen); in bijna alle gevallen (de bedrijf- en produktschappen!) betreft het hier een verbod tot ruggespraak. 10% van de adviesorganen kent bepalingen ten aanzien van inspraak door derden alvorens het advies wordt vastgesteld. Zeer gering is het aantal adviesorganen dat verplicht is gevraagde adviezen binnen een bepaalde tijdsduur uit te brengen (4%).
Ten slotte kunnen in dit kader de bepalingen inzake openbaarheid worden genoemd. 39% van de adviesorganen moet een jaarverslag uitbrengen; deze jaarverslagen zijn vrijwel altijd openbaar. 26% van de adviesorganen kent regels over de openbaarheid van vergaderingen (7% openbaar, 10% openbaar onder voorbehoud, 9% niet-openbaar); bij 13% van de adviesorganen is de openbaarheid van de adviezen geregeld.

3.3.2 *Mate van regelgeving*

De enquête bevat een tiental vragen welke betrekking hebben op de regelgeving ten aanzien van samenstelling en benoeming van de leden van een adviesorgaan (zie tabellen 7a-7f, 1-10) en een twaalftal vragen met betrekking tot de regelgeving ten aanzien van de werkwijze (zie tabellen 7a-7f, 11-22). Bij elkaar levert dit 22 indicatoren voor de mate van regelgeving op. Telkens is onderzocht in hoeverre op de betreffende vragen bevestigend is geantwoord in die zin, dat inderdaad regels zijn gesteld. Tabel 7a geeft de rechte tellingen van alle adviesorganen. Tabel 7b geeft de relatie tussen datum van instelling van het adviesorgaan en mate van regelgeving, tabel 7c de relatie tussen taak van het adviesorgaan en mate van regelgeving, tabel 7d de relatie tussen wijze van instelling en mate van regelgeving, tabel 7e de relatie tussen omvang en mate van regelgeving en tabel 7f de relatie tussen de mate van ambtelijkheid en de mate van regelgeving.

Uit de rechte tellingen (tabel 7a) blijkt dat geen enkel onderwerp bij alle adviesorganen is geregeld, noch dat er een onderwerp te vinden is waarvoor bij geen enkel adviesorgaan regels zijn gesteld. Uiteraard moet daarbij het voorbehoud worden gemaakt, dat het voorgaande niet kan worden gesteld voor onderwerpen waar niet naar gevraagd is. Verder wijst een vergelijking tussen de mate waarin ten aanzien van samenstelling en benoeming regels zijn gesteld en de mate waarin dit voor werkwijze is gebeurd er op, dat in het algemeen iets meer is geregeld aangaande de samenstelling en benoeming dan aangaande werkwijze. Dat het eerste onderwerp met betrekking tot adviesorganen relatief meer aandacht krijgt, is ook gebleken uit een analyse van de parlementaire discussies die zich in het verleden over dit onderwerp hebben afgespeeld (zie 2.2.3). Uit tabel 7b blijkt, dat 19 van de 22 indicatoren wijzen op een afnemende regelgeving gedurende de periode 1965-1975 ten opzichte van het decennium daarvoor. Slechts in drie gevallen is er in deze periode sprake van een toename van het aantal regels: ten aanzien van de openbaarheid van adviezen, ten aanzien van inspraak van derden bij de voorbereiding van een advies, en ten aanzien van de tijdsduur van de adviesvoorbereiding.
Vergelijking van de taak van adviesorganen (tabel 7c) met de mate van regelgeving laat zien, dat een taakopdracht die meer inhoudt dan adviseren inzake beleid en algemene regelingen met zich meebrengt dat sterkere regulering optreedt; ook hier wijzen 19 van de 22 indicatoren in die richting. Dit is ook wel verklaarbaar. Enerzijds zijn er neventaken als advisering inzake individuele gevallen, rechtspraak, en wetgevende en bestuurstaken die uit staatsrechtelijk oogpunt regelgeving vereisen. Anderzijds gaat het bij adviesorganen die meer doen dan adviseren inzake beleid en algemene regelingen nogal eens om colleges met een groot secretariaat en een hoog budget, waarbij de instellende bewindsman een meer uitvoerige regelgeving op zijn plaats acht. Men ziet dit ook uit tabel 3b: adviesorganen met andere taken dan adviseren inzake beleid en algemene regelingen zijn meer bij wet ingesteld. Tabel 7d wijst er op, dat de bij wet ingestelde adviesorganen aan de meeste regels onderworpen zijn. In vele gevallen is meer geregeld voor de 'anderszins' ingestelde adviesorganen dan voor die welke bij beschikking in het leven zijn geroepen; onder de eerste categorie bevinden zich namelijk een aantal stichtingen (met onder meer een

adviserende taak) die bij formele akte zijn opgericht. Het algehele beeld is dat in het laatste decennium een duidelijke toename van informeel ingestelde colleges te constateren valt, hetgeen gepaard gaat met afnemende regelgeving.
Ook de omvang van een adviesorgaan blijkt samen te hangen met de mate van regelgeving, en wel in die zin dat grotere adviesorganen meer gereguleerd zijn dan kleinere colleges (tabel 7e).
Ten slotte indiceert tabel 7f een samenhang tussen de aanwezigheid van ambtenaren van de centrale overheid als lid van een adviesorgaan en de mate van regelgeving. 19 van de 21 indicatoren wijzen in de richting van een afname van het aantal regels bij een toename van het aantal ambtenaren.

3.4 Interne aspecten

Allereerst wordt ingegaan op de elementen waaruit een adviesorgaan kan zijn opgebouwd: leden, vertegenwoordigde organisaties, onderorganen, dagelijks bestuur, secretaris en zijn eventuele bureau (3.4.1). Vervolgens komt het aantal vergaderingen en het aantal adviezen aan de orde (3.4.2). Daarna wordt aandacht besteed aan de financiën (3.4.3) en ten slotte aan adviesorganen, die formeel nog bestaan maar in feite niet meer functioneren, de zogenaamde 'slapende' adviesorganen (3.4.4). Ten behoeve van de overzichtelijkheid zal op enkele punten in herhaling worden getreden. In de voorstudie van Koenders en Verburg (par. 5) wordt op de interne aspecten van adviesorganen verder ingegaan.

3.4.1 *Opbouw*

Omvang. Uit tabel 4a blijkt dat 25% van de adviesorganen minder dan 10 leden telt, 48% minder dan 15 leden, en 77% minder dan 25 leden. 3% van de adviesorganen heeft meer dan 50 leden. Meer dan 75 leden hebben alleen de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, de Gezondheidsraad en de Raad voor de Kunst. Gerelateerd aan de datum van instelling blijkt de omvang van adviesorganen gemiddeld enigszins af te nemen (tabel 2d). De omvang van adviesorganen is positief gecorreleerd met het al dan niet aanwezig zijn van een dagelijks bestuur, met de omvang van het secretariaat, en met het aantal permanente onderorganen. Er is

geen relatie aanwezig met het aantal uitgebrachte adviezen (tabel 4b-e).

Organisaties. In adviesorganen kunnen verschillende organisaties, zoals lagere overheden en diverse maatschappelijke groeperingen, vertegenwoordigd zijn. Deze vertegenwoordiging is bij 58% van de adviesorganen in de instellingsbesluiten vastgelegd. Uit de instellingsbesluiten van deze adviesorganen blijkt 45% van het totaal aantal adviesorganen minder dan 10 organisaties, 52% minder dan 20 en 3% 20 of meer organisaties van buiten de departementen te hebben opgenomen. Voorbeelden van adviesorganen met meer dan 20 vertegenwoordigde organisaties zijn: de Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking, Nationale Unesco Commissie, Raad voor de Kunst en H.B.O.-Raad. In laatstgenoemde raad zijn uitsluitend organisaties benoemd en niet leden namens organisaties (zie W.R.R.-rapport nr. 11).

Onderorganen. In 3.2 is reeds vermeld dat 33% van de adviesorganen permanente onderorganen heeft; dat zijn er bij elkaar 713 met in totaal 8590 leden. Verder heeft 31% van de adviesorganen ad-hoc onderorganen; in totaal 358 met naar schatting 2200 leden.
Uit tabel 16 komt naar voren dat 5% van alle adviesorganen meer dan 10 permanente onderorganen heeft. Tot deze laatste groep behoren onder meer de Academische Raad, de Sociaal-Economische Raad, de Raad voor de Arbeidsmarkt, de Sociale Verzekeringsraad, de Ziekenfondsraad, de Raad voor de Kunst, het Landbouwschap en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
De commissie voor de Bestuurshervorming geeft in een rapport over de positie van de Academische Raad aan (lit. 4) voor welke problemen een adviescollege kan worden gesteld, dat zeer veel onderorganen heeft; in het geval van de Academische Raad zijn het er circa 60. In algemene termen vertaald betreffen deze problemen onder meer de onoverzichtelijkheid van het adviesorgaan zowel voor personen van binnen als van buiten het adviesorgaan, en – wanneer daartoe geen speciale voorzieningen zijn getroffen – gebrekkige taakverdeling en coördinatie tussen en controle van de onderorganen, vooral die onderorganen die nauwe verbindingen onderhouden met maatschappelijke organisaties. Soms gaan

permanente onderorganen er zelfs toe over zelfstandig rechtstreeks aan de minister te adviseren, hoewel die taak formeel is voorbehouden aan het adviesorgaan zelf.
Uit het onderzoek blijkt dat 34 permanente onderorganen formeel de bevoegdheid hebben zelfstandig te adviseren. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de Monumentenraad, de Natuurbeschermingsraad, de S.E.R. en de Gezondheidsraad. Laatstgenoemd college merkt bij de beantwoording van de enquête uitdrukkelijk op dat in de praktijk Gezondheidsraad-adviezen *altijd* afkomstig zijn van commissies uit de Raad. Deze commissies (meestal ad-hoc) zenden hun adviezen aan de bewindsman door tussenkomst van de voorzitter van de Gezondheidsraad, die bevoegd is overwegende bezwaren die bij hem tegen het advies rijzen ter kennis van de minister te brengen (art. 30 jo. 31 Gezondheidswet); de Raad als zodanig komt nooit plenair bijeen. Ook van de raden en commissies van de Centrale Organisatie T.N.O. is bekend dat deze in de regel rechtstreeks adviseren, dat wil zeggen zonder tussenkomst van de Centrale Organisatie T.N.O.
Uit het enquêtemateriaal krijgt men de indruk dat het verschijnsel van de onderorganen – als het ware een tweede laag in de adviesorganisatie – steeds grotere vormen begint aan te nemen: 75% van de permanente onderorganen is na 1960 ingesteld.

Dagelijks bestuur. Een kwart van de adviesorganen heeft een dagelijks bestuur. Uit tabel 4b blijkt dat het vooral adviesorganen met veel leden zijn, die een dagelijks bestuur kennen.

Secretaris en bureau. Een deel van de adviesorganen (50%) heeft één secretaris. Aan de overige adviesorganen zijn meerdere secretarissen verbonden, vaak bijgestaan door een bureau (zie tabel 17). Het totaal aantal personen dat werkzaam is als secretaris of als medewerker in de bureaus van de adviesorganen omvat, afgezien van de T.N.O.-organen, 4381 personen: 2491 personen wetenschappelijke staf en 1890 administratieve en huishoudelijke staf. Daarbij moet echter uitdrukkelijk worden aangetekend dat niet al deze personen betrokken zijn bij beleidsadvisering. In par. 3.2.1 is er immers reeds op gewezen dat adviesorganen ook nog andere taken kunnen hebben zoals bijvoorbeeld regelgeving, bestuur, toezicht en rechtspraak.

De omvang van het secretariaat is positief gecorreleerd met het aantal vergaderingen van het hoofdorgaan en met het aantal permanente onderorganen (tabel 18). Er is echter geen eenduidig verband tussen de omvang van het secretariaat en het aantal uitgebrachte adviezen; dit wordt vermoedelijk veroorzaakt doordat niet alle bij het secretariaat betrokken personen zich bezighouden met adviserende activiteiten.

Uit de enquête is bekend dat 67% van de secretarissen in dienst is van een departement en door dat departement geheel of ten dele ter beschikking wordt gesteld van het adviesorgaan. In de voorstudie van Koenders en Verburg, wordt erop gewezen dat voor dergelijke ambtelijke secretarissen – vooral voor diegenen die niet full-time voor een adviesorgaan werken – problemen kunnen ontstaan omdat hij formeel twee opdrachtgevers heeft: zijn ambtelijke chef en de voorzitter van het adviesorgaan. Wanneer de eisen, die door beide functionarissen aan de secretaris worden gesteld, tegengesteld zijn en er is niet voorzien in een goede regeling van de positie van de betreffende secretaris, kunnen er conflictsituaties ontstaan. Bij de mondelinge en schriftelijke reacties bij de enquête is ook door ambtelijke secretarissen uitdrukkelijk op dit probleem gewezen.

3.4.2 *Vergaderingen*

Vergaderingen kunnen op verschillende niveaus binnen de adviesorganen plaatsvinden: binnen het adviesorgaan zelf, binnen het dagelijks bestuur en binnen de onderorganen. Uit tabel 19 kan men aflezen hoe vaak de hoofdorganen in 1974 vergaderd hebben. In dat jaar bleek 19% van de adviesorganen in het geheel niet vergaderd te hebben, 21% vergaderde 1 à 2 maal. Daarnaast vergaderde 14% meer dan 10 maal.

3.4.3 *Financiën*

In de enquête is gevraagd naar de totale uitgaven, personeels-, onderzoek- en overige uitgaven van de adviesorganen in 1974 en naar het budget voor 1975. Opmerkelijk is echter dat slechts 38% van de adviesorganen de uitgaven van 1974 kon opgeven en slechts 43% het budget voor 1975. De belangrijkste oorzaak daarvan is dat de

helft van de adviesorganen geen eigen budget heeft. De kosten zoals vacatiegelden, reis- en verblijfkosten, salaris van de secretaris(sen) – meestal in dienst van een departement – zijn dan niet afzonderlijk begroot, maar verwerkt in de totaalbegroting van het betreffende departement. Omdat meer dan de helft van de adviesorganen geen informatie kon verschaffen over hun financiën, is afgezien van verdere schattingen.
Wat de aard van de vergoedingen voor de leden van adviesorganen betreft is reeds in par. 3.2.3 aangegeven dat 78% van de leden in enigerlei vorm een vergoeding ontvangt. 46% krijgt een vergoeding verbonden aan het bijwonen van vergaderingen (vacatiegeld), 9% heeft een vast salaris, 5% der leden ontvangt op andere wijze een vergoeding. 63% der leden krijgt een reis- en verblijfkostenvergoeding (deze vormen van financiële tegemoetkoming sluiten elkaar niet uit). Ten aanzien van de vacatiegelden kan worden opgemerkt dat ambtenaren daar in principe niet voor in aanmerking komen. De vacatiegeldenregeling is met name bedoeld voor externe deskundigen (vacatiegeldenbesluit 1970, Stb. 577). Uit de enquête blijkt overigens dat slechts de helft (54%) van diegenen, die hun hoofdfunctie hebben bij een universiteit of hogeschool en als deskundigen in adviesorganen benoemd zijn, vacatiegeld ontvangen.
Het vacatiegeld is geen vast bedrag en varieert in 1976 in de praktijk tussen f 25,— en f 75,— per vergadering.

3.4.4 *'Slapende' adviesorganen*

Bij de voorbereiding en uitvoering van dit onderzoek werd de Raad geconfronteerd met 'slapende' adviesorganen, dat wil zeggen organen die formeel nog bestaan maar feitelijk niet meer functioneren.

De eerste groep van slapende adviesorganen kwam aan het licht bij de opstelling van de inventarisatielijst van adviesorganen. Ten aanzien van 19 aanvankelijk geïnventariseerde adviesorganen werd schriftelijk meegedeeld dat deze organen inmiddels waren opgeheven, op dat moment werden opgeheven of zeer binnenkort zouden worden opgeheven. De namen van deze colleges staan vermeld in bijlage V. Enkele van deze organen bleken bij nader inzien ad-hoc commissies te zijn geweest.

Een tweede groep slapende organen is samen te stellen uit de mededelingen in de enquêteformulieren. Door de secretarissen van 22 adviesorganen werd meegedeeld dat het adviesorgaan sedert enige jaren niet meer functioneerde. De meesten voegden daaraan toe dat pogingen zouden worden ondernomen om het adviesorgaan op te heffen; enkele adviesorganen zouden worden gereorganiseerd. Een lijst van deze adviesorganen is eveneens opgenomen in bijlage V. Van al deze adviesorganen zijn – met instemming van de secretarissen – opmerkingen over het niet meer functioneren in het overzicht van externe adviesorganen (W.R.R.-rapport nr. 11) opgenomen.

En ten slotte is er een derde groep, waarvan het sterke vermoeden bestaat dat zij rond 1 januari 1976 sedert enige jaren niet meer functioneerden. Het betreft hier adviesorganen die blijkens de ingevulde enquête: geen vergaderingen hebben gehouden in 1974, geen dagelijks bestuur hebben (of indien wel een dagelijks bestuur, dan geen vergaderingen daarvan), geen adviezen hebben uitgebracht in 1973, 1974 en 1975, geen adviesaanvragen hadden op 31 december 1974 en/of het tijdstip van de enquête, en geen ad-hoc of permanente onderorganen hadden. Van alle adviesorganen, die geen andere dan adviserende taken hadden, bleken er 14 aan al deze kenmerken te voldoen. Van vermelding van de namen van deze adviesorganen is afgezien, omdat zij niet zelf hun inactiviteit hebben aangegeven en er daarom niet met volledige zekerheid kan worden gesproken van slapende adviesorganen.

3.5 Externe verhoudingen van adviesorganen

In de volgende paragrafen zullen achtereenvolgens worden besproken de verhouding van adviesorganen tot departementen (3.5.1), lagere overheden (3.5.2), parlement (3.5.3), rechterlijke macht (3.5.4), maatschappelijke organisaties (3.5.5) en tot andere adviesorganen (3.5.6). Twee belangrijke aspecten van deze relaties worden telkens gevormd door de hoofdfuncties van de leden van adviesorganen, en door de vraag of deze leden op vertegenwoordigende basis dan wel op persoonlijke titel zitting hebben in het adviesorgaan. Daarvan nu eerst een algemeen beeld. In tabel 1g zijn de 7260 leden van de adviesorganen gegroepeerd

naar hoofdfunctie en naar departement waaronder de adviesorganen ressorteren. Uit de totaaltelling blijkt dat 28% van de leden zijn hoofdfunctie heeft bij de departementen van algemeen bestuur, 5% bij de lagere overheden, 3% bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, het parlement en de rechterlijke macht te zamen, en 56% bij maatschappelijke organisaties; 5% der leden is niet in te delen naar een organisatie omdat zij of een vrij beroep uitoefenen of ambteloos zijn.
Uit de verdere gegevens van tabel 1g kan men voorts zien dat departementsambtenaren relatief sterk vertegenwoordigd zijn in adviesorganen ressorterend onder de departementen van Binnenlandse Zaken, Defensie, en Verkeer en Waterstaat (Algemene Zaken blijft buiten beschouwing wegens het geringe aantal adviesorganen). Naar verhouding weinig ambtenaren treft men aan bij de colleges ressorterend onder de departementen van Buitenlandse Zaken en van Justitie. Leden met een hoofdfunctie bij de lagere overheden (gemeente, provincie, gewest, waterschap en veenpolder) worden vooral aangetroffen bij de departementen van Binnenlandse Zaken, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Waterstaat, Financiën, Economische Zaken, en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Bij de departementen van Buitenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Sociale Zaken, en Volksgezondheid en Milieuhygiëne zijn in sterke mate personen opgenomen met een hoofdfunctie bij maatschappelijke organisaties. Dit geldt ook voor de op grond van de Wet op de Bedrijfsorganisatie in het leven geroepen colleges.
Leden van adviesorganen kunnen daarin op vertegenwoordigende basis dan wel op persoonlijke titel zitting hebben. Tabel 20 geeft daarvan een indruk, waarbij de leden gerangschikt zijn naar hoofdfunctie. De voornaamste conclusie is dat leden die een hoofdfunctie ten departemente hebben bijna altijd in een vertegenwoordigende functie in het adviesorgaan zitten.
Een vertegenwoordigende functie kan overigens tweeërlei gestalte hebben. Men kan namens de hoofdfunctie zitting hebben in het adviesorgaan, of er kan sprake zijn van vertegenwoordiging van een organisatie buiten de hoofdfunctie om. Ten aanzien van tabel 20 kan aangenomen worden dat leden met een vertegenwoordigende positie en met een hoofdfunctie bij de departementen, lagere overheden of publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties in hoofdzaak

namens die hoofdfunctie zitting hebben. Ten aanzien van de leden met een vertegenwoordigende positie en met een hoofdfunctie bij de rechterlijke macht, bij maatschappelijke organisaties en bij adviesorganen zijn beide mogelijkheden aanwezig. Parlementsleden hebben nooit zitting in adviesorganen namens hun hoofdfunctie. De externe verhoudingen van een adviesorgaan spelen niet alleen een rol bij het hoofdorgaan; ook eventuele onderorganen kunnen externe betrekkingen onderhouden. Dit is met name het geval indien in hun midden zogenaamde externe leden zijn opgenomen, leden die niet in het hoofdorgaan zitten. Van deze onderorganen zijn minder gegevens bekend. Van ad-hoc onderorganen is niet meer bekend dan dat daarin (naar de stand van 1 januari 1976) ongeveer 1300 externe leden zitting hadden. Dit aantal bedraagt voor de permanente onderorganen ongeveer 4700. 84% van hen heeft een vertegenwoordigende functie, hetgeen aanzienlijk meer is dan het percentage vertegenwoordigende leden in de hoofdorganen (68%). Departementale ambtenaren nemen als vertegenwoordigers in permanente onderorganen een relatief geringer aantal posities in dan in hoofdorganen (20% versus 37%), terwijl leden met een hoofdfunctie die ligt bij een maatschappelijke organisatie relatief meer vertegenwoordigende posities innemen (71% versus 56%). Departementale vertegenwoordiging, vaak in de vorm van een adviserend of waarnemend lidmaatschap, wordt in het hoofdorgaan dus vaak voldoende geacht. Onderorganen bieden voorts kennelijk een goede mogelijkheid om maatschappelijke organisaties nog eens extra bij het adviesorgaan te betrekken.
Ten slotte is voor de permanente onderorganen nagegaan of adviesorganen met een niet-vertegenwoordigend karakter dit compenseren door het instellen van permanente onderorganen met een vertegenwoordigend karakter. Dit bleek echter niet het geval te zijn. Vertegenwoordigende adviesorganen hebben meestal vertegenwoordigende onderorganen en omgekeerd.

3.5.1 *Verhouding adviesorganen-departementen*

De verhouding van de adviesorganen tot de departementen wordt beschreven vanuit de volgende gezichtspunten. Ten eerste wordt de zelfstandigheid van deze colleges behandeld. Vervolgens worden enige opmerkingen gemaakt over de mate waarin adviesorganen

kunnen worden gezien als communicatiekanalen tussen verschillende departementen, dat wil zeggen als interdepartementale coördinatiestructuren. En ten slotte wordt de adviesfunctie ten opzichte van de departementen beschreven.

3.5.1.1 Zelfstandigheid van adviesorganen

Het onderzoek heeft betrekking op de zogenaamde 'externe' adviesorganen. De term 'extern' suggereert dat deze adviesorganen van buitenaf bijdragen tot de beleidsvoorbereiding van de centrale overheid, en daarvan verder als het ware los staan. In de praktijk zijn deze adviesorganen echter op vele punten verweven met de departementen. Dit volgt overigens ook al uit de gegeven omschrijving van het begrip 'extern adviesorgaan' (zie 1.1), waarbij een dergelijk college reeds als extern is aangeduid indien minder dan de helft van de gewone leden bestaat uit ambtenaren tot wier hoofdfunctie het behoort de minister te adviseren over de problematiek waarvoor het adviesorgaan is gesteld. De mate waarin adviesorganen zelfstandig zijn in de betekenis van 'niet verweven met de centrale overheid' vormt het onderwerp van deze paragraaf. Daarbij wordt het voorbehoud gemaakt dat zelfstandigheid hier wordt opgevat als de formele mogelijkheid tot zelfstandigheid, die wordt bewerkstelligd door instellings- en benoemingsbeleid, en niet de feitelijke zelfstandigheid, zoals deze in de dagelijkse praktijk tot uiting komt.

Een eerste graadmeter voor de zelfstandigheid van een adviesorgaan ligt dus besloten in het aantal ambtenaren van de centrale overheid dat als gewoon, waarnemend of adviserend lid daarin zitting heeft. Daarbij wordt aangenomen, dat in dit opzicht de positie van adviserende of waarnemende leden over het algemeen weliswaar formeel van minder 'sturende' betekenis is dan die van gewone leden, doch in de praktijk niet zonder invloed.
Uit tabel 5a volgt dat in 90% van de adviesorganen ambtenaren zitting hebben. Deze – deels – ambtelijke adviesorganen omvatten een groep waarin zich geen ambtenaren als gewoon lid bevinden (24%) en een groep waarin dat wel het geval is (66%). Tabel 2e laat

zien dat het aantal adviesorganen waarin ambtenaren als gewoon lid zitting hebben de laatste jaren relatief is toegenomen.

De mate van ambtelijkheid kan aan een aantal andere zaken worden gerelateerd. Dit is gebeurd voor de datum van instelling (tabel 2f), de taak (tabel 3c), de wijze van instelling (tabel 5b) en het vertegenwoordigend karakter van adviesorganen (tabel 6b). Uit deze tabellen blijkt, dat het aantal departementsambtenaren in adviesorganen de laatste 20 jaar is toegenomen (tabel 2f) en dat zij vooral zitting hebben in colleges die een zuiver beleidsadviserende taak hebben (tabel 3c). Adviesorganen met meer ambtenaren zijn in de regel informeler ingesteld dan adviesorganen met minder ambtenaren (tabel 5b). Ten slotte blijken adviesorganen met een meer vertegenwoordigend karakter ook meer ambtenaren van departementen te hebben dan adviesorganen waarin naar verhouding meer leden op persoonlijke titel zitting hebben (tabel 6b). De zelfstandigheidsrelatie tot de centrale overheid wordt echter niet alleen bepaald door de aan- of afwezigheid van ambtenaren in het adviesorgaan. Overige aspecten welke hiermee te maken hebben zijn: de bevoegdheid tot ongevraagd adviseren, de benoeming van de leden, voorzitter en secretaris, de plaats van het secretariaat, de bevoegdheid tot openbaarmaking van jaarverslagen en adviezen, de financiering en het financieel beheer. Deze aspecten worden hieronder afzonderlijk beschreven.

- De bevoegdheid tot ongevraagd adviseren. De overgrote meerderheid der adviesorganen kan ongevraagd adviseren (85%).
- De benoeming van voorzitter, secretaris en leden. Voorzitter en secretaris worden overwegend door de centrale overheid benoemd (respectievelijk bij 72% en bij 62% van de adviesorganen); verder hebben de adviesorganen hierin zelf nogal eens een definitieve stem (respectievelijk in 15% en in 21% van de gevallen). Wat de benoeming van de leden betreft levert de enquête op, dat gewone leden uit en/of namens organisaties voor 48% door de centrale overheid worden benoemd, en voor 28% door de organisaties zelf.
- Het secretariaat. In 58% van de gevallen is de secretaris toegevoegd door de centrale overheid. Relatief het grootste aantal ambtelijke secretarissen in dienst van een departement treft men aan bij het departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk

Werk. Wat dit onderwerp betreft kan verder vermeld worden dat 82% van de ambtelijke departementale secretarissen dit werk combineert met andere bezigheden binnen het departement.
- De bevoegdheid tot openbaarmaking van adviezen en jaarverslagen. Voor zover er regels bestaan inzake de openbaarmaking van adviezen (bij 13% van de adviesorganen), is deze bevoegdheid voor twee derde gedeelte in handen van de adviesorganen. Verder kent 77% van de adviesorganen geen regels inzake de openbaarmaking van jaarverslagen; 22% van de adviesorganen maakt het jaarverslag zelf openbaar en bij 10% van de adviesorganen wordt het jaarverslag door de minister uitgebracht.
- De financiering. 69% van de adviesorganen wordt geheel door de centrale overheid gefinancierd, 10% den dele. Voor het overige gebeurt dit door 'anderen'; een duidelijk herkenbare groep daarbij wordt gevormd door de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Ook het financieel beheer wordt in de meerderheid der gevallen door de centrale overheid gevoerd (65%).

Uit het bovenstaande blijkt wel, dat de adviesorganen op vele manieren verweven zijn met de centrale overheid en dat van een volledig onafhankelijke positie geen sprake is. In totaal bevat de enquête een tiental vragen die met dit aspect verband houden (zie tabel 8). Het is mogelijk te onderzoeken in hoeverre beantwoording van deze vragen op een wijze die wijst in de richting van zelfstandigheid van het adviesorgaan gerelateerd is aan andere zaken. In de tabellen 8b-8d zijn de relaties van de bovengenoemde 10 indicatoren met datum van instelling, taak en wijze van instelling van adviesorgaan weergegeven; tabel 8a bevat de rechte tellingen. Tabel 8b laat zien dat adviesorganen ingesteld in het laatste decennium minder zelfstandig zijn dan adviesorganen ingesteld in het decennium daarvoor. In de periode 1945-1964 zijn echter veel colleges ingesteld op grond van de Wet op de Bedrijfsorganisatie, een bij uitstek los van de centrale overheid staande groep, zodat deze conclusie daardoor enigszins gerelativeerd wordt. Minder zelfstandige adviesorganen treft men vooral aan bij de zuiver beleidsadviserende en bij de informeel ingestelde colleges (tabellen 8c en 8d).

3.5.1.2 Interdepartementale coördinatie via adviesorganen

Een interessant aspect van adviesorganen, zoals ook hiervoor reeds aangegeven, is dat er ambtenaren van de centrale overheid zitting in kunnen hebben. Zijn nu vertegenwoordigers van meerdere departementen aanwezig, dan kan hierdoor in enige mate interdepartementale coördinatie worden bewerkstelligd. Adviesorganen kunnen op deze wijze een functie vervullen in de interdepartementale coördinatie.
Men kan dit als volgt trachten te concretiseren. Indien in een adviesorgaan meerdere departementen vertegenwoordigd zijn (bijvoorbeeld a, b en c), dan wordt gesteld dat hierdoor een coördinatiepunt is geschapen tussen de departementen a en b, a en c en b en c. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de hoedanigheid van het ambtelijke lidmaatschap (gewoon, adviserend, waarnemend), noch wordt het aantal ambtelijke vertegenwoordigers van een departement in aanmerking genomen. Aldus is tabel 1j opgebouwd, die per departement weergeeft hoeveel coördinatiepunten er met andere departementen bewerkstelligd worden door middel van externe adviesorganen. Duidelijk komen daaruit de nauwe betrekkingen naar voren, die de departementen van Economische Zaken, Sociale Zaken, en Landbouw en Visserij zowel onderling (via de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie!) als met andere departementen onderhouden (in totaal 32% van het aantal coördinatiepunten). Opvallend is verder de geringe deelname van het departement van Justitie aan deze interdepartementale contacten. Bij de interpretatie van deze tabel moet echter wel benadrukt worden, dat interdepartementale coördinatie op vele andere en soms ook betere manieren tot stand kan komen, bijvoorbeeld door informeel overleg of door zuiver ambtelijke coördinatiecommissies; de coördinatie via externe adviesorganen is slechts één van die mogelijkheden.

De enquêtegegevens laten overigens ook een ander, met het bovenstaande verwant beeld zien. Elk departement bestrijkt een bepaald beleidsterrein, waarbij het ene beleidsterrein als meer afgesloten dan het andere kan worden gekwalificeerd in die zin, dat de externe beleidsvoorbereiding zich relatief geïsoleerd voltrekt van de bemoeienis van andere departementen. Een indruk hiervan wordt

verkregen door per departement de verhouding te bezien tussen enerzijds het aantal ambtenaren van andere departementen en anderzijds het aantal 'eigen' ambtenaren, voor zover deze personen zitting hebben in de adviesorganen ressorterend onder het betreffende departement. Hoe hoger dit verhoudingsgetal, des te meer afgesloten is de beleidsvoorbereiding van het betreffende departement van andere departementen. Tabel 1i geeft de situatie weer. Daarbij zijn de colleges in het leven geroepen op grond van de Wet op de Bedrijfsorganisatie niet meegeteld; het is hier niet mogelijk deze als adviesorganen aan één departement toe te rekenen. Dit relativeert de uitkomsten vooral voor wat betreft de departementen van Economische Zaken, Sociale Zaken, en Landbouw en Visserij.
De departementen van Defensie en van Onderwijs en Wetenschappen scoren het hoogst in de geslotenheid van hun externe beleidsvoorbereiding. Indien men het sociaal-economisch aspect buiten beschouwing laat, komt ook het departement van Landbouw en Visserij als relatief gesloten in zijn beleidsvoorbereiding naar voren. De laagste scores worden bereikt voor de departementen van Algemene Zaken en voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, dat wil zeggen dat deze departementen het minst gesloten zijn in hun externe adviesorganen.

3.5.1.3 De adviezen aan de centrale overheid

Adviesorganen staan in directe relatie tot de centrale overheid door middel van de door hen gegeven adviezen. Deze adviezen komen deels langs de formele, schriftelijke, weg tot stand, deels vindt beleidsvoorbereidend werk ook via mondelinge contacten plaats. Deze mondelinge contacten kunnen zich op twee manieren voordoen: ten eerste overleg tussen het adviesorgaan en de minister of een delegatie van het betreffende departement, ten tweede overleg tussen de ambtelijke (indien aanwezig) en niet-ambtelijke vertegenwoordigers in de adviesorganen. Dit laatste komt met name voor bij colleges die mede een overlegtaak hebben. Als tussenvorm kan genoemd worden het verschijnsel dat de aan de centrale overheid uitgebrachte adviezen vervat zijn in de notulen van de vergaderingen van het adviesorgaan, een figuur die nog wel eens

voorkomt bij deels uit ambtenaren bestaande colleges. Het enquêtemateriaal bevat alleen gegevens over de schriftelijk gegeven adviezen.

Tabel 21 geeft weer hoeveel adviezen in 1973, 1974 en 1975 aan de centrale overheid zijn uitgebracht. Vermeld worden de schriftelijk uitgebrachte adviezen, die handelen over beleid en algemene regelingen. Uit de gegevens blijkt, dat in bovengenoemde jaren respectievelijk 61%, 53% en 50% der adviesorganen geen adviezen heeft uitgebracht; het in die jaren gemiddeld per adviesorgaan uitgebracht aantal adviezen bedraagt 5. Tevens komt uit deze tabel naar voren dat eind 1974 69% der adviesorganen en eind 1975 65% der adviesorganen geen adviesaanvragen in behandeling had. Uiteraard zegt dit niets over het aantal adviezen in voorbereiding, daar ook ongevraagd adviezen kunnen worden gegeven.

In het onderstaande worden enige kenmerken weergegeven van adviezen welke in 1974 aan de centrale overheid zijn uitgebracht. Dit zijn er 1818, afgezien van een onbekend aantal adviezen van 6 adviesorganen. Verder worden in het navolgende uitgezonderd de adviezen van de Hoge Colleges van Staat vanwege de vertekening die deze grote aantallen adviezen met telkens dezelfde kenmerken aan het algemene beeld geven. De weergegeven percentages betreffen 1106 adviezen inzake beleid en algemene regelingen. 34% van deze adviezen is niet op aanvraag uitgebracht; het aantal gevraagde adviezen is 66% van het totaal. Ten aanzien van deze getallen is van belang, dat de Centrale Raad voor de Volksgezondheid er op wijst (lit. 3) dat externe adviesorganen - vooral diegenen die in de regel niet openbaar adviseren - liefst gevraagde adviezen behandelen omdat daarmee een grotere zekerheid ontstaat dat het advies in de verdere besluitvorming wordt verwerkt. Het komt volgens dit college dan ook voor dat zogenaamde gevraagde adviezen in oorsprong ongevraagd zijn; na overleg tussen de minister en het adviesorgaan kan een formele adviesaanvrage worden opgesteld.

Verder worden de gevraagde adviezen vrijwel uitsluitend op verzoek van de minister uitgebracht. Wat deze verzoeken betreft, lopen de adviesaanvragen van de bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne voorop:

respectievelijk 19% en 20% van de gevraagde adviezen.
Een tijdsduur waarbinnen het advies moet worden uitgebracht is slechts bij 18% van de adviezen gesteld. Voor zover aan de adviesorganen bekend heeft 23% van de aanvragen betrekking op reeds eerder aan de centrale overheid uitgebrachte adviezen; bij 12% van de adviesaanvragen is het aan het adviesorgaan bekend dat de centrale overheid tezelfdertijd andere adviesorganen over hetzelfde onderwerp om advies heeft gevraagd. Bij dit laatste moet overigens bedacht worden dat arbeidsorganen ook ongevraagd kunnen adviseren over reeds eerder of elders behandelde onderwerpen. Bovendien is het niet altijd duidelijk of er sprake is van adviseren over hetzelfde onderwerp omdat verschillende adviesorganen soms verschillende aspecten behandelen van hetzelfde onderwerp.
Voorts kan in dit kader iets over het onderwerp van de (gevraagde + ongevraagde) adviezen worden gezegd. 20% betreft wetsontwerpen of ontwerpen van algemene maatregel van bestuur, 3% gaat over voorontwerpen van wet, 27% van de adviezen handelt over een nota, plan, brief of circulaire, terwijl 50% een breed scala van onderwerpen bestrijkt dat niet direct verband houdt met de hierboven genoemde onderwerpen. Tabel 9a laat zien dat gevraagde adviezen meer dan ongevraagde handelen over een nota of plan. De adviezen worden vrijwel altijd uitgebracht aan de bewindslieden die het adviesorgaan hebben ingesteld; wederom komt het slechts bij uitzondering voor dat een advies is gericht aan het adres van het parlement of het kabinet. Opnieuw menen de ministers van Onderwijs en Wetenschappen en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne een vooraanstaande plaats in bij het in ontvangst nemen van adviezen (respectievelijk 20% en 13% van alle adviezen zijn tot hen gericht). Ook kan worden vermeld, dat 7% der uitgebrachte adviezen niet unaniem was (zie ook de voorstudie van Van Putten, par. 2.8 en 4.2). Ten slotte is, voor zover bij de adviesorganen zelf bekend, slechts 5% van de uitgebrachte adviezen voor nader advies toegezonden aan een ander extern adviesorgaan van de centrale overheid.

3.5.2 *Verhouding adviesorganen-lagere overheden*

Lagere publiekrechtelijke lichamen kunnen vertegenwoordigd zijn in externe adviesorganen van de centrale overheid. Ook op andere

wijze bestaan relaties, bijvoorbeeld indien lagere overheden de centrale overheid direct adviseren. De enquête bevat voor wat de lagere overheden betreft echter slechts gegevens ten aanzien van het aspect van de vertegenwoordiging.
Allereerst moet daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende soorten lagere publiekrechtelijke lichamen: de gebiedscorporaties (provincie, gewest, gemeente), tot wier taak het behoort binnen de territoriale grenzen het algemeen belang te dienen, en de doelcorporaties, die bepaalde belangen behartigen (waterschappen, veenpolders, produkt- en bedrijfschappen). Vertegenwoordigers van beide categorieën kunnen deelnemen aan de externe adviesorganen van de centrale overheid. Deelname van provincie, gewest of gemeente aan adviesorganen is een van de vormen waarin zich complementair bestuur openbaart: het richten van verschillende bestuursactiviteiten op een gemeenschappelijk doel op zodanige wijze, dat daarbij in belangrijke mate sprake is van wederzijdse aanvullende inbreng van alle bij dat doel betrokkenen (definitie ontleend aan de voorstudie van Van Poelje). In de regel gaat het daarbij om activiteiten van algemeen en niet van functioneel bestuur (lit. 5). Overigens spreekt Van Poelje (par. 14) ten aanzien van vertegenwoordiging van voornoemde bestuurslagen in externe adviesorganen van 'een zeker in de formele structuur zwak en additioneel hulpmiddel' voor de bevordering van complementariteit. Vervolgens moet eveneens een onderscheid worden gemaakt in de hoedanigheid van de vertegenwoordiging der lagere overheden. Representatie kan rechtstreeks plaatsvinden, doch ook verlopen via vertegenwoordiging van een der samenwerkingsverbanden: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), en de Unie van Waterschappen (UvW). Deze organisaties adviseren in vele gevallen rechstreeks aan de centrale overheid. Ook hebben zij echter nog al eens zitting in adviesorganen. Te dien aanzien kan overigens vermeld worden dat de VNG het standpunt inneemt, dat advisering door een adviesorgaan waarin de VNG zitting heeft niet behoeft uit te sluiten dat de VNG ook zelfstandig wordt gehoord over een onderwerp waarover het adviesorgaan al adviseert. Afzonderlijke raadpleging van de VNG heeft volgens haar een eigen en geheel andere betekenis (lit. 6). Tabel 22 geeft een totaaloverzicht van de deelname aan adviesorganen van de volgende lagere overheden: gemeenten,

provincies, gewesten, waterschappen en veenpolders. Daaruit blijkt, dat representatie van lagere overheden in de meeste gevallen direct plaatsvindt (88%). Vertegenwoordiging door middel van de samenwerkingsverbanden VNG, IPO en UvW komt minder vaak voor (12%). Deze organisaties zijn vooral opgenomen in omvangrijke, algemene adviesorganen zoals bijvoorbeeld de Raad voor de Gemeentefinanciën, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne en de Raad voor de Territoriale Decentralisatie. De directe representanten van lagere overheden hebben eerder zitting in colleges die op meer specifiek terrein opereren; daarbij wordt vaak niet het belang van 'de gemeente' vertegenwoordigd, maar eerder een deelbelang daarvan (bijvoorbeeld de gemeentelijke gasbedrijven). Voorts kan men uit tabel 22 aflezen dat het vooral de gemeenten, provincies en gewesten zijn die in externe adviesorganen voorkomen. De gemeentelijke deelname is daarbij het grootst.
Voor de deelname van provincies, gewesten en gemeenten kunnen nog enige verdere cijfers gegeven worden. Deze hebben betrekking op die gevallen waarin sprake is van directe representatie van gemeenten en provincies; deelname van de VNG, het IPO en de UvW is daarbij niet ingecalculeerd (tabel 22 toont overigens aan dat deze 'indirecte representatie' van relatief geringe omvang is). Tabel 23 laat zien, dat in 30% van de adviesorganen gemeentelijke vertegenwoordigers zitting hebben, en dat zulks ten aanzien van de vertegenwoordiging van provincie/gewest geldt voor 16% van de adviesorganen. Tabel 2g relateert de deelname van gemeenten en van provincies/gewesten aan de datum van instelling van het adviesorgaan. Daaruit blijkt dat deze overheden in toenemende mate worden betrokken bij de externe beleidsvoorbereiding van de centrale overheid en dat vooral de inbreng van provincies en gewesten in de afgelopen periode is toegenomen. Tabellen 1k-1l geven de deelname van gemeenten en provincies/gewesten aan adviesorganen gerangschikt naar departement weer. (VNG en IPO zijn hier weer wel ingecalculeerd.) De cijfers laten zien dat deze vorm van complementair bestuur zich niet bij alle departementen even sterk voordoet. Deelname van de lagere overheden treft men bij uitstek aan bij de externe beleidsvoorbereiding van het departement van Binnenlandse Zaken; een relatief sterke vertegenwoordiging van deze overheden treft men ook aan bij de adviesorganen ressorterend

onder het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Een bijzonderheid is verder dat nogal wat directe representatie van gemeenten plaatsvindt bij de adviesorganen die ressorteren onder de departementen van Economische Zaken en van Landbouw en Visserij. Te dien aanzien concludeert Van Poelje (lit. 7), dat de bemoeienis van de VNG op deze terreinen van de centrale overheid opvallend gering is. Deze lacune wordt kennelijk enigszins opgevuld door de directe representatie van gemeenten. Over de leden van produkt- en bedrijfschappen (1% van het totaal aantal leden) kan ten slotte nog worden opgemerkt dat men deze vooral aantreft in adviesorganen van het ministerie van Landbouw en Visserij (zie ook tabel 1g).

3.5.3 *Verhouding adviesorganen-parlement*

In het navolgende wordt de verhouding adviesorganen-parlement vanuit twee gezichtspunten beschreven. Eerst wordt nagegaan of leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal zitting hebben in adviesorganen (3.5.3.1). Daarna wordt aandacht besteed aan de relaties tussen adviesorganen en het parlement door de adviespraktijk (3.5.3.2). Op het feit dat het parlement tevens ten nauwste betrokken is bij de instelling van adviesorganen is in hoofdstuk 2 reeds ingegaan.

3.5.3.1 Deelname parlementsleden aan adviesorganen

In totaal zijn 65 leden der Staten-Generaal op enigerlei wijze lid van externe adviesorganen; daarbij zijn de (overigens betrekkelijk weinig voorkomende) lidmaatschappen van permanente onderorganen meegerekend (zie tabel 30). Het betreft 29 leden der Eerste Kamer met 43 plaatsen in adviesorganen, en 36 leden der Tweede Kamer met 47 plaatsen in adviesorganen. Verhoudingsgewijs zijn leden van de Eerste Kamer (29 van de 75 leden is 39%) meer in adviesorganen opgenomen dan leden uit de Tweede Kamer (36 van de 150 leden is 24%). Tabel 1m geeft aan hoe de parlementsleden zijn verdeeld over de naar departement geordende adviesorganen. Daaruit valt af te lezen dat bij Algemene Zaken, Justitie en Financiën geen parlementariërs deel uitmaken van adviesorganen, terwijl er relatief veel parlementariërs voorkomen bij adviesorganen van de minister

van Defensie. Dit wordt vooral veroorzaakt door de Adviesraad Defensieaangelegenheden, waar 43% van de gewone leden uit de volksvertegenwoordiging afkomstig is.
De adviesorganen met 3 of meer parlementsleden in hoofdorganen en permanente onderorganen zijn: Academische Raad, Adviesraad Defensieaangelegenheden, Nationale Raad Welzijn Militairen, Emancipatiekommissie, Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, Landbouwschap, en Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening. Adviesorganen met twee parlementariërs in hun midden zijn de: Onderwijsraad, Kiesraad, Persraad, Raad voor de Jeugdvorming, Raad voor de Kunst, Ziekenfondsraad, Nederlandse Gezinsraad, Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf, Raad van de Waterstaat, en P.T.T.-Raad. Onder de adviesorganen met één parlementslid bevinden zich onder meer: Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, Centrale Raad voor de Volksgezondheid, Sociale Verzekeringsraad, Gezondheidsraad, College voor Ziekenhuisvoorzieningen, Centrale Plancommissie, en Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking. Uit deze opsomming blijkt, dat parlementsleden vooral voorkomen bij wat grotere adviesorganen met een veelomvattende taakopdracht. In een enkel geval zijn zij daarvan ook voorzitter of plaatsvervangend voorzitter (bijvoorbeeld ingeval van de Onderwijsraad, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, de P.T.T.-Raad).

3.5.3.2 Relaties adviesorganen-parlement door de adviespraktijk

Externe adviesorganen zijn organen die door de ministers zijn ingesteld om hen bij te staan in de voorbereiding van hun beleid. In zoverre verschillen de adviesorganen niet fundamenteel van de ambtelijke ondersteuning die de ministers hebben vanuit hun departementen, hoewel externe adviesorganen formeel een grotere autonomie ten opzichte van de ministers kennen. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat de adviesorganen uitsluitend rechtstreeks adviseren aan de ministers.
Wel komt het incidenteel voor dat adviesorganen 'commentaar' geven op wetsontwerpen en nota's die bij parlementscommissies aanhangig zijn. Zo zijn in 1974 door 11 verschillende adviesorganen circa 20 commentaren aan parlementscommissies toegezonden.

Deze handelen over uiteenlopende onderwerpen als de nota studiefinanciering, de ontwerp-instellingswet W.R.R., het wetsontwerp herstructurering wetenschappelijk onderwijs, en de knelpuntennota welzijnsbeleid.
Evenmin als het strikt genomen voorkomt dat adviesorganen aan het parlement adviseren komt het voor dat het parlement rechtstreeks aan adviesorganen adviezen vraagt. Wel richt de minister op verzoek van de Kamer soms een adviesaanvrage tot een adviesorgaan. Ook worden aan de minister uitgebrachte adviezen ter kennis van het parlement gebracht. Daarbij doen zich de volgende mogelijkheden voor: de minister stelt het parlement of de betrokken parlementscommissie vertrouwelijk op de hoogte van de inhoud van een advies (de enquête biedt daarover geen informatie); de minister maakt een advies openbaar (in 1974: 46% van de adviezen); een adviesorgaan zendt zijn advies gelijktijdig toe aan minister en parlement. Dit laatste heeft zich in 1974 in een beperkt aantal gevallen voorgedaan (2% van de adviezen) en lijkt vooral te gebeuren bij ongevraagde adviezen, die worden uitgebracht door adviesorganen die zelf over publikatie van die adviezen mogen beslissen.
Het vraagstuk van de openbaarheid van adviezen, van ruimere betekenis dan alleeen voor de verhouding adviesorganen-parlement, zal in paragraaf 3.6 worden behandeld.

3.5.4 *Verhouding adviesorganen-rechterlijke macht*

In de voorstudie van Polak (par. 3) wordt de combinatie van een rechtsprekende en een adviserende taak uitvoerig besproken. Op de onderlinge verhouding van deze activiteit hoeft daarom op deze plaats niet verder ingegaan te worden. Hier kan slechts vermeld worden dat de enquête heeft opgeleverd dat 46 personen, afkomstig van de rechterlijke macht, als nevenfunctie deel uitmaken van een adviesorgaan. Deze 46 personen bezetten 57 posities in 25 adviesorganen, welke vooral ressorteren onder het departement van Justitie (9 adviesorganen). Opvallend is verder, dat van de 16 adviesorganen die volgens voornoemde voorstudie mede een rechtsprekende taak hebben er slechts twee zijn die één of meer rechters in hun midden hebben. Uiteraard is de Hoge Raad daarbij buiten beschouwing gelaten.

3.5.5 *Verhouding adviesorganen-maatschappelijke organisaties*

In adviesorganen kunnen vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zitting hebben. Het begrip 'maatschappelijke organisaties' dient in ruime zin te worden uitgelegd. Daaronder vallen met name verenigingen en stichtingen, maar daarnaast ook onderwijsinstellingen, ondernemingen en ziekenhuizen. De verhouding tussen maatschappelijke organisaties en adviesorganen wordt naar twee aspecten onderscheiden: enerzijds de samenstelling van de adviesorganen, hetgeen in belangrijke mate bepaalt in hoeverre deze organisaties deel kunnnen nemen aan de externe beleidsvoorbereiding van de centrale overheid, en anderzijds een aantal eveneens daarop van invloed zijnde factoren, zoals benoeming en voordracht der leden, plaats van het secretariaat, financiering, en inspraak van betrokkenen bij de adviespraktijk.
Ten aanzien van de deelname van maatschappelijke organisaties aan adviesorganen door in die colleges opgenomen leden met een vertegenwoordigende positie dient ter verduidelijking het volgende voorop gesteld te worden. Deze leden hebben vrijwel altijd een hoofdfunctie die ligt buiten de overheid, de volksvertegenwoordiging en de rechterlijke macht. Zij vallen dus onder de 56% der leden die ook bij een maatschappelijke organisatie een hoofdfunctie heeft (zie ook tabel 1g). De overige leden met een hoofdfunctie bij een maatschappelijke organisatie zijn echter op persoonlijke titel benoemd. Ook aan deze tweede groep wordt in deze paragraaf enige aandacht besteed.
Tabel 1n geeft de verhouding tussen het aantal leden enerzijds benoemd op persoonlijke titel, anderzijds met een vertegenwoordigend karakter, voor zover deze leden een hoofdfunctie bij een maatschappelijke organisatie hebben. Deze verhouding is weergegeven per departement. Uit de tabel blijkt, dat afgezien van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties naar verhouding de meeste vertegenwoordigende leden voorkomen bij de adviesorganen ressorterend onder de departementen van Landbouw en Visserij en van Binnenlandse Zaken. Zeer weinig vertegenwoordigende leden treft men aan bij adviesorganen ressorterend onder het departement van Justitie; in het geheel geen bij die van Algemene Zaken en bij de Hoge Colleges van Staat en de Hoge Raad.

In het navolgende wordt achtereenvolgens ingegaan op de in adviesorganen vertegenwoordigde organisaties (3.5.5.1), andere aspecten van vertegenwoordiging dan samenstelling (3.5.5.2), en de hoofdfunctie van leden benoemd op persoonlijke titel (3.5.5.3). Op deze plaats kan verder de aandacht worden gevestigd op de voorstudie van Van Putten, die handelt over de representativiteit van adviesorganen.

3.5.5.1 Vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties

In 3.2.1 is reeds vermeld, dat 64% van de adviesorganen een overwegend vertegenwoordigend karakter heeft. Relateren we de mate van vertegenwoordiging aan datum en aan wijze van instelling, dan blijkt het volgende. Het aantal adviesorganen met een overwegend vertegenwoordigend karakter is na de Tweede Wereldoorlog sterk toegenomen, vooral in de periode 1945-1964 (tabel 2h). Het in die periode tot stand komen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie speelt daarbij een belangrijke rol. En voorts worden overwegend vertegenwoordigende adviesorganen in grotere getale bij wet en minder bij beschikking ingesteld dan adviesorganen met een minder vertegenwoordigend karakter (tabel 6c).
In de tweede plaats kan nader worden ingegaan op de volgende vragen: met welke organisatie omringt de centrale overheid zich via deelname aan haar externe advisering, hoe verschilt deze situatie per departement, en met hoeveel leden zijn deze maatschappelijke organisaties bij de externe advisering betrokken? De lijst van bijlage VI geeft de namen van alle organisaties die in de externe adviesorganen vertegenwoordigd zijn, onderscheiden naar het aantal malen dat een organisatie middels een lid is vertegenwoordigd. In totaal zijn dit 801 verschillende organisaties. Te zamen worden deze ook wel aangeduid als 'het georganiseerde veld', soms als 'het particulier initiatief'.
Wil men dit totaalbeeld detailleren naar departement, dan moet een methode gevonden worden om organisaties 'toe te delen' aan departementen. Dit is op de volgende wijze gebeurd. Nagegaan is bij welk departement een bepaalde organisatie - middels de leden van departementaal ingedeelde adviesorganen - de meeste posities inneemt; aan dat departement wordt de betreffende organisatie

toebedeeld. Als voorbeeld moge genoemd worden de Nederlandse Katholieke Schoolraad; deze komt meestal voor bij adviesorganen ressorterend onder het departement van Onderwijs en Wetenschappen. Daarom is aangenomen dat deze organisatie tot het veld van dit departement behoort. Organisaties die met gelijke aantallen leden voorkomen bij verschillende departementen zijn toegerekend aan het departement waar soortgelijke organisaties met het merendeel van de leden voorkomen. Wanneer bijvoorbeeld twee van de drie bonden van vervoerspersoneel voor 60% van hun leden voorkomen bij het departement van Verkeer en Waterstaat en de derde is gelijkelijk gespreid over Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat dan wordt ook deze derde vervoersbond aan Verkeer en Waterstaat toebedeeld. Vervolgens zijn de aldus aan de departementen toebedeelde organisaties per departement bijeengevoegd. Kort samengevat verkrijgt men dan het volgende beeld (een uitvoerige beschrijving is terug te vinden als bijlage bij de voorstudie van Van Putten):

- Algemene Zaken. Geen vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties.
- Buitenlandse Zaken. Het betreft hier vooral organisaties op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking.
- Justitie. Geen eigen vertegenwoordigde organisaties.
- Binnenlandse Zaken. 48% van de leden van organisaties betreft leden van verenigingen van lagere overheden; 52% komt voort uit organisaties van overheids (en overwijzend) personeel.
- Onderwijs en Wetenschappen. 59% van de leden uit de organisaties is afkomstig uit onderwijsorganisaties; 25% spreekt namens een der universiteiten of hogescholen; 15% is afkomstig van beroepsverenigingen.
- Defensie. In hoofdzaak zijn de organisaties van militairen bij de adviesorganen van dit departement vertegenwoordigd.
- Financiën. Het betreft hier vrijwel uitsluitend organisaties op het gebied van het bank- en verzekeringswezen.
- Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Vertegenwoordiging van organisaties op het terrein van de volkshuisvesting voeren de boventoon, met name de organisaties van werkgevers en werknemers in de bouwnijverheid. Daarnaast treft men enkele instituten voor ruimtelijke ordening en volkshuisvesting aan.
- Verkeer en Waterstaat. Naast organisaties van werknemers in de

vervoerssector treft men hier een groot aantal organisaties aan van ondernemers op het gebied van het weg- en watertransport (87% van de vertegenwoordigende leden). De overige 13% bestaat uit vertegenwoordigers van de Stichting Waterloopkundig Laboratorium, de N.S., de K.L.M., Luchthaven Schiphol en de havens.
- Economische/Sociale Zaken (waaraan toebedeeld de S.E.R., de S.E.R.-commissies, en een aantal produkt- en bedrijfschappen). Het betreft hier leden uit de volgende categorieën van organisaties: werknemers (42%), werkgevers (42%), ondernemingen (6%), Kamers van Koophandel en Nederlandse maatschappij voor nijverheid en handel (4%), verenigingen van bedrijven voor de gas-, elektriciteit- en drinkwatervoorziening (3%), organisaties voor beroepskeuzewerk (1%).
- Landbouw en Visserij (waaraan toebedeeld een aantal produkt- en bedrijfschappen). Leden uit de volgende categorieën van organisaties: de drie centrale landbouworganisaties (26%), bonden van personeel in het agrarische en daaraan verwante bedrijf (26%), organisaties van ondernemers in sectoren van handel en industrie op het gebied van de landbouw en visserij (26%), visserijorganisaties (9%), sportvissers- en jagersverenigingen (6%), en boter- en kaascontrolestations (5%).
- Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. 51% van de vertegenwoordigende leden spreekt namens organisaties op het gebied van kunst en cultuur, 30% namens organisaties voor maatschappelijk, jeugd- en jongerenwerk, 11% namens organisaties uit de pers-, radio- en televisiewereld en 8% vormt een restgroep, waaronder enkele vrouwen- en milieuorganisaties.
- Volksgezondheid en Milieuhygiëne. De organisaties op dit terrein hebben overwegend betrekking op de gezondheidszorg: algemene organisaties ter bevordering van de volksgezondheid en pharmacie en beroepsverenigingen van medici (64% van de vertegenwoordigende leden), verenigingen op het terrein van de ziekenfondsorganisaties (15%), instellingen voor gezondheidsonderwijs en verenigingen daarvan (7%). Milieuorganisaties nemen 3% van de vertegenwoordigende leden in beslag.

Verder kan men per 'departementaal veld' nagaan in hoeverre de vertegenwoordigde organisaties ook voorkomen bij adviesorganen ressorterend onder andere departementen. Tabel 10a geeft dit weer.

Uit deze tabel blijkt dat in adviesorganen vertegenwoordigde organisaties in geringe mate over verschillende departementen zijn gespreid. Velden met de minste spreiding treft men aan bij de departementen van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (10% van de middels vertegenwoordigende leden bij dit veld geplaatste organisaties treft men ook aan bij adviesorganen ressorterend onder andere departementen) en Defensie (10%). Sterk gespreid zijn de organisaties toebedeeld aan Binnenlandse Zaken; dit wordt vooral veroorzaakt door het bij meerdere departementen voorkomen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de zogenaamde ambtenarenorganisaties. Wanneer we letten op de samenhang tussen de beleidsvelden, dan valt de centrale plaats op van het sociaal-economische veld. De hiertoe gerekende organisaties zijn tevens vertegenwoordigd bij de meeste andere departementen (vooral bij Landbouw en Visserij), terwijl vele organisaties die gerekend worden bij de velden van andere departementen ook betrokken zijn bij de externe beleidsvoorbereiding op sociaal-economisch gebied. Voor deze laatste verbindingen zorgen het bank- en verzekeringswezen bij Financiën, werkgevers- en werknemersorganisaties in de bouwnijverheid bij Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de organisaties van vervoersondernemers en de vervoersbonden bij Verkeer en Waterstaat, de (centrale) landbouworganisaties en de agrarische bonden bij Landbouw en Visserij, en ten slotte de ambtenarenbonden bij Binnenlandse Zaken.

Per departementaal 'veld' kunnen de aantallen in adviesorganen vertegenwoordigde organisaties variëren, evenals het aantal malen dat een organisatie is vertegenwoordigd (tabel 10b). Het grootste aantal organisaties is vertegenwoordigd in het veld van het departement van Onderwijs en Wetenschappen en in het sociaal-economische veld (180, respectievelijk 215 organisaties). Het gemiddelde aantal malen dat een organisatie vertegenwoordigd is is in het tweede geval veel groter: gemiddeld 5,0 versus 2,3 maal; dit wordt veroorzaakt door een aantal centrale werkgevers- en werknemersorganisaties die in vele adviesorganen zijn vertegenwoordigd. Ook bij het veld van Landbouw en Visserij komt het vaak voor dat men dezelfde organisaties vertegenwoordigd ziet (gemiddeld komt één organisatie 3,4 maal voor), wederom veroorzaakt door het meerdere malen voorkomen van enkele werknemers- en werkgeversorganisaties. De sterkste

vertegenwoordiging per organisatie doet zich voor bij de aan het veld van Binnenlandse Zaken toebedeelde organisaties; het op vele plaatsen vertegenwoordigd zijn van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en van enkele ambtenarenorganisaties is hiervan de oorzaak.

Maatschappelijke organisaties kunnen ook via permanente onderorganen bij een adviesorgaan betrokken zijn. Dit komt veelvuldig voor: 2858 leden van deze onderorganen vertegenwoordigen maatschappelijke organisaties. Verreweg het grootste deel van deze organisaties is tevens aanwezig in het bestand dat in de hoofdorganen is opgenomen (bijlage V); 159 'nieuwe' organisaties worden middels de permanente onderorganen aan de lijst uit de hoofdorganen (801) toegevoegd. Uit het enquêtemateriaal blijkt dat 75% van de adviesorganen met vertegenwoordigende leden in het hoofdorgaan via permanente onderorganen nog andere organisaties laat meespreken; dit betekent dat per adviesorgaan het aantal vertegenwoordigende organisaties via de permanente onderorganen vaak wordt uitgebreid.

3.5.5.2 Andere aspecten van vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties

Afgezien van de feitelijke samenstelling van adviesorganen zijn nog enkele andere factoren van belang voor de deelname van maatschappelijke organisaties aan de externe advisering van de centrale overheid. Het betreft de volgende aspecten:
- formele regels ten aanzien van de samenstelling. 58% van de adviesorganen blijkt bij instellingsbesluit aan formele voorschriften te zijn onderworpen wat betreft op te nemen maatschappelijke organisaties; deze aldus opgenomen organisaties zijn gepubliceerd in rapport nr. 11 van de W.R.R.
- formele regels ten aanzien van de benoeming. 53% van de adviesorganen heeft formele bepalingen ten aanzien van de benoeming van leden uit maatschappelijke organisaties; in de regel is de minister benoemingsbevoegd, terwijl de organisaties de voordracht tot benoeming doen.
- financiering en financieel beheer. Financiering door

maatschappelijke organisatis doet zich vrijwel uitsluitend voor bij de op grond van de Wet op de Bedrijfsorganisatie in het leven geroepen colleges. Een enkele keer wordt het financieel beheer van een adviesorgaan gevoerd door een maatschappelijke organisatie: zo is deze taak voor de Kontaktcommissie voor levens- en gezinsvragen toevertrouwd aan het Nationaal Centrum voor de Geestelijke Volksgezondheid.
- plaats van het secretariaat. In een enkel geval zijn secretariaatswerkzaamheden van een adviesorgaan opgedragen aan een maatschappelijke organisatie. Zo berust het secretariaat van de Raad voor de Gemeentefinanciën bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en dat van de commissie assistent-geneeskundigen bij de Nationale Ziekenhuisraad.
- de adviespraktijk. De enquêtegegevens leveren op, dat in 1974 55 adviesorganen (15% van het totaal) inderdaad derden bij de adviesvoorbereiding door een inspraakprocedure hebben betrokken (bv. via een enquête of een hoorzitting). Tabel 6d laat zien, dat dergelijke inspraakprocedures wat meer voorkomen naarmate het adviesorgaan een meer vertegenwoordigend karakter heeft.

3.5.5.3 Leden benoemd op persoonlijke titel

33% van het aantal leden in adviesorganen met een hoofdfunctie, die gelegen is bij een maatschappelijke organisatie, is benoemd op persoonlijke titel (tabel 20). Tabel 1o geeft de hoofdfunctie van deze leden, onderscheiden naar de departementale indeling van de adviesorganen waarin zij voorkomen. In totaal betreft het 1341 op persoonlijke titel benoemde leden, waarvan 56% afkomstig is uit universitaire instellingen (vrijwel uitsluitend hoogleraren en lectoren), 15% uit ondernemingen, 11% uit andere onderwijsinstellingen, 5% uit ziekenhuizen, en 13% uit een niet nader samen te vatten groep instellingen (musea, instituten, etc.).

3.5.6 *Onderlinge verhoudingen tussen adviesorganen*

Onder 3.2.3 is reeds gesteld, dat het totale ledenaantal van adviesorganen en hun permanente onderorganen 15850 bedraagt. Daarbij zijn 9082 verschillende personen betrokken. Dubbellidmaatschappen zijn op twee manieren denkbaar: intern,

indien een lid van een hoofdorgaan tevens zitting heeft in een daarbij behorend onderorgaan, en extern, indien een lid van een adviesorgaan deelneemt aan één of meer andere adviesorganen. In het laatste geval wordt het onderscheid tussen hoofdorgaan en permanente onderorganen niet meer gemaakt: een adviesorgaan wordt beschouwd als een verzameling personen, ongeacht de positie die zij innemen. In dit verband moet er eveneens nogmaals aan worden herinnerd, dat het begrip 'lid' ruim moet worden geïnterpreteerd. Daaronder worden begrepen de functies van voorzitter, secretaris, gewoon lid, adviserend lid en waarnemend lid.
Wat de interne dubbellidmaatschappen betreft wordt volstaan met de volgende informatie. In de permanente onderorganen van adviesorganen zijn 8590 leden vertegenwoordigd. 40% van hen (3412 leden) combineert dit met een lidmaatschap in het hoofdorgaan. De resterende 60% heeft geen zitting in het hoofdorgaan en wordt als 'externe leden' aangeduid.
Deze paragraaf handelt verder over de externe dubbellidmaatschappen, tussen adviesorganen onderling. Twee aspecten hiervan zijn onderzocht. Ten eerste de formeel voorgeschreven en de feitelijke situatie inzake dit onderwerp. Een aantal adviesorganen kent voorschriften inzake een personele unie van de voorzitter en van de gewone leden met een ander adviesorgaan. In de praktijk worden lidmaatschappen echter veel vaker gecombineerd. Hierover handelt 3.5.6.1. Het meervoudig lidmaatschap kan relaties leggen tussen adviesorganen. Zo kan één adviesorgaan via personele unies van zijn leden met vele andere colleges verbonden zijn. Onder 3.5.6.2 wordt hierop ingegaan.
De Raad is er zich overigens van bewust, dat de aangesneden problematiek meer aspecten omvat dan waarop hij in deze paragraaf ingaat. Zijn oogmerk is slechts door het navolgende enige ordening aan te brengen.

3.5.6.1 Personele unies

In een aantal gevallen heeft de centrale overheid een samenhang tussen adviesorganen nagestreefd. Onder 3.3.1 is reeds vermeld, dat 12% van deze colleges formele bepalingen kent inzake een personele unie van de voorzitter of van de gewone leden. Van deze 44 adviesorganen ressorteren er 11 onder het departement van

Onderwijs en Wetenschappen, terwijl zich daar verder 20 produkt- en bedrijfschappen onder bevinden. Als consequentie van voornoemde bepalingen komt het 131 maal voor, dat een adviesorgaan formeel in een ander soortgelijk college is vertegenwoordigd.
In de praktijk ziet men echter veel vaker dat één persoon in twee of meer adviesorganen zitting heeft. Tabel 24 geeft daarvan een overzicht. Van de 9082 personen die permanent betrokken zijn bij adviesorganen zijn er 1935 (21%) die meerdere functies combineren. Bij het bezien van de persoonskenmerken van diegenen die deel uitmaken van 8 of meer adviesorganen (de grens is willekeurig gekozen) is voorts gebleken, dat ongeveer de helft van hen (18 van de 35) bestaat uit ambtenaren van de centrale overheid. Voorzichtig extrapolerend kan gesteld worden, dat de centrale overheid een zekere coördinatie nastreeft door het benoemen van dezelfde ambtenaren in verschillende adviesorganen. Met name is dit het geval voor de ministeriële vertegenwoordigers in de produkt- en bedrijfschappen.

3.5.6.2 Centraliteit van adviesorganen

Het meervoudig lidmaatschap van personen in adviesorganen maakt het in principe mogelijk dat deze colleges van elkaars activiteiten op de hoogte zijn en eventueel daarmee rekening houden. In het navolgende worden adviesorganen onderscheiden naar de hoeveelheid andere adviesorganen met wie een personele unie bestaat. Dit wordt aangeduid met het begrip 'centraliteit': hoe groter de centraliteit van een adviesorgaan, met des te meer soortgelijke colleges is het op deze wijze verbonden. Nadrukkelijk wijst de Raad er op, dat daarmee niet de vraag is beantwoord, of dergelijke communicatiekanalen in de praktijk worden gebruikt, noch met welk doel of effect dit eventueel geschiedt. Een adviesorgaan met een hoge mate van centraliteit zal in de praktijk dus niet noodzakelijkerwijs als coördinerend college optreden; evenmin bestrijkt het noodzakelijkerwijs een breed terrein.
De mate van centraliteit wordt op twee niveaus bezien: binnen- en buitendepartementaal. De mate van binnendepartementale centraliteit wordt bepaald door het aantal adviesorganen ressorterend onder dezelfde bewindsman waarmee het

adviesorgaan tenminste één personele unie bezit. De mate van buitendepartementale centraliteit wordt bepaald door het aantal adviesorganen ressorterend onder andere bewindslieden waarmee het adviesorgaan tenminste één personele unie bezit.
Tabel 25 deelt de adviesorganen in naar de mate van binnendepartementale centraliteit. Per departement waaronder zij ressorten worden de adviesorganen ingedeeld in percentageklassen. De percentages geven weer met welk deel van de overige adviesorganen binnen het departement personele unies bestaan. Tevens is per departement de naam van het adviesorgaan vermeld dat in dit opzicht de meest centrale plaats inneemt; naarmate het bijbehorende maximum lager ligt moet daaraan uiteraard minder betekenis worden gehecht.
Tabel 26 geeft een overzicht van de 44 adviesorganen die middels personele unies verbonden zijn met 20 of meer adviesorganen buiten het eigen departement. De Raad voor de arbeidsmarkt scoort daarbij het hoogste; dit college heeft personele unies met 94 andere adviesorganen. In deze lijst herkent men overigens veel colleges, aan wie bij instelling inderdaad een integrerende of coördinerende taak is opgedragen.

3.6 Openbaarheid

Drie aspecten van openbaarheid worden in verband met de externe advisering behandeld: de openbaarheid van adviezen (3.6.1), van jaarverslagen (3.6.2) en van vergaderingen (3.6.3).

3.6.1 *Adviezen*

De enquête heeft gegevens opgeleverd over 1818 adviezen inzake beleid en algemene regelingen die in 1974 aan de centrale overheid zijn uitgebracht. Daarvan zijn er 712 afkomstig van de Hoge Colleges van Staat. Omdat zij het algemene beeld sterk vertekenen worden zij niet ingecalculeerd in de onderstaande beschouwingen. Deze hebben dientengevolge betrekking op 1106 adviezen.
46% daarvan is openbaar gemaakt. Tabel 6e laat zien, dat adviesorganen met een overwegend vertegenwoordigend karakter meer openbaar adviseren dan adviesorganen waarin vooral leden op persoonlijke titel zitting hebben. Verder zijn niet-gevraagde adviezen

eerder openbaar dan gevraagde adviezen (tabel 9b). De openbaarheid is groter bij adviezen over regeringsnota's en voorontwerpen van wet dan bij adviezen met betrekking tot ontwerpen van wet of van algemene maatregel van bestuur (tabel 27). Openbare adviezen hebben een langere voorbereidingstijd dan niet-openbare (tabel 28). Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat het bij openbare advisering relatief vaak gaat om vraagstukken waarover in de samenleving verschillend gedacht wordt en waarvoor bij een breed publiek interesse bestaat, terwijl niet-openbare adviezen eerder betrekking hebben op minder omstreden onderwerpen met een geringere publieke belangstelling. In het eerste geval is ook de kans op een niet-eenstemmig advies groter. Uit het onderzoek blijkt een verband tussen eenstemmigheid en openbaarheid: eenstemmige adviezen zijn overwegend niet-openbaar, terwijl niet-eenstemmige adviezen overwegend wel openbaar zijn (tabel 29).
De ontwerp-wet openbaarheid van bestuur (lit. 8) beoogt de adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies openbaar te maken (artikel 3.1). Onder niet-ambtelijke adviescommissies – commissies met alleen of mede een adviserende taak – dienen volgens dit wetsontwerp verstaan te worden 'colleges die tot taak hebben Ons of Onze minister te adviseren en waarvan geen ambtenaren lid zijn, tot wier functie behoort het adviseren van de minister, waaronder zij ressorteren, over de problematiek, waarvoor de adviesinstantie is gesteld. Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviesinstantie worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd' (art. 3.2). De Memorie van Toelichting (pag. 17) vermeldt nog, dat onder adviseren van een minister mede is begrepen het adviseren van een chef die zich in de ambtelijke hiërarchie tussen de minister en de ambtenaar in kwestie bevindt.
In de door de Raad onderzochte groep adviesorganen blijken 184 adviesorganen (50% van het totaal) als stemgerechtigde leden departementsambtenaren te bevatten, die namens hun hoofdfunctie in het adviesorgaan zijn vertegenwoordigd.
Aangenomen kan worden, dat de hoofdfunctie van deze ambtenaren doorgaans onder meer handelt over de problematiek waarvoor het adviesorgaan is gesteld. Of dezelfde ambtenaren in de capaciteit van hun hoofdfunctie rechtstreeks of via hun chef de minister adviseren is een vraag waarop het onderzoek geen antwoord geeft. De

veronderstelling lijkt echter op zijn plaats, dat het antwoord in vele gevallen bevestigend zal luiden.
In dat geval valt een aanzienlijk deel van de externe adviesorganen niet onder de werking van artikel 3 van het wetsontwerp. Onderzocht is, in hoeverre deze 178 adviesorganen in 1974 openbaar adviseerden. Van 78 van deze adviesorganen zijn de kenmerken van de door hen in dat jaar uitgebrachte adviezen bekend; de resterende adviesorganen (100) hebben overwegend niet geadviseerd, terwijl in een klein aantal gevallen geen gegevens bekend zijn. 50% van deze 78 adviesorganen adviseerde uitsluitend niet-openbaar, 32% uitsluitend wel openbaar, terwijl 18% deels wel, deels niet-openbaar adviseerde. Indien het wetsontwerp op dit punt ongewijzigd van kracht wordt, betekent dit dat de eerste 50% ook in de toekomst niet openbaar behoeft te adviseren, terwijl ook de andere helft niet tot openbaarheid is verplicht.
Op adviesorganen, welke niet onder artikel 3 van het wetsontwerp vallen, kunnen overigens wel de artikelen 1 en 2 van toepassing zijn. Hun adviezen kunnen krachtens artikel 2 door de centrale overheid op haar initiatief openbaar worden gemaakt indien dit 'in belang is van een goede en democratische bestuurvoering'. In tegenstelling tot het bepaalde in artikel 3 hoeft de overheid niet in alle gevallen tot openbaarmaking te besluiten, en kan zij volstaan met een gedeeltelijke of samengevatte versie van het advies. Ook is een termijn voor openbaarmaking door artikel 2 niet gegeven, en behoeft de openbaarmaking niet in de Staatscourant te worden vermeld. Artikel 1 regelt voorts de 'passieve' openbaarheid; op grond van dit artikel kan de overheid op verzoek onder meer de adviezen van ambtelijke adviescommissies in enigerlei vorm openbaar maken.

3.6.2 *Jaarverslagen*

Van de adviesorganen is 39% verplicht een jaarverslag uit te brengen. Circa één op de vijf van de adviesorganen waarvoor deze verplichting geldt had rond 1 januari 1976 nog geen jaarverslag over 1974 uitgebracht. Daartegenover staat, dat 6% der adviesorganen dit wel had gedaan zonder formeel daartoe verplicht te zijn.
21% der adviesorganen is formeel verplicht het uitgebrachte jaarverslag openbaar te maken. In de praktijk was in 1974 74% van de uitgebrachte jaarverslagen openbaar. In circa twee van de drie

gevallen zorgt het adviesorgaan zelf voor de openbaarmaking; anders gebeurt dit door de betreffende minister.
Uit de tabellen 5c en 5d blijkt, dat adviesorganen waarin meer departementsambtenaren zitting hebben minder verplicht zijn tot het uitbrengen van een jaarverslag en dit ook minder vaak doen. De door deze groep over 1974 uitgebrachte jaarverslagen zijn ook relatief minder vaak openbaar dan die van de adviesorganen met een minder ambtelijk karakter. Dezelfde relaties treft men aan bij vergelijking van adviesorganen met een minder vertegenwoordigend karakter met de groep die een meer vertegenwoordigend karakter heeft (tabellen 6f en 6g). Minder vertegenwoordigende adviesorganen zijn minder vaak verplicht een jaarverslag uit te brengen en doen dit ook eerder niet-openbaar.

3.6.3 *Vergaderingen*

Van de adviesorganen is 7% formeel verplicht openbaar te vergaderen; daarnaast heeft 10% deze verplichting tenzij bijzondere omstandigheden zich daartegen verzetten. Het betreft daarbij in hoofdzaak vertegenwoordigende adviesorganen. De situatie in de praktijk komt met het voorgaande overeen: 17% van de adviesorganen heeft in 1974 openbaar vergaderd. Voor het merendeel betreft het de adviesorganen in het leven geroepen op grond van de Wet op de Bedrijfsorganisatie; enkele andere openbaar adviserende colleges zijn onder meer de Universitaire Kiesraad, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, de Academische Raad, de Raad inzake de Luchtverontreiniging en de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne.

3.7 Samenvattend beeld van externe adviesorganen

3.7.1 *Hoofdkenmerken*

De centrale overheid wordt inzake beleid en algemene regelingen geadviseerd door 402 permanente externe adviesorganen. 42% van al deze adviesorganen is de laatste tien jaar ingesteld, hetgeen de in rapport nr. 6 veronderstelde sterke groei van het stelsel bevestigt. Behalve adviseren aan de centrale overheid inzake beleid en algemene regelingen verrichten de adviesorganen ook vaak andere

taken. Van deze permanente externe adviesorganen is 61% niet bij wet ingesteld.
Naast ordening naar plaats en naar tijd, naar taak en naar wijze van instelling is ook een onderscheid mogelijk naar samenstelling: 36% van de adviesorganen hebben een uitsluitend vertegenwoordigend karakter, terwijl 19% van hen uitsluitend bestaat uit leden benoemd op persoonlijke titel, 45% van de adviesorganen heeft een 'gemengd' karakter. Daarbij zijn de vertegenwoordigers van de centrale overheid niet meegerekend; ook zij kunnen zitting hebben in adviesorganen. In 90% van de adviesorganen blijken departementsambtenaren zitting te hebben.
Een derde van de adviesorganen wordt in zijn taak bijgestaan door permanente onderorganen, waarvan het merendeel weer personen omvat die niet in het hoofdorgaan zitting hebben. 75% van de in totaal 818 permanente onderorganen is ingesteld na 1960; ook in hun aantal is in de afgelopen periode een sterke groei waarneembaar.
In totaal is het aantal leden in adviesorganen 15850: 7260 leden in hoofdorganen en 8590 leden in onderorganen. Daarmee zijn 9082 personen gemoeid, van wie velen dubbelfuncties bekleden. 68% van de leden van hoofdorganen vertegenwoordigt een organisatie, 32% is op persoonlijke titel benoemd. 76% van de leden van de hoofdorganen heeft een academische of vergelijkbare opleiding; onder hen bevinden zich relatief zeer veel juristen. De gemiddelde leeftijd bedraagt 54 jaar. 78% van de leden van hoofdorganen krijgt op een of andere wijze een financiële tegemoetkoming, vooral bestaande uit een vergoeding van reis- en verblijfkosten.
Van de onderzochte externe adviesorganen is bekend dat zij in de jaren 1973, 1974 en 1975 gezamenlijk jaarlijks tussen 1700 en 1800 adviezen inzake beleid en algemene regelingen aan de centrale overheid hebben uitgebracht. Ongeveer een derde daarvan is afkomstig van de Hoge Colleges van Staat, met name van de Raad van State.

3.7.2 *Instellingsbepalingen*

Wat samenstelling en benoeming betreft valt op dat relatief veel geregeld is met betrekking tot een organisatie vertegenwoordigende

leden. Dit geldt ook ten aanzien van de benoeming van voorzitter en secretaris van het adviesorgaan. De centrale overheid is daarbij meestal de benoemingsbevoegde instantie. Bij ongeveer de helft van de adviesorganen is het minimum en/of maximum aantal leden voorgeschreven; ook aan de zittingsduur wordt in ongeveer de helft van de gevallen een beperking opgelegd. Ten aanzien van de werkwijze is het belangrijkste gegeven, dat bij 39% van de adviesorganen die naangaande regels zijn gesteld bij de instelling, en dat daarnaast 43% van de adviesorganen nadere regels kent in de vorm van interne reglementen.
Bij instelling van een adviesorgaan is in het algemeen meer geregeld aangaande samenstelling en benoeming dan aangaande werkwijze. Verder kan het volgende beeld gegeven worden van de mate van regelgeving. Het laatste decennium is het aantal adviesorganen sterk toegenomen, terwijl de wijze van instelling informeler is geworden. Daarbij neemt het aantal ambtenaren dat zitting heeft in adviesorganen toe. Dit in omvang toegenomen meer informeel ingestelde en meer verambtelijkte stelsel is aan minder regels onderworpen. Een uitzondering is er voor die adviesorganen die tevens een andere taak hebben dan adviseren inzake beleid en algemene regelingen. Deze zijn meer geregeld; hun relatieve aantal neemt echter af.

3.7.3 *Interne aspecten*

Een adviesorgaan kan uit de volgende componenten zijn opgebouwd: hoofdorgaan (100%), secretaris (100%), meerdere secretarissen of secretaris + bureau (50%), dagelijks bestuur (25%), permanente onderorganen (33%), en ad-hoc onderorganen (31%). Vergaderingen vinden op verschillende niveaus plaats: binnen het hoofdorgaan en binnen het eventuele dagelijks bestuur (in totaal 3150 vergaderingen in 1974) en binnen de onderorganen (aantal vergaderingen onbekend).
Meer dan de helft van alle adviesorganen had geen eigen budget voor 1975 en kon geen uitgaven voor 1974 opgeven. Bij een eerste inventarisatie van permanente externe adviesorganen kwam reeds aan het licht dat 19 van dergelijke colleges in het geheel geen activiteit vertoonde. Nader onderzoek heeft uitgewezen, dat dit vrijwel zeker ook gezegd kan worden ten aanzien van 36 (9%) van de 402 colleges die uiteindelijk in dit onderzoek betrokken zijn.

3.7.4 *Externe verhoudingen van adviesorganen*

De verhouding van adviesorganen met hun omgeving kan in zes aspecten worden onderscheiden:
a. De verhouding tot de departementen. De formele zelfstandigheid van adviesorganen ten opzichte van de departementen wordt onder meer bepaald door het aantal departementsambtenaren dat in deze organen zitting heeft. Slechts in 10% der adviesorganen hebben geen departementsambtenaren zitting. Het aantal departementsambtenaren in adviesorganen is de laatste jaren relatief sterk toegenomen, vooral in de organen met een uitsluitend adviserend taak. Ook andere aspecten bepalen de zelfstandigheidsrelatie tot de departementen. Zo geschiedt de benoeming van voorzitter, secretaris en leden en de financiering overwegend door de centrale overheid; ook is het secretariaat daar meestal gevestigd. De mate van zelfstandigheid van adviesorganen ten opzichte van de departementen is in het laatste decennium afgenomen. Minder zelfstandige colleges treft men vooral aan bij de uitsluitend adviserende en bij de informeel ingestelde colleges. Via de in adviesorganen zitting hebbende departementsambtenaren is het mogelijk dat ook interdepartementale coördinatie wordt bewerkstelligd. Uit het onderzoek blijkt onder meer dat de departementen van Economische Zaken, Landbouw en Visserij, en Sociale Zaken via externe adviesorganen zowel onderling als met andere departementen nauwe betrekkingen onderhouden. Een laatste element in deze verhouding wordt gevormd door de uitgebrachte adviezen. Ruim de helft van de adviesorganen heeft in de jaren 1973 t/m 1975 geen adviezen inzake beleid en algemene regelingen aan de centrale overheid uitgebracht; het overige deel zorgde in die periode jaarlijks voor 1700 à 1800 van dergelijke adviezen. In 1974 was twee derde daarvan op aanvraag. 23% daarvan betrof (voor)ontwerpen van wet of algemene maatregelen van bestuur, 28% nota's, plannen, brieven of circulaires, terwijl 49% over andere onderwerpen handelde.
b. De verhouding tot de lagere overheden. Vertegenwoordiging van lagere overheden in adviesorganen vindt hoofdzakelijk via directe representatie plaats, in mindere mate via een der samenwerkingsverbanden (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen). De

deelname van gemeenten en van provincies en gewesten is daarbij groter dan die van waterschappen, bedrijf- en produktschappen. Uit de resultaten blijkt dat de representatie van gemeenten en vooral van provincies en gewesten, hoewel beperkt van omvang, in de tijd is toegenomen.

c. De verhouding tot het parlement. 29 leden der Eerste Kamer en 36 leden der Tweede Kamer bekleden 90 lidmaatschappen in externe adviesorganen, met name in die welke ressorteren onder het departement van Defensie. Directe advisering door adviesorganen aan het parlement vindt niet plaats, alhoewel incidenteel 'commentaar' wordt gegeven op bij het parlement aanhangige stukken. Evenmin komt het voor dat het parlement direct om advies vraagt; wel richt de minister soms op verzoek van de Kamer een adviesaanvrage tot een adviesorgaan.

d. De verhouding tot de rechterlijke macht. De enquête levert hierover slechts enkele gegevens op. In totaal maken 46 personen afkomstig van de rechterlijke macht deel uit van een adviesorgaan. Van de 16 adviesorganen die mede een rechtsprekende taak hebben, zijn er slechts 2 die één of meer rechters in hun midden hebben. De Hoge Raad is daarbij uiteraard buiten beschouwing gelaten.

e. De verhouding tot maatschappelijke organisaties. Sinds de Tweede Wereldoorlog is het vertegenwoordigend karakter van adviesorganen sterk toegenomen. In totaal zijn 801 verschillende maatschappelijke organisaties in adviesorganen opgenomen, vooral afkomstig uit de onderwijswereld (180) en de sociaal-economische sector (215). Men kan de vertegenwoordigde organisaties indelen naar het departement waar zij het meest voorkomen; hierdoor wordt een indruk verkregen van het 'georganiseerde veld' per departement. De centrale plaats van het sociaal-economisch veld valt op: hiertoe gerekende organisaties treft men ook aan in de adviesorganen van andere departementen, terwijl men organisaties gerekend tot andere velden weer aantreft in adviesorganen uit de sociaal-economische sfeer. Naast vertegenwoordiging in adviesorganen kunnen maatschappelijke organisaties ook via financiering of via het verrichten van secretariaatswerkzaamheden verbonden zijn met externe adviesorganen; dit komt echter zelden voor. Evenmin komt het vaak voor dat maatschappelijke organisaties ad-hoc via inspraakprocedures zich met de advisering bezighouden. De leden die op persoonlijke titel zijn benoemd zijn voor het merendeel

afkomstig uit universitaire instellingen.
f. De onderlinge verhouding van adviesorganen. Als gevolg van formele instellingsbepalingen van 44 adviesorganen komt het 131 maal voor dat een adviesorgaan via één van zijn leden in een soortgelijk college is vertegenwoordigd. In de praktijk ziet men vaker dat adviesfuncties worden gecombineerd. 21% van de permanent bij de externe adviesorganen betrokken personen is lid van twee of meer adviesorganen. Dit meervoudig lidmaatschap maakt het in principe mogelijk dat adviesorganen van elkaars activiteiten op de hoogte zijn. In de studie zijn deze colleges onderscheiden naar het aantal andere adviesorganen waarmee personele unies bestaan. Op grond daarvan is een lijst van 'centrale' adviesorganen opgesteld.

3.7.5 *Openbaarheid*

Ongeveer de helft van de in 1974 aan de centrale overheid uitgebrachte adviezen inzake beleid en algemene regelingen is openbaar gemaakt. Adviesorganen met een meer vertegenwoordigend karakter adviseren eerder openbaar dan adviesorganen waarin naar verhouding meer leden op persoonlijke titel zijn benoemd. Niet-gevraagde adviezen zijn eveneens meer openbaar dan adviezen welke op aanvraag van de minister(s) worden uitgebracht. In ongeveer de helft van de externe adviesorganen zitten departementsambtenaren uit hoofde van hun functie als stemgerechtigde leden. De veronderstelling lijkt op zijn plaats, dat een aanzienlijk deel van de externe adviesorganen niet zal vallen onder artikel 3 van de ontwerp-wet openbaarheid van bestuur.
Ongeveer 40% der adviesorganen heeft over 1974 een jaarverslag uitgebracht; driekwart daarvan is openbaar gemaakt. Adviesorganen met een overwegend vertegenwoordigend karakter brengen eerder een openbaar jaarverslag uit dan adviesorganen met meer leden benoemd op persoonlijke titel. Dit geldt ook voor adviesorganen met minder ambtelijke leden in vergelijking met de organen met meer ambtenaren.
Ten slotte heeft 17% van de adviesorganen in 1976 openbaar vergaderd; voor het merendeel betreft het de adviesorganen in het leven geroepen op grond van de Wet op de bedrijfsorganisatie.

4 Ontwikkelingen en aanbevelingen

4.1 Inleiding

De resultaten van het in hoofdstuk 3 besproken onderzoek, de in 2.2.3 samengevatte parlementaire discussie, en de voorstudies die ten behoeve van dit rapport zijn verricht, hebben een aantal ontwikkelingen ten aanzien van externe adviesorganen aan het licht gebracht. In dit hoofdstuk wordt op deze ontwikkelingen nader ingegaan en worden waar mogelijk beleidsaanbevelingen gedaan. Bij een beoordeling van deze ontwikkelingen baseert de Raad zich op de algemeen aanvaarde criteria van democratie en doelmatigheid, zoals weergegeven in zijn rapport nr. 6. Voor een nadere toelichting op deze begrippen wordt verwezen naar deze publikatie (pag. 28 e.v.; pag. 114). Ten aanzien van externe adviesorganen vindt in hoofdzaak een afweging plaats tussen enerzijds de controleerbaarheid en openbaarheid en anderzijds de flexibiliteit van deze colleges. De Raad heeft zich voorts beperkt ten aanzien van aanbevelingen inzake voor het gehele stelsel geldende regelingen. Het nastreven van uniformiteit lijkt de Raad strijdig met de onderlinge verscheidenheid in taak, samenstelling en plaats van externe adviesorganen. Wel geeft de Raad als aanvulling op de algemeen geldende aanbevelingen in bijlage VII aan op welke punten men moet letten bij het instellen van adviesorganen.

4.2 Externe adviesorganen en andere vormen van advisering

Alvorens nader in te gaan op ontwikkelingen binnen het stelsel van externe adviesorganen wordt in het kort aandacht besteed aan externe adviesorganen en andere vormen van advisering.

4.2.1 *Externe en interne adviesorganen*

In rapport nr. 6 is de vraag naar de verhouding tussen externe en interne adviesorganen aan de orde gesteld, waarbij onder interne adviesorganen zowel ambtelijke commissies als ambtelijke bureaus en diensten werden verstaan. Het onderzoek dat de Raad heeft verricht verstrekt als zodanig geen gegevens over interne adviesorganen. Op grond van door dit onderzoek reeds verkregen inzichten wil de Raad aan het volgende echter niet voorbijgaan. Onmiskenbaar is er een samenhang tussen de opbouw en het

functioneren van de overheid en de behoefte aan externe adviesorganen. Broekstra c.s. (par. 2) wijzen er in hun voorstudie op, dat het effectiever en vooral flexibeler opgebouwd zijn en functioneren van de overheid een groot deel van de huidige externe advisering overbodig zou maken. Dit zou neerkomen op een verschuiving van externe naar interne beleidsvoorbereiding. Daarbij passen twee opmerkingen.
Allereerst zijn er geen tekenen die op dit moment op een dergelijke verschuiving wijzen. De sterke groei van het aantal externe adviesorganen in het laatste decennium zou het tegendeel kunnen betekenen. In dezelfde periode is het aantal departementsambtenaren in deze organen toegenomen; ook andere indicatoren wijzen op een afnemende zelfstandigheid ten opzichte van de centrale overheid. Het algemene beeld van de externe adviesorganen is derhalve enerzijds een toeneming, anderzijds een nauwer contact met de departementen. Of de interne adviesorganen in aantal toenemen is op grond van het beschikbare materiaal niet te zeggen, noch is daarover een veronderstelling te doen.
Vervolgens is het voor de beoordeling van een eventuele verschuiving van externe naar interne beleidsvoorbereiding van belang op het volgende te wijzen. Hoewel er soms goede argumenten zijn aan te voeren om de beleidsvoorbereiding intern te doen plaatsvinden – de advisering kan direct worden afgestemd op de behoeften bij de overheid, eventueel achterhaalde adviesaanvragen kunnen sneller worden ingetrokken, commissies kunnen gemakkelijker worden opgeheven, en in de regel is de besluitvormingsprocedure korter – zijn er uit democratisch oogpunt belangrijke voordelen verbonden aan externe adviesorganen. Men kan op deze wijze representatief geachte maatschappelijke organisaties meer bij het bestuur betrekken; de legitimatie van het overheidsbeleid kan worden bevorderd en ook is een grotere mate van openheid en openbaarheid en meer politieke controle op het bestuur mogelijk.

4.2.2 *Externe adviesorganen en andere vormen van externe advisering*

Zoals in 2.1 is uiteengezet zijn behalve externe adviesorganen andere vormen van externe advisering mogelijk. Genoemd zijn

informele gesprekken met afzonderlijke personen of organisaties, studie- of onderzoeksopdrachten, commentaar op discussienota's, hoorzittingen en overlegorganen. Adviesorganen onderscheiden zich doorgaans van deze vormen van externe beleidsvoorbereiding door hun formele instelling, de regelmaat der bijeenkomsten, de vaste en gevarieerde samenstelling, en de vervulling van een gemeenschappelijke taak.
Hoewel het verrichte onderzoek alleen informatie over externe adviesorganen verschaft en gegevens over omvang en groei van andere externe adviesvormen ontbreken, wordt hier in algemene zin op ingegaan. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen adviesorganen met een vertegenwoordigend karakter en adviesorganen waarvan de leden op persoonlijke titel zijn benoemd.
In enkele voorstudies (met name die van Van Putten, par. 3 en 4) is aandacht besteed aan de factoren die van invloed zijn op het instellen van externe adviesorganen met een vertegenwoordigend karakter. Verondersteld kan worden dat de volgende factoren een rol spelen.
- De noodzaak tot afweging van meerdere en uiteenlopende belangen. Wanneer slechts met één belang rekening moet worden gehouden, behoeft geen adviesorgaan te worden ingesteld.
- De mate van conflict tussen de verschillende belangen. Er zijn situaties mogelijk waarbij de belangen dermate uiteenlopen dat een orgaan niet kan komen tot enige afweging; in die situatie zal gezocht moeten worden naar andere vormen.
- De aanwezigheid van maatschappelijke organisaties. Wanneer men belangen wil laten vertegenwoordigen in adviesorganen is het nodig dat er organisaties zijn, die deze belangen vertolken.
- De representativiteit van maatschappelijke organisaties. Het is eveneens noodzakelijk dat de organisaties door de overheid representatief worden geacht (zie Van Putten par. 3).
- De ordening van maatschappelijke organisaties. Het lijkt moeilijker om een adviesorgaan voor de centrale overheid in te stellen wanneer zich op een bepaald gebied een grote diversiteit voordoet van maatschappelijke organisaties. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer er op dat gebied geen landelijke (overkoepelende) maar alleen regionale of lokale organisaties zijn.

Indien aan bovengenoemde voorwaarden niet wordt voldaan, maar de overheid desalniettemin inspraak vanuit haar omgeving wenst,

worden soms adviesorganen ingesteld waarbij de leden weliswaar op persoonlijke titel zijn benoemd, maar verder geacht worden op de hoogte te zijn van de problemen en belangen die op het werkterrein van het adviesorgaan spelen. Dit is een overgang naar de zuivere 'deskundigencolleges', waarbij slechts de vraag is of deskundigheid op uiteenlopende gebieden moet worden gebundeld.

Overlegorganen lijken zo sterk op adviesorganen, dat op dit type nog nader wordt ingegaan. Overleg is in 2.1 omschreven als de uitwisseling of confrontatie van standpunten die ten aanzien van het beleid worden ingenomen door de landelijke overheid enerzijds en het georganiseerde veld anderzijds, elk vanuit de eigen verantwoordelijkheid.
Het verschil met een adviesorgaan is dat binnen het overlegorgaan geen afweging en synthese van standpunten behoeft plaats te vinden, waarvan vastlegging in een schriftelijk advies moet volgen. In werkelijkheid vervullen overlegorganen uiteraard wel een adviesfunctie. Evenzo vindt bij adviesorganen overleg met de centrale overheid plaats, vooral indien in deze colleges overheidsvertegenwoordigers zijn opgenomen. Een enkele maal, zoals ten aanzien van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid worden adviseren en overleg beide formeel als taken genoemd; zij blijken in de praktijk dan nauwelijks te onderscheiden (lit. 9). Het overlegbegrip, dat associaties oproept met gedachten over gelijkwaardigheid van overheid en maatschappelijke organisaties, wint recentelijk zozeer aan populariteit (zie ook 2.2.3.1), dat een ontwikkeling in de richting van het instellen van overlegorganen in situaties waar men anders adviesorganen zou instellen, niet onwaarschijnlijk is. Aan een dergelijke ontwikkeling kunnen naar de mening van de Raad enkele bezwaren kleven. Zo wordt er meestal van uitgegaan dat overlegorganen geen vaste colleges van advies en bijstand zijn. Instelling bij wet vindt dan doorgaans ook niet plaats, en het parlement wordt derhalve niet bij de instelling betrokken. In de regel zullen zij bovendien niet in de openbaarheid treden. Ook in het wetsontwerp op de openbaarheid van bestuur worden de overlegorganen niet gerekend tot de adviesorganen waarop de bepalingen inzake de openbaarheid van toepassing zijn.

4.3 Ontwikkelingen binnen het stelsel van externe adviesorganen

4.3.1 *Permanente en ad-hoc organen*

Ad-hoc adviesorganen worden in principe ingesteld wanneer het vooruitzicht bestaat dat de advisering zich tot een bepaald probleem kan beperken. Dit blijkt ook uit de taakomschrijvingen van deze colleges, zoals deze zijn opgenomen in W.R.R.-rapport nr. 11.
Vanuit een oogpunt van flexibel bestuur hebben ad-hoc organen voordelen. De instelling ervan is eenvoudiger en vergt minder voorbereiding. Een probleem is echter, dat soms ad-hoc organen worden ingesteld terwijl valt te voorzien dat de advisering permanent zal zijn, soms gaat de taakopdracht en het gebruik dat de regering van een dergelijk college maakt pas na enige tijd permanente trekken vertonen. Als resultaat daarvan kunnen ad-hoc organen een lang leven hebben. Uit W.R.R.-rapport nr. 11 blijkt bijvoorbeeld, dat van de thans bestaande ad-hoc organen er 23 (19%) in 1970 of nog eerder zijn ingesteld.
Tegen een dergelijke gang van zaken zijn bezwaren aan te voeren. Immers tegen de bedoeling van artikel 87 van de Grondwet in worden dan min of meer permanente adviesorganen in het leven geroepen die niet aan een parlementaire controle zijn onderworpen en die doorgaans schamel voor hun taak zijn toegerust. Die schamele toerusting blijkt bij raadpleging van hun instellingsbeschikkingen. Afgezien van taakopdracht en samenstelling staat er bijna niets in.

4.3.2 *Groei en ordening*

Vooral na de Tweede Wereldoorlog heeft zich op vrijwel alle beleidsterreinen een sterke groei van het aantal adviesorganen voorgedaan (zie 3.2). De centrale overheid wordt op dit moment bijgestaan door ruim 400 permanente externe adviesorganen. Hoewel er voor het instellen van deze adviesorganen afzonderlijk doorgaans goede redenen zijn aan te voeren zijn aan een verdere groei bezwaren verbonden.
Reeds bij de huidige omvang is het adviesstelsel onoverzichtelijk en moeilijk controleerbaar. Bij een verdere groei neemt de kans op overlapping toe. Het adviseringsproces wordt daarbij tevens

ingewikkelder en zal in de regel nog meer tijd in beslag nemen. Wanneer bovendien tegelijkertijd advies wordt gevraagd aan een aantal elkaar qua taakstelling vaak ten dele overlappende adviesorganen, kan de minister worden geconfronteerd met verschillende en tegengestelde adviezen. In de praktijk kan dan de invloed van het adviesorgaan, de daarin gebundelde deskundigheid en de daarin vertegenwoordigde belangen op het beleid afnemen. De bewindsman verkrijgt op deze wijze immers de mogelijkheid een hem welgevallig voorstel op te volgen met veronachtzaming van de overige adviezen

Het is dan ook te begrijpen dat op verschillende beleidsterreinen de behoefte aan ordening toeneemt. Die behoefte vindt onder meer uitdrukking in pleidooien van verschillende zijden tot samenvoeging van adviesorganen, instelling van overkoepelende en/of coördinerende organen, en verbreding van de taken van bestaande organen (zie 2.2.3.2). Recente voorbeelden hiervan zijn de instelling van de Stichting Leerplanontwikkeling, de voorlopige Centrale Raad voor de milieuhygiëne, de regeringsplannen om te komen tot een Nationale Raad voor de Volksgezondheid, en de voorgenomen wijziging van de taak van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie.

Een dergelijke ordening komt tegemoet aan de hierboven genoemde problemen. Aan ordening zijn echter ook nadelen verbonden. Broekstra c.s. (par. 3 en 8) wijzen erop dat de complexe zich veranderende omgeving van de overheid flexibiliteit eist van het haar omringende advieswezen. Dit stelt om redenen van doelmatigheid grenzen aan de mogelijkheden tot ordening. Daartegenover staan echter eisen van democratie, zoals de mogelijkheid tot politieke controle en de openheid van structuur.

Een ander bezwaar is dat samenvoeging en verbreding vaak leiden tot grote en complexe organen met een omvangrijk bureau en veel onderorganen, die beide met een zekere zelfstandigheid de advisering over deelaspecten gaan verzorgen. De adviesbevoegdheden worden dan in feite verlegd; het hoofdorgaan functioneert vaakt niet meer of houdt zich voornamelijk nog bezig met zijn interne organisatie. De Academische Raad kampt onder meer met problemen van deze aard (lit. 4).

4.3.3 *Wijze van instelling*

Kenmerkend voor het Nederlandse bestuursstelsel is bij het instellen van externe adviesorganen de gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering en parlement, zoals deze is neergelegd in artikel 87 van de Grondwet (zie 2.2.1 en 2.2.3). Dit artikel vereist dat vaste colleges van advies en bijstand bij wet worden ingesteld. Daardoor krijgt het parlement de gelegenheid erop toe te zien dat verantwoord gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid en dat de reglementering van deze colleges afdoende is.
Het parlement heeft herhaaldelijk aandacht aan dit onderwerp geschonken (zie 2.2.2.2). Vaak is er bij de regering op aangedrongen conform artikel 87 van de Grondwet te handelen. De Staatscommissie tot herziening van de Grondwet heeft in 1954 weliswaar voorgesteld dit artikel te schrappen (een belangrijke overweging daarbij was dat dit artikel in de praktijk niet werd nageleefd), maar in de Proeve en in de voorstellen van de Staatscommissie-Cals/Donner is echter voorgesteld dit grondwettelijk voorschrift te handhaven. Ook de regering staat behoud van het voorschrift voor ogen (lit. 10).
Uit het verrichte onderzoek blijkt echter dat slechts 39% van de permanente externe adviesorganen aan de grondwettelijke eis beantwoordt. De rest is bij K.B. (12%), bij beschikking (34%) of op andere wijze (15%) ingesteld. Het instellen bij beschikking of op andere wijze is juist in het laatste decennium toegenomen. Bovendien blijkt uit het onderzoek (zie 3.3.2) dat deze ontwikkeling gepaard gaat met een afnemende mate van regelgeving ten aanzien van vrijwel alle mogelijke bepalingen van samenstelling, benoeming en werkwijze.

4.3.4 *Samenstelling*

Achtereenvolgens worden behandeld de ontwikkelingen in samenstelling van adviesorganen voor zover de leden afkomstig zijn van de centrale overheid, lagere overheden, het parlement, en maatschappelijke organisaties.

4.3.4.1 Centrale overheid

Onder 3.5.1.1 is reeds aangegeven dat in 90% van de adviesorganen ambtenaren van de centrale overheid zitting hebben.
Deze deels uit ambtenaren bestaande adviesorganen omvatten een groep waarin zich geen ambtenaren als gewoon lid bevinden (24%) en een groep waarin dat wel het geval is (66%). Geconstateerd is dat het aantal in adviesorganen opgenomen ambtenaren de laatste jaren aanzienlijk is toegenomen, evenals het aantal onder hen dat als gewoon lid zitting heeft.
Deelname van ambtenaren aan de externe advisering heeft een aantal voordelen (zie ook Broekstra c.s., par. 4, en Rijnen en Robers-Obbes, vragen B 3). Adviesorganen functioneren op het grensvlak van overheid en maatschappij, en vervullen als zodanig een belangrijke functie. Voor een effectief functioneren van externe adviesorganen zijn bindingen met de overheid vaak nodig; ambtenaren weten wat er leeft binnen de overheid en wat haalbaar is, en bovendien bezitten zij kennis die voor de externe adviesorganen soms onontbeerlijk is. Bovendien is uit het onderzoek naar voren gekomen (3.5.6.1) dat ambtenaren vermoedelijk meer dan enige andere groep in meerdere adviesorganen zitten, zodat zij kunnen bijdragen aan het in onderlinge samenhang functioneren van deze organen. Ook kunnen ambtenaren in bepaalde organen een rol vervullen als vertegenwoordigers van wat het algemeen belang genoemd pleegt te worden.
Indien ambtenaren als gewoon lid in externe adviesorganen zijn opgenomen kunnen daaraan naar de mening van de Raad echter enige bezwaren kleven. Deze zijn tweeërlei. Ten eerste draagt bij de externe advisering de minister in beginsel geen politieke verantwoordelijkheid voor de inhoud van de adviezen. Wel draagt hij politieke verantwoordelijkheid voor de dienstvervulling van zijn ambtenaren. Indien zijn ambtenaren in externe adviesorganen zitting hebben is dit als dienstvervulling te beschouwen. Zijn zij stemgerechtigd ten aanzien van de uitgebrachte adviezen, dan betekent dit dat de minister formeel ook verantwoordelijk is voor het ambtelijk aandeel in deze adviezen. Dit komt de duidelijkheid in de verhouding van externe adviesorganen tot de centrale overheid niet ten goede. Vervolgens kan het als gewoon lid aanwezig zijn van ambtenaren van de centrale overheid in externe adviesorganen

betekenen, dat dit college zich onttrekt aan artikel 3 van het wetsontwerp openbaarheid van bestuur (zie 3.6.1).
Overigens zij in dit verband opgemerkt, dat er afgezien van het lidmaatschap van departementsambtenaren natuurlijk ook andere middelen zijn om vanuit een extern adviesorgaan relaties met de centrale overheid te onderhouden. Dit kan bijvoorbeeld via overleg met ministers en ambtenaren, de plicht voor de overheid om informatie te verschaffen aan externe adviesorganen, het op ad-hoc basis betrekken van ambtenaren als adviseurs of waarnemers bij het opstellen van een advies, of het benoemen van een ambtelijke secretaris. Uit het onderzoek blijkt, dat bepalingen die de overheid verplichten om informatie te verschaffen steeds meer voorkomen, en dat ook het aantal ambtelijke secretarissen toeneemt (3.3.2 resp. 3.5.1.1).

4.3.4.2 Lagere overheden

Uit het onderzoek blijkt dat provincies en gemeenten thans meer dan voorheen in externe adviesorganen worden opgenomen (3.5.2). Deze toename van de gemeentelijke en provinciale inbreng hangt waarschijnlijk samen met de meningsvorming over complementair bestuur. Van Poelje (par. 10, 11, 12) laat in zijn voorstudie zien hoe het begrip complementair bestuur zich in een toenemende populariteit mag verheugen. Belangrijk is ook de centrale plaats die aan dit begrip wordt gegeven in het concept-ontwerp van Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur. De Raad heeft reeds in zijn rapport nr. 6 de noodzaak van meer complementaire verhoudingen in het huidige bestuursstelsel onderstreept.

4.3.4.3 Parlementsleden

Evenals bijvoorbeeld in Engeland (zie de voorstudie van Rijnen en Robers-Obbes) zijn in Nederland parlementsleden soms in externe adviesorganen opgenomen. In de regel zijn zij niet benoemd op grond van hun parlementaire functie, maar op grond van functies bij maatschappelijke organisaties of op grond van hun deskundigheid. Uit het onderzoek blijkt dat parlementsleden vooral voorkomen in nieuwe adviesorganen (zie 3.5.3).
In het parlement is het lidmaatschap van parlementariërs in

adviesorganen in de loop der jaren herhaalde malen aan de orde gesteld. Uit 2.2.3.3 blijkt dat er de laatste tijd meer dan voorheen vanuit het parlement op is aangedrongen om parlementsleden in externe adviesorganen op te nemen.
Er is in Nederland geen algemene regel of gewoonte die parlementsleden verbiedt lid te zijn van externe adviesorganen. Het komt naar de mening van de Raad neer op een afweging van mogelijke voor- en nadelen, die van geval tot geval zal moeten plaatsvinden. Daarbij kan als een voordeel van het lidmaatschap van parlementsleden worden gezien dat leden van de volksvertegenwoordiging reeds in een vroegtijdig stadium bij de beleidsvoorbereiding betrokken worden en met andere externe leden in contact komen. Problemen kunnen zich voordoen, wanneer de besluitvorming zich in feite van het parlement naar het adviesorgaan gaat verplaatsen, en ook wanneer parlementariërs via hun werk in adviesorganen vertrouwelijke informatie verkrijgen die zij in het parlement niet kunnen gebruiken.

4.3.4.4 Maatschappelijke organisaties

Uit de ontwikkelingen in de parlementaire discussies over externe adviesorganen blijkt een toenemende aandacht voor en vraag naar het opnemen van maatschappelijke organisaties in externe adviesorganen. Ook uit de enquête (zie 3.5.5) kwam naar voren dat sedert de Tweede Wereldoorlog het aantal adviesorganen waarin maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd sterk is toegenomen. In andere landen doet zich dit verschijnsel eveneens voor (zie de voorstudie van Rijnen en Robers-Obbes). Deze ontwikkeling is een logisch gevolg van de groei van de overheidstaken en van de voortschrijdende institutionalisering, organisatiegraad en participatiebehoefte van de samenleving.

4.3.5 *Moment van raadpleging*

De regering kan in verschillende stadia van de besluitvorming adviesorganen raadplegen. Ten aanzien van wetsontwerpen is doorgaans de praktijk, dat de minister deze ten departemente vervaardigt, daarna de daartoe in aanmerking komende adviesorganen raadpleegt en vervolgens het ontwerp voor de ministerraad in gereedheid brengt. Na behandeling aldaar wordt het

advies van de Raad van State ingewonnen, en vindt ten slotte indiening bij de Tweede Kamer plaats.
Op tweeërlei wijze wordt deze gewoonte doorkruist. Allereerst kan de raadpleging van de externe adviesorganen in een eerdere fase van het besluitvormingsproces plaatsvinden. De regering gaat er de laatste jaren steeds meer toe over beleidsvoornemens aan te kondigen in discussie- of beleidsnota's, voorafgaande aan het opstellen van algemene regelingen. Deze nota's worden aan het parlement toegezonden, terwijl gelijktijdig ook adviesorganen om commentaar wordt gevraagd. De enquêtecijfers (zie 3.5.1.3) laten zien, dat dit veelvuldig voorkomt. Ten tweede ziet men incidenteel, dat de regering advies vraagt aan daartoe in aanmerking komende organen, nadat het wetsontwerp reeds is ingediend bij de Tweede Kamer. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij wetsontwerpen inzake de grondpolitiek (lit. 11) en inzake wijziging van de Onteigeningswet (lit. 12). Na indiening bij de Tweede Kamer is over deze ontwerpen onder meer aan de Raad van Advies van de Ruimtelijke Ordening en aan de Raad voor de Territoriale Decentralisatie om advies gevraagd.
De eerstgenoemde ontwikkeling, – het raadplegen van adviesorganen in een eerdere fase van het besluitvormingsproces –, stemt overeen met de functies van adviesorganen zoals deze zijn omschreven onder 2.1. Met de tweede ontwikkeling – het pas raadplegen van adviesorganen nadat een wetsontwerp aan de Tweede Kamer is voorgelegd – heeft de Raad meer moeite. Een door de regering ingediend wetsontwerp is het resultaat van een zich bij haar afspelend beleidsvoorbereidingsproces. Het is de taak van adviesorganen de kwaliteit van deze beleidsvoorbereiding te verhogen. Consultatie achteraf is daarmee niet in overeenstemming. Indien de uitgebrachte adviezen openbaar worden gemaakt, komt de inhoud daarvan overigens ook ter beschikking van het parlement.
Wanneer echter het initiatief tot een wetsontwerp vanuit het parlement komt – een ontwikkeling die zich de laatste jaren manifesteert – is advisering door adviesorganen in een eerder stadium niet mogelijk. In zulke gevallen acht de Raad het niet wenselijk, dat adviesorganen weigeren op een verzoek tot advisering door individuele kamerleden in te gaan, zoals dit recentelijk ten aanzien van een initiatief-wetsontwerp van het Kamerlid Vondeling nog is gebeurd (lit. 13). Ook staat voor deze colleges de mogelijkheid open ongevraagd over initiatief-wetsontwerpen te adviseren. Ons

parlementaire stelsel maakt in beginsel geen onderscheid tussen regering en Staten-General met betrekking tot het op gang brengen van een wetsontwerp. Indien het initiatief daartoe vanuit de Staten-Generaal komt, pleiten redenen van doelmatigheid ervoor dat externe adviesorganen een dergelijk ontwerp van hun commentaar voorzien.

4.3.6 *Openbaarheid*

De mogelijkheid tot openbaarmaking van de uitgebrachte adviezen is een wezenskenmerk van de externe adviesorganen (zie ook Rijnen en Robers-Obbes, vragen B 6). De Tweede Kamer heeft al in 1958 in een motie op deze openbaarheid aangedrongen, en sindsdien steeds vaker de regering gevraagd de adviezen van externe adviesorganen openbaar te maken. Uit de enquête (zie 3.3.2) is gebleken, dat geen duidelijke toename is te constateren in het aantal voor afzonderlijke adviesorganen geldende regels die de openbaarheid van adviezen voorschrijven. De ontwerp-wet openbaarheid van bestuur komt hieraan tegemoet; in artikel 3 wordt bepaald dat de adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies in principe openbaar zijn.
Gebleken is (zie 3.6.1), dat een deel van de onderzochte adviesorganen zich aan artikel 3 van het wetsontwerp onttrekt, omdat ambtenaren daarvan deel uitmaken als gewoon lid. Indien ambtenaren alleen als adviserende of waarnemende leden bij deze organen worden betrokken, ontstaat deze situatie niet. Ook de regering stelt in de memorie van toelichting op het wetsontwerp dat zij zal bevorderen dat ambtenaren slechts als adviserende leden in nieuwe externe adviesorganen worden benoemd. Verder deelt de regering daar mee, dat het zinvol kan zijn om op het ogenblik dat artikel 3 in werking treedt aan te geven welke van de reeds bestaande adviescommissies onder dit artikel vallen.
In dit kader past ook het vraagstuk van de openbaarheid van de jaarverslagen. Blijkens het onderzoek komen in de instellingsbesluiten van adviesorganen steeds de bepaling voor dat het orgaan een – vrijwel altijd openbaar – jaarverslag moet uitbrengen. Deze ontwikkeling kan positief worden beoordeeld gezien de toenemende controleerbaarheid van externe adviesorganen die hiervan het gevolg is.

4.3.7 *Verhouding van adviesorganen tot het parlement*

In 3.5.3 is reeds opgemerkt, dat directe advisering aan het parlement door externe adviesorganen strikt genomen evenmin voorkomt als directe adviesaanvragen vanuit het parlement. Enkele hiermee verband houdende ontwikkelingen doen zich echter voor. De laatste jaren geven adviesorganen incidenteel ongevraagd commentaar op bij parlementscommissies aanhangige wetsontwerpen en nota's. Omgekeerd richt de minister soms op verzoek van de Kamer een adviesaanvrage tot een adviesorgaan. Ook komt het voor dat de parlementaire ontwerpers van een initiatief-wetsontwerp adviesorganen om commentaar vragen (zie ook slot 4.3.5). Onlangs (lit. 14) heeft de regering de vraag of de positie van de Staten-Generaal wellicht versterkt zou kunnen worden door voor Kamercommissies de mogelijkheid te openen direct informatie in te winnen bij regeringsadviescolleges in beginsel bevestigend beantwoord. Wel stelt de regering een aantal voorwaarden teneinde te voorkomen dat verschillen in verantwoordelijkheid van regering en parlement worden verdoezeld of uitgewist. Ook zal openbaarmaking van de adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies, zoals door het ontwerp van de Wet Openbaarheid van Bestuur wordt nagestreefd, een belangrijke stap betekenen in de richting van betere informatieverwerking door het parlement.
Uit het voorgaande kan men afleiden dat in de toekomst een nauwer contact tussen externe adviesorganen en parlement te verwachten is. Redenen van doelmatigheid pleiten ervoor dat deze elementen van ons staatsbestel niet geheel gescheiden functioneren.

4.4 Aanbevelingen

4.4.1 *Instelling*

In rapport nr. 6 heeft de Raad gewezen op de sterke groei van het aantal beleidsvoorbereidende organen en aangedrongen op terughoudendheid bij het instellen van nieuwe colleges. Uit het thans door de Raad verrichte onderzoek is een sterke groei van het aantal permanente externe adviesorganen gebleken. Bij verdergaande groei en de daarbij optredende onoverzichtelijkheid

kunnen geïnteresseerden de invloed van deze organen op de centrale overheid minder goed controleren, terwijl het de centrale overheid gemakkelijker wordt gemaakt een willekeurig gebruik van hen te maken. Een nog verder in omvang toenemend stelsel zal – wil het enigszins hanteerbaar blijven – bovendien in sterke mate de behoefte doen ontstaan aan overkoepelingen en aan het vastleggen van onderlinge verhoudingen. Het risico van een rigide en bureaucratische structuur is dan aanwezig; in een dergelijke structuur moet vaak meer energie worden besteed aan het regelen van de onderlinge verhoudingen dan aan het eigenlijke advieswerk. Om deze redenen bepleit de Raad opnieuw terughoudendheid bij de instelling van nieuwe permanente externe adviesorganen. Waar behoefte is aan nieuwe externe advisering moet, alvorens tot de instelling van een nieuw college wordt besloten, worden nagegaan of niet op andere wijze aan deze behoefte tegemoet kan worden gekomen. Dat is zowel mogelijk door andere vormen van advisering te overwegen (zie 2.1) alsook door verbreding van de taak van bestaande externe adviesorganen. Door een dergelijke verbreding kan niet alleen de groei van het aantal organen worden beperkt en de overzichtelijkheid behouden blijven; in veel gevallen is daarnaast ook de beleidsintegratie beter verzekerd. Het is dan wel noodzakelijk aandacht te schenken aan de plaats van eventuele onderorganen. Met name kan gedacht worden aan een regeling van de coördinatie van de werkzaamheden van de onderorganen, zowel onderling als in verhouding tot het hoofdorgaan. Wanneer evenwel de instelling van een nieuw permanent extern adviesorgaan noodzakelijk is, dient te worden nagegaan of opheffing dan wel aanpassing van de taak van bestaande adviesorganen gewenst is. Informatie over de inhoud van de taken der externe adviesorganen is te vinden in rapport nr. 11 van de Raad.

4.4.2 *Opheffing*

Om dezelfde redenen als onder 4.4.1 genoemd, beveelt de Raad aan om slapende adviesorganen op te heffen. Op grond van het onderzoek (zie 3.4.4) kan met vrij grote mate van zekerheid worden gezegd dat 36 nog bestaande permanente externe adviesorganen in feite niet meer functioneren. De secretarissen van 22 van hen hebben zulks te kennen gegeven; de namen van deze colleges staan in bijlage V vermeld.

4.4.3 *Overlegorgaan*

Externe overlegorganen vervullen een functie die sterk overeenkomt met advisering (zie 2.1 en 4.2.2). Artikel 87 van de Grondwet vereist dat commissies van advies en bijstand bij of krachtens de wet worden ingesteld. De Raad is van mening dat bij permanente overlegorganen op vergelijkbare wijze behoefte aan parlementaire controle bestaat. Hij beveelt daarom aan, de instelling van permanente overlegorganen bij of krachtens de wet te doen geschieden. Daarbij wijst de Raad verder op de voorgenomen herziening van de Grondwet. Zonder daarover een uitspraak te doen, vraagt hij zich af in hoeverre overlegorganen onder de werking van het opnieuw geredigeerde artikel 87 dienen te vallen.

4.4.4 *Ad-hoc organen*

Externe ad-hoc organen behoeven niet bij of krachtens de wet ingesteld te worden. Gezien het grote aantal (123 externe ad-hoc adviesorganen naar de stand van 1 januari 1976) en ook het lange bestaan dat hen vaak beschoren is zou, zonder dat overigens aan slagvaardigheid van bestuur wordt ingeboet, naar de mening van de Raad een grotere mate van parlementaire controle wenselijk zijn. Daartoe beveelt de Raad aan dat ieder departement elk jaar bij de presentatie van de begroting een lijst opneemt van bij het departement behorende externe ad-hoc adviesorganen. In die lijst zouden per ad-hoc orgaan de datum van instelling en de taak vermeld moeten worden, en zou in het kort de voortgang van de werkzaamheden moeten worden aangegeven.

4.4.5 *Wijze van instelling*

De Raad heeft geconstateerd dat vooral in het laatste decennium vele permanente externe adviesorganen niet bij of krachtens wet zijn ingesteld. Zulks is in strijd met artikel 87 van de Grondwet en vermindert de mogelijkheden tot parlementaire controle. De Raad onderstreept dan ook dat een niet-wettelijke instelling van permanente externe adviesorganen niet past in ons stelsel. Hij is er zich echter wel van bewust dat het om redenen van doelmatigheid soms gewenst kan zijn dergelijke organen in afwachting van een

wettelijke regeling in voorlopige vorm bij Koninklijk besluit in te stellen. Op deze wijze kan immers op korte termijn in een behoefte worden voorzien en is het voorts mogelijk met taak en vorm te experimenteren voordat een definitieve regeling tot stand komt. Daartegenover staan echter belangrijke nadelen. Wanneer de wettelijke regeling uiteindelijk aan de orde komt, staat het parlement soms voor een voldongen feit; in de praktijk kunnen er belemmeringen zijn om voorlopige organen weer op te heffen of drastisch te wijzigen. De raad is daarom van mening, dat ook ten aanzien van voorlopige instelling bij Koninklijk besluit van externe adviesorganen terughoudendheid moet worden betracht. Indien het na afweging van bovengenoemde factoren toch noodzakelijk wordt geacht tot voorlopige instelling over te gaan, verdient het in elk geval de voorkeur te bepalen binnen welke termijn een wettelijke regeling aanhangig moet worden gemaakt.

4.4.6 *Reglementering*

Achter de tekst van artikel 87 van de Grondwet ging oorspronkelijk de bedoeling schuil, een organieke wet tot stand te brengen, die algemeen geldende regels zou moeten inhouden voor de benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheden van de externe adviesorganen van de regering. Deze wet is er nooit gekomen. De Raad is van mening dat het bestaan van zulk een algemene regeling ook niet wenselijk is. Adviesorganen verschillen daartoe onderling te veel, zowel wat hun samenstelling en omgeving als ook wat de door hen te vervullen taken betreft. Een algemene regeling zou daarom hetzij niet adequaat, hetzij te algemeen van inhoud zijn.
De Raad onderkent echter wel de noodzaak tot reglementering van afzonderlijke adviesorganen. De in 3.3.2 geschetste ontwikkeling waaruit een afnemende mate van regelgeving blijkt acht hij dan ook onwenselijk. Teneinde te bevorderen dat bij instelling van permanente externe adviesorganen alle aspecten van regelgeving voldoende aandacht krijgen, is als bijlage VII een lijst met aandachtspunten opgenomen.

4.4.7 *Samenstelling*

Het feit dat ambtenaren van de centrale overheid als gewoon lid

zitting hebben in adviesorganen heeft, zoals reeds is uiteengezet (zie 3.6.1, 4.3.4.1, 4.3.6), enkele nadelen. Het roept problemen op ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de door de externe adviesorganen uitgebrachte adviezen. Voorts onttrekt een aanzienlijk deel van deze colleges zich aan artikel 3 van het wetsontwerp op de openbaarheid van bestuur; dit artikel bepaalt dat in principe alle beleidsadviezen van niet-ambtelijke adviescommissies openbaar worden gemaakt.
Om deze redenen pleit de Raad ervoor, ambtenaren van de centrale overheid zo nodig als adviserende of waarnemende leden in adviesorganen te benoemen. Dit standpunt wordt overigens ook door de regering ingenomen in de memorie van toelichting op bovengenoemd wetsontwerp. Indien het wetsontwerp in zijn huidige vorm in werking treedt, benadrukt de Raad de noodzaak, nader aan te geven welke van de in rapport nr. 11 vermelde externe adviesorganen geacht worden te vallen onder de 'niet-ambtelijke adviescommissies' die genoemd worden in artikel 3 van dit ontwerp. Slechts van die colleges immers zullen voortaan op grond van deze wet alle adviezen in principe openbaar zijn. Daarbij moet in het bijzonder gedacht worden aan de vraag of ambtenaren van planbureaus, rijksinstituten, het openbaar ministerie en gedeconcentreerde rijksdiensten als ambtenaren in de zin van artikel 3 van de ontwerp-wet op de openbaarheid moeten worden beschouwd (zie ook de voorstudie van Scheltema).
Wat de deelname van de lagere overheden aan externe adviesorganen betreft heeft de Raad zich in zijn rapport nr. 6 reeds een voorstander van complementaire bestuursvormen betoond. In aansluiting hierop pleit hij ervoor, bij instelling van externe adviesorganen telkens weer te bezien of deelname van provinciale en/of gemeentelijke vertegenwoordigers gewenst is.

4.4.8 *Adviseren*

Ten aanzien van het vragen en uitbrengen van adviezen komt de Raad tot een tweetal aanbevelingen. Allereerst beveelt hij in aansluiting op het in 4.3.5 gestelde aan om in een zo vroeg mogelijk stadium deze colleges in te schakelen. Het om advies vragen wanneer een wetsontwerp reeds de Staten-Generaal heeft bereikt wordt onwenselijk geacht. Vervolgens is de Raad er voorstander van

aandacht te besteden aan de volgorde van advisering wanneer verschillende adviesorganen met een zelfde adviesaanvrage worden geconfronteerd. Deze situatie heeft zich in het verleden nogal eens voorgedaan (zie 3.5.1.3). Het komt de Raad wenselijk voor dat dan steeds wordt aangegeven, binnen welke termijn en in welke volgorde moet worden geadviseerd, of de adviesorganen met elkaars activiteiten rekening dienen te houden, en welke taakverdeling eventueel aangehouden moet worden.

4.4.9 *Controleerbaarheid*

De openbaarheid van de adviezen van de externe adviesorganen vormt een mogelijkheid controle op dit stelsel uit te oefenen. Er zijn daartoe echter nog andere middelen. Door publikatie van het overzicht van de externe adviesorganen (W.R.R.-rapport nr. 11) heeft de Raad getracht de toegankelijkheid en de overzichtelijkheid van de organisatie van de beleidsvoorbereiding te bevorderen. Bij de aanbieding van rapport nr. 11 heeft de Raad de regering aanbevolen dit overzicht periodiek bij te houden. Dit zou bij voorkeur dienen te geschieden door het ministerie van Binnenlandse Zaken. De Raad wil deze aanbeveling, waarover nog geen besluit is genomen, hier herhalen. Ook jaarverslagen kunnen bijdragen tot een grotere mate van openheid van het stelsel. Een algemeen geldende verplichting jaarverslagen uit te brengen gaat de Raad echter te ver. Soms ook verschaffen zij middels mededelingenbladen al voldoende informatie. Wel beveelt hij de regering aan erop toe te zien dat die colleges die verplicht zijn tot het uitbrengen van een jaarverslag dit ook doen. Verder pleit hij er voor, deze jaarverslagen openbaar te maken.

's-Gravenhage, 7 februari 1977

De Voorzitter, Dr. J. Kremers

De Secretaris, Dr. P. R. Baehr.

Literatuur

1 VERWIJZINGEN

1. F. J. Hoefnagel
   Inleiding Themanummer 'Bestuurswetenschappen'. jrg. 29 (1975), pag. 386 e.v.

2. *Naar een structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs.* Nota van de Minister van Onderwijs. Kamerstuk 13, 432, zitting 1974-1975.

3. H. Drop
   De Onderwijsraad gehoord. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1964, Dissertatie.

   J. P. Hilferink
   Taak en invloed van de Raad voor de Gemeentefinanciën. In: Openbare Uitgaven, jrg. 4 (1972), pag. 119 e.v.

   R. de Roon
   Het functioneren van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie. Z pl., z uitg. 1974. Doctoraalscriptie.

   G. H. Scholten
   De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid. Meppel, Boom, 1968.

   De Centrale Raad voor de Volksgezondheid, Verslagen en Rapporten. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1974. Uitgave van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

4. *De Academische Raad belicht.* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976. Rapport van de Commissie voor Bestuurshervorming.

5. Prof. Mr. J. G. Steenbeek
   Bestuurlijke roerigheden. In: TvO, jrg. 2. (1976), pag. 296 e.v.

6. *N.G. Supplement.* In: De Nederlandse Gemeente, jrg. 30 (1976), nr. 36.

7. S. O. van Poelje
Advisering op het gebied van het binnenlands bestuur. In: Bestuurswetenschappen, jrg. 30 (1976), pag. 448 e.v.

8. *Kamerstuk 13.418,* zitting 1974/1975: Ontwerp Wet Openbaarheid van Bestuur.

9. *Kamerstuk 14.188,* zitting 1976/1977: Ontwerp Wet Voorzieningen Gezondheidszorg.

10. *Kamerstuk 13.871, nr. 1,* zitting 1975/1976: Werkwijze ten aanzien van de herziening van de Grondwet.

11. *Kamerstuk 13.713,* zitting 1975-1976: Regeling van een voorkeursrecht van gemeenten bij de verwerving van onroerend goed.

12. *Kamerstuk 13.714,* zitting 1975/1976: Wijziging van de Onteigeningswet.

13. *Kamerstuk 10.679, nr. 6,* zitting 1974/1975: Voorstel van wet van het lid Vondeling c.s. tot wijziging van de wet Kapitaaluitgaven Publiekrechtelijke Lichamen; Memorie van Antwoord.

14. *Kamerstuk 13.600, Hfdst III, nr. 2, pag. 8,* zitting 1975/1976: Begroting van Algemene Zaken.

2 ALGEMEEN

2a. Advisering

Aderholt, D
Kybernetische Regierungstechnik in der Demokratie, Planung und Erfolgskontrolle. München, 1973.

Advies betreffende de representativiteit van organisaties van ondernemers en werknemers in verband met de samenstelling van publiekrechtelijke colleges. 's-Gravenhage, 1975. S.E.R. uitgave 1975, nr. 5.

Advies inzake de rechtstreekse verkiezing van de besturen van bedrijfslichamen en van de leden van de Sociaal-Economische Raad. 's-Gravenhage, 1973. S.E.R. uitgave 1973, nr. 1.

Adviseren aan de Overheid. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977. Serie 'Voorstudies en Achtergronden'.

Advisory Committees in British Government. London, George Allen & Unwin, 1960.

Albeda, Prof. Dr. W
Parlementarisme of corporatisme. In: Civis Mundi, jrg. 14 (1975), pag. 66 e.v.

Anderson, I. G. ed.
Councils, Committees and Boards, Beckenham, England, C.B.D. Research ltd, 1973.[2]

Bell, Daniel
Government bij Commission. In: The public Interest, nr. 3 (spring 1966), pag. 3 e.v.

Berg, J. Th. J. van den, en H. A. A. Molleman
Crisis in de Nederlandse politiek. Alphen a.d. Rijn, Samsom, 1974.

Bestuurswetenschappen, jrg. 29 (1975), nr. 6 (sept/okt.) Themanummer.

Bonnefoy, J. L.
Pleidoyer pour l'administration consultaire. Paris, 1970.

Boon, M. E.
Netwerkanalyse Beeldende Kunst. Amsterdam, 1975-1976. 2 dln. Uitgave van de Dr. Boekmanstichting.

Brown, D. S.
The Management of Advisory Committees: An Assignment for the 70's. In: Public Administration Review jrg. 32 (1972), pag. 334 e.v.

Cartwright, T. J.
Royal Commissions and Departemental Committee in Britain. Londen enz., Hodder and Stoughton, 1975. Committee Procedure. In: Public Administration, Vol. 36. (1958), pag. 249 e.v.

Cohen, John
Study of Committees and Conferences. In: Public Administration, Vol. 30 (1952).

Consultation dans l'administration contemporaine. Paris, 1972.

Crince le Roy, Mr. R.
Adviserende Onderwijsorganen en de Grondwet. In: TvO, jrg. 18 (1962), nr. 854, pag. 189 e.v.

Dagtaglou, P.
Der Private in der Verwaltung als Fachman und Interessen vertreter. Heidelberg, 1964.

Damgaard, E. en K. A. Eliassen
Actors and Sectors in Danish Lawmaking. Paper for meeting of IPSA research committee on legislative development, Edinburgh, August 16-21, 1976.

Doel, J. van der
Parasitair gedrag in de beleidsvorming. In: Beleid en Maatschappij, jrg. 2 (1975), pag. 59 e.v.

Dreitzel, D.
Die Bundesregierung und ihre Wissenschaftler. Z. pl., z. uitg., 1966.

Friedrich, H.
Gründe für die Heranziehung der wissenschaftlicher Beratung. Z. pl., z. uitg., 1967.

Gravesteijn, L. J. J.
De omspeelbaarheid van vaste colleges van advies en bijstand aan de regering. In: TvO, jrg. 1 (1975), pag. 385 e.v.

Grosheide, Mr. J. H.
Adviserende onderwijsorganen en de Grondwet. In: TvO, jrg. 18 (1962), nr, 845, pag. 96 e.v.

Hoogerwerf, Prof. Dr. A.
Naar een wetenschappelijke fundering van het politiek vernieuwingsstreven. In: Civis Mundi, jrg. 14 (1975), pag. 13 e.v.

Jarlov, C., L. N. Johansen en O. P. Kristensen
The Danish committee system. Paper for the meeting of IPSA panel on 'Forms and Models of Modern Interest Representation, Edinburgh, August 16-21, 1976.

Jolles, Dr. H. M.
De poreuze demokratie; een sociologisch onderzoek naar het inspraakverschijnsel. Alphen a.d. Rijn, Samsom, 1974.

Kogan, N. en T. Packwood
Advisory councils and committees in education. London, Routledge and Kegan Paul, 1974 Students Library of Education.

Kottman, R. H. P. W.
Coördinatie bij de centrale overheid. Amsterdam, Instituut voor Bestuurskunde van de Universiteit van Amsterdam, 1976.

Kruyer, G. J.
Organiseren en adviseren; de rol van de wetenschappelijk adviseur in beleidsprocessen. Meppel, Boom, 1969.

Leibholz, G.
Der Einfluss der Fachleute auf politische Entscheidungen, München, 1964.

Leunissen, H.
Vaste colleges van advies en bijstand. Tilburg, 1975. Doctoraalscriptie.

Lompe, K.
Der Wissenschaftliche Beratung in der Politik. Göttingen, 1966.

Mackenzie, W. J. M.
Committees in Administration. In: Public Administration, Vol. 31 (1953).

Mignot, G.
Les procédures de consultation dans la planification française. Bulletin de l'IIAP, 1970.

Morren, Mr. H. J.
Commissies als adviseurs van de regering. Corr. bl. v. Hogere Ambtenaren nr. 474, 23 mei 1959.

De Organisatie van het openbaar bestuur. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1975. Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapporten aan de Regering, nr. 6.

Oud. P. J.
Het constitutionele recht van het Koninkrijk der Nederlanden. Zwolle, Tjeenk Willink, 1967.

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

Parlementaire en corporatieve democratie in Nederland. In: Problemen der democratie, Eerste bundel, 's-Gravenhage, 1965.

Poelje, G. A. van
Commissies en Raden. In: Bestuurswetenschappen, jrg. 9 (1955), pag. 343 e.v., en in jrg. 15 (1961), pag. 1 e.v.

Polak, Prof. Mr. J. M.
Pre-advies betreffende vaste colleges van advies en bijstand in Nederland. Zwolle, W. Tjeenk Willink, 1964. Jaarboek IX van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland.

Politiek, Parlement, Democratie. Opstellen voor prof. Mr. F. J. F. M. Duynstee, Deventer, Kluwer, 1975.

Prakke, L.
Pluralisme en Staatsrecht. Deventer, Kluwer, 1974. Inaugurele rede.

Rhodes, G.
Committees of Inquiry. London, George Allen & Unwin, 1975.

The Role of Commissions in Policy-Making. Edited by R. A. Chapman London, George Allen & Unwin, 1973.

Ruyter, Martin
Een typisch orgaan van de vijfde macht. In: de Volkskrant (1976), 24 december, blz. 35.

Scholten, G. H.
Politisering en het krakende radenwerk. In: Politisering van het openbaar bestuur. 's-Gravenhage, uitgeverij V.N.G., 1974.

Seidman, H.
Use of experts and consultants. In: Revue Internationale des sciences administratives, jrg. 35 (1969), nr. 1, pag. 61 e.v.

Steenbeek, J. G.
Vaste colleges, in een nieuwe Grondwet? In: Nederlands Juristenblad, jrg. 46 (1971), bijzonder nummer, pag. 33 e.v.

Stellinga, Dr. J. R.
Vaste colleges van advies en bijstand. In: TvO, jrg. 13 (1957), nr. 606, pag. 158 e.v.

Artikel 87 der Grondwet. In: TvO, jrg. 15 (1959), nr. 733, pag. 482 e.v.

De Voorlopige Raad voor de Volkshuisvesting en artikel 87 der Grondwet. In: TvO jrg. 17 (1961), nr. 798, pag. 119 e.v.

Weber, Y.
L'administration consultative. Paris, 1968.

Wegner, A.
Politik und Wissenschaft. Hamburg, 1967.

Wilensky, H.
Organizational intelligence, knowledge and policy in government and industry. New York enz., 1967.

Wheare, K. G.
Government by Committee. Oxford, 1955.

Wijnen, H. A. van
Kamerleden bij regering op schoot. In: Het Parool (1976), 1 oktober, blz. 4.

2b Kamerstukken

12.053 (zitting 1972): *Representativiteit op sociaal-economisch terrein.* Brief van de Minister van Sociale Zaken.

13.418 (zitting 1974/1975 e.v.): *Regelen Openheid en Openbaarheid van bestuur. Ontwerp Wet Openbaarheid van Bestuur.*

13.432 (zitting 1974/1975 e.v.): *Naar een structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs.* Nota van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen.

2c. Individuele adviesorganen

De Academische Raad belicht. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976 Rapport van de Commissie voor Bestuurshervorming.

Braam, A. van
De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: enkele kanttekeningen bij zijn eerste publikaties. In: Bestuurswetenschappen, jrg. 30 (1976), pag. 87 e.v.

Donner, A.
Raad van Ministers en Raad van State. In: Politiek, Parlement, Demokratie, Opstellen voor Prof. Mr. F. J. F. M. Duynstee, pag. 73 e.v. Deventer, Kluwer, 1975.

Drop, H.
De Onderwijsraad gehoord. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1964, Dissertatie.

Eindrapport van de Commissie tot herziening van de Wet op de Raad voor de Kunst. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1972.

Goudsmit, Mr. C. J., en Drs. L. J. J. Gravesteijn
Arts en samenleving, doel en werkwijze van de Gezondheidsraad. In: Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, jrg. 119 (1976), pag. 1468 e.v.

Hilferink, J. P.
Taak en invloed van de Raad voor de Gemeentefinanciën. In: Openbare Uitgaven, jrg. 4 (1972), pag. 119 e.v.

Leeuwen, P. J. van
Het college voor ziekenhuisvoorzieningen. In: Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde, jrg. 53 (1975), pag. 768 e.v.

Maarseveen, H. Th. J. F. van
De Raad voor de Kunst. In: TvO, jrg. 17 (1961), nr. 811, pag. 245 e.v.

Postma, T. J. S.
Samenstelling, taak en bevoegdheden van de Ziekenfondsraad. In: Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde jrg. 53 (1975), pag. 763 e.v.

Pous, Drs. J. W. de
Rede, uitgesproken ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de S.E.R. 's-Gravenhage 1975. S.E.R. uitgave.

Riemsdijk, C. A. van
Enkele aantekeningen bij het functioneren van de Raad voor de Kunst. In: Beleid en Maatschappij, jrg. 3 (1976), pag. 255 e.v.

Roon, R. de
Het functioneren van de Raad voor Territoriale Decentralisatie. Z. pl., z. uitg., 1974. Doctoraalscriptie.

Roy van Zuydewijn, H. J. de
Het werk van de Gezondheidsraad. In: Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde, jrg. 53 (1975), pag. 752 e.v.

Ruyter, P. de
De Rijks Planologische Dienst: Instelling en ontwikkeling verkenningen in planningstheorie en -onderwijs. Delft, 1975.

Scholten, G. H.
De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid. Meppel, Boom, 1968.

Sing, Wazir
Policy development, the social-economic council of the Netherlands. Rotterdam, 1972.

Tien jaar Raad voor de Gemeentefinanciën. 's-Gravenhage, uitgeverij V.N.G., 1971.

De Centrale Raad voor de Volksgezondheid Verslagen en Rapporten. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1974. Uitgave van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Studium Generale. R.U. Utrecht, 1974.

Wagner, D. J.
Aard en taak van het Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven (C.O.Z.). In: Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde, jrg. 53 (1975), pag. 774 e.v.

Wolf, J. P. M. van der
De Centrale Raad voor de Volksgezondheid en zijn betekenis voor de gezondheidszorg. In: Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde, jrg. 53 (1975) pag. 757 e.v.

N.B. 1

Voor literatuur over adviesorganen in Groot-Brittannië, West-Duitsland, België en Frankrijk, zie: *Adviseren aan de Overheid.* 's-Gravenhage Staatsuitgeverij, 1977, de voorstudie van Rijnen en Robers-Obbes.

N.B. 2

TvO heette vóór 1975: *Tijdschrift voor Overheidsadministratie.* Vanaf 1975 heet het: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur.* Met ingang van 1975 is men weer van voor af aan begonnen met de jaargangtelling.

Bijlagen

BIJLAGE I

Vragenlijst externe adviesorganen

In deze bijlage is de vragenlijst weergegeven welke aan de externe adviesorganen is toegezonden. In de oorspronkelijke enquête is bij een aantal vragen een toelichting gegeven. Deze toelichtingen zijn in het onderstaande niet opgenomen.
De met een * gemerkte onderdelen van de vragenlijst zijn in een andere vorm voorgelegd aan de zelfstandig adviserende onderorganen. Deze andersluidende vragen zijn aan het slot van deze bijlage vermeld.

Deelvragenlijst 1

Naam raad/commissie –
(algemeen) secretaris –
Adres secretariaat –
Telefoonnummer secretariaat –

I. Instelling*

1. Hoe is de wijze van instelling van de raad/commissie geregeld? a. bij wet; b. bij koninklijk besluit; c. bij ministeriële beschikking; d. op andere wijze, n.l. –
2. Door welke bewindsman(nen) is de raad/commissie ingesteld?
3. In welk jaar is de raad/commissie ingesteld?

II. Formele taken*

1. De formele taak van de raad/commissie omvat het op verzoek adviseren inzake beleid en algemene regelingen aan de centrale overheid; heeft de raad/commissie formeel nog andere taken? a. ja; b. neen.
2. Op welk(e) onderwerp(en) c.q. beleidsterrein(en) heeft deze formele adviestaak betrekking?
3. Welke andere taken heeft de raad/commissie formeel ten aanzien van derden buiten het orgaan? a. adviseren aan andere organen dan de centrale overheid; b. adviseren over individuele gevallen (beschikkingen zoals vergunningen, ontheffingen);

c. regels geven ten aanzien van derden (wetgeving);
d. rechtspraak (bijvoorbeeld behandeling van geschillen en beroepen); e. bestuur (inclusief beheer van fondsen); f. toezicht; g. georganiseerd overleg; h. onderzoek; i. andere taken, n.l. –.

4. Kan de raad/commissie formeel ook ongevraagd adviseren? a. ja; b. neen.
5. Kan de raad/commissie formeel bindende adviezen uitbrengen? a. ja; b. neen.

III. Samenstelling en benoeming*

1. Hoe groot is de huidige bezetting van de raad/commissie (per 1/11/'75)? gewone leden –; adviserende leden –; waarnemers –; totale bezetting –; plaatsvervangende leden –.
2. Zijn er formele bepalingen gesteld ten aanzien van de samenstelling van de raad/commissie voor de gewone leden? a. ja; b. neen.
3. Betreft dit: a. ambtenaren van de centrale overheid (door naar vraag 8); b. leden op grond van een bepaalde hoedanigheid (bijvoorbeeld voorgeschreven deskundigheid);
c. vertegenwoordigers uit of namens organisaties; d. niet van toepassing.
4. Welke organisaties zijn formeel, middels de niet-ambtelijke leden aldus in de raad/commissie opgenomen? Naam organisatie –; aantal leden –.
5. Zijn er formele bepalingen ten aanzien van de benoeming en/of voordracht tot benoeming van gewone leden uit of namens organisaties? Benoeming: a. ja; b. neen. Voordracht tot benoeming: a. ja; b. neen.
6. Wie benoemt formeel gewone leden uit of namens organisaties? a. de kroon; b. de verantwoordelijke minister(s)/staatssecretaris(sen); c. de raad/commissie zelf; d. de bij vraag 4 genoemde organisaties; e. anderen, n.l. –; f. geen bepalingen.
7. Wie draagt formeel de gewone leden uit of namens organisaties voor benoeming voor? a. de verantwoordelijke minister(s)/staatssecretaris(sen); b. de raad/commissie zelf; c. de bij vraag 4 genoemde organisaties; d. anderen, n.l. –; e. geen bepalingen.

8. Is voor de raad/commissie formeel het minimum en/of maximum aantal gewone leden bepaald? a. ja, het minimum n.l. – leden; b. ja, het maximum n.l. – leden; c. beide; d. neen.
9. Bestaan voor de raad/commissie formele bepalingen met betrekking tot de zittingsduur van de gewone leden? a. ja, n.l. – jaren; b. neen.
10. Zijn er formele bepalingen inzake herbenoeming van de voorzitter? a. ja; b. neen. Zijn er formele bepalingen inzake herbenoeming van de secretaris? a. ja; b. neen.
11. Zijn er formele bepalingen inzake het lidmaatschap van andere dan gewone leden? a. ja, het betreft ambtenaren van de centrale overheid; b. ja, het betreft niet-ambtenaren; c. neen; d. niet van toepassing (geen andere dan gewone leden ofwel geen bepalingen).
12. Zijn er formele bepalingen ten aanzien van de benoeming en/of de voordracht tot benoeming van de voorzitter van de raad/commissie? Benoeming: a. ja; b. neen. Voordracht tot benoeming: a. ja; b. neen.
13. Bestaan er ten aanzien van voorzitter en/of gewone leden formele bepalingen met betrekking tot personele unies met andere raden/commissies? Voorzitter: a. ja; b. neen. Gewone leden: a. ja; b. neen.
14. Wie benoemt formeel de voorzitter van de raad/commissie? a. de kroon; b. de verantwoordelijke minister(s)/staatssecretaris(sen); c. de raad/commissie zelf; d. ander(en), n.l. –; e. geen bepalingen.
15. Wie draagt formeel de voorzitter van de raad/commissie voor benoeming voor? a. de verantwoordelijke minister(s)/staatssecretaris(sen); b. de raad/commissie zelf; c. ander(en), n.l. –; d. geen bepalingen.
16. Zijn er formele bepalingen inzake de wijze van benoeming van de (algemeen) secretaris van de raad/commissie? a. ja; b. neen.
17. Wie benoemt de (algemeen) secretaris van de raad/commissie? a. de kroon; b. de verantwoordelijke minister(s)/staatssecretaris(sen); c. de raad/commissie zelf; d. ander(en), n.l. –; e. geen bepalingen.
18. Zijn er nog overige bepalingen inzake samenstelling en benoeming? a. ja; b. neen.
19. Indien ja, welke bepalingen zijn dit?

IV. Vergaderingen - Werkwijze*

1. Zijn er bij het instellingsbesluit regels gesteld met betrekking tot de interne werkwijze van de raad/commissie? a. ja; b. neen.
2. Zijn daarnaast nadere regels gesteld met betrekking tot de interne werkwijze van de raad/commissie? a. ja, door de raad/commissie zelf; b. ja, door de raad/commissie zelf onder goedkeuring door de centrale overheid; c. ja, door de centrale overheid; d. neen.
3. Is de al of niet openbaarheid van de vergaderingen van de raad/commissie formeel bepaald? a. ja, de openbaarheid; b. ja, de niet openbaarheid; c. geen bepalingen.
4. Hoe vaak heeft de raad/commissie in 1974 vergaderd? - maal.
5. Hoeveel vergaderingen van de raad/commissie waren in 1974 openbaar? a. geen enkele; b. - vergaderingen.
6. Heeft de raad/commissie formeel een dagelijks bestuur? a. ja; b. neen.
7. Hoe vaak heeft het dagelijks bestuur in 1974 vergaderd? - maal.
8. Zijn er ten behoeve van de adviserende taak formele bepalingen gesteld inzake de verplichting tot het verstrekken van informatie door de centrale overheid en/of derden? a. ja, door de centrale overheid; b. ja, door derden; c. ja, door beide; d. neen.
9. Zijn er formeel bepalingen opgenomen inzake ruggespraak bij het handelen der leden? a. ja, bepalingen over verplichte ruggespraak; b. ja, bepalingen die ruggespraak uitsluiten; c. neen.

V. Secretariaat en Financiën*

1. Heeft de raad/commissie formeel een eigen secretariaat? a. ja; b. neen.
2. Bestaat het secretariaat uit personen die door de centrale overheid uit de departementen aan de raad/commissie zijn toegevoegd? a. ja; b. neen.
3. Wat is de rechtspositie van de secretaris en zijn eventuele medewerkers? a. ambtenaren in dienst van een bepaald departement (door naar vraag 4); b. ambtenaren niet in dienst van een departement (door naar vraag 6); c. niet-ambtenaren (door naar vraag 6).

4. Bij welk departement is men dan in dienst? a. Algemene Zaken; b. Buitenlandse Zaken; c. Justitie; d. Binnenlandse Zaken; e. Onderwijs en Wetenschappen; f. Financiën; g. Defensie; h. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening; i. Verkeer en Waterstaat; j. Economische Zaken; k. Landbouw en Visserij; l. Sociale Zaken; m. Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk; n. Volksgezondheid en Milieuhygiëne.
5. Nemen de leden van het secretariaat deel aan werkzaamheden binnen het departement (zoals bijwonen stafvergaderingen en interne commissies of andere departementale werkzaamheden)? a. ja; b. neen.
6. Wat is volgens de begroting 1975 de personele omvang van het secretariaat (aantal formatieplaatsen)?
   a. (algemeen)secretaris(sen) –; b. overige secretaris(sen) –;
   c. administratief en huishoudelijk personeel –;
   d. wetenschappelijk stafpersoneel –; e. totaal aantal personen secretariaat –.
7. Wie financiert de uitgaven van de raad/commissie? a. de centrale overheid (geheel); b. de centrale overheid (ten dele), n.l.: – %; c. ander(en) geheel.
8. Wie voert het financieel beheer van de raad/commissie? a. de centrale overheid; b. de raad/commissie zelf; c. anderen, te weten –.
9. Welk bedrag beliepen de totale uitgaven van de raad/commissie (met inbegrip van het secretariaat) in 1974?
   a. personeelsuitgaven (uit budget raad/commissie) f.–;
   b. onderzoekuitgaven f.–; c. overige uitgaven f.–; d. totale uitgaven f.–; e. personeelsuitgaven (niet uit eigen budget) f.–.
10. Heeft de raad/commissie een budget voor 1975? a. ja; b. neen.
11. Wat is het budget van de raad/commissie voor 1975?
    a. personeelskosten f.–; b. onderzoekkosten f.–; c. overige kosten f.–; d. totale kosten f.–.

VI. Jaarverslagen*

1. Bestaat voor de raad/commissie formeel een verplichting tot het uitbrengen van een jaarverslag? a. ja; b. neen.
2. Zijn er formele bepalingen inzake de openbaarheid van het jaarverslag? a. ja, met betrekking tot de openbaarheid; b. ja, met

betrekking tot de niet openbaarheid; c. geen bepalingen.
3. Wie maakt het jaarverslag formeel openbaar? a. de minister; b. de raad/commissie zelf; c. niet van toepassing.
4. Is over 1974 een jaarverslag uitgebracht? a. ja, openbaar; b. ja, niet openbaar; c. neen.
5. Over welk jaar is door de raad/commissie het laatste jaarverslag uitgebracht? a. over –; b. nooit jaarverslag uitgebracht.
6. Heeft de raad/commissie een periodiek (bijvoorbeeld mededelingenblad)? a. ja, – maal per jaar; b. neen.
7. Indien ja, wat is de naam van de periodiek?

VII. Adviezen

1. Hoe groot is het totale aantal schriftelijk door de raad/commissie uitgebrachte adviezen aan de centrale overheid in 1975? a. – adviezen tot 17/11; b. – adviezen 17/11 – 31/12 (geschat); c. geen adviezen.
2. Wat is van dit totaal aantal uitgebrachte adviezen het aantal adviezen inzake beleid en algemene regelingen? a. – adviezen tot 17/11; b. – adviezen 17/11 – 31/12 (geschat).
3. Hoe groot was het aantal schriftelijk uitgebrachte adviezen in 1973 en 1974 inzake beleid en algemene regelingen? 1973: a. – adviezen; b. geen adviezen; 1974: a. – adviezen; b. geen adviezen.
4. In het geval dat er sinds 1 januari 1973 geen adviezen zijn uitgebracht, op welke datum is dan het laatste schriftelijk advies inzake beleid en algemene regelingen door de raad/commissie uitgebracht?
5. Hoe groot was het aantal adviesaanvragen inzake beleid en algemene regelingen dat de raad/commissie in behandeling had per 31 december 1974? En per 1 november 1975?
6. Zijn er formeel bepalingen gesteld ten aanzien van inspraak en/of overleg van/met derden alvorens het advies definitief wordt vastgesteld? a. ja; b. neen.
7. Zijn er in het algemeen formele bepalingen gesteld met betrekking tot de tijdsduur waarbinnen gevraagde adviezen moeten worden uitgebracht? a. ja; b. neen.
8. Bestaan er formele bepalingen over de al of niet openbaarheid van de adviezen? a. ja, openbaarheid bepaald; b. ja, de niet openbaarheid bepaald; c. neen.

9. Wie maakt formeel de adviezen openbaar? a. de centrale overheid; b. de raad/commissie zelf; c. niet van toepassing.

VIII. Onderorganen

1. Zijn formele bepalingen gesteld met betrekking tot de instelling van onder-organen? a. ja, in algemene zin; b. ja, met naam en toenaam; c. neen.
2. Hoe groot is het aantal ad hoc onder-organen per 17/11/75? a. – ad hoc onder-organen uitsluitend bestaande uit raads-/commissieleden; b. – ad hoc onder-organen met één of meer niet-raads-/commissieleden.
3. Hoe groot is het aantal niet-raads-/commissieleden dat aan ad hoc commissies deelneemt (per 17/11/75)? – niet-raads-/commissieleden in ad hoc commissies.
4. Hoeveel onder-organen met een permanent karakter heeft de raad/commissie? – permanente onder-organen.
5. Wilt u op de navolgende pagina's per permanent onder-orgaan de volgende gegevens invullen: a. naam van het onder-orgaan; b. aantal leden van het onder-orgaan; c. namen van de niet-raads-/commissieleden; d. organisaties uit of namens welke de niets-raads-/commissieleden zitting hebben; e. jaar van instelling; f. door wie ingesteld.

Deelvragenlijst 2

Dit gedeelte van de vragenlijst bestaat uit twee onderdelen:

I. Een aantal pagina's waarin gevraagd wordt naar de namen, voorletters en eventuele titels van de leden van de raad/commissie, alsmede naar de provincie waarin de woonplaats van deze leden ligt.

II. Een aantal formulieren waarin per lid een aantal verdere gegevens worden gevraagd. Het gaat daarbij om de volgende vragen:

1. Is hij/zij voorzitter? a. ja; b. neen.
2. Is hij/zij secretaris? a. ja; b. neen.
3. Is hij/zij gewoon lid, adviserend lid of waarnemer?
4. Is hij/zij full-time aan de raad/commissie verbonden? a. ja; b. neen.

5. Waar ligt zijn/haar hoofdfunctie? a. het parlement; b. de departementen van algemeen bestuur en hun diensten en instellingen (te weten –); c. de lagere overheid en/of publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (provincie en/of gewest, gemeente, waterschap of veenpolder, publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie); d. de rechterlijke macht; e. overige organisaties (w.o. ambteloos) (te weten –).
6. Is hij/zij benoemd op grond van: a. een bepaalde deskundigheid; b. zijn/haar hoofdfunctie uit vraag 5; c. uit of namens een organisatie (te weten –).
7. Wat is zijn/haar opleiding? a. academische of m.o. opleiding (rechten, geneeskunde, wiskunde en natuurwetenschappen, letteren, geschiedenis, muziek, theologie en filosofie, economie, sociale wetenschappen, diergeneeskunde, technische wetenschappen, landbouwkundige opleiding, KMA of KIM); b. hogere beroepsopleiding (technische richting, landbouwkundige richting, bedrijfskundige richting, sociaal-pedagogische richting); c. andere opleiding (te weten –).
8. Geslacht? a. man; b. vrouw.
9. Leeftijd? a. jonger dan 30 jaar; b. 30 t/m 39 jaar; c. 40 t/m 49 jaar; d. 50 t/m 59 jaar; e. 60 t/m 69 jaar; f. 70 jaar of ouder.
10. Bezoldiging? a. reis- en/of verblijfkosten; b. per vergadering (vacatiegeld); c. vast salaris (voor lidmaatschap); d. andere wijze; e. geen.

Deelvragenlijst 3

Dit gedeelte van de vragenlijst bestaat uit twee onderdelen:

I. Een aantal pagina's waarin gevraagd wordt naar de titels van de in 1974 schriftelijk uitgebrachte interim- en eindadviezen, welke gericht zijn aan de centrale overheid en handelen over beleid en algemene regelingen.

II. Een aantal formulieren waarin per advies een aantal verdere gegevens worden gevraagd.
Het gaat daarbij om de volgende vragen:

1. Is het advies door de centrale overheid a. gevraagd; b. ongevraagd (door naar vraag 6).
2. Door wie is het advies rechtstreeks gevraagd? a. het parlement; b. de Kroon; c. de regering; d. de bewindsman van –.

3. Was er een formele tijdsduur voor het advies bepaald? a. ja; b. neen (door naar vraag 5).
4. Hoelang was die tijdsduur? a. 1 week of minder; b. 1-2 weken; c. 2 weken - 1 maand; d. 1-2 maanden; e. 2-3 maanden; f. 3-6 maanden; g. 6-9 maanden; h. 9-12 maanden, i. 1-1½ jaar; j. 1½-2 jaar; k. 2-2½ jaar; l. 2½-3 jaar; m. 3 jaar of langer.
5. Heeft de centrale overheid in dezelfde periode ook een ander adviesorgaan advies gevraagd over hetzelfde onderwerp? a. nee; b. onbekend; c. ja (te weten –).
6. Betreft deze adviesaanvraag nader advies over een reeds eerder aan de centrale overheid uitgebracht advies? a. ja, door de raad uitgebracht; b. ja, door een ander adviesorgaan uitgebracht, n.l. –; c. neen.
7. Hebben belanghebbenden en/of deskundigen buiten de raad of zijn onderorganen gelegenheid gehad hun mening over het advies te geven? a. door een hoorzitting; b. door een formele inspraakprocedure; c. door een enquête; d. neen.
8. Heeft de raad/commissie of een delegatie daarvan tijdens de voorbereiding van het advies een gesprek gehad met een parlementscommissie? a. ja; b. neen.
9. Is het advies van de raad/commissie voorbereid door een commissie waarvan ook niet-raads-/commissieleden deel uitmaakten? a. ja; b. neen.
10. Waarover is het advies uitgebracht? a. inzake een wets-amvb ontwerp; b. inzake een voorontwerp van wet; c. inzake een nota, plan, brief, circulaire; d. inzake een ander onderwerp.
11. Aan wie is het advies rechtstreeks uitgebracht? a. het parlement; b. de Kroon; c. de regering (kabinet); d. de bewindsman van –.
12. Is het advies eenstemmig uitgebracht? a. ja; b. neen.
13. Was het advies of waren de conclusies openbaar of openbaar gemaakt? a. ja; b. neen.
14. Heeft de centrale overheid het uitgebrachte advies voor nader advies toegezonden aan een ander adviesorgaan van de centrale overheid? a. ja, te weten –; b. neen.
15. Wat was de tijdsduur van de adviesvoorbereiding? a. 1 week of minder; b. 1-2 weken; c. 2 weken-1 maand; d. 1 maand-2 maanden; e. 2-3 maanden; f. 3-6 maanden; g. 6-9 maanden;

h. 9-12 maanden; i. 1-1½ jaar; j. 1½-2 jaar; k. 2-2½ jaar;
l. 2½-3 jaar; m. 3 jaar of langer.

Vragenlijst zelfstandig adviserende onderorganen

Deelvragenlijst 1 wijkt op een aantal punten af. Deze zijn hieronder weergegeven. De deelvragenlijsten 2 en 3 zijn identiek.

I. Instelling

1. Hoe is de commissie ingesteld? a. door de centrale overheid; b. door de raad/commissie waarvan zij deel uitmaakt.
2. In welk jaar is de commissie ingesteld?

II. Formele taken

1. De formele taak van de commissie omvat het adviseren inzake beleid en algemene regelingen aan de centrale overheid. Omvat de taak van de commissie daarnaast het voorbereiden van adviezen die formeel door de raad/commissie waarvan zij deel uitmaakt worden uitgebracht? a. ja; b. neen.
2. Op welk(e) onderwerp(en) c.q. beleidsterrein(en) heeft de formele adviestaak betrekking?
3. Kan de centrale overheid formeel rechtstreeks adviesaanvragen richten aan de commissie? a. ja; b. neen.
4. Kan de commissie formeel uit eigen beweging rechtstreeks advies geven aan de centrale overheid? a. ja; b. neen.
5. Kan de commissie formeel bindende adviezen uitbrengen? a. ja; b. neen.

III. Samenstelling en benoeming

Vragen III 1-5 identiek

6. Wie benoemt formeel de gewone leden uit of namens organisaties? a. de Kroon; b. de verantwoordelijke minister(s)/staatssecretaris(sen); c. de commissie zelf; d. de raad/commissie waarvan deel wordt uitgemaakt; e. de bij vraag 4 genoemde organisaties; f. anderen, n.l. –; g. geen bepalingen.

7. Wie draagt formeel de gewone leden uit of namens organisaties voor benoeming voor? a. de verantwoordelijke minister(s)/staatssecretaris(sen); b. de commissie zelf; c. de raad/commissie waarvan deel wordt uitgemaakt; d. de bij vraag 4 genoemde organisaties; e. anderen, n.l. –; f. geen bepalingen.
8. Verschillen de bepalingen inzake het lidmaatschap van gewone leden van die van de raad/commissie waarvan de commissie deel uitmaakt? a. ja; b. neen.
9. Is voor de commissie formeel het minimum en/of maximum aantal gewone leden bepaald? a. ja, het minimum n.l. – leden; b. ja, het maximum n.l. – leden; c. beide; d. neen.
10. Bestaan voor de commissie formele bepalingen met betrekking tot de zittingsduur van gewone leden? a. ja, n.l. – jaren; b. neen.
11. Zijn er formele bepalingen inzake de herbenoeming van de voorzitter? a. ja; b. neen. Zijn er formele bepalingen inzake de herbenoeming van de secretaris? a. ja; b. neen.
12. Zijn er formele bepalingen inzake het lidmaatschap van andere dan gewone leden? a. ja, het betreft ambtenaren van de centrale overheid; b. ja, het betreft niet-ambtenaren; c. neen; d. niet van toepassing (geen andere dan gewone leden ofwel geen bepalingen).
13. Zijn er formele bepalingen ten aanzien van de benoeming en/of de voordracht tot benoeming van de voorzitter van de commissie? Benoeming: a. ja; b. neen.
14. Bestaan ten aanzien van de voorzitter en/of gewone leden van de commissie formele bepalingen met betrekking tot personele unies met andere raden/commissies dan die waarvan men deel uitmaakt? Voorzitter: a. ja; b. neen. Gewone leden: a. ja; b. neen.
15. Wie benoemt formeel de voorzitter van commissie? a. de Kroon; b. de verantwoordelijke minister(s)/staatssecretaris(sen); c. de commissie zelf; d. de raad/commissie waarvan deel wordt uitgemaakt; e. ander(en), n.l. –; f. geen bepalingen.
16. Wie draagt formeel de voorzitter van de commissie voor benoeming voor? a. de verantwoordelijke minister(s)/staatssecretaris(sen); b. de commissie zelf; c. de raad/commissie waarvan deel wordt uitgemaakt; d. ander(en), n.l. –; e. geen bepalingen.
17. Zijn er formele bepalingen inzake wijze van benoeming van de (algemeen) secretaris van de commissie? a. ja; b. neen.

18. Wie benoemt de (algemeen) secretaris van de commissie? a. de Kroon; b. de verantwoordelijke minister(s)/staatssecretaris(sen); c. de commissie; d. de raad/commissie waarvan deel wordt uitgemaakt; e. andere(en), n.l. –; f. geen bepalingen.
19. Zijn er nog overige bepalingen inzake samenstelling en benoeming? a. ja; b. neen.
20. Indien ja, welke bepalingen zijn dit?

IV. Werkwijze

Vragen IV 1, 3-7, identiek.

2. Zijn daarnaast nadere regels gesteld met betrekking tot de interne werkwijze van de commissie? a. ja, door de commissie zelf; b. ja, door de commissie zelf onder goedkeuring van de raad/commissie waarvan deel wordt uitgemaakt en/of de centrale overheid; c. ja, door de raad/commissie waarvan deel wordt uitgemaakt (al dan niet onder goedkeuring van de centrale overheid); d. ja, door de centrale overheid; e. neen.

V. Secretariaat en Financiën

1. Heeft de commissie formeel een eigen secretariaat? a. ja; b. neen.
2. Bestaat het secretariaat uit personen die door de centrale overheid uit de departementen zijn toegevoegd? a. ja; b. neen.
3. Wat is volgens de begroting 1975 de personele omvang van het secretariaat van de commissie (aantal formatieplaatsen)? (algemeen) secretaris(sen) –, overige secretaris(sen) –; administratief en huishoudelijk personeel –; wetenschappelijk stafpersoneel –; totaal aantal personen secretariaat –.

VI. Jaarverslagen

Vragen VI 2-7, identiek.

1. Bestaat er voor de commissie formeel een verplichting tot het uitbrengen van een 'jaarverslag'? a. ja, afzonderlijk; b. ja, als

onderdeel van dat van de raad/commissie waarvan deel wordt uitgemaakt; c. neen.

VII. Adviezen

Vragen VII 1-9, identiek.

VIII. Onderorganen

Vragen VIII 1-5, identiek.

BIJLAGE II

Noten bij de parlementaire discussie over adviesorganen

1. o.a. 31-32, 2e K, nr. 290, VV pag. 1
   33-34, 1e K, begr. HS I, VV pag. 12
   56-57, 1e K, begr. algemene beschouwingen, VV pag. 2
   56-57, 1e K, H pag. 3186
   56-57, 1é K, H pag. 3275
   56-57, 1e K, N 65, pag. 9
2. 31-32, 1e K, H pag. 460
3. o.a. 55-56, 2e K, H pag. 3225
   56-57, 2e K, H pag. 2331
   56-57, 1e K, N 65, pag. 2
   56-57, 1e K, N 65A, pag. 2
   56-57, 1e K, H pag. 93
4. 56-57, 1e K, N 93, pag. 3
5. 56-57, 1e K, N 55, pag. 3
6. 71-72, 1e K, H pag. 332
7. o.a. 69-70, 2e K, H pag. 759
   69-70, 2e K, H pag. 1534
8. 31-32, 1e K, begr. HS I, M.v.A. pag. 27
9. 56-57, 1e K, begr. algemene beschouwingen, M.v.A. pag. 3
10. 56-57, 1e K, N 64, pag. 2
11. o.a. 69-70, 2e K, H pag. 2187
    71-72, 2e K, H pag. 572
    71-72, 2e K, H pag. 1856
12. 69-70, 2e K, H pag. 759
13. o.a. 56-57, begr. SoZa, M.v.A. pag. 15
    57-58, 2e K, H 3356, 3357, 3369
14. 69-70, 2e K, H pag. 683
15. o.a. 69-70, 1e K, begr. HS XII, M.v.A. pag. 10, 11
    69-70, 2e K, H pag. 2187
    71-72, 2e K, nr. 11954, M.v.T.
    71-72, 1e K, H pag. 949
16. 57-58, 1e K, H pag. 105
17. 71-72, 1e K, H pag. 356-357
18. 70-71, 2e K, aanhangsel pag. 1203
19. o.a. 31-32, 1e K, begr. HS I, VV pag. 9

57-58, 1e K, H pag. 178
69-70, 2e K, H pag. 482-484, 510-511, 601-603

20. o.a. 31-32, 2e K, begr. HS VI, VV pag. 6
57-58, 1e K, H pag. 178
56-57, 2e K, begr. HS VII, VV pag. 7
71-72, 2e K, aanhangsel pag. 11812

21. o.a. 30-31, 2e K, begr. HS IX, VV pag. 36
31-32, 2e K, begr. HS IX, VV pag. 18
32-33, 2e K, begr. HS IX, VV pag. 8
69-70, 2e K, H pag. 683

22. 57-58, 2e K, H pag. 225

23. o.a. 30-31, 2e K, begr. HS IX, VV 2
31-32, 1e K, H pag. 449-450, 469
31-32, 1e K, H pag. 627.666
31-32, 2e K, begr. HS IX, VV pag. 7, H pag. 690.704
32-33, 1e K, H pag. 328, 329
32-33, 2e K, begr. HS IX, VV pag. 3, H pag. 1131, 1136, 1138, 1140, 1145, 1153
32-33, 2e K, begr. HS IX, VV pag. 12, H pag. 1139, 1144, 1153
33-34, 2e K, H pag. 213
34-35, K, Indische begr., VV pag. 7, M.v.A. pag. 4
55-56, 1e K, H pag. 3158-3159
55-56, 2e K, begr. HS X, VV pag. 18
55-56, 2e K, H pag. 2481
55-56, 2e K, H pag. 3501
56-57, 1e K, H pag. 3175
56-57, 2e K, begr. HS XII A, VV 9
56-57, 2e K, H pag. 2228, 2293, 2339, 2340
56-57, 2e K, H pag. 3009
56-57, 2e K, H pag. 3575
57-58, 2e K, begr. HS VIII A, VV pag. 5, 6
69-70, 2e K, begr. HS VIII, pag. 17
69-70, 2e K, H pag. 1885
69-70, 2e K, H pag. 2442
70-71, 2e K, H pag. 1923-1924
70-71, 2e K, H pag. 2165
71-72, 2e K, aanhangsel pag. 11813

24. o.a. 33-34, 2e K, begr. HS I, VV pag. 2, 3, 14
57-58, 2e K, begr. HS IV, VV pag. 11

69-70, 2e K, H pag. 1463
69-70, 2e K, H pag. 10458
25. 32-33, 2e K, begr. HS I VV pag. 18, H pag. 340
26. o.a. 31-32, 1e K, begr. HS I, VV pag. 16
33-34, 1e K, begr. HS I, VV pag. 12
55-56, 1e K, H pag. 3186
56-57, 2e K, H pag. 2493
69-70, 2e K, H pag. 683
27. o.a. 55-56, 2e K, begr. HS IX A, VV pag. 1, 2
57-58, 2e K, begr. H pag. 2356, 2357
69-70, 2e K, nr. 10331, VV
70-71, 1e K, H pag. 579-580
71-72, 2e K, H pag. 1723-1724
71-72, 2e K, aanhangsel pag. 2513
28. o.a. 33-34, 2e K, nr. 244, M.v.A. pag. 1
70-71, 1e K, H pag. 579-580
70-71, 2e K, H pag. 2167
29. o.a. 31-32, 1e K, H pag. 731
31-32, 2e K, nr. 290, VV pag. 1
56-57, 1e K, begr. Verkeer & Waterstaat, VV pag. 2
70-71, 2e K, H pag. 1923-1924
30. 34-35, 2e K, begr. HS X, VV 10
31. o.a. 70-71, 2e K, H pag. 2233, 2242
71-72, 2e K, H pag. 1296
32. 70-71, 2e K, aanhangsel pag. 1629
33. 71-72, 2e K, H pag. 1294
34. o.a. 31-32, 1e K, H pag. 449, 450, 460, 469
31-32, 1e K, H pag. 627, 666
32-33, 2e K, begr. HS VII B, VV pag. 14
35. 31-32, 1e K, H pag. 731-733
36. o.a. 55-56, 2e K, begr. HS VI, VV pag. 5
56-57, 1e K, N 65, pag. 12
56-57, 2e K, H pag. 2351
56-57, 2e K, H pag. 2354
56-57, 2e K, H pag. 3293
56-57, begroting PTT, M.v.A.
57-58, 2e K, begr. HS IX B, VV 13, 16
70-71, 2e K, aanhangsel pag. 2131
70-71, 2e K, H pag. 1923-1924

71-72, 2e K, aanhangsel pag. 2513
37. 56-57, 1e K, N 52, pag. 16, 17
38. o.a. 57-58, 1e K, N 75, pag. 4
57-58, 1e K, H pag. 2128
69-70, 1e K, H pag. 760
71-72, 1e K, H pag. 332
39. o.a. 57-58, 2e K, H pag. 3203
40. o.a. 31-32, 2e K, nr. 290, M.v.A., pag. 2
57-58, 2e K, H pag. 2095
41. 1969-1970, 2e K, begr. HS XIII
42. 31-32, 2e K, H pag. 1309, 1320
43. 69-70, 2e K, aanhangsel pag. 2771
44. 71-72, 1e K, H pag. 332
45. o.a. 30-31, 1e K, begr. HS VII B, VV pag. 10
31-32, 2e K, H pag. 673
32-33, 2e K, H pag. 1131
32-33, 2e K, H pag. 1145
33-34, 2e K, H pag. 2205
34-35, 2e K, Indische begr. VV pag. 20
55-56, 1e K, N 175, pag. 8
56-57, 1e K, begr. HS V, VV pag. 7
56-57, 1e K, N 65, pag. 2
56-57, 2e K, H pag. 3300
56-57, 2e K, H pag. 3011, 3012, 3022
57-58, 1e K, N 87, pag. 2
69-70, 2e K, H pag. 1826. 1827
70-71, 2e K, H pag. 879
71-72, 1e K, H pag. 25
71-72, 2e K, H pag. 373
71-72, 2e K aanhangsel pag. 2837
46. o.a. 55-56, 2e K, H pag. 3637
56-57, 2e K, begr. HS XII, M.v.A. pag. 27
47. 56-57, 2e K, H pag. 2351
48. o.a. 31-32, 2e K, nr. 290, VV pag. 6
31-32, 2e K, H 1209, 1022
32-33, 2e K, begr. HS V, VV pag. 25
33-34, 2e K, begr. HS VI, VV pag. 23, H pag. 1134-1136
33-34, 2e K, begr. HS VI, VV pag. 6
49. 33-34, 1e K, begr. HS I, M.v.A. bijlage stuk 83B

50. o.a. 55-56, 2e K, begr. HS VI, VV pag. 1
    57-58, 2e K, begr. HS VII, VV pag. 22
    57-58, 2e K, begr. HS XIIA, VV pag. 10
    69-70, 2e K, N 87, 88, 92
51. o.a. 57-58, 2e K, H pag. 2151
    57-58, 2e K, begr. HS XII, VV pag. 24
    71-72, 1e K, H pag. 298
    71-72, 1e K, H pag. 483
    71-72, 1e K, H pag. 584, 593
    71-72, 2e K, aanhangsel pag. 3387
52. 69-70, 2e K, nr. 10331 VV
    71-72, 1e K, H pag. 412-422, 447-448
53. o.a. 69-70, 2e K, begr. HS XIII, No. 21
    69-70, 2e K, aanhangsel pag. 537
    71-72, 2e K, nr. 11954
54. 31-32, 2e K, nr. 290, VV pag. 8
    34-35, 2e K, begr. HS X, VV pag. 16
55. 32-33, 2e K, begr. HS I, VV pag. 13
56. o.a. 55-56, 1e K, H pag. 3167
    56-57, 2e K, begr. HS X, VV pag. 1, 2
    56-57, 2e K, H pag. 2181-2182
    56-57, 2e K, H pag. 3316
    57-58, 2e K, H pag. 2151
    57-58, 2e K, H pag. 3356-3357
57. 56-57, 2e K, aanhangsel pag. 65
58. 57-58, 2e K, H pag. 226
59. 57-58, 2e K, aanhangsel pag. 57
60. motie d.d. 1 oktober 1958
61. brief d.d. 20 september 1960
62. o.a. 69-70, 2e K, nr. 10331, VV
    69-70, 2e K, H pag. 1479
    69-70, 2e K, aanhangsel pag. 1449
    69-70, 2e K, aanhangsel pag. 1593
    70-71, 2e K, H pag. 2165
    70-71, 2e K, aanhangsel pag. 439
    70-71, 2e K, aanhangsel pag. 1079
    70-71, 2e K, aanhangsel pag. 1629
    71-72, 1e K, H pag. 333
    71-72, 1e K, H pag. 584
    71-72, 2e K, aanhangsel pag. 1059
63. 74-75, 2e K, nr. 13418

BIJLAGE III

Tabellen bij Hoofdstuk III Beeld van externe adviesorganen

Inhoud bijlage III:

Tabel 1. Adviesorganen, gerangschikt naar departement van instelling, naar diverse variabelen (a-o)
a. Absolute aantallen
b. Datum van instelling
c. Taken
d. Wijze van instelling
e. Aantal leden
f. Aantal permanente onderorganen
g. Hoofdfunctie van de leden
h. Aantal adviezen
i. Aantal departementale vertegenwoordigers
j. Aantal cooördinatiepunten tussen departementen
k. Gemeentelijke vertegenwoordiging
l. Provinciale/gewestelijke vertegenwoordiging
m. Deelname parlementsleden
n. Deelname personen met hoofdfunctie bij maatschappelijke organisaties
o. Hoofdfunctie van leden bij maatschappelijke organisaties, indien benoemd op persoonlijke titel

Tabel 2. Adviesorganen, gerangschikt naar datum van instelling, naar diverse variabelen (a-h)
a. Absolute aantallen
b. Taken
c. Wijze van instelling
d. Omvang hoofdorgaan
e. Hoedanigheid van lidmaatschap van ambtenaren
f. Mate van ambtelijkheid
g. Gemeentelijke en provinciale vertegenwoordiging
h. Vertegenwoordigend karakter

Tabel 3. Adviesorganen, gerangschikt naar taak, naar diverse variabelen (a-c)
a. Absolute aantallen
b. Wijze van instelling

c. Mate van ambtelijkheid

Tabel 4. Adviesorganen, gerangschikt naar omvang, naar diverse variabelen (a-e)
   a. Absolute aantallen
   b. Aanwezigheid van een dagelijks bestuur
   c. Omvang secretariaat
   d. Aantal permanente onderorganen
   e. Aantal adviezen

Tabel 5. Adviesorganen, gerangschikt naar mate van ambtelijkheid, naar diverse variabelen (a-d)
   a. Absolute aantallen
   b. Wijze van instelling
   c. Verplichting tot jaarverslag
   d. Uitbrengen jaarverslag

Tabel 6. Adviesorganen, gerangschikt naar vertegenwoordigend karakter, naar diverse variabelen (a-g)
   a. Absolute aantallen
   b. Mate van ambtelijkheid
   c. Wijze van instelling
   d. Inspraak procedure
   e. Openbaarheid adviezen
   f. Verplichting tot jaarverslag
   g. Uitbrengen jaarverslag

Tabel 7. Mate van regelgeving van het adviesorgaan, naar diverse variabelen (a-f)
   a. Absolute aantallen
   b. Datum van instelling
   c. Taak
   d. Wijze van instelling
   e. Omvang
   f. Mate van ambtelijkheid

Tabel 8. Mate van zelfstandigheid van het adviesorgaan, naar diverse variabelen (a-d)
   a. Absolute aantallen
   b. Datum van instelling
   c. Taak
   d. Wijze van instelling

Tabel 9. Het al dan niet gevraagd zijn van adviezen, naar diverse variabelen (a-b)

a. Onderwerp
b. Openbaarheid

Tabel 10. Maatschappelijke organisaties, naar diverse variabelen (a-b)
a. Spreiding van de leden over de verschillende adviesorganen, ingedeeld naar departement
b. Aantal vertegenwoordigende leden per organisatie

Tabel 11. Permanente onderorganen naar omvang en samenstelling
Tabel 12. Opleiding van de leden van adviesorganen
Tabel 13. Leeftijd van de leden van adviesorganen
Tabel 14. Bezoldiging/onkostenvergoeding van de leden van adviesorganen
Tabel 15. Provincie waarin de woonplaats van de leden van adviesorganen ligt
Tabel 16. Adviesorganen naar aantal permanente onderorganen
Tabel 17. Adviesorganen naar omvang secretariaat
Tabel 18. Omvang secretariaat van adviesorganen, naar diverse variabelen
Tabel 19. Adviesorganen naar aantal vergaderingen
Tabel 20. Leden van adviesorganen, gerangschikt naar hoofdfunctie en naar hoedanigheid van lidmaatschap
Tabel 21. Aantallen adviezen en adviesaanvragen van adviesorganen
Tabel 22. Vertegenwoordiging van lagere overheden in adviesorganen
Tabel 23. Deelname van gemeenten en provincies/gewesten aan adviesorganen
Tabel 24. Dubbellidmaatschappen
Tabel 25. Binnendepartementale centraliteit van adviesorganen
Tabel 26. Buitendepartementale centraliteit van adviesorganen
Tabel 27. Het onderwerp van de adviezen naar de openbaarheid
Tabel 28. De voorbereidingstijd van de adviezen, naar de openbaarheid
Tabel 29. De eenstemmigheid van de adviezen, naar de openbaarheid
Tabel 30. Parlementsleden in externe adviesorganen

Tabel 1. Adviesorganen, gerangschikt naar departement van instelling, naar diverse variabelen (a)

Departement	*a. Aantal adviesorganen*		
	Aantal adviesorganen	*Aantal zelfstandig adviserende onderorganen*	*Totaal*
Algemene Zaken (AZ)	3	—	3
Buitenlandse Zaken (BZ)	9	—	9
Justitie (J)	9	3	12
Binnenlandse Zaken (BI)	26	—	26
Onderwijs en Wetenschappen (OW)	60	—	60
Financiën (F)	14	—	14
Defensie (D)	10	—	10
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VR)	10	1	10
Verkeer en Waterstaat (VW)	27	—	27
Economische Zaken (EZ)	22	—	22
Landbouw en Visserij (LV)	32	—	32
Sociale Zaken (SZ)	18	—	18
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM)	42	6	48
Volksgezondheid en Milieuhygiëne (VM)	33	3	36
(Hoge Colleges van Staat + Hoge Raad (HC) *	4	—	4
(Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) *	49	21	70
Totaal	368	34	402

* Deze categorieën zijn niet als adviesorganen aan één departement toe te delen.

Tabel 1 vervolg (b, c)

Departement	b. Datum van instelling						c. Taken		
	tot 1925 (in %)	1925 - 1944 (in %)	1945 - 1954 (in %)	1955 - 1964 (in %)	1965 - 1975 (in %)	N	Zuiver beleids-adviserend (in %)	Tevens andere taken (in %)	N
AZ	—	—	33	—	67	3	33	67	3
BZ	11	—	11	—	78	9	67	33	9
J	22	—	11	33	34	9	56	44	9
BI	4	4	27	15	50	26	62	38	26
OW	7	3	3	8	79	60	28	72	60
F	7	21	29	14	29	14	50	50	14
D	—	10	40	10	40	10	70	30	10
VR	—	—	10	50	40	10	40	60	10
VW	—	22	15	33	30	27	41	59	27
EZ	5	9	14	14	58	22	41	59	22
LV	3	3	41	13	40	32	60	40	32
SZ	—	17	17	33	33	18	50	50	18
CRM	2	21	2	21	54	42	43	57	42
VM	6	6	15	18	55	33	61	39	33
(HC)	75	25	—	—	—	4	—	100	4
(PBO)	—	—	43	55	2	49	—	100	49
Totaal	6	6	22	24	42	368	40	60	368

Tabel 1 vervolg (d, e, f)

Departement	d. Wijze van instelling					e. Aantal leden			f. Aantal permanente onderorganen		
	Wet (in %)	KB (in %)	Beschikking (in %)	Anderszins (in %)	N	Totaal (inclusief zelfstandig adviserende onderorganen)	Gemiddeld per adviesorgaan	N	Totaal	Gemiddeld per adviesorgaan	N
AZ	—	33	33	34	3	73	24	3	3	1,0	3
BZ	—	11	67	22	9	218	24	9	5	0,6	9
J	78	22	—	—	9	145	12	12	14	1,6	9
BI	15	35	35	15	26	290	11	26	33	1,3	26
OW	22	15	46	17	60	1670	28	60	166	2,8	60
F	43	15	21	21	14	145	10	14	2	0,1	14
D	20	10	60	10	10	218	22	10	8	0,8	10
VR	40	20	30	10	10	217	20	11	22	2,2	10
VW	30	15	36	19	27	363	13	27	52	1,9	27
EZ	22	5	45	28	22	508	23	22	26	1,2	22
LV	50	—	47	3	32	436	14	32	18	0,6	32
SZ	5	6	50	39	18	218	12	18	39	2,2	18
CRM	38	2	55	5	42	508	11	48	40	1,0	42
VM	55	9	22	14	33	944	26	36	71	2,2	33
(HC)	75	0	0	25	4	73	18	4	3	0,8	4
(PBO)	82	18	0	0	49	1234	18	70	211	4,3	49
Totaal	39	12	34	15	368	7260	18	402	713	1,9	368

Tabel 1 vervolg (g)

Departement	g. Hoofdfunctie van leden van adviesorganen								
	Departement (in %)	Lagere overheid (prov., gem., gew., watersch., veenpolder (in %)	PBO (in %)	Parlement (in %)	Rechterlijke macht (in %)	Maatschappelijke organisaties (w.o. universiteiten) (in %)	Adviesorganen (in %)	Vrije beroepen, ambteloos (in %)	N
AZ	65	—	—	—	—	20	13	2	73
BZ	16	1	—	3	3	69	4	4	218
J	17	4	—	—	18	40	4	17	145
BI	49	21	—	2	—	27	1	—	290
OW	21	2	—	1	—	61	4	11	1670
F	30	7	2	—	—	56	3	2	145
D	48	2	—	5	1	30	6	8	218
VR	37	13	1	3	—	42	3	1	217
VW	44	11	—	1	—	39	1	4	363
EZ	37	7	2	—	—	46	2	6	508
LV	37	5	6	1	—	51	—	—	436
SZ	27	3	1	—	1	60	4	4	218
CRM	23	8	—	3	—	45	4	17	508
VM	29	5	—	1	—	61	2	2	944
(HC)	4	—	—	—	4	90	—	2	73
(PBO)	23	1	1	1	—	72	2	—	1234
Totaal	28	5	1	1	1	56	3	5	7260

Tabel 1 vervolg (h, i)

	h. Aantal adviezen			*i. Aantal departementale vertegenwoordigers*		
Departement	*Totaal*	*Gemiddeld per adviesorgaan*	*N*	*van 'eigen' departement (x)*	*Van 'ander' departement (y)*	*x / y*
AZ	2	1	3	2	38	0,1
BZ	11	1	9	17	20	0,9
J	19	2	12	13	10	1,3
BI	72	3	26	69	80	0,9
OW	208	3	60	217	104	2,1
F	33	2	14	23	22	1,0
D	13	1	10	62	20	3,1
VR	44	4	11	21	51	0,4
VW	55	2	27	68	69	1,0
EZ	36	2	22	68	101	0,7
LV	51	2	32	100	41	2,4
SZ	57	3	18	44	26	1,7
CRM	79	2	48	54	58	0,9
VM	204	6	36	108	138	0,8
(HC)	712	184	4	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
(PBO)	222	3	70	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	1818	5	402	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Tabel 1 vervolg (j)

	*j. Aantal coördinatiepunten * tussen departementen via vertegenwoordigers in externe adviesorganen*													
Depart.	*AZ*	*BZ*	*J*	*BI*	*OW*	*F*	*D*	*VR*	*VW*	*EZ*	*LV*	*SZ*	*CRM*	*VM*
AZ	—	4	3	4	5	8	5	6	7	10	10	9	6	5
BZ	4	—	6	8	11	8	12	7	11	15	11	12	10	11
J	3	6	—	8	11	10	7	4	8	10	6	8	10	11
BI	4	8	8	—	27	26	22	15	17	21	15	22	16	12
OW	5	11	11	27	—	21	22	18	21	24	27	32	29	37
F	8	8	10	26	21	—	14	16	24	31	26	23	18	17
D	5	12	7	22	22	14	—	14	19	19	14	16	10	14
VR	6	7	4	15	18	16	14	—	29	27	20	20	21	20
VW	7	11	8	17	21	24	19	29	—	36	32	25	24	24
EZ	10	15	10	21	24	31	19	27	36	—	65	59	23	38
LV	10	11	6	15	27	26	14	20	32	65	—	61	25	39
SZ	9	12	8	22	32	23	16	20	25	59	61	—	21	34
CRM	6	10	10	16	29	18	10	21	24	23	25	21	—	33
VM	5	11	11	12	37	17	14	20	24	38	39	34	33	—
(HC)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
(PBO)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	82	126	102	213	285	242	188	217	277	378	351	342	246	295

* Indien in een adviesorgaan meerdere departementen vertegenwoordigd zijn (bijvoorbeeld a, b en c) dan wordt gesteld dat hierdoor een coördinatiepunt is geschapen tussen de departementen a en b, a en c, en b en c.

Tabel 1 vervolg (k, l)

Departement	k. Gemeentelijke vertegenwoordiging					l. Provinciale / gewestelijke vertegenwoordiging				
	Aantal directe * vertegenwoordigers	Aantal VNG vertegenwoordigers	Totaal aantal vertegenwoordigers	Totaal (in %) van ledental	N	Aantal directe * vertegenwoordigers	Aantal IPO vertegenwoordigers	Totaal aantal vertegenwoordigers	Totaal (in %) van ledental	N
AZ	—	—	—	—	73	—	—	—	—	73
BZ	2	—	2	1	218	1	—	1	0,4	218
J	6	—	6	4	145	—	—	—	—	145
BI	46	13	59	20	290	17	3	20	7	290
OW	22	2	24	1	1670	6	—	6	0,4	1670
F	9	1	10	7	145	2	—	2	1	145
D	4	—	4	2	218	1	—	1	0,4	218
VR	18	5	23	11	217	7	3	10	5	217
VW	15	3	18	5	363	12	—	12	3	363
EZ	12	2	14	3	508	29	—	29	6	508
LV	13	1	14	3	436	5	—	5	1	436
SZ	7	2	9	4	218	—	—	—	—	218
CRM	25	6	31	6	508	14	—	14	3	508
VM	24	8	32	3	944	18	9	27	3	944
(HC)	—	—	—	—	73	—	—	—	—	73
(PBO)	—	—	—	—	1234	—	—	—	—	1234
Totaal	203	43	246	3	7260	112	15	127	2	7260

* Van directe representatie wordt gesproken indien één bepaalde gemeente / provincie / gewest een vertegenwoordiger in een adviesorgaan heeft.

Tabel 1 vervolg (m, n)

Departement	m. Deelname parlementsleden			n. Deelname personen met hoofdfunctie bij maatsch. organisaties		
	Aantal	Totaal (in % v. h. ledenaantal)	N	Benoemd op persoonlijke titel (in %)	Benoemd namens een organisatie (in %)	N
AZ	—	—	73	100	—	15
BZ	6	3	218	49	51	150
J	—	—	145	84	16	58
BI	4	1	290	10	90	78
OW	14	1	1670	60	40	1019
F	—	—	145	25	75	81
D	11	5	218	19	81	65
VR	6	3	217	28	72	91
VW	4	1	363	19	81	142
EZ	2	0,4	508	21	79	234
LV	5	1	436	9	91	222
SZ	1	0,5	218	38	62	131
CRM	16	3	508	49	51	229
VM	8	1	944	35	65	576
(HC)	—	—	73	100	—	67
(PBO)	14	1	1234	—	100	888
Totaal	90	1	7260	33	67	4046

Tabel 1 vervolg (o)

Departement	o. Hoofdfunctie van leden bij maatschappelijke organisaties, indien benoemd op persoonlijke titel					
	Universiteiten / Hogescholen (in %)	Overige onderwijs-instellingen (in %)	Ondernemingen (in %)	Ziekenhuizen (in %)	Overig (in %)	N
AZ	—	—	20	40	40	15
BZ	59	—	21	—	20	74
J	67	6	10	11	6	49
BI	—	—	75	—	25	8
OW	63	20	6	1	10	611
F	47	—	47	—	6	20
D	54	—	15	—	31	12
VR	56	4	32	—	8	25
VW	59	—	33	—	8	27
EZ	44	—	50	—	6	49
LV	80	—	10	—	10	20
SZ	14	—	82	—	4	50
CRM	51	7	11	1	30	112
VM	39	3	11	39	8	202
(HC)	52	13	21	3	11	67
(PBO)	—	—	—	—	—	—
Totaal	56	11	15	5	13	1341

Tabel 2. Adviesorganen, gerangschikt naar datum van instelling, naar diverse variabelen (a, b)

Datum van instelling	*a. Aantal adviesorganen*	*b. Taken*		
		Zuiver beleids-adviserend (in %)	*Tevens andere taken (in %)*	*N*
Voor 1925	22 (6%)	23	77	22
1925-1944	22 (6%)	41	59	22
1945-1954	81 (22%)	33	67	81
1955-1964	88 (24%)	25	75	88
1965-1975	155 (42%)	54	46	155
Totaal	368 (100%)	40	60	368

Tabel 2 vervolg (c, d)

Datum van instelling	*c. Wijze van instelling*					*d. Omvang hoofdorgaan*	
	Wet (in %)	*KB (in %)*	*Beschikking (in %)*	*Anderszins (in %)*	*N*	*Aantal pers. gemiddeld*	*N*
Voor 1925	41	41	9	9	22	39	22
1925-1944	45	18	28	9	22	16	22
1945-1954	56	7	30	7	81	22	81
1955-1964	58	12	25	5	88	19	88
1965-1975	21	8	47	24	155	17	155
Totaal	39	12	34	15	368	20	368

Tabel 2 vervolg (e, f)

Datum van instelling	e. Hoedanigheid van lidmaatschap van ambtenaren				f. Mate van ambtelijkheid		
	Geen ambtenaren in het adviesorgaan (in %)	Slechts ambtenaren als adv./waarn. lid (in %)	Ambtenaren (tevens gewoon lid) (in %)	N	Minder ambtelijk (0-25% ambtenaren) (in %)	Meer ambtelijk (meer dan 25% ambtenaren) (in %)	N
Voor 1925	27	23	50	22	73	27	22
1925-1944	9	18	73	22	36	64	22
1945-1954	16	31	53	81	49	51	81
1955-1964	15	32	53	88	44	56	88
1965-1975	5	20	75	155	37	63	155
Totaal	10	24	66	368	43	57	368

Tabel 2 vervolg (g, h)

Datum van instelling	g. Gemeentelijke en provinciale vertegenwoordiging					h. Vertegenwoordigend karakter		
	adviesorganen zonder deelname gemeente (in %)	adviesorganen met deelname gemeente (in %)	adviesorganen zonder deelname prov./gewest (in %)	adviesorganen met deelname prov./gewest (in %)	N	minder vertegenwoordigend (0-50% vertegenwoordigende leden) (in %)	meer vertegenwoordigend (meer dan 50% vertegenwoordigende leden) (in %)	N
Voor 1925	77	23	91	9	22	56	44	22
1925-1944	73	27	100	—	22	69	31	22
1945-1954	74	26	86	14	81	30	70	81
1955-1964	69	31	92	8	88	28	72	88
1965-1975	67	33	76	24	155	39	61	155
Totaal	70	30	85	15	368	36	64	368

Tabel 3. Adviesorganen, gerangschikt naar taak, naar diverse variabelen (a, b)

Taak	a. Aantal adviesorganen	b. Wijze van instelling				
		Wet (in %)	KB (in %)	Beschikking (in %)	Anderszins (in %)	N
Zuiver beleidsadviserend	147 (40%)	28	11	49	12	147
Tevens overige taken	221 (60%)	46	13	25	16	221
Totaal	368 (100%)	39	12	34	15	368

Tabel 3 vervolg (c)

Taak	c. Mate van ambtelijkheid		
	Minder ambtelijk (0-25% ambtenaren) (in %)	Meer ambtelijk (meer dan 25% ambtenaren) (in %)	N
Zuiver beleidsadviserend	35	65	147
Tevens overige taken	50	50	221
Totaal	44	56	368

Tabel 4. Adviesorganen, gerangschikt naar omvang, naar diverse variabelen (a, b, c, d, e)

Personele omvang adviesorgaan	*a. Aantal adviesorganen*	*b. Aanwezigheid v. e. dagelijks bestuur*			*c. Omvang secretariaat*		*d. Aantal perm. onderorganen*		*e. Aantal adviezen 1974*	
		Wel een dagelijks bestuur (in %)	*Geen dagelijks bestuur (in %)*	*N*	*Gemiddelde omvang (personen)*	*N*	*Gemidd. aantal permanente onderorganen*	*N*	*Gemidd. aantal adviezen 1974*	*N*
1-5 personen	33 (9%)	0	100	33	7	33	0,6	33	7	33
6-10 personen	59 (16%)	5	95	59	3	59	0,2	59	1	59
11-15 personen	86 (23%)	13	87	86	6	86	0,7	86	2	86
16-20 personen	70 (19%)	21	79	70	15	70	1,4	70	5	70
21-25 personen	37 (10%)	32	68	37	23	37	2,3	37	5	37
26-30 personen	29 (8%)	67	33	29	21	29	3,6	29	6	29
31-40 personen	33 (9%)	52	48	33	32	33	3,7	33	5	33
41-50 personen	11 (3%)	64	36	11	61	11	6,9	11	8	11
51-75 personen	17 (2%)	71	29	7	13	7	4,8	7	14	7
meer dan 75 personen	3 (1%)	67	33	3	44	3	14,7	3	126	3
Totaal	368 (100%)	25	75	368	15	368	1,9	368	5	368

Tabel 5. Adviesorganen, gerangschikt naar mate van ambtelijkheid, naar diverse variabelen (a)

Mate van ambtelijkheid	*a. Aantal adviesorganen*
aantal ambtenaren = 0%	37 (10%) verder te noemen: minder ambtelijke adviesorganen
0% < aantal ambtenaren <25%	125 (34%) verder te noemen: minder ambtelijke adviesorganen
25% < aantal ambtenaren <50%	114 (31%) verder te noemen: meer ambtelijke adviesorganen
aantal ambtenaren ⩾50%	92 (25%) verder te noemen: meer ambtelijke adviesorganen
Totaal	368 (100%)

Tabel 5 vervolg (b)

Mate van ambtelijkheid	*b. Wijze van instelling*				
	Wet (in %)	*KB (in %)*	*Beschikking (in %)*	*Anderszins (in %)*	*N*
Minder ambtelijk (0-25% ambtenaren)	48	12	30	10	162
Meer ambtelijk (meer dan 25% ambtenaren)	33	12	37	18	206
Totaal	39	12	34	15	368

Tabel 5 vervolg (c, d)

Mate van ambtelijkheid	*c. Verplichting tot jaarverslag*			*d. Uitbrengen jaarverslag over 1974*			
	Wel verplichting (in %)	*Geen verplichting (in %)*		*Geen jaarverslag 1974 (in %)*	*Openbaar jaarverslag 1974 (in %)*	*Niet-openbaar jaarverslag 1974 (in %)*	*N*
Minder ambtelijk (0-25% ambtenaren)	56	44	162	37	52	11	162
Meer ambtelijk (meer dan 25% ambtenaren)	27	73	206	61	25	14	206
Totaal	39	61	368	51	37	12	368

Tabel 6. Adviesorganen, gerangschikt naar vertegenwoordigend karakter, naar diverse variabelen (a)

Vertegenwoordigend karakter	*a. Aantal adviesorganen*
Aantal vertegenwoordigende leden = 0%	70 (19%) verder te noemen: minder vertegenwoordigende adviesorganen
0% < aantal vertegenwoordigende leden < 25%	33 (9%) verder te noemen: minder vertegenwoordigende adviesorganen
25% < aantal vertegenwoordigende leden < 50%	29 (8%) verder te noemen: minder vertegenwoordigende adviesorganen
50% < aantal vertegenwoordigende leden < 75%	33 (9%) verder te noemen: meer vertegenwoordigende adviesorganen
75% < aantal vertegenwoordigende leden <100%	70 (19%) verder te noemen: meer vertegenwoordigende adviesorganen
Aantal vertegenwoordigende leden >100%	133 (36%) verder te noemen: meer vertegenwoordigende adviesorganen
Totaal	368 (100%)

Tabel 6 vervolg (b, c)

Vertegenwoordigend karakter	*b. Mate van ambtelijkheid*			*c. Wijze van instelling*				
	Minder ambtelijk (0-25% ambt.) (in %)	*Meer ambtelijk (meer dan 25% ambt.) (in %)*	N	*Wet (in %)*	*KB (in %)*	*Beschikking (in %)*	*Anderszins (in %)*	N
Minder vertegenwoordigend (0- 50% vert. leden)	51	49	132	34	12	41	13	132
Meer vertegenwoordigend (50-100% vert. leden)	41	59	236	43	12	29	16	236
Totaal	44	56	368	39	12	34	15	368

Tabel 6 vervolg (d, e)

Vertegenwoordigend karakter	*d. Inspraakprocedure*		*e. Openbaarheid adviezen*				
	Wel inspraak gehouden bij beleidsadviezen 1974 (in %)	*Geen inspraak gehouden bij beleidsadviezen 1974 (in %)*	*N*	*Beleidsadviezen 1974 openbaar (in %)*	*Beleidsadviezen 1974 deels openbaar (in %)*	*Beleidsadviezen 1974 niet openbaar (in %)*	*N*
Minder vertegenwoordigend (0- 50% vert. leden)	12	88	132	37	26	37	132
Meer vertegenwoordigend (50-100% vert. leden)	17	83	236	47	20	33	236
Totaal	15	85	368	43	22	35	368

Tabel 6 vervolg (f, g)

Vertegenwoordigend karakter	*f. Verplichting tot jaarverslag*			*g. Uitbrengen jaarverslag*			
	Wel verplichting (in %)	*Geen verplichting (in %)*	*N*	*Geen jaarverslag 1974 (in %)*	*Openbaar jaarverslag 1974 (in %)*	*Niet-openbaar jaarverslag 1974 (in %)*	*N*
Minder vertegenwoordigend (0- 50% vert. leden)	32	68	132	61	27	12	132
Meer vertegenwoordigend (50-100% vert. leden)	44	56	236	44	44	12	236
Totaal	39	61	368	51	37	12	368

Tabel 7. Mate van regelgeving van het adviesorgaan, naar diverse variabelen (a, b, c)
De in onderstaande kolommen weergegeven percentages geven aan, welk deel van de betreffende groep adviesorganen ten aanzien van het vermelde onderwerp regels heeft gesteld.

Onderwerp van regelgeving	*Enquête-vraag*	*a. Aantal advies-organen*	*b. Datum van instelling*					*c. Taak*	
Samenstelling / benoeming		*Totaal (in %)*	*Voor 1925 (in %)*	*1925-1944 (in %)*	*1945-1954 (in %)*	*1955-1964 (in %)*	*1965-1975 (in %)*	*Zuiver beleids-adviserend (in %)*	*Overige taken (in %)*
1. Samenstelling gewone leden	III 2	73	67	84	81	83	64	67	78
2. Samenstelling overige leden	III 11	25	17	16	49	38	25	25	25
3. Minimum / maximum aantal	III 8	47	47	65	62	71	40	31	59
4. Zittingsduur	III 9	46	28	45	61	57	36	33	56
5. Personele unie	III 13	12	11	21	17	13	7	8	16
6. Benoeming voorzitter	III 12	60	47	65	70	66	55	59	61
7. Benoeming secretaris	III 16	60	63	60	64	74	53	55	74
8. Benoeming leden uit organisaties	III 5	53	47	40	67	60	55	50	57
9. Herbenoeming voorzitter / leden	III 10	40	21	42	54	49	30	26	8
10. Overige regels	III 18	34	53	32	37	34	32	32	38
Werkwijze									
11. Interne werkwijze, bij instelling	IV 1	39	53	45	44	42	35	30	46
12. Interne werkwijze, later	IV 2	43	58	37	59	53	28	28	54
13. Instelling onderorganen	VIII 1	44	37	15	53	53	41	33	51
14. Dagelijks bestuur	IV 6	25	26	35	46	36	11	5	39
15. Openbaarheid vergaderingen	IV 3	26	26	20	42	40	13	14	34
16. Openbaarheid jaarverslagen	VI 2	23	5	10	38	33	16	9	32
17. Openbaarheid adviezen	VII 8	13	16	30	11	9	13	14	12
18. Uitbrengen jaarverslag	VI 1	39	42	35	50	57	27	21	48
19. Ruggespraak	IV 9	15	5	—	30	30	6	4	23
21. Tijdsduur van advisering	VII 6	10	—	21	11	6	18	9	12
20. Inspraak bij advisering	VII 7	4	—	—	2	5	7	4	4
22. Informatieverschaffing	IV 8	16	37	16	14	19	16	11	19
		N = 368	N = 22	N = 22	N = 81	N = 88	N = 155	N = 136	N = 232

Tabel 7 vervolg (d, e, f)

Onderwerp van regelgeving	*Enquête-vraag*	*d. Wijze van instelling*				*e. Omvang adviesorgaan (afgezien categorie groter dan 40 personen)*		*f. Mate van ambtelijkheid*	
Samenstelling / benoeming		*Wet (in %)*	*KB (in %)*	*Beschikking (in %)*	*Anderszins (in %)*	*1-20 personen (in %)*	*21-40 personen (in %)*	*0-25% ambtenaren (in %)*	*meer dan 25% ambtenaren (in %)*
1. Samenstelling gewone leden	III 2	88	77	58	61	69	82	74	71
2. Samenstelling overige leden	III 11	50	27	18	18	19	41	27	23
3. Minimum / maximum aantal	III 8	81	64	25	38	47	59	64	32
4. Zittingsduur	III 9	73	49	20	30	41	64	55	37
5. Personele unie	III 13	13	13	8	10	10	19	13	11
6. Benoeming voorzitter	III 12	78	67	48	38	55	71	64	55
7. Benoeming secretaris	III 16	85	57	45	36	58	63	65	55
8. Benoeming leden uit organisaties	III 5	66	62	49	50	48	69	59	48
9. Herbenoeming voorzitter / leden	III 10	61	44	18	29	31	57	47	30
10. Overige regels	III 18	39	27	20	26	34	41	39	29
Werkwijze									
11. Interne werkwijze, bij instelling	IV 1	53	47	25	32	32	48	42	36
12. Interne werkwijze, later	IV 2	55	48	32	28	33	64	49	35
13. Instelling onderorganen	VIII 1	57	43	35	38	29	69	54	36
14. Dagelijks bestuur	IV 6	36	33	12	24	12	48	41	13
15. Openbaarheid vergaderingen	IV 3	42	43	10	8	19	43	39	17
16. Openbaarheid jaarverslagen	VI 2	39	34	4	16	14	44	37	13
17. Openbaarheid adviezen	VII 8	15	20	9	10	11	5	16	11
18. Uitbrengen jaarverslag	VI 1	65	42	15	30	32	55	56	27
19. Ruggespraak	IV 9	29	19	3	8	8	36	29	6
20. Inspraak bij advisering	VII 6	10	10	13	12	8	11	8	13
21. Tijdsduur van advisering	VII 7	4	2	6	4	3	5	3	6
22. Informatieverschaffing	IV 8	15	20	9	10	14	19	16	11
		N = 144	N = 44	N = 125	N = 55	N = 247	N = 99	N = 162	N = 206

Tabel 8. Mate van zelfstandigheid van het adviesorgaan, naar diverse variabelen (a, b)
De in onderstaande kolommen weergegeven percentages geven aan, welk deel van de betreffende groep adviesorganen de vermelde vraag heeft beantwoord op een wijze welke wijst in de richting van zelfstandigheid.

Indicatoren voor zelfstandigheid	*Enquête-vraag*	*a. Aantal adviesorganen*			*b. Datum van instelling*		
		Totaal (in %)	*Voor 1925 (in %)*	*1925-1944 (in %)*	*1945-1954 (in %)*	*1955-1964 (in %)*	*1965-1975 (in %)*
1. Formele mogelijkheid tot ongevraagd adviseren	II 4	85	94	80	89	83	84
2. Geen formele bepalingen inzake ambtenaren - gewone leden	III 2	59	72	40	48	67	58
3. Leden uit organisaties benoemd door raad, organisaties, anderen	III 6	32	13	7	37	42	20
4. Voorzitter benoemd door raad, anderen	III 14	18	16	26	22	27	10
5. Secretaris benoemd door raad, anderen	III 17	27	21	25	44	38	16
6. Secretaris niet toegevoegd door centrale overheid	V 2	42	56	50	50	46	33
7. Jaarverslag door de raad openbaar gemaakt	VI 3	22	11	15	39	33	11
8. Adviezen door de raad openbaar gemaakt	VI 9	10	6	17	8	10	8
9. Financiering voor minder dan 50% door centrale overheid	V 7	25	21	13	40	30	17
10. Financieel beheer door raad, anderen	V 8	35	53	39	50	42	23
		N = 368	N = 22	N = 22	N = 81	N = 88	N = 155

Tabel 8 vervolg (c, d)

	Enquête-vraag	c. Taak		d. Wijze van instelling			
		Zuiver beleids-adviserend (in %)	Overige taken (in %)	Wet (in %)	KB (in %)	Beschikking (in %)	Anderszins (in %)
1. Formele mogelijkheid tot ongevraagd adviseren	II 4	77	91	92	95	82	75
2. Geen formele bepalingen inzake ambtenaren - gewone leden	III 2	58	59	63	56	54	59
3. Leden uit organisaties benoemd door raad, organisaties, anderen	III 6	20	40	35	40	9	48
4. Voorzitter benoemd door raad, anderen	III 14	9	22	20	24	7	34
5. Secretaris benoemd door raad, anderen	III 17	17	34	34	33	15	34
6. Secretaris niet toegevoegd door centrale overheid	V 2	30	50	53	39	31	39
7. Jaarverslag door de raad openbaar gemaakt	VI 3	5	33	33	26	10	18
8. Adviezen door de raad openbaar gemaakt	VI 9	5	13	11	13	5	8
9. Financiering voor minder dan 50% door centrale overheid	V 7	11	33	20	34	11	21
10. Financieel beheer door raad, anderen	V 8	17	47	46	48	20	29
		N = 136	N = 232	N = 144	N = 44	N = 125	N = 55

Tabel 9. Het al dan niet gevraagd zijn van adviezen, naar diverse variabelen (a, b)

Adviezen	*a. Onderwerp adviezen 1974*					*b. Openbaarheid adviezen 1974*		
	Ontwerp van wet of amvb (in %)	*Voorontwerp (in %)*	*Nota/plan/brief/ circulaire (in %)*	*Overig (in %)*	*N*	*Openbaar (in %)*	*Niet openbaar (in %)*	*N*
Gevraagd	18	3	30	49	730	40	60	730
Ongevraagd	22	2	23	53	376	57	43	376
Totaal	20	3	27	50	1106	46	54	1106

Tabel 10. Maatschappelijke organisaties, ingedeeld naar 'velden', naar diverse variabelen (a)
Deze tabel is als volgt opgebouwd. De in adviesorganen vertegenwoordigde organisaties zijn ingedeeld naar departementaal 'veld'. Vertegenwoordigers van deze organisaties hebben echter ook zitting in adviesorganen welke ressorteren onder andere departementen. De tabel geeft de spreiding van deze leden weer.

Leden van organisaties naar 'veld'	*a. Spreiding van leden van maatschappelijke organisaties over de verschillende departementen*												
	AZ (in %)	*BZ (in %)*	*J (in %)*	*BI (in %)*	*OW (in %)*	*F (in %)*	*D (in %)*	*VR (in %)*	*VW (in %)*	*EZ/SZ (in %) deel PBO*	*LV (in %) deel PBO*	*CRM (in %)*	*VM (in %)*	*N totaal aantal (vert. leden)*
AZ	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
BZ	—	85	—	2	9	—	—	—	—	4	—	—	—	54
J	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
BI	—	5	—	51	16	1	8	3	1	5	1	3	6	136
OW	—	1	1	3	86	—	—	1	—	3	1	1	3	407
F	—	2	—	2	3	69	—	—	—	2	—	—	—	56
D	—	—	—	10	—	—	90	—	—	—	—	—	—	27
VR	—	—	—	—	2	2	—	79	—	17	—	—	—	52
VW	—	—	—	1	—	1	1	1	73	16	—	—	7	109
EZ/SZ/deel PBO	—	2	1	—	3	1	—	1	2	80	7	1	2	1084
LV/deel PBO	—	—	—	—	—	1	—	—	1	10	88	—	—	380
CRM	—	3	—	—	4	—	1	—	—	1	—	86	5	163
VM	—	—	—	—	—	—	—	—	2	4	1	3	90	217
Totaal	—	3	0	3	16	2	2	3	4	38	14	6	9	2685

Tabel 10 vervolg (b)

Organisaties naar veld	*b. Aantal vertegenwoordigende leden per organisatie*					
				Organisaties, ingedeeld naar aantal vertegenwoordigende leden in adviesorganen		
	Aantal organisaties	*Totaal aantal vertegenwoordigende leden*	*Gemidd. aantal vertegenwoordigende leden per organisatie*	*1-5 leden (in %)*	*6-15 leden (in %)*	*meer dan 15 leden (in %)*
AZ	—	—	—	—	—	—
BZ	33	54	1,6	100	—	—
J	—	—	—	—	—	—
BI	25	136	5,4	72	20	8
OW	180	407	2,3	82	17	1
F	14	56	4,0	100	—	—
D	16	27	1,7	100	—	—
VR	34	52	1,5	94	6	—
VW	39	109	2,8	87	13	—
EZ/SZ/deel PBO	215	1084	5,0	85	8	7
LV/deel PBO	93	380	4,1	83	11	6
CRM	79	163	2,1	98	2	—
VM	73	217	3,0	86	12	2
Totaal	801	2685	3,4	87	10	3

Tabel 11. Permanente onderorganen naar omvang en samenstelling

Aantal leden in permanente onderorganen	*Permanente onderorganen (in %)*	*Aantal externe leden in permanente onderorganen*	*Permanente onderorganen (in %)*	*Aantal externe vertegenwoordigende leden in permanente onderorganen*	*Permanente onderorganen (in %)*
geen	—	geen	29	geen	55
1-5	13	1-5	21	1-5	20
6-10	36	6-10	25	6-10	14
11-15	26	11-15	14	11-15	8
16-20	11	16-20	6	16-20	3
21-25	8	21-25	4	21-25	—
meer dan 25	6	meer dan 25	1	meer dan 25	—
	N = 713		N = 713		N = 713

Tabel 12. Opleiding van de leden van adviesorganen

Opleiding	*Leden (incl. voorzitter en secretaris) (in %)*			*Voorzitters (in %)*	*Secretarissen (in %)*
Rechten	21				
Geneeskunde	6				
Wiskunde, natuurwetenschappen	8				
Letteren, geschiedenis, muziek, theologie, filosofie	8				
Economie	13	academisch /	76	87	80
Sociale wetenschappen	6	m.o.-opleiding			
Diergeneeskunde	0				
Technische wetenschappen	9				
Landbouwkundige opleiding	4				
KMA / KIM	1				
Technische richting	3				
Landbouwkundige richting	1	hogere beroeps	8	4	4
Bedrijfskundige richting	1	onderwijs			
Sociaal-pedagogische richting	3				
Overige opleidingen		16		9	16
		N = 7260		N = 375	N = 416

Tabel 13. Leeftijd van de leden van adviesorganen

Leeftijd (jaren)	*Leden (incl. voorzitter/secretaris) (in %)*	*Voorzitters (in %)*	*Secretarissen (in %)*
jonger dan 30	2	—	6
30 - 39	10	2	15
40 - 49	25	20	22
50 - 59	37	43	46
60 - 69	24	32	11
70 en ouder	2	3	—
	N = 7260	N = 375	N = 416

Tabel 14. Bezoldiging / onkostenvergoeding van de leden van adviesorganen

Bezoldiging / Onkostenvergoeding	*Leden (in %)*	
Reis- / verblijfkosten	63	78 (combinaties komen voor)
Vakantiegeld	46	
Salaris	9	
Anderszins	5	
Geen bezoldiging	22	
	N = 7260	

Tabel 15. Provincie waarin de woonplaats van de leden van adviesorganen ligt

Provincie	*Leden (in %)*
Groningen	2
Friesland	2
Drenthe	1
Overijssel	3
Gelderland	7
Utrecht	12
Noord-Holland	16
Zuid-Holland	17
Zeeland	1
Noord-Brabant	6
Limburg	3
	N = 7260

Tabel 16. Adviesorganen naar aantal permanente onderorganen

Aantal permanente onderorganen	*Adviesorganen (in %)*
0	67
1	7
2	3
3	5
4	3
5	4
6 - 8	3
9, 10	3
meer dan 10	5
	N = 368

Tabel 17. Adviesorganen naar omvang secretariaat

Omvang secretariaat (personen) *	*Adviesorganen (in %)*
1	50
2	14
3	6
4	5
5	2
6 - 9	5
10 - 19	3
20 - 49	7
meer dan 50	8
	N = 368

* Onbekend is gebleven in hoeverre deze personen full-time werkzaam zijn voor het adviesorgaan

Tabel 18. Omvang secretariaat van adviesorganen, naar diverse variabelen

Omvang secretariaat (personen)	*Gemiddeld aantal vergaderingen adviesorganen*	*Gemiddeld aantal permanente onderorganen*	*Gemiddeld aantal beleidsadviezen 1974*	*N*
0 - 10	9	2,2	15	300
10 - 100	5	8,0	12	45
meer dan 100	15	10,3	68	23

Tabel 19. Adviesorganen naar aantal vergaderingen in 1974

Aantal vergaderingen in 1974	*Adviesorganen (in %)*
geen	19
1, 2	21
3, 4	21
5, 6	12
7, 8	7
9, 10	6
meer dan 10	—
	N = 368

Tabel 20. Leden van adviesorganen, gerangschikt naar hoofdfunctie en naar hoedanigheid van lidmaatschap

Hoofdfunctie	*Lidmaatschap op basis van vertegenwoordiging (in %)*	*op persoonlijke titel (in %)*	*N*
Departementen	91	9	2032
Lagere overheden	66	34	340
Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties	66	34	73
Parlement	—	100	92
Rechterlijke macht	23	77	46
Maatschappelijke organisaties (zonder universiteiten, hogescholen)	82	18	3237
Universiteiten en hogescholen	7	93	809
Adviesorganen	39	61	218
Vrije beroepen, ambteloos	—	100	413
Totaal	68	32	7260

Tabel 21. Aantallen adviezen en adviesaanvragen van adviesorganen

Aantal schriftelijke adviezen inzake beleid en algemene regelingen	*Adviesorganen (uitgebracht 1973) (in %)*	*Adviesorganen (uitgebracht 1974) (in %)*	*Adviesorganen (uitgebracht 1975) (in %)*	*Aantal adviesaanvragen inzake beleid en algemene regelingen*	*Adviesorganen (eind 1974) (in %)*	*Adviesorganen (eind 1975) (in %)*
0	61	53	50	0	69	65
1, 2	16	21	21	1, 2	18	19
3, 4	7	9	9	3, 4	5	6
5, 6	3	5	4	5, 6	1	3
7, 8	2	1	4	7, 8	—	1
9 - 24	7	7	5	9 - 24	4	3
25 - 49	1	1	3	25 - 49	1	1
50 - 99	1	1	2	50 - 99	—	—
100 - 199	—	—	—	100 - 199	—	—
200 - 299	—	—	—	200 - 299	—	—
300 - 399	—	—	—	300 - 399	—	—
400 en meer	2	2	2	400 en meer	2	2
gemiddeld	5 adviezen	5 adviezen	5 adviezen	gemiddeld	1 aanvrage	1 aanvrage
	N = 368	N = 368	N = 368		N = 368	N = 368

Tabel 22. Vertegenwoordiging van lagere overheden in adviesorganen

Vertegenwoordiging	*Gemeente (personen)*	*Prov./gewest (personen)*	*Wetenschap/ veenpolder (personen)*	*Prod./bedrijfschap (personen)*	*Totaal*
Direct	209	115	16	102	442 (88%)
Indirect	43 (VNG)	15 (IPO)	4 (VvW)	—	62 (12%)
Totaal	252 (50%)	130 (26%)	20 (4%)	102 (20%)	N = 504

Tabel 23. Deelname van gemeenten en provincies / gewesten aan externe adviesorganen

Percentage gemeentelijke vertegenwoordigers in het adviesorgaan	*Adviesorganen (in %)*	*Percentage provinciale vertegenwoordigers in adviesorganen*	*Adviesorganen (in %)*
0%	70	0%	84
> 0% en <10%	16	> 0% en <10%	8
⩾10% en <20%	6	⩾10% en <20%	6
⩾20% en <40%	6	⩾20% en <40%	2
⩾40%	2	⩾40%	—
	N = 368		N = 368

Tabel 24. Dubbellidmaatschappen

Totaal aantal personen, verbonden aan één adviesorgaan (hoofdorgaan en/of permanente onderorganen daarvan)	7147, overeenkomend met	7147 lidmaatschappen
Totaal aantal personen, verbonden aan meer dan één adviesorgaan (hoofdorgaan en/of permanente onderorganen daarvan)	1935, overeenkomend met	5291 lidmaatschappen
Totaal aantal personen, verbonden aan adviesorganen (hoofdorganen en/of permanente onderorganen daarvan)	9082, overeenkomend met	12438 lidmaatschappen
Totaal aantal plaatsen in permanente onderorganen, ingenomen door personen die tevens lid zijn van het bijbehorend hoofdorgaan	3412, overeenkomend met	3412 'extra' lidmaatschappen
Totaal aantal lidmaatschappen van adviesorganen (zowel van hoofdorganen als van permanente onderorganen)		15850 lidmaatschappen

Tabel 24 vervolg

Aantal personen	*Aantal adviesorganen waarvan het persoon lid is*	*Aantal lidmaatschappen*
1214	2	2428
407	3	1221
156	4	624
64	5	320
36	6	216
23	7	161
17	8	136
10	9	90
2	10	20
3	11	33
1	12	12
1	14	14
1	16	16
1935	personen bekleden	5291 lidmaatschappen

Tabel 25. Binnendepartementale centraliteit van adviesorganen
De centraliteit wordt gedefinieerd als het aantal adviesorganen waarmee personele unies bestaan.

Departement		*Aantal adviesorganen naar percentage adviesorganen binnen eigen departement, waarmee personele unie bestaat*							*Naam adviesorgaan met maximale centraliteit*
	Totaal aantal organen advies-	*0%*	*0 tot 30%*	*30 tot 40%*	*40 tot 50%*	*50 tot 60%*	*60 tot 70%*	*Maximale centraliteit*	
Hoge colleges v. Staat	4	4	0	0	0	0	0	0%	—
AZ	3	3	0	0	0	0	0	0%	—
BZ	9	1	6	1	0	0	1	67%	Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking
J	12	5	3	3	1	0	0	42%	Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen
BI	26	7	19	0	0	0	0	29%	Ambtelijk Beraad
OW	60	2	54	3	0	1	0	57%	Academische Raad
F	14	4	9	1	0	0	0	38%	Bankraad
D	10	3	6	1	0	0	0	33%	Adviesraad Defensieaangel.
VR	11	2	6	2	0	0	1	67%	Raad v. Advies voor de R.O.
VW	27	13	12	1	1	0	0	42%	Raad v. d. Waterstaat
EZ	22	2	20	0	0	0	0	23%	Commissie voor de Statistiek
LV	32	6	24	1	0	1	0	50%	Begeleidingscommissie Visserijkundig Beheer IJsselmeer
SZ	18	6	12	0	0	0	0	29%	Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke Stoffen
CRM	48	17	31	0	0	0	0	22%	Monumentenraad
VM	36	2	30	2	1	1	0	53%	Gezondheidsraad
P.B.O.	70	0	32	14	15	7	2	64%	Produktschap Groenten en Fruit

Tabel 26. Buitendepartementale centraliteit van adviesorganen.
De centraliteit van een adviesorgaan wordt gedefinieerd als het aantal adviesorganen waarmee een personele unie bestaat.

Adviesorganen naar volgorde van centraliteit	*Departement waaronder het adviesorgaan ressorteert*	*Aantal adviesorganen buiten eigen departement waarmee een personele unie bestaat*	*Aantal adviesorganen buiten het eigen departement, waarmee personele unies bestaan, onderscheiden naar departement*																*Aantal departementen waarover deze adviesorganen zijn gespreid*
			AZ	*BZ*	*J*	*BI*	*OW*	*F*	*D*	*VR*	*VW*	*EZ*	*LV*	*SZ*	*CRM*	*VM*	*HC*	*PBO*	
1. Raad voor de Arbeidsmarkt	PBO	94	1	1	3	4	15	3	1	5	8	16	8	5	8	16	—	X	14
2. Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening	VR	85	1	2	—	7	10	3	—	X	8	14	6	2	5	8	1	18	13
3. Kon. Ned. Academie van Wetenschappen	OW	84	1	5	4	4	X	1	1	6	6	8	11	2	12	8	2	13	15
4. Academische Raad	OW	78	1	3	5	3	X	2	2	1	4	7	2	2	13	15	2	16	15
5. Centrale organisatie TNO	OW	75	1	1	—	4	X	1	3	5	9	9	12	2	4	14	1	9	14
6. Sociaal-Economische Raad	PBO	69	—	5	2	4	15	6	1	4	3	8	3	6	4	8	—	X	13
7. Raad van de Waterstaat	VW	67	1	—	—	3	12	—	—	8	X	7	10	3	3	11	1	8	11
8. Centrale Commissie voor de Statistiek	EZ	59	1	1	3	1	9	4	3	3	4	X	2	1	4	14	—	9	14
9. Adviescommissie Warenwet	VM	54	—	2	—	2	10	—	—	—	3	—	8	2	2	X	—	25	8
10. Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw	LV	53	—	1	—	2	4	1	—	4	4	1	X	—	4	6	—	26	10
11. Gezondheidsraad	VM	52	—	—	2	3	16	1	3	2	5	2	6	4	1	X	1	6	13
12. Landbouwschap	PBO	52	—	1	—	1	6	3	1	2	6	4	13	2	4	9	—	X	12
13. Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke Stoffen	SZ	40	—	—	—	3	7	—	—	—	5	2	2	X	—	11	—	10	7
14. Nationale Unesco Commissie	OW	39	1	7	1	2	X	1	2	1	—	—	5	2	13	2	1	1	13
15. Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf	PBO	36	—	1	1	—	6	—	—	1	3	5	10	5	3	1	—	X	10

Tabel 26. Buitendepartementale centraliteit van adviesorganen (vervolg)

Adviesorganen naar volgorde van centraliteit	*Departement waaronder het adviesorgaan ressorteert*	*Aantal adviesorganen buiten eigen departement waarmee een personele unie bestaat*	*Aantal adviesorganen buiten het eigen departement, waarmee personele unies bestaan, onderscheiden naar departement*																*Aantal departementen waarover deze adviesorganen zijn gespreid*
			AZ	*BZ*	*J*	*BI*	*OW*	*F*	*D*	*VR*	*VW*	*EZ*	*LV*	*SZ*	*CRM*	*VM*	*HC*	*PBO*	
16. PTT-Raad	VW	36	—	2	—	4	1	3	—	2	X	5	2	—	1	5	—	11	9
17. Centrale Plan-commissie	EZ	35	—	1	—	—	7	2	—	4	1	X	—	3	—	—	—	17	7
18. Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne	VM	35	—	—	—	2	3	—	—	4	4	3	3	4	3	X	—	9	9
19. Sociale Verzekeringsraad	SZ	35	—	—	4	—	1	2	—	2	1	3	—	X	1	9	—	12	9
20. Commissie voor Sociaal-economische Aangelegenheden	PBO	34	—	5	2	—	2	2	—	3	4	7	3	2	1	3	—	X	11
21. Coördinatiecomm. Uitvoering Wet Verontreiniging Opp.	VW	33	—	—	1	2	4	—	—	1	X	1	1	3	1	15	—	4	10
22. Raad voor de Volkshuisvesting	VR	33	1	—	—	—	6	1	—	X	3	4	1	—	4	3	—	10	12
23. Rijks Planologische Commissie	VR	32	1	—	—	2	7	2	1	X	4	4	1	2	1	4	—	3	9
24. Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenw.	BZ	32	—	X	—	1	7	1	1	1	1	2	3	—	1	1	1	12	12
25. Onderwijsraad	OW	31	—	1	—	1	X	—	1	3	3	2	—	3	4	8	—	5	10
26. Landbouwkundige Adviescommissie Milieukritische Stoffen	LV	30	—	—	—	—	7	1	—	—	4	1	X	1	—	4	—	12	7
27. Commissie Zeehavenoverleg	VW	30	1	1	—	2	2	1	1	4	X	6	1	1	1	4	—	5	13
28. Cultuurtechnische Commissie	LV	30	1	—	—	—	2	—	—	5	3	5	X	—	4	3	—	7	8
29. Stuurgroep Integratie Structuurplan Noorden des Lands	EZ	30	1	—	—	—	5	1	1	4	5	X	2	1	1	5	—	4	11

Tabel 26. Buitendepartementale centraliteit van adviesorganen (vervolg)

Adviesorganen naar volgorde van centraliteit	*Departement waaronder het adviesorgaan ressorteert*	*Aantal adviesorganen buiten eigen departement waarmee een personele unie bestaat*	*Aantal adviesorganen buiten het eigen departement, waarmee personele unies bestaan, onderscheiden naar departement*																*Aantal departementen waarover deze adviesorganen zijn gespreid*
			AZ	*BZ*	*J*	*BI*	*OW*	*F*	*D*	*VR*	*VW*	*EZ*	*LV*	*SZ*	*CRM*	*VM*	*HC*	*PBO*	
30. Produktschap Veevoeder	PBO	28	—	1	—	1	3	—	1	1	2	1	9	2	2	5	—	X	11
31. Commissie v. Advies voor het Grond- en Pachtprijspeil	LV	28	—	—	2	—	1	—	—	1	1	2	X	—	1	5	—	15	9
32. Centrale Raad voor de Volksgezondheid	VM	27	—	—	—	—	6	—	1	1	3	2	4	2	4	X	—	4	10
33. Raad inzake de Luchtverontreiniging	VM	27	—	—	—	1	2	—	—	3	3	4	5	2	2	X	—	5	10
34. College voor Ziekenhuisvoorzieningen	VM	26	—	—	1	1	9	2	1	1	3	1	1	1	1	X	—	4	13
35. Raad voor de Veterinaire Aangelegenheden	LV	26	—	1	—	1	1	—	—	1	1	1	X	—	—	6	—	14	9
36. Stichting Centraal Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf	EZ	26	—	—	—	—	2	—	—	1	—	X	—	1	3	—	—	19	6
37. Ziekenfondsraad	VM	24	—	—	3	2	1	—	1	—	1	—	—	2	1	X	—	13	9
38. Ziekenhuiscommissie	VM	23	—	—	3	—	8	1	1	—	3	1	2	1	1	X	—	2	11
39. Comm. Uitvoeringsvoorschriften Wet Afbetalingsstelsel	PBO	22	1	—	2	1	5	—	—	1	4	—	4	—	4	2	1	X	10
40. Gezondheidsorganisatie TNO	VM	21	—	—	—	2	7	—	2	1	1	1	3	—	1	X	—	3	11
41. Produktschap voor Vis- en Visprodukten	PBO	20	—	—	—	1	—	—	—	—	3	3	6	4	1	2	—	X	8
42. Produktschap voor Visserij	PBO	20	—	—	—	1	—	—	—	—	5	1	6	5	—	2	—	X	7
43. Stichting ZWO	OW	20	1	1	—	—	X	1	2	2	—	2	1	1	5	3	—	1	12
44. Bedrijfschap voor de Bosbouw	PBO	20	—	—	—	1	4	1	—	—	—	1	9	—	2	2	—	X	8

Tabel 27. Het onderwerp van de adviezen naar openbaarheid

Onderwerp adviezen 1974	*Openbaar (in %)*	*Niet openbaar (in %)*	*N*
Ontwerp van wet/amvb	36	64	210
Voorontwerp van wet	52	48	33
Nota/plan/brief/circulaire	52	48	310
Overig	46	54	553
Totaal	46	54	1106

Tabel 28. De voorbereidingstijd van de adviezen, naar de openbaarheid

Voorbereidingsadviezen 1974	*Openbaar (in %)*	*Niet openbaar (in %)*
minder dan 1 maand	31	48
1 - 3 maanden	23	32
3 - 6 maanden	19	10
6 - 12 maanden	12	5
meer dan 12 maanden	15	5
Totaal	N = 509	N = 597

Tabel 29. De eenstemmigheid van de adviezen, naar de openbaarheid

Eenstemmigheid	*Openbaar (in %)*	*Niet openbaar (in %)*	*N*
ja	45	55	1029
nee	60	40	77
Totaal	46	54	1106

Tabel 30. Parlementsleden in externe adviesorganen
Leden uit de Eerste Kamer der Staten-Generaal in externe adviescolleges.

Naam van het lid (naam van partij)	*Naam van het adviesorgaan*	*Voorzitter*	*Lid*	*Lid van permanent onderorgaan*
Dr. W. Albeda (A.R.P.)	Emancipatie Commissie		X	
Dr. W. Albeda (A.R.P.)	Raad voor de Arbeidsmarkt			X
Mr. P. J. Boukema (A.R.P.)	Academische Raad			X
Mr. P. J. Boukema (A.R.P.)	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening			X
Dr. J. H. Christiaanse (A.R.P.)	Onderwijsraad		X	
Dr. I. A. Diepenhorst (A.R.P.)	Onderwijsraad	X		
Dr. I. A. Diepenhorst (A.R.P.)	Academische Raad		X	
P. C. Elfferich (A.R.P.)	Stuurgroep Coördinatie Hulpverlening	X		
Mr. G. A. W. C. Baron van Hemert tot Dingshof (V.V.D.)	Wildschade Commissie Utrecht	X		
Mevr. C. van den Heuvel-de Blank (P.v.d.A.)	Emancipatie Commissie		X	
Dr. J. W. van Hulst (C.H.U.)	Academische Raad			X
G. de Jong (V.V.D.)	Raad voor de Arbeidsmarkt			X
Ir. H. J. Louwes (V.V.D.)	Landbouwschap			X
F. Th. van der Maden (K.V.P.)	Structuurcommissie Midden- en Kleinbedrijf Noorden des Lands		X	
A. Mater (P.v.d.A.)	Raad van Advies voor Ruimtelijke Ordening			X
Mr. F. H. Piket (C.H.U.)	Ziekenfondsraad		X	
Mr. C. H. F. Polak (V.V.D.)	Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid		X	
Mr. C. H. F. Polak (V.V.D.)	Sociaal Wetenschappelijke Raad van de K.N.A.W.		X	
J. A. M. Reijnen (K.V.P.)	Georganiseerd Overleg Burgemeesters		X	
J. A. M. Reijnen (K.V.P.)	Nederlandse Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening			X
Mr. H. van Riel (V.V.D.)	Nationale Raad Welzijn Militairen		X	
Mr. H. van Riel (V.V.D.)	Adviesraad Defensie Aangelegenheden		X	
Dr. L. M. de Rijk (P.v.d.A.)	Z.W.O.			X

Tabel 30 vervolg

Naam van het lid (naam van partij)	*Naam van het adviesorgaan*	*Voorzitter*	*Lid*	*Lid van permanent onderorgaan*
D. Rijnders (C.H.U.)	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening	X Plv. voorz.		
Mr. J. F. G. Schlingemann (V.V.D.)	P.T.T. Raad			X
Mr. J. F. G. Schlingemann (V.V.D.)	Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw			X
Ir. N. J. Schwartz (D '66)	Academische Raad			X
Dr. P. A. J. M. Steenkamp (K.V.P.)	Academische Raad			X
Dr. S. E. Steigenga-Kouwe (P.v.d.A.)	Nederlandse Gezinsraad		X	
Dr. S. E. Steigenga-Kouwe (P.v.d.A.)	Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne		X	
Drs. M. C. Verburg (P.v.d.A.)	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening		X	
Drs. M. C. Verburg (P.v.d.A.)	Raad voor de Arbeidsmarkt (S.E.R.)			X
Drs. A. R. Vermeer (P.v.d.A.)	Raad voor de Kunst		X	
Drs. A. R. Vermeer (P.v.d.A.)	Bestuurlijke Overlegcommissie voor Overheidsautomatisering		X	
Drs. A. R. Vermeer (P.v.d.A.)	Raad voor de Arbeidsmarkt			X
Mr. H. Versloot (P.v.d.A.)	Raad inzake de Luchtverontreiniging		X	
Mr. J. Th. M. Vreeze (K.V.P.)	Centrale Raad voor de Volksgezondheid	X Vice voorz.		
Mr. J. Th. M. Vreeze (K.V.P.)	Gezondheidsraad		X	
Mr. J. Th. M. Vreeze (K.V.P.)	Sociale Verzekeringsraad		X	
Dr. K. de Vries (C.H.U.)	Nationale Raad Welzijn Militairen		X	
Dr. K. de Vries (C.H.U.)	Adviesraad Defensie-aangelegenheden		X	
Drs. Y. P. W. van der Werff (V.V.D.)	Bedrijfsfonds voor de Pers		X	
Dr. G. Zoutendijk (V.V.D.)	Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen			X

Tabel 30 vervolg
Leden der Tweede Kamer der Staten-Generaal in adviesorganen.

Naam van het lid (naam van partij)	*Naam van het adviesorgaan*	*Voorzitter*	*Lid*	*Lid van permanent onderorgaan*
Mr. W. Aantjes (A.R.P.)	P.T.T. Raad	X		
Drs. G. M. V. van Aardenne (V.V.D.)	Ziekenhuis Commissie			
Drs. G. M. V. van Aardenne (V.V.D.)	College voor Ziekenhuisvoorzieningen		X	
Drs. M. J. J. van Amelvoort (K.V.P.)	Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking		X	
H. A. de Boer (A.R.P.)	Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf		X	
Mevr. Drs. H. M. de Boois (P.v.d.A.)	Adviescommissie Wet Bedreigde Uitheemse Diersoorten		X	
Mr. G. C. van Dam (A.R.P.)	Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking		X	
P. Dankert (P.v.d.A.)	Adviesraad Defensie-aangelegenheden		X	
J. van Elzen (K.V.P.)	Adviesraad Defensie-aangelegenheden		X	
Drs. H. M. Franssen (P.v.d.A.)	Kiesraad		X	
Mr. B. de Gaay Fortman (P.P.R.)	Adviesraad Defensie-aangelegenheden		X	
Mevr. M. H. M. F. Gardeniers-Berendsen (K.V.P.)	Raad voor de Kunst		X	
Mr. A. Geurtsen (V.V.D.)	Nationale Commissie Voorlichting Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking		X	
Mr. A. Geurtsen (V.V.D.)	Hoofdbedrijfschap voor de Detailhandel			X
Mevr. Drs. N. J. Ginjaar-Maas (V.V.D.)	Nationale Unesco Commissie		X	
Mevr. Mr. A. Kappeyne van de Copello (V.V.D.)	Kiesraad		X	
C. F. Kleisterlee (K.V.P.)	Raad voor de Jeugdvorming		X	
Drs. J. de Koning (A.R.P.)	Landbouwschap		X	
Drs. J. de Koning (A.R.P.)	Commissie voor Internationale Sociaal-economische Aangelegenheden (S.E.R.)		X	
Mr. A. Kosto (P.v.d.A.)	Emancipatie Commissie		X	

Tabel 30 vervolg

Naam van het lid (naam van partij)	*Naam van het adviesorgaan*	*Voorzitter*	*Lid*	*Lid van permanent onderorgaan*
Mevr. S. Langedijk-de Jong (P.v.d.A.)	Raad voor de Jeugdvorming		X	
Mevr. J. van Leeuwen (A.R.P.)	Nationale Raad Welzijn Militairen		X	
Mevr. J. van Leeuwen (A.R.P.)	Adviesraad Defensie-aangelegenheden		X	
Mr. H. A. F. M. O. van Mierlo (D '66)	Adviesraad Defensie-aangelegenheden		X	
Drs. H. A. C. M. Notenboom (K.V.P.)	Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf			X
Drs. M. W. J. M. Peijnenburg (K.V.P.)	Centrale Plan Commissie		X	
A. Ploeg (V.V.D.)	Adviesraad Defensie-aangelegenheden		X	
Mr. F. Portheine (V.V.D.)	Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking		X	
Mr. F. Portheine (V.V.D.)	Nederlandse Gezinsraad			X
Mr. F. Portheine (V.V.D.)	Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf			X
Dr. H. J. Roethof (P.v.d.A.)	Persraad		X	
Ir. H. van Rossum (S.G.P.)	Raad van de Waterstaat			X
Ir. H. van Rossum (S.G.P.)	Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen			X
Ir. H. van Rossum (S.G.P.)	Commissie Rivierdijken		X	
P. J. A. van der Sanden (K.V.P.)	Persraad		X	
Drs. J. F. Scherpenhuizen (V.V.D.)	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening			X
T. Tolman (C.H.U.)	Landbouwschap		X	
Ir. D. S. Tuynman (V.V.D.)	Centrale Commissie voor de Kaascontrolestations		X	
Ir. D. S. Tuynman (V.V.D.)	Landbouwschap			X
Ir. D. S. Tuynman (V.V.D.)	Centrale Commissie voor de Botercontrolestations		X	
Mevr. Mr. E. Veder-Smit (V.V.D.)	Ziekenfondsraad		X	
Dr. Ir. A. Vondeling (P.v.d.A.)	Raad van Advies en Toezicht op het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf		X	

Tabel 30 vervolg

Naam van het lid (naam van partij)	*Naam van het adviesorgaan*	*Voorzitter*	*Lid*	*Lid van permanent onderorgaan*
Drs. J. J. Voogd (P.v.d.A.)	Raad voor de Kunst			X
Mr. K. G. de Vries (P.v.d.A.)	Adviesraad Defensie-aangelegenheden		X	
H. P. H. Waalkens (V.V.D.)	Landbouwschap			X
H. P. H. Waalkens (V.V.D.)	Raad van de Waterstaat			X
Dr. G. J. ter Woorst (K.V.P.)	Landbouwschap			X

BIJLAGE IV

Nieuwe ingestelde en opgeheven adviesorganen

1 *Externe adviesorganen, ingesteld tussen 1-7-1975 en 1-7-1976*
(blijkens mededelingen in de Nederlandse Staatscourant)

1.1 *Permanent*

1. Overlegorgaan Pao Geneeskunde, Stcrt. 132, 14-7-1976.
2. Commissie Overleg Scholenbouwplan Voortgezet Onderwijs, Stcrt. 151, 8-8-1975.
3. Commissie voor Gelijk Loon Vrouwen en Mannen, Stcrt. 155, 14-8-1975.
4. Commissie van Advies inzake de Rijkspsychologische Dienst, Stcrt. nr. 180, 18-9-1975.
5. Bibliotheekraad, Stcrt. nr. 202, 20-2-1975.
6. Centrale Commissie Automatisering Onderwijsinformatie, Stcrt. nr. 224, 19-11-1975.
7. College van Adviseurs voor Werving van Buitenlandse Bedrijven Stcrt. nr. 246, 19-12-1975.
8. Commissie Binnenscheepvaart, Stcrt. nr. 252, 21-12-1975.
9. Centrale Kaarteringsraad, Stcrt. nr. 26, 6-2-1976.
10. Zwartwild – Beheersadviescommissie, Stcrt. nr. 27, 9-2-1976.
11. Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid (LCCO), Stcrt. nr. 29, 11-2-1976.
12. Inspraakorgaan Welzijn Molukkers, Stcrt. nr. 32, 16-2-1976.
13. Voorlopige Algemene Energieraad, Stcrt. nr. 43, 2-3-1976.
14. Centraal Orgaan inzake Bepalingen en Examenprogramma's Zwemdiploma's, Stcrt. nr. 49, 10-2-1976.
15. Begeleidingscommissie voor Opleidingen voor het Inrichtings werk, Stcrt. nr. 76, 20-4-1976.
16. Curatorium van het Koninklijk Instituut voor de Marine, Stcrt. nr. 81, 27-4-1976.
17. Overlegorgaan Onderwijssamenwerking voor Ontwikkelingslanden, Stcrt. nr. 92, 13-5-1976.
18. Landelijke Commissie Vroegtijdige Onderkenning van

Ontwikkelingsstoornissen, Stcrt. nr. 95, 19-5-1976.
19. Commissie van Overleg Zuidmolukkers – Nederlanders, Stcrt. nr. 102, 28-5-1976.
20. Raad voor de Buitengewone Geneeskundige en Farmaceutische Voorzieningen, Stcrt. nr. 107, 4-6-1976.
21. Ondersteuningsgroep t.b.v. de Nazorg van Ex-gegijzelden, Stcrt. nr. 213, 15-6-1976.
22. Commissie Nationaal Plan Gezondheidsvoorlichting en -opvoeding, Stcrt. nr. 115, 17-6-1976.

1.2 *Ad-hoc*

1. Werkgroep Structuuronderzoek Melkdetailhandel, Stcrt. nr. 123, 1-6-1975.
2. Commissie Tijdelijke Tweedegraads Applicatiecursus Omgangskunde, Stcrt. nr. 136, 18-6-1975.
3. Commissie Bijscholing Onderwijsgevenden, Stcrt. nr. 143, 29-6-1975.
4. Commissie Alimentatienormen, Stcrt. nr. 168, 2-9-1975.
5. Commissie Onderzoek Kosten van Gemeentepolitie, Stcrt. nr. 168, 2-9-1975.
6. Adviescommissie inzake Wijziging Wetten betreffende Wetenschappelijk Onderwijs, Stcrt. nr. 172, 8-9-1975.
7. Werkgroep RWO (Raad voor het Wetenschappelijk Onderzoek), Stcrt. nr. 187, 29-9-1975.
8. Tariefcommissie Academische Ziekenhuizen, Stcrt. nr. 204, 22-10-1975.
9. Commissie voor de Herziening van het Meerjarenplan 1972-1976 van het Landbouwkundig Onderzoek, Stcrt. nr. 209, 29-10-1975.
10. Werkgroep Huurgedragsregels, Stcrt. nr. 215, 6-11-1975.
11. Innovatie Commissie Participatie-onderwijs, Stcrt. nr. 217, 10-11-1975.
12. Adviescommissie Toelatingscriteria Wetenschappelijk Onderwijs, Stcrt. nr. 218, 11-11-1975.
13. Overlegcommissie voor NOBIN, Stcrt. nr. 222, 17-11-1975.
14. Commissie van Onderzoek NCIH, Stcrt. nr. 227, 24-11-1975.

15. Commissie Opleiding Kraamverzorgster, Stcrt. nr. 239, 10-12-1975.
16. Commissie Situering en Spreiding MHNO/MSPO, Stcrt. nr. 240, 11-12-1975.
17. Stuurgroep MAVO-project, Stcrt. nr. 245, 18-12-1975.
18. Begeleidingscommissie Massiefkartonindustrie, Stcrt. nr. 247, 22-12-1976.
19. Commissie van Advies Katholieke Sociale Academie Den Haag, Stcrt. nr. 8, 13-1-1976.
20. Programma – Adviescommissie Suikerbieten, Stcrt. nr. 22, 2-2-1976.
21. Adviescommissie voor Onderzoek Ontheffing Gebruik Autogordels op grond van Medische Bezwaren, Stcrt. nr. 22, 2-2-1976.
22. Commissie van Onderzoek inzake de Lockheed Affaire (Commissie van Drie), Stcrt. nr. 29, 11-2-1976.
23. Commissie Post-Academisch Onderwijs – Welzijnswerk, Stcrt. nr. 41, 27-2-1976.
24. Commissie Analyse Voortgezet Onderwijs (CAVO), Stcrt. nr. 55, 18-2-1976.
25. Projectgroep Organisatiestructuren (van Gemeentelijke Politiekorpsen), Stcrt. nr. 51, 12-3-1976.
26. Stuurgroep Begeleiding Praktijkonderzoek Beeldende Kunsten, Stcrt. nr. 68, 6-4-1976.
27. Werkgroep Taak en Functie Commissies van Toezicht Gevangeniswezen, Stcrt. nr. 74, 14-4-1976.
28. Staatscommissie Organisatie Rechtspraak, Stcrt. nr. 79, 23-4-1976 en nr. 103, 31-5-1976.
29. Adviescommissie Brugklasonderwijs A.V.O. – L.B.O./L.A.V.O. Stcrt. nr. 80, 26-4-1976.
30. Werkgroep Adoptievoorbereiding Buitenlandse Pleegkinderen, Stcrt. nr. 89, 10-5-1976.
31. Werkgroep Huisvesting Katholieke Hogeschool Tilburg, Stcrt. nr. 101, 26-5-1976
32. Werkgroep Complementair Bestuur, Stcrt. nr. 103, 31-5-1976 en Stcrt. nr. 121, 25-6-1976.
33. Werkgroep Deskundigen Toxische Stoffen, Stcrt. nr. 111, 11-6-1976.
34. Werkgroep van Deskundigen t.b.v. de Nationale M.A.C.-

commissie, Stcrt. nr. 115, 17-6-1976.
35. Begeleidingscommissie H.E.A.O., Stcrt. nr. 118, 22-6-1976.

2 *Permanente externe adviesorganen, opgeheven tussen 1-7-1975 en 1-7-1976* (blijkens mededelingen in de Nederlandse Staatscourant)

1. Mijnindustrieraad, Stcrt. nr. 60, 25-3-1976.
2. Stuurcommissie H.E.A.O., Stcrt. nr. 84, 3-5-1976.

(Wetenschappelijke Raad voor de Kernenergie, op non-actief gesteld Stcrt. nr. 12 19-1-1976).

BIJLAGE V

'Slapende' adviesorganen

Lijst van adviesorganen, die bij aanvang van de enquête opgeheven bleken te zijn of omstreeks die datum werden opgeheven.

1. Commissie voor Internationale Strafrechtelijke en Criminologische Aangelegenheden.
2. Affiliatie Adviescommissie.
3. Commissie Justitieel Inrichtingswerk
4. Adviescommissie Experimentele Bouw
5. Prijzenoverlegcommissie
6. Commissie Welzijn Molukkers
7. Commissie van Overleg met het Bedrijfsleven inzake het Alcoholvraagstuk.
8. Sociaal Hygiënische Commissie inzake het Alcoholvraagstuk
9. Stuurgroep Financiering Academische Ziekenhuizen
10. Adviescommissie voor Internationale Monetaire Vraagstukken
11. Commissie ter Opvolging van de Corvo
12. Studiecommissie Onderwijs Beeldende Kunsten
13. Technische Commissie Spreidingsplan Streekscholen voor Beroepsbegeleidend Onderwijs.
14. Commissie Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën
15. Commissie van Advies inzake het Rijksnijverheidslaboratorium
16. Commissie Aanpassing Opleiding Diploma Ziekenverzorging
17. Commissie Opslag Gevaarlijke Stoffen
18. Gasadviescommissie
19. Nationale Raad voor Handelsbevordering

Lijst van slapende adviesorganen op 1 januari 1976, blijkens mededelingen in enquête.

1. Commissie voor de Stichtingen van Beurzen voor het Onderwijs (1823)
2. Wetenschappelijke Raad voor de Kernenergie (formeel op non-actief gesteld)
3. Adviescommissie voor het Schadeverzekeringsbedrijf

4. Commissie Financiering Wederopbouw Publiekrechtelijke Lichamen
5. Centraal Orgaan voor de Volkshuisvesting en Bouwnijverheid (1948)
6. Commissie van Advies voor de Gebouwen, bestemd voor het houden van Openbare Bezinningsbijeenkomsten
7. Commissie Sterktevoorschriften voor Burgerluchtvaartuigen (1960)
8. Bosbouw Voorlichtingsraad (reactivering wordt overwogen)
9. Commissie van Onderzoek naar de Arbeidstoestand in het Binnenscheepvaartbedrijf
10. Commissie Arbeidspositie Vrouwen en Meisjes
11. Nederlandse Commissie voor Iconographische Documentatie
12. Centrale Commissie voor Oorlogs- of Vredesgedenktekens
13. Commissie van Advies op het gebied van Harmonie en Fanfare
14. Commissie voor de Orkesten
15. Commissie voor het Contact en Overleg inzake Buitenlandse Werknemers.
16. Commissie voor Contact en Overleg inzake Bijstand van Surinamers in Nederland.
17. Commissie voor Faunabescherming (van de Natuurbeschermingsraad)
18. Adviescommissie Geluidhinder door Vliegtuigen
19. Emigratiecommissie (S.E.R.)
20. Commissie Handelsvoorlichting en Exportbevordering (S.E.R.)
21. Mijnindustrieraad (opgeheven 1-4-1976)
22. Loonpolitieke Adviescommissie

BIJLAGE VI

In adviesorganen vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties

Met indeling in klassen van 1-5, 6-15, en meer dan 15 maal voorkomen in externe adviesorganen

1 t/m 5 maal voorkomen in externe adviesorganen

Abbemuseum, Van
Academie voor expressie door woord en gebaar
Academie voor Lichamelijke Opvoeding
Afvalverwerking Rijnmond B.V.
A.G.A. gas Nederland B.V.
Akademie Mens-Arbeid te Tilburg
Akademies voor Bouwkunst
Akzo N.V.
Algemeen Katholiek Kunstenaars Verbond
Algemeen Orgaan voor de handel en met de handel verwante bedrijven op het gebied van landbouw, visserij en voedselvoorziening
Algemeen Pedagogisch Studiecentrum
Algemeen Verbond Bouwbedrijf
Algemeen Verbond van Ondernemers in het Schildersbedrijf
Algemene Bond ter bevordering van het Beroepsonderwijs
Algemene Bond van Groente- en Fruitimporteurs
Algemene Bond van Onderwijzend Personeel
Algemene Bond van ijs-, frites-, cafetaria- en aanverwante bedrijven op het gebied van landbouw, visserij en voedselvoorziening
Algemene Hengelaarsbond
Algemene Nederlandse Agrarische Bedrijfsbond
Algemene Nederlandse Bond van Bierhandelaren en Mineraalwaterfabrikanten
Algemene Nederlandse Bond van Binnenlandse Groothandelaren in groenten en fruit
Algemene Nederlandse Bond van Natuursteenbewerkende Bedrijven
Algemene Nederlandse Federatie van Muziekverenigingen
Algemene Nederlandse Invaliden Bond

Algemene Nederlandse Onderwijzersfederatie
Algemene Nederlandse Organisatie van Uitvoerende Kunstenaars
Algemene Nederlandse Slagersbond
Algemene Nederlandse Unie van Muziekverenigingen
Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren
Algemene Nederlandse Vereniging van Reisbureau's
Algemene Nederlandse Vereniging voor Vreemdelingenverkeer
Algemene Nederlandse Vereniging van V.V.V.'s
Algemene Nederlandse Wielrijdersbond (ANWB)
Algemene Rijnschippersbond
Algemene Schippers Vereniging
Algemene Vereniging van Distillateurs en Likeurstokers
Algemene Vereniging van Docenten in de Naaldvakken
Algemene Vereniging Inlands Hout
Algemene Vereniging van Nederlandse Militairen
Algemene Vereniging van Nederlandse reserve officieren
Algemene Vereniging voor Radio Omroep (AVRO)
Algemene Vereniging van Schoolleiders V.W.O. en H.A.V.O.
Antroposofische Vereniging
'Bemiddelende organen'
Beroepsvereniging Beeldende Kunstenaars B.B.K.69
Beroepsvereniging Grafische Vormgevers Nederland G.V.N.
Beroepsvereniging van improviserende musici
Beroepsvereniging Muziek, Dramatische Kunst
Besturen voor de Academische Ziekenhuizen
Besturencontact Hoger Economisch en Administratief Onderwijs
Binnenlandse Groothandel in Bier
Bond van Adverteerders
Bond van Agrarische Loonbedrijven in Nederland
Bond van Bedrijfsautoverkeer in Nederland
Bond van Besturen van Katholieke scholen voor voorbereidend wetenschappelijk en algemeen voortgezet onderwijs
Bond van Bloembollenhandelaren
Bond van Christelijke Ondernemers in het Bakkersbedrijf
Bond van Christelijke Politieambtenaren in Nederland
Bond van Christelijke Slagerspatroons
Bond van Coöperatieve Zuivelverkoopverenigingen
Bond van Docenten bij Tertiair Onderwijs
Bond van Kaasproducenten

Bond van Kleermakerspatroons in Nederland
Bond van Landpachters en Hypotheekboeren
Bond van Maatkledingbedrijven in Nederland
Bond van Nederlandse Architecten
Bond van Nederlandse Maalbedrijven
Bond van Nederlandse Margarinefabrikanten
Bond van Nederlandse Schilderspatroons
Bond van Nederlandse Stedebouwkundigen
Bond van Organisaties voor Christelijk Beroepsonderwijs
Bond van Particuliere Aardappelmeel Fabrikanten
Bond van Plantenhandelaren
Bond van Verenigingen voor Protestant-Christelijk V.W.O. en H.A.V.O.
Botercontrolestation 'Eindhoven'
Botercontrolestation 'Friesland'
Botercontrolestation 'Gelderland-Overijssel'
Botercontrolestation 'Noordholland'
Botercontrolestation 'Zuidholland'
Bouwcentrum
Bouwfonds Nederlandse Gemeenten, N.V.
Boymans van Beuningen, museum
Bredero bouwbedrijf B.V.
Bunt & Co. Van de

Centraal Autoherstelbedrijf
Centraal Beraad Beeldende Vorming
Centraal Bureau voor het Katholiek Onderwijs
Centraal Bureau van Keuringen op Medisch-Hygiënisch Gebied
Centraal Bureau voor Rijn- en Binnenvaart
Centraal Bureau van de Tuinbouwveilingen in Nederland (C.B.T.)
Centraal Filmberaad
Centraal Nederlands Hengelaars Verbond
Centraal Orgaan voor de Economische betrekkingen met het Buitenland
Centraal Orgaan voor het Gemeentelijk Voortgezet Onderwijs
Centraal Orgaan voor de Groot- en Tussenhandel in Groente en Fruit
Centraal orgaan van Protestant-Christelijke Groothandelaren
Centraal Orgaan Regionale Opleidingsorganen
Centraal Orgaan Samenwerkende Bejaardenoorden

Centraal Overleg Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
Centraal Overleg Beroepsbegeleidend Onderwijs
Centraal Overleg Voorlichting Audio-Visuele Middelen
Centrale Bond van Paardenhandelaren
Centrale van Hogere Functies bij Overheid en Onderwijs CHA
Centrale Landbouwjongerenorganisatie
Centrale Organisatie voor de Vleesgroothandel
Centrale van Plattelandsvrouwenorganisaties
Centrale Raad voor Gezinsverzorging
Centrale Vereniging voor de Coöperatieve Handel
Centrale Vereniging voor de Coöperatieve Industrie
Centrale Vereniging van Nederlandse Wijnhandelaren
Centrale Werkgroep Directeuren Agrarisch Hoger Beroepsonderwijs
Centrale van Zeevarenden ter Visserij en Koopvaardij
Centrum voor Bedrijfsontwikkeling
Centrum Kontakt der Kontinenten
Centrum Milieubeheer Zuid-Holland
Centrum voor studie van het Onderwijs in Veranderende Maatschappijen
Christelijke Bedrijfscentrale Unitas
Christelijke Bond van Beroepspersonenvervoerders
Christelijke Bond van Ondernemers in de Binnenvaart
College voor Ziekenhuisvoorzieningen
Comité G. Kios
Commissie van Negen van Opleidingsinstituten voor Kleuterleidster
Commissie van Negen van Samenwerkende Organisaties van docenten van Pedagogische academies
Commissie van Overleg voor het Goederenvervoer
Commissie voor de Varende Gemeenten van de Nederlands-Hervormde kerk
Comprimo N.V.
Consumentencontact
Contact Gewestbesturen
Contactcommissie van de Dienstenopleiding
Contactcommissie van de Electronische Groothandel, Detailhandel en het Ambacht
Contactcommissie voor Natuur- en Landschapsbescherming
Contactgroep Gemeentefinanciën van de Nederlandse Bond van Gemeente-ambtenaren

Contactgroep Hoofddocenten Experimentele Lerarenopleiding
Contactgroep Nederlandse Vrijwilligers
Contactorgaan Beroepsvervoer
Contactorgaan Mikojelopleidingen
Contactorgaan Nederlands Vervoers Overleg
Contactorgaan Voortgezette Agrarische Beroepsopleidingen
Contactraad voor Onroerende Zaken
Controlestation voor Melkprodukten
Controlestation voor Zuivelprodukten 'Leiden'
Coöperatieve Centrale in- en verkoopvereniging

Dow Chemical B.V.
Driebondencontact Beroepsonderwijs

Federatie van Katholieke Muziekbonden in Nederland
Federatie van Kunstenaarsverenigingen
Federatie Metaal- en Electrotechnische Industrie
Federatie van Nederlandse Bonden van Detailhandelaren in aardappelen, groente en fruit 'Centraal Belang'
Federatie van Nederlandse Expediteursorganisaties
Federatie van Nederlandse Lederfabrikanten
Federatie Nederlandse Organisaties voor het Personenvervoer
Federatie van Nederlandse Schoenfabrikanten
Federatie van Nederlandse Slagerspatroonsbonden
Federatie van Noordelijke Economische Instituten
Federatie van Omroepverenigingen
Federatie van Onderlinge Verzekeringsmaatschappijen in Nederland
Federatie van Organisaties op het gebied van Detailhandel in Vis
Federatie van Organisaties op het gebied van de Groothandel in de Be- en Verwerking van Vis
Federatie van Organisaties van Groothandelsbedrijven in Levensmiddelen
Federatie van Samenwerkende Organisaties van Beroepskeuzeadviseurs
Federatie van Verenigingen van Administratief en Bedienend Personeel bij het Onderwijs
Federatie van Verenigingen voor Ziekenhuisverpleging in Nederland
Federatie van de Verzekerden en Medewerkers bestuurde Ziekenfondsen

Federation Internationale de Documentation
Fries Ondernemersverbond

Gehrels Instituut
Gemeenschappelijk Administratie Kantoor
Gemeenschappelijke Medische Dienst
Generale Deputaten van de Gereformeerde Kerken onder schippers
Generale Diakonale Raad van de Nederlands Hervormde Kerk
Generale Synode Gereformeerde Kerken
Genootschap Ede
Genootschap van Nederlandse Componisten
Genootschap Opleiding Leraren
Gezamenlijke Lerarenorganisaties Pedagogische academies
Gezamenlijke Opleidingen voor Mondhygiënist
Gezamenlijke Vereniging voor de Groothandel
Gist Brocades N.V.
Griffierskring
Groninger Eendracht

Handelslaboratorium Dr. A. Verwey
Heinekens bierbrouwerij
Hoek-Loos B.V.
Hogere Agrarische Studenten Unie
Hogere Economische Scholen Unie
Hogere Technische Scholen Unie
Hoofddocenten nieuwe Lerarenopleidingen Gezondheidskunde
Hoofddocenten nieuwe Lerarenopleiding Omgangskunde
Hoogovens N.V.
Hout- en Bouwbond C.N.V.
Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
Humanistisch Verbond

Instituut voor Bestuurswetenschappen
Instituut Dramatische Vorming
Instituut Film en Jeugd
Instituut Samenwerkende Lerarenopleidingen
Interacademiaal Overleg Commissie Wetenschap
Interkerkelijke Coördinatiecommissie Ontwikkelingsprojecten
Internationaal Agrarisch Centrum

Internationaal Overleg Commissie Wetenschap
International Institute for Aerial Survey and Earth Sciences

Kaascontrolestation voor Boerenkaas
Kaascontrolestation Zuid-Holland en Brabant
Kamer van Koophandel en Fabrieken Amsterdam
Kamer van Koophandel Dordrecht
Kamer van Koophandel Drenthe
Kamer van Koophandel Friesland
Kamer van Koophandel Gooiland
Kamer van Koophandel 's-Gravenhage
Kamer van Koophandel Groningen
Kamer van Koophandel Hengelo
Kamer van Koophandel voor Midden-Limburg
Kamer van Koophandel voor oostelijk Noord-Brabant
Kamer van Koophandel Rotterdam
Kamer van Koophandel Rijnland
Kamer van Koophandel westelijk Noord-Brabant
Kapiteins en Officieren ter Koopvaardij
K.B.O.
Katholiek Centraal Orgaan voor de Groothandel
Katholiek Landelijk Centrum voor Maatschappelijke Dienstverlening
Katholiek Pedagogisch Centrum
Katholieke Bond van Handelaren in Melk en Melkprodukten
Katholieke Hogeschool Tilburg
Katholieke Nederlandse Slagersbond
Katholieke Onderwijsvereniging
Katholieke Politiebond 'St. Michael'
Katholieke Vereniging van Docenten aan Pedagogische Academies
Katholieke Vereniging van militaire ambten beneden de rang van luitenant
Katholieke Vereniging van Ondernemers in het Bakkersbedrijf
Katholieke Vereniging van Ondernemers in het Bloembollenbedrijf
Katholieke Vereniging van Ondernemers in de Voedings- en Genotmiddelenindustrie
Katholieke Vereniging van Woonwagenwerken in Nederland
Katholieke Werkende Jongeren
Keuring van electrotechnische materialen (KEMA)
Koninklijk Instituut voor de Tropen

Koninklijke Algemene Vereniging voor Bloembollencultuur
Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V.
Koninklijke Maatschappij tot Bevordering der Bouwkunst
Koninklijke Nederlandse Bosbouw Vereniging
Koninklijke Nederlandse Brandweer Vereniging
Koninklijke Nederlandse Centrale Vereniging ter bestrijding der tuberculose
Koninklijke Nederlandse Chemische Vereniging
Koninklijke Nederlandse Federatie Arnhem
Koninklijke Nederlandse Federatie van Harmonie- en Fanfaregezelschappen
Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde
Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering van Pharmacie
Koninklijke Nederlandse Toonkunstenaars Vereniging
Koninklijke Nederlandse Uitgeversbond
Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart
Kontaktcommissie Landelijke Organisatie voor Ziektekostenverzekeraars
Kontaktgroep A.V. Vorming
Kröller Möller museum

Landbouw-Economische Instituut
Landelijk Beraad Studentendecanen
Landelijke beroepsorganisatie van Werkers in de Gezondheidszorg
Landelijke Besturenoverleg Opleidingen muziek- en theateronderwijs
Landelijke Huisartsen Vereniging
Landelijke Korporaalsvereniging
Landelijke Overleggroep voor Samenwerkingsprojecten
Landelijke Specialisten Vereniging
Landelijke Stichting Bejaardenbouw
Landelijke Stichting Katholiek Sociaal en Cultureel Centrum voor Rijn- en Binnenvaart
Landelijke Studenten Kunstonderwijs
Landelijke Vereniging van Wereldwinkels
Landelijke Vereniging voor woonwagenbewoners
Landelijke Werkgroep Vakdidactici
Laura N.V.

Lennards Instituut
Limburgse Organisatie van Zelfstandige Ondernemers
Luchthaven Schiphol

Man-Vrouw-Maatschappij
Marechaussee Vereniging
M.A.V.O. Verband
M.E.A.O. Federatie
Medisch-Biologisch Laboratorium
Mensendieck Bond
Methanol Chemie Nederland
M. O. Overlegraad

Nationaal Bureau van Toerisme
Nationaal Centrum voor de Geestelijke Volksgezondheid
Nationaal Comité Nederland Association Internationale des Arts Plastiques
Nationaal Comité Nederland voor Beeldende Kunstenaars
Nationaal Ziekenhuisinstituut
Nationale Christelijke Officiersvereniging
Nationale coöperatieve Raad voor Land- en Tuinbouw
Nationale Coöperatieve Verkoopvereniging voor de Landbouw
Nationale Federatie voor Huishoud- en Gezinsvoorlichting
Nationale Federatie Wit-Gele Kruis
Nationale Investeringsbank N.V.
Nationale Organisatie Beroepsgoederenvervoer Wegtransport
Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn
Nationale Unesco Commissie
Nationale Woningraad
Nederlands Bibliotheek en Lektuur Centrum
Nederlands Binnenvaartbureau
Nederlands centrum voor democratische burgerschapsvorming
Nederlands centrum voor volksontwikkeling
Nederlands congres voor openbare gezondheidsregeling
Nederlands electronica en radiogenootschap
Nederlands F.A.O. comité
Nederlands genootschap voor fysiotherapie
Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken
Nederlands Genootschap tot opleiding van Leraren bij het

Beroepsonderwijs
Nederlands Huisartsen Genootschap
Nederlands Icomos Comité
Nederlands Instituut voor Psychologen
Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken
Nederlands Israëlisch Kerkgenootschap
Nederlands Oogheelkundig Gezelschap
Nederlands Verbond van christelijke woningbouwverenigingen
Nederlands Verbond van directies en leerkrachten bij het Beroepsonderwijs en van consulenten bij het Leerlingenwezen
Nederlands Verbond van tussenpersonen
Nederlands Vrouwencomité
Nederlands Wetenschappelijke Instituut voor Toerisme en Recreatie
Nederlandsch Binnenvaartbureau
Nederlandse Aannemers Vereniging van Afbouw- en Stukadoorswerken
Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.
Nederlandse Algemene Keuringsdienst van Groente- en Bloemzaden
Nederlandse Bakkersbond
Nederlandse Bankiersvereniging
Nederlandse Beroepsvereniging van Danskunstenaars
Nederlandse Beroepsvereniging van Filmers
Nederlandse Bond van Boomkwekers
Nederlandse Bond van Christelijke Schilderpatroons
Nederlandse Bond van Fabrikanten en Importeurs van Houtbeschermingsmiddelen
Nederlsandse Bond van Fruitpachters
Nederlandse Bond van Grossiers in zuidvruchten en geïmporteerd fruit
Nederlandse Bond van Kleinhandelaren in aardappelen, groenten en fruit en andere levensmiddelen
Nederlandse Bond van Lederwaren- en Kofferfabrikanten
Nederlandse Bond van Logies-, Pension- en aanverwante bedrijven
Nederlandse Bond van Meelhandelaren
Nederlandse Bond van Paardenslagers
Nederlandse Bond van Patroons in het Steen-, Houtgraniet- en Kunststeenbedrijf

Nederlandse Bond van Protestants-Christelijke Beroepsgoederenvervoerders
Nederlandse Bond van Snijbloemen- en Plantengrossiers
Nederlandse Bond van Verzendhandelaren in Groenten en Fruit
Nederlandse Centrale voor Hoger Personeel
Nederlandse Centrale Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
Nederlandse Christelijke Bond van Overheidspersoneel
Nederlandse Christelijke Ondernemersverbond
Nederlandse Christen-Vrouwenbond
Nederlandse Dagbladpers
Nederlandse Federatie voor Bejaardenbeleid
Nederlandse Federatie voor Christelijke Muziekbonden
Nederlandse Federatie voor de Handel in Pootaardappelen
Nederlandse Federatie Jeugd- en Jongerenwerk
Nederlandse Huishoudraad
Nederlandse Industriële Molenaarsorganisatie
Nederlandse Jeugdgemeenschap
Nederlandse Katholieke Bond voor het Beroepsgoederenvervoer
Nederlandse Katholieke Bond van Detailhandelaren in Aardappelen, Groente en Fruit
Nederlandse Katholieke Bond van Reders en Schippers 'St. Nicolaas'
Nederlandse Katholieke Bond van Schilderspatroons
Nederlandse Katholieke Bond van IJsbereiders en Patates-frites-bakkers 'St. Pancratius'
Nederlandse Kring van beeldhouwers
Nederlandse Kwekersbond
Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde
Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel
Nederlandse Mensendieck Bond
Nederlandse Museum Vereniging
Nederlandse Nieuwsblad Pers
Nederlandse Omroep Stichting
Nederlandse Orde van Accountants
Nederlandse Organisatie voor het Effectenbedrijf
Nederlandse organisatie voor de Internationale Kamer van Koophandel
Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking NOVIB

Nederlandse Organisatie van Tijdschrift-uitgevers
Nederlandse Organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek
Nederlandse Politiebond
Nederlandse Reclame Stichting
Nederlandse Rijnvaartvereniging
Nederlandse Spaarbankbond
Nederlandse Spoorwegen N.V.
Nederlandse Stichting voor Culturele Samenwerking met Suriname en de Nederlandse Antillen Sticusa
Nederlandse Stichting voor Kunstzinnige Vorming
Nederlandse Toonkunstenaarsbond
Nederlandse Unie van Schadeverzekeraars
Nederlandse Unie van Ziekenfondsen
Nederlandse Vereniging voor de Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg
Nederlandse Vereniging voor Automobielassuradeuren
Nederlandse Vereniging ter behartiging van de Belangen van Exporteurs en Groothandelaren in Pluimvee, Wild en tamme Konijnen
Nederlandse Vereniging van Bejaardenoorden
Nederlandse Vereniging Beroepskeuzewerk
Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels
Nederlandse Vereniging ter bevordering van het levensverzekeringwezen
Nederlandse Vereniging ter bevordering van het Spaarkasbedrijf
Nederlandse Vereniging voor de Binnenlandse Groothandel in Pootaardappelen
Nederlandse Vereniging voor Biochemie
Nederlandse Vereniging van Brandweercommandanten
Nederlandse Vereniging van Coöperatieve Werkgevers
Nederlandse Vereniging van Detailhandelaren in Pootaardappelen
Nederlandse Vereniging van Erkende Reclameadviesbureaus
Nederlandse Vereniging van Exporteurs van Pootaardappen
Nederlandse Vereniging voor de Fruit- en Groentenimporthandel
Nederlandse Vereniging voor de Groothandel in Oliën, Vetten en aanverwante artikelen
Nederlandse Vereniging voor de Handel in Pluimvee en Wild
Nederlandse Vereniging voor de Handel in Tuinbouwzaden
Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen

Nederlandse Vereniging van Hypotheekbanken
Nederlandse Vereniging voor de Industriële Bakkerij
Nederlandse Vereniging van Jachtopzieners
Nederlandse Vereniging voor Jeugdgezondheidszorg
Nederlandse Vereniging van Journalisten
Nederlandse Vereniging van Kapiteins Grote Vaart
Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde
Nederlandse Vereniging voor het Landelijke Eigendom
Nederlandse Vereniging van Meelagenten
Nederlandse Verenigingen van Meelfabrikanten
Nederlandse Vereniging voor Onderwijs in de Natuurwetenschappen
Nederlandse Vereniging van Ongevallen- en Ziektekostenverzekeraars
Nederlandse Vereniging van Opleidingsinstituten voor Fysiotherapie
Nederlandse Vereniging van Orthopaedisten en Bandagisten
Nederlandse Vereniging van Schooldecanen
Nederlandse Vereniging voor Tekenonderwijs
Nederlandse Vereniging voor Toneelkunstenaars
Nederlandse Vereniging van Tussenpersonen in Oliën, Oliehoudende Zaden en aanverwante artikelen
Nederlandse Vereniging voor de Verenigde Naties
Nederlandse Vereniging van Vismeelfabrikanten
Nederlandse Vereniging van Vroedvrouwen
Nederlandse Vereniging van Vrouwen met academische opleiding
Nederlandse Vissersbond
Nederlandse Zeevisgroothandel
Nefarma
Nepropharm
Nieuwe Lerarenopleiding
Noordbrabantse Christelijke Boerenbond
N.V.V.-Jongerencontact
Nijverdal ten Kate N.V.

Obragas N.V.
Onderlinge verzekeraars
Ons belang; Koninklijke Vereniging van onderofficieren
Oranje Nassau B.V.
Orde van Octrooigemachtigden

Orde van Organisatie Adviseurs
Organisatie van Algemene Ziekenfondsen in Nederland
Organisatie ter verbetering van de Binnenvisstand
Ouders zonder Partner
Overleg Particulier Initiatief Tropenartsen
Overlegcentrum Middenstandsonderwijs
Overlegorgaan Centrale Ondernemersorganisatie Midden- en Kleinbedrijf
Overlegorgaan der Nutsbedrijven inzake Leidingenregistratie
Overlegorgaan Stichtingen Experimentele Lerarenopleidingen
Overlegorgaan Tertiair Onderwijs
Overlegraad Academies voor Lichamelijke Opvoeding

Pedagogisch Centrum Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
P.E.N.-Centrum Nederland
Permanente Commissie van Overleg uit instellingen voor Gezondheidszorg
Perscombinatie N.V.
Pharmacon
Philips N.V.
Philips Duphar
Platform van Experimenten Streekcentra
Politieopleidingsschool Noord-Holland
Protestants-Christelijke Bond van Handelaren in Melk- en Zuivelprodukten in Nederland
Protestants-Christelijke Vereniging van Beambten, werkzaam in het Mijnbedrijf
Protestants-Christelijke Vereniging het Oranje-Groene Kruis
Protestantse Stichting Verantwoorde Gezinsvorming
Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant
Provinciale Drentse Ondernemersorganisatie
Provinciale Groninger Ondernemersorganisatie
Provinciale Raad Volksgezondheid in Gelderland
Publiekrechtelijk Ziektekostenverzekeringsinstituut

Raad van Bestuur voor de Scheepvaart
Raad van Leraren bij het V.W.O. en A.V.O.
Raad voor Onroerende Zaken
Raad van Voorlichtingsambtenaren bij het Wetenschappelijk

Onderwijs
Radiobiologisch Instituut T.N.O.
Recreatie Ondernemers Nederland Recron
Redersvereniging voor de Nederlandse Zeevisserij
Rooms-Katholieke Bond van Modestylisten 'St. Martinus'
Dr. J. Rutgersstichting
Rijksmuseum te Amsterdam
Rijkspolitievereniging
Rijn-Schelde-Verolme scheepswerven en machinefabrieken N.V.

S.A.B. Adviseurs voor Ruimtelijke Ordening
Samenwerkende Bonden van Overheidspersoneel
Samenwerkende Electriciteitsproduktiebedrijven
Scheepvaart Vereniging Noord
Scheepvaart Vereniging Zuid
Sociaal-Economische Particuliere Sleepvaart Commissie
Sociëteit der Brouwers
Soefi beweging
Staatsmijn D.S.M.
Stedelijk Museum Amsterdam
Stichting Administratie Indonesische Pensioenen
Stichting algemene bonden van scholen
Stichting algemene bonden van scholen van bijzonder onderwijs
Stichting Algemene Maatschappij voor Varenden
Stichting Autonome Ziekenfondsen
Stichting Beeldende Vorming
Stichting Beroepsuitoefening Mondhygiënisten
Stichting Besturenraad Protestant Christelijk Onderwijs in Nederland
Stichting Bevordering Vakonderwijs Electronica Nederland
Stichting Bevordering Wegenbouw
Stichting Bibliotheek en Documentatieacademies
Stichting Bond van Katholieke Pedagogische Academies
Stichting Buitenlandse Werknemers 'Midden-Nederland'
Stichting Centraal Beraad Amateuristische Muziekbeoefening
Stichting Centraal Bureau Levensmiddelenbedrijf
Stichting Centraal Dansberaad
Stichting Centraal Orgaan van de Opleidingsorganen voor het Bedrijfsleven

Stichting Contactcentrum Bedrijfsleven-Onderwijs
Stichting Coördinatie Ontwikkeling Woning en Omgeving
Stichting Economisch Bureau voor het Weg- en Watervervoer
Stichting Europoort-Botlek Belangen
Stichting Federatieve Instellingen Aanvullende Zorg- en Dagverblijven
Stichting Gemeenschappelijk Zuivelsecretariaat
Stichting Industrie Hout
Stichting Interkerkelijk Overleg
Stichting Landelijke Organisatie Vormingswerk Werkende Jongeren
Stichting Landelijke Vakopleiding Schildersbedrijf
Stichting Mensen in Nood 'Caritas Neerlandica'
Stichting Nationaal Orgaan Zwakzinnigenzorg
Stichting Nationaal Overleg voor Gewestelijke Cultuur
Stichting Nationale Federatie Woonwagenbewoners Nederland
Stichting 'Natuur en milieu'
Stichting Nederlands Centrum Buitenlanders
Stichting Nederlands Comité Unicef
Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen
Stichting Nederlandse Internationale Wegvervoer Organisatie NIWO
Stichting Nederlandse Particuliere Binnenvaart
Stichting Nederlandse Particuliere Rijnvaart-Centrale
Stichting voor de Nederlandse Visserij
Stichting Nederlandse Vrijwilligers
Stichting Nuffic
Stichting Oecumenische Hulp aan kerk en vluchtelingen
Stichting Ontwikkelingssamenwerking Vakbeweging
Stichting Opleiding Bewegingstherapie Ceasar
Stichting Opleidingsinstituut voor Orthopedisten
Stichting Opleiding Leraren
Stichting Opleiding Monteur C.V. bedrijf
Stichting Overleg Muziekonderwijsinstellingen
Stichting Recreatie
Stichting Samenwerkende Landelijke Kruisverenigingen
Stichting Unesco Centrum Nederland
Stichting Vakopleidingen Bouwbedrijf
Stichting Vakopleiding voor Toerisme en Recreatie

Stichting Volk en Verdediging
Stichting Waterbouwkundig Laboratorium
Stichting Wetenschappelijke Onderzoek Vakcentrales
Studiecommissie

Technische Hogeschool te Eindhoven
Theosofische vereniging, Nederlandse Afdeling
Tropenmuseum, Amsterdam

Unie van Assurantie-Tussenpersonen
Unie van M.T.O. Verenigingen
Unie M.T.S. Onderwijsverenigingen
Unie van studenten aan Opleidingsinstituten voor Fysiotherapie
Unie van Waterschappen
Unilever N.V.

Vakvereniging van Leraren Lichamelijke Opvoeding
Veldwerkers
Velser Ondernemersvereniging
Vereeniging ter behartiging van de belangen bij het Eendekooibedrijf
Vereeniging ter behartiging van de Nederlandse Aardappelhandel
Vereeniging van de Nederlandse Olie- en Vetraffinadeurs
Vereeniging van Zuivelindustrie en Melkhygiëne
Verenigde bijzondere Scholen
Verenigde Machine Fabrieken N.V.
Vereniging voor de Aardappelverwerkende Industrie
Vereniging van Agenten in Wijn en Buitenlands Gedistilleerd
Vereniging Akademies voor Beeldende Kunstonderwijs
Vereniging van Arbeiders Radio-Amateurs VARA
Vereniging van Artsen van Consultatiebureaus voor Tuberculosebestrijding
Vereniging ter behartiging van de belangen van het Sociaal-Pedagogisch Onderwijs
Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten in Nederland
Vereniging voor belangenbehartiging van Schepelingen en Oudschepelingen bij de Zeemacht
Vereniging van Besturen en Directies H.T.S.
Vereniging van Besturen en Directies M.T.S.
Vereniging van Besturen van Katholieke Opleidingsscholen

Vereniging bevordering electrotechnisch onderwijs
Vereniging ter bevordering van de Export van Vleeswaren
Vereniging bewegingsleer Caesar
Vereniging van Brandassuradeuren in Nederland
Vereniging van Classici in Nederland
Vereniging van Dienstplichtig Militairen
Vereniging van Directeuren van Detailhandelscholen
Vereniging van Directeuren van Electriciteitsbedrijven in Nederland
Vereniging van Directeuren aan Scholen voor H.E.A.O.
Vereniging van Directeuren bij Muziekvakonderwijs
Vereniging van Directies van bejaardentehuizen
Vereniging van Docenten aan Christelijke Pedagogische Academies
Vereniging van Docenten aan Laboratoriumscholen
Vereniging van Docenten aan Lerarenopleidingen
Vereniging van Docenten aan Opleidingsinstituten voor Onderwijsberoepen
Vereniging van Docenten aan van Rijkswege erkende instituten voor muziekvakonderwijs
Vereniging van Economen en Administrateurs in het Bejaardentehuiswezen
Vereniging voor de Effectenhandel
Vereniging van Exploitanten van Electriciteitsbedrijven in Nederland
Vereniging van Exploitanten van Gasbedrijven in Nederland
Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland
Vereniging van Fabrikanten van banket, beschuit, biscuits, koek en aanverwante produkten 'Verbisko'
Vereniging van Fabrikanten van Zwakalcoholhoudende en alcoholvrije dranken F.A.V.A.D.
Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland
Vereniging voor de Groente- en Fruitverwerkende Industrie
Vereniging Grootwinkelbedrijven in alcoholhoudende en alcoholvrije dranken
Vereniging voor de Handel in Landbouwzaden
Vereniging van Handelaren in Fouragekunstmest, hooi-, stro- en ruwvoeders
Vereniging van Handelaren in Plantenziektenbestrijdingsmiddelen en Landbouwinsecticiden
Vereniging van Havenmeesters in Nederland

Vereniging van Hogere Politieambtenaren
Vereniging van Hogere Zeevaartscholen
Vereniging van Importeurs van Gedistilleerde Dranken
Vereniging voor Industriële Eigendom
Vereniging van Instellingen voor Schriftelijk Onderwijs
Vereniging 'Het Kaascontrolestation Friesland'
Vereniging 'Het Kaascontrolestation Noord-Holland'
Vereniging tegen Kindermishandeling
Vereniging Landelijk Overleg Theateronderwijs
Vereniging van Leraren Biologie
Vereniging van Leraren Handenarbeid en Handvaardigheid
Vereniging van Leraren bij het Hoger Lucht- en Zeevaartonderwijs
Vereniging van Leraren in Levende Talen
Vereniging van Leraren Schoolmuziek
Vereniging van Letterkundigen
Vereniging van Levensmiddelenhandelaren
Vereniging van Marine-officieren
Vereniging Milieudefensie
Vereniging van Militairen beneden de rang van 2e luitenant der K.L. en K.L.W.
Vereniging van Mosselhandelaren 'de Mosselhandel'
Vereniging De Nederlandse Bloemisterij
Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
Vereniging van Nederlandse Destructoren
Vereniging van Nederlandse Diepvries-Industriën
Vereniging van Nederlandse Eiprodukten Fabrikanten
Vereniging van Nederlandse Fabrikanten van Bestrijdingsmiddelen
Vereniging van Nederlandse Fabrikanten van Diepvries-Pluimvee produkten
Vereniging De Nederlandse Graanhandel
Vereniging van Nederlandse Importeurs van Plantenziektenbestrijdingsmiddelen
Vereniging van Nederlandse Meelimporteurs
Vereniging van Nederlandse Mengvoederfabrikanten
Vereniging van Nederlandse Oliefabrikanten
Vereniging voor de Nederlandse Spijsvetindustrie
Vereniging van Nederlandse Visconservenfabrikanten
Vereniging Niet-onderwijzend personeel Hoger Sociaal-Pedagogisch Onderwijs

Vereniging van Officieren van de Koninklijke Landmacht en Koninklijke Luchtmacht
Vereniging van Onderwijzers Gewoon Lager Nijverheidsonderwijs
Vereniging voor Openbaar Onderwijs V.O.O.
Vereniging van Opleidingen Electrotechniek
Vereniging van Protestant-Christelijke Ondernemers in de Voedings- en Genotmiddelenindustrie
Vereniging Het Reewild
Vereniging van Reeders van Vissersvaartuigen
Vereniging Rembrandt ter behoud en vermeerdering van kunstschatten in Nederland
Vereniging van Scholen voor Laboratoriumpersoneel
Vereniging van Schoolleiders bij het M.E.A.O.
Vereniging van Secretarissen van de Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland
Vereniging van Snijbloemen- en Plantenexperts
Vereniging van Snijbloemen- en Plantenexporteurs
Vereniging voor de Staathuishoudkunde
Vereniging van Studerenden aan scholen voor Laboratoriumpersoneel
Vereniging van Werkgevers in het Scheepsonderhoudsbedrijf-Noord
Vereniging van Werkgevers in het Scheepsonderhoudsbedrijf-Zuid
Vereniging voor Zoogdierkunde en Zoogdierbescherming
Vissersvereniging Yrseke
Voorlichtingsbureau voor de Voeding
Vroom en Dreesman

Werkende jeugd C.N.V.
Werkende Jongeren Overleg
Werkgroep Bundeling Hoger Huishoud- en Nijverheidsonderwijs
Werkgroep Dans en Pedagogische Academies
Werkgroep Educatieve Diensten
Werkgroep Psychologen in Algemene Ziekenhuizen
Woningbouwcorporaties voor Bejaarden

X min Y beweging

Ziekenfondsorganisaties S.A.Z.
Zuivelcontrolestations, Den Haag

Zuivel-Kwaliteitscontrole-bureau

6 t/m 15 maal voorkomen in externe adviesorganen

Algemene Christelijke Bond van Vervoerspersoneel
Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren
Algemene Verladers en Eigen Vervoerders Organisatie
Beroepsorganisaties van Verpleegkundigen en Verzorgende Beroepen
Bond van Docenten bij Tertiair Onderwijs
Bouwbond N.K.V.
Bouwbond N.V.V.
Centrale van Hogere Functionarissen bij Overheid en Onderwijs C.H.A.
Centrale Landbouworganisaties
Centrale van Rijkspersoneel
Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel
Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijzend Personeel
Consumentenbond
Contactcommissie van de Landelijke Organisatie van Ziektekostenverzekeraars
Contactgesprek Detailhandelscholen
Gemeenschappelijk Overleg van Ziekenfondsorganisaties
'Het hoger Beroepsonderwijs'
Interprovinciaal Overlegorgaan
Katholieke bonden van Personeel in de Handel
Katholieke universiteit te Nijmegen
Koninklijk Instituut voor Ingenieurs
Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap
Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging
Koninklijke Nederlandse Redersvereniging
Koninklijke Nederlandse Vereniging van Transportondernemers
Koninklijke Nederlandse Zuivelbond F.N.Z.
Landbouw Hogeschool te Wageningen
Nationale Bond van Ondernemers in het Horeca- en aanverwant bedrijf
Nederlands Genootschap van Leraren
Nederlandse Bond van Handelaren in Vee
Nederlandse Bond van Hotel-, Café- en Restaurantpersoneel

Nederlandse Bond van Werkgevers in Hotel-, Restaurant-, Café- en aanverwante bedrijven
Nederlandse Katholieke Schoolraad
Nederlandse Melkhandelaren Organisatie N.M.O.
Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde
Nederlandse Vereniging van Boseigenaren
Nederlandse Vereniging van producenten/kwekers van tuinbouwzaden alsmede van handelaren in tuinbouwzaden en overige tuinmarktartikelen
Nederlandse Vereniging van Sportvissersfederaties
Nederlandse Vrouwen Raad
Organisatie van Rand- en IJsselmeervissers
Overlegorgaan der drie Vakcentrales
Raad van Bestuur in Arbeidszaken
Raad voor het Grootwinkelbedrijf
Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf
Raad van Nederlandse Werkgeversbonden
Rooms-katholieke Centrale van Overheids- en Semi-Overheidspersoneel
Rijksuniversiteit te Groningen
Rijksuniversiteit te Leiden
Rijksuniversiteit te Rotterdam
Rijksuniversiteit te Utrecht
Stichting van de Arbeid
Stichting Contactcentrum bevordering Openbaar Onderwijs
Stichting Nationaal Centrum Kruiswerk
Stichting Nederlandse Protestant Christelijke Schoolraad
Stichting voor de Nederlandse Visserij
Technische Hogeschool te Delft
Technische Hogeschool Twente
Unie van Beambten, Leidinggevend en Hoger Personeel
Universiteit van Amsterdam
Verbond van de Nederlandse Groothandel
Verenigde Nederlandse Slijters
Vereniging tot bevordering der Zeeuwse Visserijbelangen
Vereniging 'De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg'
Vereniging H.T.S.'ers in Nederland
Vereniging Landelijke Pedagogische Centra
Vereniging van Nederlandse Vleeswarenfabrikanten

Vervoersbond N.V.V.
Vrije Universiteit van Amsterdam
Werkverband plaatselijke/regionale Onderwijsadviesdienst

Meer dan 15 maal voorkomen in externe adviesorganen

Agrarische en Voedingsbedrijfsbond N.V.V.
Algemeen Comité van Overheidspersoneel
Centrale Vereniging voor de coöperatieve handel
Christelijk Nationaal Vakverbond in Nederland
Christelijke Bedrijfsbond H.B.V.
Dienstenbond N.K.V.
Industriebond C.N.V.
Industriebond N.K.V.
Industriebond N.V.V.
Katholieke Bond van Personeel in agrarische, voedings- en genotmiddelen, tabakverwerkende, horeca- en aanverwante bedrijven
Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond
Koninklijk Nederlands Landbouw Comité
Koninklijk Verbond van Ondernemers
Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
Nationale Ziekenhuisraad
Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
Nederlands Katholiek Ondernemers Verbond
Nederlands Katholiek Vakverbond
Nederlands Verbond van Vakverenigingen
Nederlandsche Bank
Nederlandse Christelijke Boeren- en Tuindersbond
Nederlandse Federatie van Onderwijsvakorganisaties
N.V.V.-bond 'Mercurius'
Verbond van Nederlandse Ondernemingen
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Voedingsbond C.N.V.

BIJLAGE VII

Lijst van aandachtspunten bij de reglementering van adviesorganen

1 Naam

Er bestaat een grote verscheidenheid in de termen waarmee externe adviesorganen worden aangeduid. In het overzicht van deze colleges (WRR-rapport nr. 11) komen 27 verschillende benamingen voor (bv. adviescollege, beraad, rijkscommissie en werkgroep). Bij het kiezen van de naam moet men rekening houden met de taak van het adviesorgaan. Gaat het om organen die uitsluitend kunnen adviseren dan kan men om redenen van duidelijkheid denken aan adviescommissie of adviesraad. Ligt bij de adviestaak de nadruk op het doen van studies dan kan men het orgaan aanduiden als studiecommissie. Dient het orgaan meerdere werkzaamheden te vervullen (bijvoorbeeld ook bestuur, rechtspraak en dergelijke) dan zou men kunnen volstaan met de term raad of commissie.
Verder kan worden opgemerkt dat de volgende benamingen voor permanente externe adviesorganen verwarrend kunnen werken: Staatscommissie (een gebruikelijke aanduiding van een door de regering formeel ingesteld extern ad-hoc adviesorgaan), werkgroep (een door een minister ingestelde ad-hoc commissie), en overlegcommissie (commissies waarin alleen 'overlegd' wordt tussen overheid en maatschappelijke organisaties).

2 Taak

In de eerste plaats zal moeten worden nagegaan of het in te stellen adviesorgaan alleen met – algemene – advisering wordt belast of ook andere taken krijgt toebedeeld. Is ten tijde van de instelling nog geen zekerheid te verkrijgen over de toedeling van andere taken dan kan worden bepaald dat het adviesorgaan voorts de werkzaamheden verricht die het bij of krachtens de wet worden opgedragen. Hier wordt verder niet ingegaan op nadere regels die voor adviesorganen kunnen worden gesteld wanneer zij meerdere taken hebben, zoals bijvoorbeeld rechtspraak en regelgeving, bestuur en toezicht (zie daarvoor respectievelijk Polak en Scheltema, in Adviseren aan de

Overheid, Voorstudies en Achtergronden, WRR, 1977).
Ten aanzien van de omschrijving van de taak kan worden gekozen tussen een ruime omschrijving en een zo precies mogelijke formulering. Bij advisering over complexe en nog nauwelijks verkende onderwerpen zal men in de regel een ruime formulering geven. Bij advisering over de meer concrete en technische aangelegenheden verdient een zo gedetailleerd mogelijke taakomschrijving de voorkeur. Ook kan eventueel in de taak worden vermeld dat het adviesorgaan gehoord moet worden bij het treffen van algemene maatregelen van bestuur of ministeriële beschikkingen. Voorts moet worden aangegeven welke bewindslieden om advies kunnen vragen en aan wie adviezen kunnen worden uitgebracht. Tenslotte is het gebruikelijk te bepalen dat het adviesorgaan niet alleen op verzoek maar ook uit eigen beweging kan adviseren.

3 Samenstelling en benoeming

Bij ad-hoc organen is het gebruikelijk om bij samenstelling te volstaan met het noemen van de namen van de leden. Bij permanente organen kan dat niet en moeten in meer algemene zin in het instellingsbesluit bepalingen worden gesteld ten aanzien van samenstelling en benoeming. Daarbij verdienen de hierna volgende onderwerpen aandacht.

3.1 *Benoeming van leden*

Allereerst moet aandacht worden besteed aan de hoedanigheid van het lidmaatschap. Een adviesorgaan kan uitsluitend bestaan uit gewone leden (stemgerechtigde leden), maar ook uit adviserende leden (leden die kunnen adviseren, maar geen stemrecht hebben) en/of waarnemers (leden die geen stemrecht hebben en geen adviserende leden zijn). Vervolgens wordt de duidelijkheid gediend wanneer voor de verschillende typen leden wordt aangegeven of zij benoemd zijn op persoonlijke titel of niet. Tenslotte dient voor de leden die op basis van vertegenwoordiging worden benoemd, te worden vermeld uit welke sectoren zij afkomstig zijn. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen:
- Centrale overheid. De vraag is of de overheid wordt

vertegenwoordigd en of dat gebeurt door ambtenaren – die al of niet hun minister kunnen adviseren –, of door zogenaamde kroonleden, dat wil zeggen personen die door hun functie of instelling geacht worden het algemeen belang in de meest ruime zin te vertegenwoordigen. De Raad heeft in zijn rapport (par. 4.4.7) gesteld dat het de voorkeur verdient ambtenaren tot wier hoofdfunctie het behoort hun minister te adviseren over dezelfde zaak waarvoor de commissie is gesteld, uitsluitend te benoemen als adviserend of waarnemend lid.

- Lagere overheden. Wanneer besloten wordt om lagere overheden op te nemen moet worden vermeld of het gaat om respectievelijk alle gemeenten en/of provincies gezamenlijk of om enkele met name te noemen gemeenten en/of provincies afzonderlijk.
- Parlement.
- Maatschappelijke organisaties. Allereerst moet bepaald worden of de organisaties in het instellingsbesluit met naam en toenaam worden genoemd, of dat een algemene omschrijving van bepaalde categorieën van organisaties wordt gegeven, waarbij eventueel wordt meegedeeld dat de op te nemen organisaties bij algemene maatregel van bestuur nader zullen worden omschreven. Deze laatste methode wordt vooral gehanteerd wanneer kan worden verwacht dat zich binnen het veld van de maatschappelijke organisaties telkens wijzigingen voordoen, die aanpassing van de samenstelling noodzakelijk maken.

Bij de vraag of leden uit maatschappelijke organisaties moeten worden benoemd en zo ja uit welke, dient de mate van representativiteit van een maatschappelijke organisatie te worden overwogen. In dit verband kan verwezen worden naar de regels die de S.E.R. heeft gepubliceerd aangaande de representativiteit. (Zie daarvoor o.m. Van Putten, in: Adviseren aan de Overheid, Voorstudies en Achtergronden, WRR, 1977).

3.2 *Benoeming van de voorzitter*

Bepaald moet worden of de voorzitter al of niet als gewoon of adviserend lid wordt benoemd. In de regel wordt de voorzitter op persoonlijke titel benoemd.

3.3 *Benoeming van de secretaris*

Eveneens moet worden bepaald of de secretaris al dan niet gewoon of adviserend lid is. Bovendien dient bij instelling overwogen te worden aan de (rechts-)positie van de secretaris en aan de plaats van het bureau aandacht te schenken. Daarbij moet bepaald worden of het eventuele bureau al of niet bestaat uit personen, die uit de departementen (en zo ja welke departementen) aan het adviesorgaan zijn toegevoegd, of dat het adviescollege zijn 'eigen' bureau heeft, los van het ambtelijk apparaat van de minister.

3.4 *De benoemingsprocedure en -instantie*

Allereerst kan worden bepaald of de benoeming al of niet geschiedt op voordracht. De benoemde instantie kan zijn:
de Kroon; de minister c.q. staatssecretaris; de organisaties waaruit de leden afkomstig zijn; andere adviesorganen en het adviesorgaan zelf. De formele benoeming door het adviesorgaan zelf (coöptatie) komt vrijwel nooit voor. Meestal worden de leden benoemd door de Kroon, de minister c.q. staatssecretaris. Leden uit lagere overheden of maatschappelijke organisaties worden thans deels benoemd door de Kroon, de minister c.q. staatssecretaris, deels door de betreffende organisaties zelf. In het eerste geval kunnen de betreffende organisaties dan een voordracht tot benoeming geven.

3.5 *Aantal leden*

Overwogen moet worden om vooral het maximum aantal en eventueel ook het minimum aantal leden bij instelling vast te leggen.

3.6 *Overige bepalingen inzake lidmaatschap*

Bij instelling moet worden nagegaan of aan het lidmaatschap van voorzitter, leden en eventueel secretaris nog nadere eisen moeten worden gesteld. Te denken valt aan een bepaalde zittingstermijn, waarbij de mogelijkheid van wederbenoembaarheid kan worden opengelaten, een leeftijdsgrens, en een combinatie (personele unie) met het lidmaatschap van andere adviesorganen.

4 Werkwijze en bevoegdheden

In de wet kunnen de bepalingen ten aanzien van de volgende onderwerpen worden opgenomen.

4.1 *Openbaarheid van vergaderingen*

Thans kent een beperkte groep externe adviesorganen de plicht tot openbaarheid van (bepaalde) vergaderingen. Deze verplichting komt men vooral tegen bij adviesorganen met meer dan alleen adviserende taken (bijvoorbeeld de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie).

4.2 *Onderorganen*

Buitenstaanders – niet leden van het (hoofd) adviesorgaan zelf – kunnen ook in permanente onderorganen worden opgenomen; daartoe kan bij instelling een regeling worden getroffen. Van permanente onderorganen die formeel rechtstreeks aan de minister kunnen adviseren moet worden aangenomen dat zij als colleges van advies en bijstand in de zin van art. 87 Grondwet moeten worden aangemerkt en derhalve door het hoofdorgaan niet zonder wettige basis in het leven kunnen worden geroepen.

4.3 *Dagelijks bestuur*

Vooral voor adviesorganen met veel leden kan worden overwogen om in de wet een voorziening voor een dagelijks bestuur op te nemen.

4.4 *Externe informatie voor het adviesorgaan*

Overwogen kan worden om de bepaling op te nemen dat de centrale overheid en/of derden aan het adviesorgaan op zijn verzoek informatie moeten geven.

4.5 *Intern reglement*

Er kan worden bepaald dat het adviesorgaan – al of niet onder goedkeuring van de minister – een intern reglement opstelt. Daarin

kunnen nadere regels worden gesteld inzake bijvoorbeeld: het bijeenroepen van een vergadering; het quorum; de opstelling van de agenda; de wijze van besluitvorming; de opstelling van de agenda; de wijze van besluitvorming; de opstelling van het advies en de verwerking van eventuele minderheidsstandpunten; het houden van hoorzittingen; het (doen) verrichten van onderzoek.

5 Adviezen en jaarverslagen

Aangegeven moet worden of het orgaan valt onder artikel 3 van de wet op de openbaarheid. Wanneer zulks het geval is zijn de adviezen in principe openbaar.
Vooral voor de grotere en belangrijke adviesorganen lijkt een verplichting tot het uitbrengen van een jaarverslag wenselijk. Ook moet worden bepaald of het jaarverslag openbaar is. Bovendien moet worden vermeld wie het jaarverslag publiceert en voor welke datum dat dient te geschieden. Tenslotte kunnen eventueel minimum eisen worden gesteld aan de inhoud van de jaarverslagen. Daarbij valt te denken aan vermelding van: taak, samenstelling en onderorganen; het aantal uitgebrachte adviezen, gesplitst naar gevraagd en ongevraagd; de tijdsduur van de adviesvoorbereiding; de wijze van informatieverkrijging (onderzoek, hearings en dergelijke); en de eventuele uitgaven en het budget.
Tenslotte kan voor wat de inhoud van de uitgebrachte adviezen betreft verwezen worden naar een aantal regels welke dienaangaande door Hoogerwerf zijn gesteld (in: Adviezen aan de Overheid, Voorstudies en Achtergronden WRR, 1977).

6 Financiën

Uit de enquête is naar voren gekomen dat van verreweg het grootste deel van de externe adviesorganen de uitgaven en budgetten onbekend zijn. Een belangrijke vraag is derhalve of moet worden voorgeschreven dat jaarlijks ten behoeve van de begroting een gespecificeerde opgave van de eventueel te verwachten personeelsformatie en uitgaven wordt gedaan en ten laste van welke begroting de kosten moeten komen.

Bovendien kan bij instelling aandacht worden besteed aan de

bezoldiging van leden, voorzitter en/of secretaris. Bepaald kan worden of zij in aanmerking komen voor vacatiegeld, vast salaris en/of reis en/of verblijfkosten (zie daarvoor ook het vacatiegelden besluit 1970, Stb 577).

SCIENTIFIC COUNCIL FOR GOVERNMENT POLICY

Report nr. 12: Advisory bodies, description, developments, recommendations, The Hague, 1977

Summary

In report no. 6 'The organisation of public administration' the Council noted a turbulent growth in the number of policy preparing bodies of the central government, as well as inadequate understanding of the coherence between these bodies. There is no overall picture, nor is much known about developments in this field. The Council intends to fill in this lacuna by means of this study. The policy preparing organs of the central government can be divided into two groups: an external group (the predominantly non-official advisory bodies of the central government) and an internal group (the predominantly official committees, the planning offices and the planning and policy sections of the central government). This study concentrates on the external advisory bodies. The significance which such bodies can have for the democratic functioning of the body politic and the expectation that this significance will increase rather than decrease form an important consideration in the study. For pragmatic reasons the Council decided on a phased approach. An inventory of the internal advisory is in course of preparation.
The enquiry is based principally on a questionnaire addressed by the Council to the external advisory bodies. This questionnaire makes it possible to gain an overall picture, but also provides an opportunity to procure information on the individual advisory bodies. This information is summarised in report no. 11 'Survey of external advisory bodies of the central government'. In the report before us the Council gives a picture of the whole system of external advisory bodies. The study has resulted in an outline of a number of developments within this system and in recommendations to the government. At the same time the Council has produced a separate publication 'Advising the government' in the series 'Preparatory Studies and Backgrounds'. This may be regarded partly as a preparatory study for this report; however, it is mainly of a supplementary nature since it deals with aspects of external advisory work which do not come up for discussion, or do so only to a lesser extent, in this report.

In chapter 2 of the report before us the objective of the study and its limitations are considered. The enquiry concerns the permanent external advisory bodies, which advise on questions of policy and general regulations. The policy of the central government with regard to these bodies is in the forefront. Thus in the main the study is directed towards the formal and structural features of the external advisory bodies. The actual use made of these bodies, their influence and the advisory process come up for discussion to al lesser extent. To cover these points separate studies of one or several advisory bodies would have to be undertaken.

This chapter also goes into the background of how the external advisory bodies came into being. A sketch is given of their place in the body politic; article 87 of the Constitution occupies a central position in this respect. The causes of the growth in the number of external advisory bodies also come up for discussion. The increasing number of duties devolving upon the government and the accompanying need for a counterweight to these activities, continuing institutionalisation and the higher degree of organisation of society, an increasing need for participation and the greater complexity of social problems play an important role in this growth. Finally attention is drawn to developments in the parliamentary discussion on advisory bodies. This discussion is concentrated mainly on three aspects: the position of these bodies in the body politic, their composition and the publicity of their recommendations. From the discussion it can be seen on the one hand the importance which parliament attaches to the external advisory bodies, whilst on the other hand there are objections to their increasing numbers and the accompanying lack of clarity.

Chapter 3 contains the report of the enquiry. The central government receives advice on policy and general regulations from 368 permanent external advisory bodies and 34 permanent subcommittees of these advisory bodies; a large number of them have other duties besides those of an advisory nature. Only 39% of these permanent bodies were set up in conformity with article 87 of the Constitution. During the last ten years the number of advisory bodies had greatly increased; 42% have been set up in the last ten years, in particular in the form of bodies not established by law. This has been accompanied by a reduction in the number of rules being made; in the establishment of external advisory bodies there are fewer and fewer regulations as regards composition, appointments

and methods. One third of the number of advisory bodies are assisted in their work by permanent sub-committees; a considerable growth is also to be seen in their numbers. In total the number of members of permanent external advisory bodies and their permanent sub-committees amounts to 15,850. This involves 9,082 persons, of whom 21% are members of two or more advisory bodies.
More than half the advisory bodies made no recommendations concerning policy and general regulations to the central government in the years 1973 to 1975. The remainder produced annually during this period 1,700 to 1,800 such recommendations. On the basis of the enquiry it can be stated with a fairly high degree of certainty that 36 advisory bodies (9% of the total) are in fact no longer functioning.
Not much 5 known about the cost of the external advisory bodies, since more than half of them does not have its own budget, nor does it have to account for its expenses. The advisory bodies are becoming to an increasing extent intertwined with the central government. This is most clearly to be seen in their composition: in 90% of these bodies departmental officials are amongst the members, whilst their number has greatly increased proportionately during the last few years. Moreover, it appears that representation from municipalities and especially from provinces and regions is gaining in significance. Social organisations are also present in the advisory bodies in large numbers; the membership of about two thirds of the external advisory bodies is predominantly or totally representative. Many organisations have emanated from the socio-economic field.
A separate aspect of external advisory bodies is that of their relation with parliament. No direct recommendations are strictly speaking made by advisory bodies to parliament, although occasionally 'comments' are made on papers which are before parliament. Nor does parliament ask for advice directly; though the minister may sometimes at the request of the House address a request for an opinion to an advisory body. A total of 66 members of the States General (parliament) are members of external advisory bodies, particularly those which fall under the Ministry of Defence. Finally the question of publicity of the recommendations comes up for discussion. About half the recommendations made in 1974 to the central government on policy and general recommendations were made public. Advisory bodies whose membership is predominantly representative are more inclined to make their recommendations

public than those in which proportionately more members occupy seats in their own right. The bill which is now before parliament concerning the openness of public administration provides for the publicising of recommendations from non-official advisory committees. However, the assumption would appear to be justified that a considerable number of external advisory bodies does not fall under the scope of this bill, since in about half of them government officials are present ex officio as voting members.

In chapter 4 an outline is given of a number of developments regarding external advisory bodies. The Council has in general based its assessment of these developments on the criteria of democracy and efficiency as described in its report no. 6 'The organisation of the public administration'. Whether the system of external advisory bodies can readily be checked is weighed against its flexibility. Apart from external advisory bodies so-called 'deliberation councils' are being installed in increasing numbers. These councils are very much alike advisory bodies, but do not have to be installed by law. Moreover, they seldom give publicity to their activities. The Council objects to the small possibilities of checking them.

External advisory bodies have either a permanent or an ad hoc status. The Council notes that 23% of the ad hoc bodies in existence as at 1 January 1976 had been functioning for more than five years. Such a comparatively long duration is not compatible with ease of checking. There is a considerable increase in the number of permanent external advisory bodies. There are objections to this growth, especially in view of the increasing lack of clarity and the increasing chance of overlapping. In practice there is a growing call for planning, which finds expression amongst other things in pleas for the amalgamation of advisory bodies, the setting up of 'umbrella' and/or co-ordinating bodies, and the widening of the terms of reference of the existing bodies. Planning of this kind meets the objections mentioned above, but is restricted by the flexibility which is called for by the ever changing environment in which the government functions. As far as the setting up of permanent external advisory bodies is concerned the Council reports further that only 39% were established by law in conformity with article 87 of the Consitution. Disregard of this constitutional rule has been especially common during the last ten years. There are also various developments to be observed as regards the membership. There is an

increase in the number of government officials included in advisory bodies. Such ties with the central government are necessary to enable external advisory bodies to function effectively. The phenomenon of civil servants participating in external advisory bodies as ordinary – and thus voting – members is also increasing. This has, however, two drawbacks. In the first place it is not clear to what extent the Minister is then responsible for the recommendations made to him. In the second place it is possible that the advisory bodies fall outside the scope of the bill on openness. Further it has been found that local authorities are represented in external advisory bodies more than was previously the case. The Council takes a positive attitude towards this phenomenon on the grounds of the need, already stressed in its report no. 6, for complementary relations in the present administrative system. Members of parliament are sometimes also appointed to external advisory bodies; the possible advantages and disadvantages of such membership must be weighed up for each individual case. Finally there is increasing attention to, and requests for the participation of social organisations in these bodies, a logical result of the growth of the government's duties and of society's continuing institutionalisation, degree of organisation and need for participation.

The Council has objections to advisory bodies not being consulted until a bill has already reached parliament, which occasionally happens. Such consultation after the event can jeopardize the quality of policy preparation. The Council considers that the involvement of these bodies at an early stage of policy preparation – for example, to comment on plans or memoranda – is in keeping with the functions of external advisory bodies.

On the basis of what has been said above the Council makes the following recommendations. A renewed plea is made for restraint in the setting up of new permanent external advisory bodies. Other ways of obtaining advice from outside should be considered, as well as the desirability of broadening the terms of reference of the existing bodies. Where the establishment of a new advisory body is nevertheless necessary, there should be an examination of whether it is desirable to dissolve existing advisory bodies or to adapt their terms of reference. To promote a more clear-cut picture of the situation the Council further recommends that 'dormant' advisory

bodies should be dissolved. To increase the possibilities of parliamentary control the Council considers it desirable that each ministry, when presenting its budget, should include a list of the external ad hoc advisory bodies which fall under the ministry and should provide some information on their activities.
Permanent external advisory bodies should be established by law. For reasons of efficiency it is sometimes desirable to establish advisory bodies in a provisional form by Royal Decree. However, this should be done with restraint. External deliberative bodies should also be established by law. After all such bodies fulfil a function which closely correspond, with that of the advisory bodies: similarly there is need of parliamentary control. A regulation to be applied generally for the composition, appointment and methods of external advisory bodies would not be compatible with the diversity of these bodies. However, the Council does emphasise the need for regulations governing individual advisory bodies. A list of points for attention is attached as an appendix to this report.
The Council recommends that central government officials should not sit on these bodies as ordinary members, but only as advisors or observers. Problems of ministerial responsibility for the recommendations made can thus be avoided. Nor can there be any doubt as to whether the body in question comes within the scope of the bill on openness in government. Further the Council emphasises the need to specify which of the external advisory bodies named in its report no. 11 are considered to fall within the scope of the bill.
As regards requests for, and the provision of, advice, the Council makes two suggestions. It recommends that advisory bodies be involved in policy preparation at the earliest possible stage. It is also in favour of devoting attention to the sequence in which recommendations are made when several advisory bodies are confronted with one and the same request for advice.
Finally the Council repeats its recommendation that its review of external advisory bodies (drawn up in report no. 11) should be periodically brought up to date, preferably by the Ministry of Foreign Affairs. Annual reports can also make a contribution to a greater degree of openness in the system. The Council advises the government to ensure that annual reports are produced by those bodies which are obliged to prepare them. Further it advocates the publication of these annual reports.

In de reeks Rapporten aan de Regering zijn tot nu toe verschenen:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
   Gebundeld in één publikatie (1974)
4. Milieubeleid (1974)
5. Bevolkingsprognose (1974)
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)

In de reeks Voorstudies en Achtergronden zijn tot nu toe verschenen:

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

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij. Op aanvraag is gratis verkrijgbaar bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het 'Mededelingenblad W.R.R.'

ISBN 90 12 01566 9

704931F-103