

Staat van advies

*De betwiste positie van buitenparlementair advies in
de Nederlandse parlementaire democratie, 1921-1993*

Hanneke Schottert

Staat van advies

*De betwiste positie van buitenparlementair advies in de
Nederlandse parlementaire democratie, 1921-1993*

**Masterscriptie Geschiedenis: Politiek en maatschappij in historisch
perspectief
Faculteit Geesteswetenschappen**

**Begeleider: dr. Lars Behrisch
Tweede lezer: dr. Adriaan van Veldhuizen**

Utrecht, augustus 2016



Universiteit Utrecht

Inhoudsopgave

Inleiding	5
1. Opkomst van het adviesstelsel; amendement-Troelstra (1921)	10
1.1 Politieke partijen, verzuiling en adviesorganen	10
1.2. Zorgen over advisering	12
1.2.1 Benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid adviesorganen	13
1.2.2 Adviesorganen en de relatie regering-parlement	15
1.2.3 Brede instemming en technische discussie	16
1.3 Conclusie	17
2. Representatie en samenstelling; Wet op de bedrijfsorganisatie (1949)	19
2.1. De uitbreiding en verbreding van het adviesstelsel	19
2.2 De economische staatstaak en de instelling van de SER	21
2.3 De samenstelling van de SER	22
2.3.1 Onafhankelijkheid als farce	23
2.3.2 Het representatieve karakter van advies	24
2.4 Conclusie	25
3. Het primaat van politiek; Raad op maat-rapport (1993)	27
3.1 Einde overlegmodel en kritiek op het bestaande adviesstelsel	27
3.2 Rigoureuze inkrimping van het adviesstelsel	30
3.2.1 Primaat van politiek	31
3.2.2 Adviesorganen en politiek draagvlak	31
3.3.3 Democratisch deficit buitenparlementaire adviesorganen	33
3.3 Conclusie	34
Conclusie	36
Bronnen en literatuur	40

Inleiding

*'De Regeeringstaak wordt steeds zwaarder. En steeds zwaarder wordt ook de taak van de Staten-Generaal. Daaruit volgt dat het onafwijsbaar is in de naaste toekomst dat de taak van de Staten-Generaal en van de Regeering over meer schouders moet worden verdeeld.'*¹

In 1921, tijdens het allereerste parlementaire debat over het adviesstelsel in Nederland, werd met deze woorden het overdragen van staatstaken naar buitenparlementaire adviesorganen, bestempeld als noodzakelijk gevolg van de uitbreidende staatstaak op sociaal en economisch terrein. De sterke schaalvergroting van het takenpakket van de overheid en de complexiteit van vraagstukken waar zij mee te maken kreeg, had geleid tot een groeiende behoefte aan advies. Adviesorganen begonnen zich zo in de twintigste eeuw te wortelen in het Nederlandse bestuursmodel. De positie van buitenparlementaire adviesorganen binnen de Nederlandse parlementaire democratie is echter niet onomstreden gebleken.

Vanaf de instelling van het wettelijk kader op de adviesorganen in 1921 tot en met de dag van vandaag is de delegatie van staatstaken naar buitenparlementaire adviesorganen onderwerp gebleven van parlementair en publiek debat. Enerzijds werd en wordt het standpunt breed onderschreven dat goed bestuur zich laat adviseren op gebieden waar eigen kennis ontoereikend is.² Anderzijds wringt de rol van adviesorganen binnen de politieke besluitvorming. Het zijn gekozen volksvertegenwoordigers die in een representatieve democratie de stem van het volk vertegenwoordigen en namens hen beslissen. Adviesorganen adviseren dan wel in dienst van de beslisser, maar zij kennen geen formele democratische basis, terwijl de invloed van hun adviezen op de politieke besluitvorming groot is gebleken.

Gedurende bijna de gehele twintigste eeuw is de democratische legitimiteit van adviesorganen de rode draad van parlementaire discussie. Vraag was of het adviesstelsel bijdroeg aan de versteviging van de democratie of juist het tegenovergestelde bewerkstelligde en het democratisch stelsel ondermijnde. Zorgen rezen met betrekking tot de representatieve waarde van adviezen, de formeel onafhankelijke positie van adviesorganen, en de inzichtelijkheid in de werkwijze van adviesorganen. De adviesorganen adviseerden over wetsvoorstellen en beleid, maar wiens stem vertegenwoordigen zij met hun adviezen? Adviseerden de formeel onafhankelijke adviesorganen daadwerkelijk onafhankelijk van de regering en belangenorganisaties? En leidde het gebrek aan transparantie rondom de werkwijze van adviesorganen niet tot een belemmering van de controlerende functie van het parlement?

¹ *Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (hierna: HTK) 1921-1922, 18 november 1921, Marchant, H., p. 562.

² Donner, P., 'Adviseren in dienst van beslissers niet als tegenkracht' (versie 17 april 2015) op: [Socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl), <http://www.socialevraagstukken.nl/adviseren-in-dienst-van-beslissers-niet-als-tegenkracht> (5 mei 2016).

In dit onderzoek wordt ingegaan op het debat over de positie van de adviesorganen binnen het Nederlandse democratisch bestel. De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek: Hoe verhoudt het parlementaire debat over de democratische legitimiteit van het adviesstelsel zich tot de discussie over (expert)kennis in de politieke besluitvorming gedurende 1921 tot 1993?

Met adviesorganen wordt in dit onderzoek verwezen naar wettelijke en voor onbepaalde tijd ingestelde buitenparlementaire lichamen die gevraagd of ongevraagd advies uitbrengen aan de centrale overheid over het bestuur van het land. Met het adviesstelsel wordt bedoeld op het geheel van adviesorganen.³

Dit onderzoek springt in de lacune die er in de historiografie over het Nederlandse adviesstelsel bestaat. Het is opvallend dat tot op heden de ontwikkeling van het politieke debat over de democratische legitimiteit van het adviesstelsel volledig buiten beschouwing is gelaten. Een gemis omdat de ontwikkeling van het parlementaire debat inzicht biedt in het proces waarop deze instituties zonder democratische basis een formele plek verkregen binnen het politieke besluitvormingsproces en de politieke worsteling die (tot de dag van vandaag) mee gepaard is gegaan. Een worsteling waarbij het nut en de noodzaak van expertkennis moest worden afgewogen tegen het democratisch deficit van de adviesorganen.

De historiografie van het Nederlandse adviesstelsel valt uit te splitsen in verschillende onderzoeksstromingen. Allereerst zijn er de werken die zich richten op specifieke adviesorganen.⁴ En hoewel deze werken inzicht bieden in de ontwikkeling van een orgaan en deze beweging plaatsen binnen de historische politieke en maatschappelijke context, isoleert deze benadering de ontwikkeling van het onderzochte adviesorgaan van de ontwikkeling van het adviesstelsel als geheel. Op het grotere debat over de inzet van adviesorganen in het politieke besluitvormingsproces wordt niet ingegaan.

Ten tweede zijn er de werken die ingaan op het adviesstelsel als geheel. Hierin wordt met name gezocht naar een verklaring voor de opkomst, uitbouw en inkrimping van het adviesstelsel aan de hand van een thematische benaderingen, waarbij verzuiling en ontzuiling, (neo)corporatisme en consensusvorming een belangrijke plek innemen.⁵ De nadruk ligt binnen deze studies op de periode na de Tweede Wereldoorlog. Beperkend aan deze studies is dat de

³ In zijn rapport *Adviesorganen in de politieke besluitvorming* (1983) verklaarde de WRR terecht dat de term *adviesstelsel* niet onomstreden is, 'aangezien het zou verwijzen naar een samenhangend geheel, waarvan geen sprake is'. In dit onderzoek wordt de term 'stelsel' niet in verband gebracht met een samenhang die al dan niet tussen de organen bestaat, maar verwijst de term enkel naar het geheel van bestaande externe adviesorganen.

⁴ Onder meer: Bal, R., W. Bijker en R. Hendriks, *Paradox van wetenschappelijk gezag. Over de maatschappelijke invloed van adviezen van de gezondheidsraad* (Den Haag 2002); Bogaard, van den, A. *Configuring the economy: the emergence of a modelling practice in the Netherlands, 1920-1955* (Amsterdam 1998).

⁵ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om Langenberg, J., 'Adviesorganen en neo-corporatisme' in: *Idee '66* 5 (1984) 1, 17-24 en de artikelen van Rob Hoppe en Willem Halffmann met hun onderzoek naar de institutionalisering van wetenschappelijke advisering onder meer: Halffman, W. en R. Hoppe, 'Science/policy boundaries: a changing division of labour in Dutch expert policy advice' in: S. Maasse en P. Weingart (red.), *Scientific Expertise and Political Decision Making* (Dordrecht 2004).

verschillende thematische benaderingen als verklaringsmechanisme worden gebruikt om de ontwikkeling van het adviesstelsel te verklaren, maar nauwelijks aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling en invloed van het politiek denken over het adviesstelsel.

Een derde onderzoeksstroming wordt gevormd door beleidsmatig onderzoek naar de actuele staat van het adviesstelsel. Binnen deze categorie vallen de kritische studies van de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid (WRR) over de staat van het adviesstelsel eind jaren zeventig en meer recente werken van Piet Hein Donner, Tjeenk Willink en Kim Putters over de hervormingen en bezuinigingen van het adviesstelsel.⁶ Kenmerkend voor deze werken is de sterke betooglijn die in deze literatuur doorklinkt. Hierbij wordt de historische context kort geanalyseerd met als doel huidige knelpunten van het adviesstelsel aan te kaarten en aan te sporen tot verandering. Wat in deze studies ontbreekt, is de inbedding van het onderzoek in de historische context, waardoor langer lopende discussies over het adviesstelsel buiten beschouwing worden gelaten.

In dit onderzoek wordt uitgegaan van een vierde vrij nieuwe onderzoeksstroming waarbinnen adviesorganen worden beschouwd als alternatieve vorm van politieke representatie. Binnen de parlementaire democratie wordt politieke representatie nog steeds vrijwel uitsluitend in verband gebracht met de vertegenwoordiging van de bevolking door volksvertegenwoordigers.⁷ Representatie is echter een begrip dat zich binnen een parlementaire democratie niet beperkt tot institutionele mechanismen als verkiezingen, maar breder verwijst naar de *claim* van actoren om groepen of een bepaald belangen te vertegenwoordigen.⁸

Deze onderzoekslijn die halverwege de negentiende eeuw opkwam, is ten aanzien van het Nederlands adviesstelsel door onderzoekers als Stefan Couperus, Erik Schrijvers en Adriejan van Veen in een hernieuwd daglicht geplaatst.⁹ Deze onderzoekslijn waarbij de aandacht uitgaat naar de plek die advieslichamen innemen in het democratisch bestel, schijnt een nieuw licht op de positie van adviesorganen binnen de parlementaire democratie door deze te beschouwen als representatieve organen die met hun advies belangen vertegenwoordigen, al dan niet van een groep in de samenleving of van de regering.

⁶ Donner, 'Adviseren in dienst van beslissers, niet als tegenkracht', www.socialevraagstukken.nl/adviseren-in-dienst-van-beslissers-niet-als-tegenkracht/ (17 april 2015); Tjeenk Willink, H., 'Adviesorganen en het primaat van de politiek', in: Van Delden, A. en J. Kooiman, *Adviesorganen in de politieke besluitvorming* (Den Haag 1983), 20-23; Putters, K., 'Kennis is tegenmacht. Onbezonnen sanering van het adviesstelsel ondergraaft de democratie' in: S&D 6 (2008), 33-40; Putters, K., 'Spelen met doorwerking' (Utrecht 2004);

⁷ Couperus, 'Fixing democracy?', 272; Veen, A. van, *Regulation without Representation. Independent Regulatory Authorities and Representative Claim-Making in the Netherlands* (Utrecht 2014), 55.

⁸ Veen, van, *Regulation without Representation*, 70.

⁹ Zie ondermeer: Couperus, S., 'Fixing democracy? Political Representation and the Crisis of Democracy in Interwar Europe and the Netherlands' in: Gijsenbergh, J., S. Hollander, T. Houwen en W. De Jong (red.), *Creative Crises of Democracy* (Brussel 2012) en Schrijvers, E., *Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen (1945-1995)* (Utrecht 2012); A. van Veen, 'De Kamers van Arbeid. Experimenten met politieke vertegenwoordiging in Nederland rond 1900', *BMGN - Low Countries Historical Review* 128 (2013) 2, 31-61

De onderzoeklijn vormt een verwijzing naar de werken van onder meer historici als Pierre Rosanvallon en Charles Maier die de opkomst van adviesorganen in Europa omschrijven als een 'buitenparlementair vertegenwoordigend circuit' waarbinnen 'niet-territoriale, sociale en economische belangen behartigd werden'.¹⁰

In veel mindere mate wordt binnen dit onderzoeksveld echter ingegaan op de democratische aspecten transparantie en onafhankelijkheid, welke binnen het politiek denken over de adviesorganen tevens een centrale rol innamen. Dit onderzoek borduurt daarom voort op deze onderzoeksstroming en vormt hier een aanvulling op door de aandacht niet enkel te richten op representatie, maar tevens op transparantie en onafhankelijkheid. Door de parlementaire debatten over het adviesstelsel met behulp van de concepten representatie, onafhankelijkheid en transparantie te analyseren, wordt inzichtelijk gemaakt hoe het debat over de democratische legitimiteit van het adviesstelsel gedurende de twintigste eeuw van toonaard is veranderd.

De wijze waarop de debatten aan de hand van het concept representatie worden benaderd, is toegelicht. Met betrekking tot het concept onafhankelijkheid, wordt in dit onderzoek enerzijds verwezen naar adviesorganen die onafhankelijk opereren van regeringsinvloed en belangenorganisaties. Anderzijds wordt met onafhankelijkheid verwezen naar waarde vrije advisering; advisering vrij van ideologische of politieke belangen. Gedurende de twintigste eeuw kwam het thema onafhankelijkheid regelmatig terug in het debat over het stelsel: kon deze onafhankelijke positie van buitenparlementaire adviesorganen daadwerkelijk worden gewaarborgd? En is onafhankelijke advisering eigenlijk wenselijk binnen een parlementaire democratie?

Daarnaast zullen de parlementaire debatten worden geanalyseerd aan de hand van het concept transparantie. Wanneer politieke besluitvorming gedeeltelijk wordt gedelegeerd naar buitenparlementaire instituties door beleidsvoorbereiding in de vorm van adviesaanvragen uit te besteden aan adviesorganen, wordt de legitimiteit van deze organen een kernvraag voor de politieke actoren.¹¹ Hoe kan de democratische legitimiteit van de buitenparlementaire organen binnen het democratisch stelsel worden gewaarborgd?

De basis van dit onderzoek wordt gevormd door drie parlementaire debatten. Om antwoord te vinden op de vraag hoe het parlementaire debat over de democratische legitimiteit van het adviesstelsel is veranderd, is gezocht naar parlementaire debatten waarin het adviesstelsel als geheel door het parlement werd bediscussieerd. Dit onderzoek vangt aan met het eerste parlementaire debat dat werd gevoerd over het Nederlandse adviesstelsel. Dit debat uit 1921

¹⁰ Veen van, A., 'Kamers van Arbeid', 32 over: Rosanvallon, P., *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France* (Parijs 2002); Maier, C., 'Fictitious Bonds.. of Wealth and Law'. On the Theory and Practice of Interest Representation' in: Berger, S. (red.), *Organizing Interest in western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics* (Cambridge 1983) 27-61.

¹¹ Majone, G., 'Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards' in: *European Law Journal* 4 (1998) 1, 5-28.

zou ertoe leiden dat de inspraak van de Kamer met betrekking tot de instelling, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid van de adviesorganen in de Grondwet werd vastgelegd. Door de rol van de adviesorganen Grondwettelijk vast te leggen, werd het fundament gelegd voor het Nederlandse adviesstelsel en verkregen de buitenparlementaire adviesorganen formeel een plek in het politieke besluitvormingsproces.

Ten tweede wordt door middel van een casusgerichte benadering het debat over de oprichting van de Sociaal-Economische Raad (SER) van 1949 geanalyseerd. Hoewel dit debat draaide om de instelling van de SER als adviesorgaan, kan het debat dat zich hieromtrent ontwikkelde, als exemplarisch worden gezien voor de toentertijd heersende politieke opinie ten aanzien van het adviesstelsel. Het debat weerspiegelde de naoorlogse periode, waarin de institutionalisering van de verzorgingsstaat leidde tot een verdere uitbouw van staatstaken en de expertkennis van adviesorganen een grotere rol begon te spelen en werd ingezet als middel om gehoor te geven aan de roep om meer burgerinspraak. Het representatieve model van de SER zou symbool komen te staan voor adviesorganen die in de jaren daarop werden opgericht.

Als laatste wordt ingegaan op het debat van 1993. Tijdens dit debat stond het invloedrijke Raad op Maat-rapport ter discussie. Het rapport dat een drastische inkrimping van het adviesstelsel voorstelde, zou de aftrap vormen van een (immer aanhoudende) reeks bezuinigingen op het ontstane adviesstelsel.

Tezamen bieden de drie debatten van begin, midden en einde van de twintigste eeuw inzicht in de wijze waarop het parlementaire debat over buitenparlementair advies binnen een parlementaire democratie veranderde door deze te analyseren aan de hand van de concepten representatie, transparantie en onafhankelijkheid.

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd. Aan de debatten van 1921, 1949 en 1993 is elk een hoofdstuk gewijd. De drie hoofdstukken vangen aan met een beknopte historische schets van de ontwikkeling van het adviesstelsel en de politieke situatie van die tijd. Deze politiek historische context is gebaseerd op drie lijnen: de veranderende staatsrol, de veranderende rol van politici binnen de parlementaire democratie en de veranderende rol van de burger binnen het democratisch bestel. Het doel is om aan de hand van de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, de opkomst van het stelsel te schetsen en het parlementaire debat in haar historische context te plaatsen.

Na de historische context volgt een analyse van het gevoerde debat, waarbij de centrale lijn van de discussie wordt gevolgd. De hoofdstukken sluiten af met een conclusie waarbij de thema's representatie, onafhankelijkheid en transparantie worden verbonden aan de argumentatie over de democratische legitimiteit van het adviesstelsel. Het onderzoek wordt afgesloten met een algemene conclusie waarin antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek.

1. Instelling van het adviesstelsel; amendement-Troelstra (1921)

*'En terwijl het Parlement (...) arm aan hulpmiddelen staat, heeft zich langzamerhand de praktijk der Regeering zoodanig ontwikkeld, dat de Regeering steeds sterker en sterker gedocumenteerd, van alle mogelijke inlichtingen en deskundige adviezen voorzien, tegenover ons komt te staan.'*¹²

Sociaaldemocratisch Kamerlid Pieter Jelles Troelstra onderstreepte met deze woorden de noodzaak tot de Grondwettelijke instelling van de adviesorganen die naar zijn zeggen de macht van de regering ten opzichte van het parlement inperkten. Op 18 november 1921, tijdens het allereerste parlementaire debat in Nederland dat volledig was gewijd aan buitenparlementair advies binnen de politieke besluitvorming, zou Troelstra zijn standpunt kracht bijzetten met de indiening van een amendement. Het novemberdebat zou het fundament vormen voor een stelsel van adviesorganen die Grondwettelijk waren bevoegd om de regering van advies en bijstand te dienen over complexe vraagstukken in de politieke besluitvorming.

In dit hoofdstuk wordt de wijze gevolgd waarop buitenparlementair advies een formele plek kreeg binnen de parlementaire democratie. Gekeken wordt naar het politieke klimaat waarin het buitenparlementaire adviesstelsel tot bloei kwam en de politieke uitgangspunten waarop het adviesstelsel gefundeerd was. Dit hoofdstuk biedt echter bovenal inzicht in de wijze waarop buitenparlementair advies vanaf haar begindagen tot debat leidde vanwege haar belangrijke rol binnen de politieke besluitvorming enerzijds en haar ondemocratische basis anderzijds.

1.1 Politieke partijen, verzuiling en adviesorganen

Troelstra diende zijn amendement op de Grondwet in gedurende een periode van politieke kentering. Tot het begin van de twintigste eeuw had politieke representatie plaatsgevonden binnen een districtenstelsel; kiesgerechtigde burgers verkozen op basis van het meerderheidsprincipe de afgevaardigde van hun kiesdistrict. Deze verkozen afgevaardigden behoorden in het parlement politieke beslissingen te nemen zonder last of ruggespraak, ofwel: zonder maatschappelijke druk of dwang. Volksvertegenwoordiging was geen uitdrukking van de volkswil, maar politieke beslissingen behoorden op basis van 'goede redenen' in het parlement gemaakt te worden.¹³

Tijdens de Grondwetswijziging van 1917 veranderde het kiessysteem echter ingrijpend. Met de invoering van evenredige vertegenwoordiging, kwam een einde aan het districtenstelsel. Niet

¹² HTK, 1921-1922, 26 oktober 1921, 90, Troelstra, P., p. 216.

¹³ De Haan, I., *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam 2003), 160-161.

langer werd een individuele politicus op basis van het *first past the post*-principe verkozen om een district te vertegenwoordigen, maar voortaan telden alle uitgebrachte stemmen even zwaar in de berekening van de verkiezingsuitslag. Tevens werd in 1917 het algemeen kiesrecht ingevoerd en het passief kiesrecht voor vrouwen (actief kiesrecht kregen vrouwen in 1919). De uitbreiding van het kiesrecht, maar ook andere grote politieke kwesties, zoals de schoolstrijd en de eerste sociale wetgeving voor werknemers, hadden daarnaast einde negentiende eeuw geleid tot de oprichting van de eerste politieke partijen.¹⁴

De instelling van algemene verkiezingen in combinatie met de opkomst van politieke partijen, leidde tot de opkomst van een partijenstelsel waarbij politieke partijen begonnen te strijden om de stem van de kiezer. Zo stelt Ido de Haan 'Partijdigheid was lange tijd als iets onfatsoenlijks beschouwd, maar nu werd partijdigheid aanvaard als onderdeel van de nationale politiek en kreeg het organiseren van een achterban in een politieke partij een grotere legitimiteit.'¹⁵ Het vertegenwoordigen van thema's die leefden onder de burgers werd onderdeel van verkiezingsprogramma's en leidde aan het begin van de twintigste eeuw tot een partijenstelsel sterk geschoeid op de verzuilde leest.

Politiek gezien had de verzuiling, die de Nederlandse samenleving vanaf de Eerste Wereldoorlog kenmerkte, tot grote verschillen geleid in de zienswijze over hoe de rol van de staat ingevuld diende te worden. De protestantse zuil hield vast aan het soevereiniteit in eigen kring-beginsel, zoals dit in 1880 door Abraham Kuyper was geformuleerd. Dit principe ging uit van de gedachte dat er in de samenleving verschillende soorten kringen zijn, zoals het gezin, verenigingen en de wetenschap. Al deze kringen typeerde Kuyper als soeverein in welke de staat geen zeggenschap had. De staat vormde een eigen kring en had volgens Kuyper met name een ordende en handhavingstaak. Ingrijpen in andere kringen mocht zij alleen wanneer de positie van het individu binnen een kring bedreigd leek te worden.¹⁶ Het katholieke subsidiariteitsbeginsel ging ook in tegen een sterke invloed van de staat, maar dit uitgangspunt gold niet op alle terreinen: op sociaaleconomisch niveau behoorde de staat juist ordenend op te treden.¹⁷ De (progressief) liberale zuil zag de taak van de overheid echter als voorwaardenscheppend om de 'vorming en ontplooiing van burgers' te bevorderen.¹⁸ Terwijl de sociaaldemocratische zuil een actieve overheidsrol voor ogen had met als doel gelijkheid binnen de samenleving te bevorderen.

¹⁴ Nehmelman, R., 'De regulering van politieke partijen in Nederland' in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* (2013) 2, 130-150 aldaar 133; Wielenga, F., *De geschiedenis van Nederland. Van opstand tot heden* (Amsterdam 2013), 244.

¹⁵ De Haan, *Het beginsel van leven en wasdom*, 180.

¹⁶ Langeveld, H., Biografisch Woordenboek van het Socialisme en de Arbeidersbeweging in Nederland, 'KUIJPER, Abraham', (25 september 2002), <http://hdl.handle.net/10622/4A546104-BE64-490A-8E52-95A00F17C6D7> (versie 1 juni 2016).

¹⁷ Wielenga, *De geschiedenis van Nederland*, 290.

¹⁸ *Ibidem*, 245.

Van politieke consensus over de vraag hoe Nederland politiek, economisch en maatschappelijk moest worden ingericht, was aan het begin van de twintigste eeuw geen sprake.¹⁹ Een gegeven was echter wel, dat de staatstaak zich aan het begin van de twintigste eeuw had uitgebreid. De instelling van sociale wetgeving vanaf het einde van de negentiende eeuw met onder meer de Veiligheidswet (1895), de Leerplichtwet (1900), de Woningwet (1901) en de Invaliditeitswet (1913), had ertoe geleid dat staat en samenleving steeds meer met elkaar verstrengeld raakten.²⁰ Er ontstond, zoals historicus Jan Romein dit omschreef, een proces van wederzijdse doordringing van staat en maatschappij. ‘De politiek’ begon zich bezig te houden met terreinen die voorheen tot de privésfeer behoorden en zette voet op terreinen waar andere belangen dan staatsbelangen speelden.²¹ Daarnaast had de afschaffing van het districtenstelsel en de invoering van evenredige vertegenwoordiging en het algemeen kiesrecht ertoe geleid dat de belangen van burgers voor politici een belangrijke rol begonnen te spelen bij het nemen van politieke besluiten.

1.2 Zorgen over advisering

Parallel aan de uitbreiding van de staatsrol, liep de opkomst van buitenparlementaire adviesorganen. De eerste buitenparlementaire adviesorganen werden opgericht vanuit politieke beweging. Vanuit de noodzaak tot gedeeltelijke uitbesteding van staatsaken, vanwege de uitdijende overheidsrol en anderzijds vanuit de behoefte aan advies ten aanzien van technische of specialistische vraagstukken. De Centrale Commissie voor de Statistiek was het eerste externe adviesorgaan dat door de regering werd ingesteld. De in 1892 opgerichte commissie had tot taak de overheid aan de hand van statistische gegevens te adviseren over haar kennisbehoeften. In 1897 volgde de oprichting van de Staatscommissie voor internationaal privaatrecht die de regering adviseerde over de opname van internationaal privaatrecht in de wet. De Mijnraad werd opgericht in 1902 en diende als raad van advies en bijstand ten aanzien van advisering over het mijnwezen en als toezichthouding op de winstuitkering.²²

Buitenparlementaire adviesorganen kwamen niet enkel vanuit politieke initiatief op, maar werden ook ingesteld naar aanleiding van door de samenleving uitgeoefende druk. Een voorbeeld hiervan zijn de Kamers van Arbeid die in 1897 werden ingesteld als lokale adviesorganen die de regering adviseerden ten aanzien van lokale en landelijke arbeidsaangelegenheden. Aan de oprichting ging een publiek debat vooraf waarin door

¹⁹ Ibidem, 289.

²⁰ Dijkstra, H. P. den Hoed, J. Holtslag en S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen* (Amsterdam 2010), 66.

²¹ Romein, J., *Op het breukvlak van twee eeuwen. De westerse wereld rond 1900* (Amsterdam 1976).

²² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR), *Op steenworp afstand. Op de brug tussen wetenschap en politiek* (Amsterdam 2007), 34.

belanghebbenden werd gepleit voor de oprichting van de Kamers. Een pleidooi dat politiek werd opgepakt en uitmondde in de oprichting van de Kamers van Arbeid.²³

Een maand voordat Troelstra zijn amendement indiende, duidde hij deze druk vanuit de samenleving als reactie van maatschappelijke groepen op het politiek negeren van hun belangen.²⁴ Volgens Troelstra was het 'zoowel in het belang van de betreffende groepen zelf als in het belang der ontwikkeling van Staat en volk' om deze groepen 'enige gelding in de Staatsinrichting te verschaffen'.²⁵

1.2.1 Benoeming samenstelling, bevoegdheid en werkwijze adviesorganen

In het licht van de uitbreiding van de sociaaleconomische werkzaamheden van de staat, was Troelstra, Kamerlid voor de Sociaal-Democratische Arbeiders Partij (SDAP), niet verwonderd over de instelling van de nieuwe organen die de regering van advies dienden bij beleidsvoorstellen met een sociaaleconomische grondslag. De instelling van deze adviesraden waarin deskundigen plaatsnamen, zou de regering bij de 'uitvoering van Regeeringsvoorstellen behulpzaam kunnen zijn'.²⁶

De positie die de 'raden van advies' en de 'raden van advies en bijstand' binnen het parlementaire bestel innamen, vond Troelstra echter zorgwekkend. In aanloop naar de Grondwetherziening van 1921 diende hij daarom een amendement in om artikel 78 toe te laten voegen aan de Grondwet. Het artikelvoorstel luidde: 'Vaste comissiën van advies of anderen bijstand aan de Regeering worden ingesteld bij de wet, die tevens hunne samenstelling, werkwijze en bevoegdheid regelt'.²⁷

Met de indiening van het amendement vestigde de SDAP-voorman de aandacht op de delegatie van regeringsbevoegdheden naar een extern buitenparlementair terrein. Troelstra zag de oprichting van buitenparlementaire adviesorganen door de regering als een directe ondermijning van de macht van het parlement. En hoewel Troelstra het belang van belangenbehartigende adviesorganen erkende in de politieke besluitvorming, vreesde hij voor een teveel aan invloed van specifieke groepen binnen de samenleving. De vier belangrijkste punten van Troelstra's kritiek waren gericht op de benoeming, samenstelling, bevoegdheid en werkwijze van de 'hoogst belangrijke organen'.

Ten eerste de benoeming van de buitenparlementaire adviesorganen. Deze werden door middel van koninklijk besluit ingesteld, wat wilde zeggen dat de beslissing voor de oprichting van

²³ Veen van, A., 'Kamers van Arbeid', 31-61; Helderman, C., 'De hoge Raad van Arbeid, 1919-1940 (-1950)' in: Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis 1 (2004) 2, 45.

²⁴ *HTK*, 1921-1922, 26 oktober 1921, 90, Troelstra, P., p. 217.

²⁵ *Ibidem*, 217.

²⁶ *HTK*, 1921-1922, 18 november 1921, 90, Troelstra, P., p. 556.

²⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving, 'Artikel 78: Vaste colleges van advies en bijstand' in: *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (1922)* (Den Haag 1922).

een adviesorgaan door de regering werd genomen en niet aan de Staten-Generaal hoefden te worden voorgelegd.²⁸ De beslissing tot de instelling van een nieuw adviesorgaan ging buiten het parlement om en bood het parlement geen inspraakmogelijkheid ten aanzien van de instelling, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid van deze colleges.

Ten aanzien van de samenstelling van de organen, wees Troelstra de Kamer aan de hand van een reeks voorbeelden op de wijze waarop buitenparlementaire adviesorganen in nauw verband stonden met de regering. Zo werden raadsleden door middel van koninklijk besluit benoemd en ontslagen en was het niet ongevoerd dat ministers optraden als voorzitter van adviesorganen. Dit laatste was bijvoorbeeld het geval bij de Hoge Raad van Arbeid en de Commissie voor de economische politiek die werden voorgezeten door respectievelijk de minister van Arbeid en de minister van Landbouw, Nijverheid en Handel.²⁹ Ook wees Troelstra op de regeringsverbinding met adviesorganen als de Nijverheidsraad en de Middenstandsraad, waarvan de voorzitters in overleg met de minister werden aangewezen en welke waren gevestigd in het departement van Landbouw en Handel, hetgeen volgens Troelstra wees op een 'nauwe connectie' tussen het departement en dit particulier lichaam van belanghebbenden.³⁰

Naast dat de raden niet onafhankelijk van de regering functioneerden, attendeerde Troelstra de Kamer erop dat vele adviesorganen waren samengesteld uit belanghebbenden. Hij vreesde dat dit zou leiden tot een eenzijdige advisering. Zo bestond de Raad van Bijstand voor de economische onderhandelingen met het buitenland, volledig uit de 'vertegenwoordigers van grootkapitaal'. Troelstra had met zijn amendement zo gezien twee uitgangspunten: de machtsonbalans van de regering ten opzichte van het parlement indammen en tevens een te directe invloed van belangenbehartigende adviesorganen beperken.

Troelstra sprak tevens zijn bezorgdheid uit over de organen waarin vertegenwoordigers van tegenovergestelde belangen verenigd waren. Troelstra verwees naar de Commissie voor de Economische Politiek die de regering adviseerde over de economische politiek in binnen- en buitenland. Hij verklaarde dat vakverenigingen, ten opzichte van de werkgeversorganisaties en bewindspersonen die zitting namen in de commissie, veel minder sterk vertegenwoordigd waren waardoor de belangen van arbeiders niet evenredig vertegenwoordigd werden in de advisering van het orgaan.³¹

²⁸ Hierbij moet worden opgemerkt dat door middel van de zogenoemde voorhangprocedure of een nahangprocedure het koninklijk besluit aan de Staten-Generaal kan worden voorgelegd. Deze voorlegging kan wettelijk zijn vastgelegd, maar tevens op vrijwillige basis door bewindspersonen worden geïnitieerd. Ten aanzien van de instelling van nieuwe adviesraden was een dergelijke verplichting niet in de wet opgenomen. Bron: Parlement & Politiek, 'Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)', www.parlement.com/id/vh8lnhrsd1rk/algemene_maatregel_van_bestuur_amvb (versie 10 juni 2016).

²⁹ Tevens maakten de ministers van Buitenlandse Zaken, Financiën, Waterstaat, Koloniën en Arbeid ook deel uit van de Commissie.

³⁰ *HTK*, 18 november 1921, Troelstra, 556-557.

³¹ *Ibidem*, 556.

Volgens Troelstra was de vraag die centraal moest staan, hoe buitenparlementaire adviesorganen qua samenstelling moesten zijn opgebouwd om de advisering zo veel mogelijk een objectief karakter te geven. Door de samenstelling niet bij koninklijk besluit maar bij wet in te stellen, zou de discussie over een representatieve samenstelling van de raad mogelijk worden.³²

Ten derde had Troelstra kritiek op de werkwijze van de van de 'niet openbaar werkende lichamen'. De adviezen van de verscheidene adviesorganen waren veelal niet inzichtelijk voor het parlement. Hierdoor had de Kamer geen zicht op de onderzoeksmethodes en was zij niet in staat te oordelen of er sprake was geweest van 'deugdelijk onderzoek'. Tevens bleef door het gebrek aan transparantie onduidelijk in hoeverre de stem van de verschillende belanghebbenden in het advies op een gebalanceerde manier tot uiting was gekomen.

Troelstra's vierde en laatste punt was de bevoegdheid van de adviesorganen. Zijn kritiek op de bevoegdheid van de colleges was de som van 'het totaal gebrek aan contact en medewerking van den kant der Staten-Generaal'.³³ Zo had de Nederlandsche Werkloosheidsraad de verregaande bevoegdheid gekregen om onder meer het ministerie van Algemene Zaken een onderzoek te laten instellen om zo met adviezen te kunnen komen om werkloosheid te voorkomen en te bestrijden.³⁴ Een buitenparlementair orgaan kreeg daarmee een zeer invloedrijke rol in het politieke besluitvormingsproces zonder dat het parlement hier een stem in had gehad.

1.2.2 Adviesorganen en de relatie regering-parlement

De zorgen die door Troelstra werden geuit draaiden allemaal om de verhouding tussen regering en parlement. De in zijn ogen achtergestelde plek van het parlement illustreerde Troelstra aan de hand van de Hoge Raad van Arbeid, opgericht in 1920 en de nationale opvolger van de Kamers van Arbeid. De leden van de raad, de 'vertegenwoordigers van kapitaal' en de 'vertegenwoordigers van arbeid', stonden in hun belangen lijnrecht tegenover elkaar. Vanuit deze Raad was een wetsvoorstel ten aanzien van 'ingrijpende wijzigingen' van ziekteverzekeringen gekomen. Troelstra verfoeide deze gang van zaken:

'Het blijkt, dat de aanwezigheid van die twee elementen in dat niet in het openbaar werkende lichaam ten gevolge heeft gehad, dat daar in het geheim allerlei afspraken zijn gemaakt en nieuwe methodes van wetgevend aard zijn ontworpen, waardoor een hoogst belangrijk stuk wetgeving als het ware steeds bij voorbaat onttrokken wordt aan den invloed van de politieke organisaties op het Parlement. Een dergelijk lichaam van advies krijgt op deze wijze

³² Ibidem.

³³ Ibidem, 556.

³⁴ Ibidem, 557.

het karakter van een soort van vóórparlement, zoodat als de zaken bij de Kamer komen, het Parlement vrijwel voor een fait accompli staat.'³⁵

Dat het parlement niet net als de regering beschikte over 'colleges van bijstand en advies', zette haar als ongelijke partner tegenover de 'medegedeelde adviezen' van de regerende macht. Zo vervolgde Troelstra zijn voorbeeld 'dat als straks een voorstel van de Regeering komt, waarin de onderhandelingen zijn belichaamd, het zeer de vraag is of het Parlement vrij en objectief tegenover deze zaken zich zal gevoelen'.³⁶

Troelstra stelde de instelling van een organieke wet voor. Ten aanzien van de buitenparlementaire adviesorganen, zou het organieke karakter van de wet inhouden dat in de Grondwet algemene regels voor de benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid van de adviesorganen zouden worden vastgelegd, maar dat de specifieke wettelijke invulling per adviesorgaan zou worden geregeld.³⁷

1.2.3 Brede instemming en technische discussie

De Kamerdiscussie die volgde op de redevoering van Troelsta was met name technisch van aard. Over de hoofdgedachte van het amendement was weinig discussie; deze vond brede instemming onder de parlementariërs. Zo merkte Vrijheidsbond-Kamerlid Hendrik Dresselhuys op 'dat de heer Troelstra den vinger heeft gelegd op een wonde plek in onze Staatsorganisatie, in dien zin dat we meer en meer zien opkomen adviseerende colleges bij de Regeering en wier adviezen ook tegenover de Kamer als de toonaangevende technische opinie wordt gebruikt, zonder dat de inhoud, de vorm en de stichting van die colleges door de Volksvertegenwoordiging beoordeeld was'.³⁸

Opgemerkt dient te worden dat ook de regering niet afwijzend stond tegenover het amendement. Minister van Binnenlandse Zaken Charles Ruijs de Beerenbrouck van de Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP) verklaarde tijdens de bespreking geen bezwaar te hebben tegen de grondgedachte van het amendement. Bewust dat aanneming van het artikel een beperking van de regeringsbevoegdheid zou betekenen, bezag hij het voorstel ook als middel om de regering 'op betere wijze te outilleeren, maar ook om haar outillage op wettelijken grondslag te vestigen'.³⁹ Wel klonk enige twijfel door in het betoog van de minister, daar hij met de woorden 'timeo Danaos et dona ferentes' naar de Grieks-Romeinse mythologie over het Trojaans paard verwees. De woorden waarmee de Trojanen werden gewaarschuwd om de 'gift' van de Grieken

³⁵ Ibidem, 558.

³⁶ Ibidem, 558.

³⁷ De Nederlandse Grondwet, 'Organiek(e)wet, -besluit, -regeling [NL], www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vviHlf299q0sr/vid1ivwcfwxx (versie 2 juli 2016).

³⁸ *HTK*, 18 november 1921, Dresselhuys, H., 560.

³⁹ *ibidem*, Ruijs de Beerenbrouck, C., 563.

met argwaan te beschouwen en waarmee ook de minister zich afvroeg of het wetsartikel zo moest worden gezien.

Technische discussie bestond onder meer over de vraag of het nodig was het artikel in de Grondwet op te nemen of dat aan de grondgedachte ook op andere wijze vorm kon worden gegeven. De angst bestond dat door het opnemen van het artikel in de Grondwet adviesorganen op een 'hoger voetstuk' zouden worden geplaatst en een meer officiële status zouden verkrijgen dan zij op dat moment genoten hetgeen in de begrotingspost zou worden weerspiegeld.⁴⁰ Deze zorgen geuit door Egbertus Beumer van de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) vonden echter weinig gehoor bij de rest van het parlement.

Nadat onder meer de discussie over colleges van advies én bijstand was opgeklaard - met bijstand werd *niet* bedoeld dat adviesorganen deelden in de regeringsbevoegdheid, maar enkel 'geestelijke' bijstand verleenden⁴¹ - werd het amendement op 21 november 1921 zonder hoofdelijk stemming aangenomen. De aangepaste tekst van het artikel luidde: 'De instelling van vaste colleges van advies en bijstand aan de Regeering geschiedt krachtens de wet, die tevens regelen inhoudt omtrent hunne benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid.'

1.3 Conclusie

Met de instelling van Grondwetsartikel 78 werd de basis voor het adviesstelsel van de centrale overheid gelegd en begonnen buitenparlementaire adviesorganen onderdeel uit te maken van de rechtstatelijke inrichting van Nederland. Dat buitenparlementaire adviesorganen een wettelijke plek kregen in het democratisch bestel, vormde op zichzelf geen onderwerp van discussie. De buitenparlementaire adviesorganen die aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw werden opgericht, werden door het parlement en de regering geduid als een natuurlijke ontwikkeling die voortkwam uit de uitbreiding van de staatstaak en samenhang met de wederzijdse doordringing van staat en maatschappij.

Het parlement was echter bezorgd over de invloedrijke rol die buitenparlementair advies binnen de politieke besluitvorming begon uit te oefenen. Adviesorganen werden ingesteld zonder enige inspraak van het parlement. De zorgen over de invloed van buitenparlementair advies binnen de Nederlandse parlementaire democratie, clusterden zich rond de concepten representatie, onafhankelijkheid en transparantie. Drie concepten die nauw met elkaar samenhangen.

Ten eerste de representatieve rol van de adviesorganen. De buitenparlementaire adviesorganen werden door Troelstra niet als objectieve kennisversterkende onderdelen van het openbaar bestuur gezien, maar als *representatieve* organen die met hun advies bepaalde

⁴⁰ Ibidem, Beumer, E., 559.

⁴¹ Ibidem, Troelstra, 564.

belangen vertegenwoordigden. Adviesorganen werden door de regering aangeduid als onafhankelijk, maar functioneerden in de praktijk niet onafhankelijk van de regering. Het parlement vreesde hierdoor voor een te sterke regeringsstempel op het adviesproduct. Anderzijds kenden specifieke belangengroepen binnen andere adviesorganen een sterke positie. Dit werd als bedreiging voor het democratisch bestel aangemerkt, omdat dit zou kunnen leiden tot eenzijdige advisering, waardoor niet het algemeen belang zou worden gediend.

Voor het parlement was de vrees voor onevenredig veel invloed van de regering of specifieke belanghebbenden een vrees die niet te toetsen viel. Door gebrek aan transparantie in het adviestraject, en tevens soms een gebrek aan inzage in de adviezen, was het parlement niet in staat haar controlerende functie uit te oefenen en te controleren of advies op objectieve wijze tot stand was gekomen en of de stem van belanghebbenden op evenredige wijze in de adviezen tot uiting was gekomen.

2. Representatie en samenstelling; Wet op bedrijfsorganisaties (1949)

*'Ik meen, dat het niet aan twijfel onderhevig is, dat dit wetsontwerp beoogt een nieuw sociaal-economisch stelsel in ons land te introduceren (...). Dat [heeft] de Regering (...) in uitdrukkelijke bewoordingen verklaard, toen zij het doel van de voorgestelde organisatie aldus omschreef, dat de sociaal-economische raad, die het kernpunt zal worden van de nieuwe orde, tot taak heeft een het belang van het Nederlandse volk dienende werkzaamheid van het bedrijfsleven te bevorderen, alsmede het belang van het bedrijfsleven en de daartoe behorende personen te behartigen.'*⁴²

In het najaar van 1949 werd het wetsontwerp van de Wet op de bedrijfsorganisaties meermaals in de Tweede Kamer besproken. Het wetsvoorstel van de regering stelde een nieuwe inrichting van de economische overlegstructuur voor waarbinnen de Sociaal-Economische Raad (SER) als bestuurlijk, maar vooral als adviserend orgaan, het middelpunt zou vormen.

De nadruk die door de regering op het representatieve karakter van de SER werd gelegd, leidde tot hernieuwd debat over de democratische legitimiteit van buitenparlementaire adviesorganen.

In dit hoofdstuk worden de debatten rondom de inrichting van de SER als uitgangspunt genomen om het politiek denken over de rol van buitenparlementaire advies binnen de politieke besluitvorming midden twintigste eeuw te analyseren. Het debat van 1949 wordt daarbij vergeleken met de discussie die zich ontspon rondom het amendement-Troelstra: welke ontwikkeling had het debat doorgemaakt?

2.1 De uitbreiding en verbreding van het adviesstelsel

In de jaren volgend op de opname van het amendement-Troelstra in de Grondwet, was het aantal buitenparlementaire adviesorganen sterk uitgebreid. Deze beweging liep parallel met een verder uitbreidende staatstaak. Zo was de overheid zich intensiever met de inrichting van de samenleving gaan bemoeien, bijvoorbeeld ten aanzien van de inrichting van het openbaar vervoer en de inpoldering van de Zuiderzee. Met de groei van haar takenpakket, nam de noodzaak van advies toe. Ambtenaren werkzaam bij de verschillende departementen konden niet op elk terrein expert zijn.⁴³ Bovendien waren de kosten die verbonden waren aan de adviesorganen relatief beperkt; zonder dat departementen nieuwe afdelingen hoefden in te

⁴² HTK 1949-1950, 27 september 1949, Welter, C., 873, p.54.

⁴³ *Verslag der handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal* (hierna: HEK) 1931-1932, HS 1 ,Memorie van Antwoord, p. 27 geciteerd in: WRR, *Externe adviesorganen van de centrale overheid. Beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen* (Den Haag 1977), 35.

stellen, konden ingewikkelde vraagstukken bij adviesorganen worden neergelegd en werd de regering geholpen in de uitoefening van haar taak.

Gelijktijdig met de toename van de 'parlementaire productie', had het adviesstelsel een groeispurt doorgemaakt. Zo was het aantal adviesorganen in 1934 opgelopen tot zo'n 73 adviescolleges, waarvan de helft kon worden aangemerkt als buitenparlementair adviesorgaan van de regering.⁴⁴ De snelle uitbreiding leidde tot vragen over het adviesstelsel dat zo tot stand begon te komen. Zo werd begin jaren dertig door minister van Waterstaat Paul Reymer (Rooms-Katholieke Staatspartij) gevreesd dat het stelsel de ministeriële verantwoordelijkheid zou ondermijnen. De minister verklaarde dit naar aanleiding van het debat over de Vervoersraad, waarbij hij ageerde tegen het idee dat een vraagstuk oplossing kon vinden door het bij een adviesorgaan neer te leggen; enkel ministers dienden deze verantwoordelijkheid volgens Reymer te dragen.⁴⁵ Het parlement maakte zich daarnaast tijdens de crisis van de jaren dertig bezorgd over de kosten van het toenemende aantal adviesorganen.⁴⁶

Tot de uitbraak van de Tweede Wereldoorlog kende het merendeel van de bestaande adviesorganen een economisch signatuur, al bestonden er ook enkele raden met een sociaal-culturele inslag, zoals de Centrale Gezondheidsraad (1902), de Onderwijsraad (1919) en de Centrale Jeugdraad (1920). In de jaren volgend op de bevrijding kwamen adviesorganen vanuit meerdere terreinen in de samenleving op. Kenmerkend voor de adviesorganen die vlak na de oorlog werden opgericht, was de focus op toekomstplanning. Tijdens de Tweede Wereldoorlog was vanuit een maakbaarheidgedachte en vertrouwen in de merites van de wetenschap, veel geschreven over het 'nieuwe Nederland' dat na de oorlog zou worden gecreëerd. Zo werd in 1945 het Centraal Planbureau (CPB) opgericht met als taak het doen van economische voorspellingen en het uitbrengen van advies aan de regering.⁴⁷

Tevens kenmerkte de naoorlogse periode zich door de 'verwetenschappelijking' van beleid. Een ontwikkeling die ervoor zorgde dat er hogere eisen werden gesteld aan de verzameling, verwerking en interpretatie van informatie. De overheid miste bij nieuwe taken regelmatig de juiste bekwaamheid, waardoor deze ontwikkeling uitmondde in de instelling van nieuwe adviesorganen.⁴⁸

In de naoorlogse jaren veranderde tevens het politieke speelveld. De scherpe tegenstellingen die politieke partijen voor de oorlog hadden gekend en gekoesterd, werden in de periode van

⁴⁴ Scholten, G., *De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid* (Meppel 1968), 34-35; WRR, *Op steenworp afstand*, 58, 70.

⁴⁵ HEK 1931-1932, 15 maart 1932, Reymer, P., p. 460.

⁴⁶ WRR, *Externe adviesorganen van de centrale overheid. Beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen* (Den Haag 1977) 38.

⁴⁷ Van de Linde, E., 'Een korte geschiedenis van de naoorlogse praktijk van toekomstverkenning in Nederland' in: WRR, *Uit zicht: Toekomstverkennen met beleid* (Amsterdam 2010), 155-178..

⁴⁸ Scholten, G., 'Politisering en het krakende radenwerk' in: *Politisering van het openbaar bestuur. Congresuitgave Vereniging voor bestuurskunde* (Den Haag 1973), 114.

wederopbouw minder sterk. De wederopbouwperiode wordt hierdoor wel beschouwd als 'een periode van pragmatisme en het zoeken naar overeenstemming'.⁴⁹ Tevens kende Nederland vanaf 1945 een Rooms-Rood kabinet en maakte voor het eerst een sociaaldemocratische partij deel uit van de regering.

2.2 De economische staatstaak en de instelling van de SER

In het najaar van 1949 vonden de parlementaire beraadslagingen plaats waarmee de Sociaal-Economische Raad (SER) in het leven werd geroepen. Aan de wet was jarenlang debat voorafgegaan die haar wortels had in het interbellum. De economische schade die Nederland ten gevolge van de Eerste Wereldoorlog had geleden en de crisis van de jaren dertig, hadden ervoor gezorgd dat het economische principe 'laissez faire, laissez aller' niet meer als toereikend werd gezien en 'vrijwel algemeen werd ingezien, dat zij ongelijk hebben, die menen, dat een maximale volkswelvaart wordt bereikt, indien het sociaal-economisch leven aan zichzelf wordt overgelaten'.⁵⁰

Het waren echter de verwoestingen van de Tweede Wereldoorlog die ertoe hadden geleid dat de overheid op economisch terrein een centrale rol op zich had genomen om een spoedig economisch herstel te bewerkstelligen. Naast economisch herstel behoorde het economisch beleid bij te dragen aan een 'zo groot mogelijke, rechtvaardig verdeelde welvaart'.⁵¹ De sociale welvarendheid van de bevolking begon een rol te spelen. Zo stelde commissie Van Rhijn tijdens de oorlog op verzoek van de regering in ballingschap een rapport op waarin werd verklaard dat elke burger recht had op sociale zekerheid en dat het de plicht van de staat was dat recht te garanderen.

Wat nodig was om economisch gezien tot 'maximale volkswelvaart' te komen, was volgens de regering de doelmatige ordening van het maatschappelijke economisch leven. Die ordening moest tot stand komen door zelfstandige, vanuit het bedrijfsleven opgezette organisaties, waarin 'kapitaal en arbeid eendrachtig zouden samenwerken'.⁵² Bedrijfs- en productschappen' kregen bevoegdheden ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en marktordening.⁵³ De SER werd binnen deze context opgericht met twee taken. Enerzijds kende de SER een bestuurlijke taak waarin de Raad de verantwoordelijkheid droeg voor de coördinatie en beslissingen omtrent de product-, bedrijf- en hoofdbedrijfschappen. Anderzijds kende de Raad een adviserende rol als

⁴⁹ Wielenga, *Geschiedenis van Nederland*, 3268.

⁵⁰ *Kamerstuk van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (hierna: KTK) 1947-1948, Toepassing ten aanzien van het bedrijfsleven van de artikelen 80 en 152 tot en met 154 van de Grondwet, 873 nr. 3, Memorie van toelichting (hierna: MvT), p. 11.

⁵¹ *HTK 1947-1948*, p. 11.

⁵² De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 281.

⁵³ *Ibidem*.

adviesorgaan van de regering op sociaaleconomisch gebied, waarbij het belang van het Nederlandse volk het uitgangspunt was. De adviserende rol van de SER werd aangeduid als de belangrijkste rol van de Raad.

De SER werd samengesteld uit drie gelijke delen: een derde deel was afkomstig uit 'representatieve werkgeverskringen', een derde deel uit 'representatieve arbeiderskringen' en een derde deel werd aangesteld door de regering. Deze samenwerking van sociale partners en regering in adviesorganen was niet nieuw. Al voor de oorlog was deze constructie op lokaal niveau (Kamers van Arbeid) en op nationaal niveau (Hoge Raad van Arbeid) opgezet. Als belangrijkste voorloper op de SER werd de Hoge Raad van Arbeid (1920) genoemd. Het was echter ook deze Hoge Raad van Arbeid die Troelstra in 1921 als voorbeeld nam om de achtergestelde positie van het parlement ten opzichte van de adviesorganen aan te tonen door de Hoge Raad als 'voorparlement' te bestempelen waar op niet-transparante wijze afspraken werden gemaakt waar de Kamer geen zicht op had.⁵⁴

Anders dan bij de Hoge Raad van Arbeid, die na de Tweede Wereldoorlog werd opgeheven, verplichtte de regering zich om zich door de SER te laten adviseren over alle 'belangrijke maatregelen en andere aangelegenheden van sociale of economische aard' die de regering voornemens was te nemen.⁵⁵ Tevens kreeg de SER het recht om de regering ongevraagd op sociaal-economisch terrein van advies te dienen. Echter, de verplichting van de regering om advies in te winnen, kende een 'escape clause', zoals Gerard Scholten dit bestempelde. Wetsvoorstellen die naar het oordeel van de regering een spoedeisend karakter hadden omdat het landsbelang in het geding was, behoeften niet eerst aan de SER te worden voorgelegd. Bovendien leidde de onduidelijkheid van de bewoording 'belangrijke maatregelen op sociaal of economisch gebied' ertoe dat de regering de vrijheid kende om bijvoorbeeld algemene maatregelen te bestempelen als maatregelen die niet onder de adviesverplichtingen vielen.⁵⁶

2.3 De samenstelling van de SER

Bij de parlementaire behandeling van de SER had het parlement weliswaar inspraak in de benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid van het adviesorgaan, maar ondanks het amendement van 1921 die dit mogelijk had gemaakt, bleef de kritiek van Troelstra ten aanzien van de samenstelling van adviesorganen ook in 1949 van kracht, al was wel een kleine verschuiving zichtbaar. In 1921 stond de discussie over de buitenparlementaire adviesorganen in het teken van angst voor de minimalisering van de invloed van het parlement. Gepoogd werd met het Grondwetsartikel het parlement inspraak te geven en zo buitenparlementair advies een

⁵⁴ Zie paragraaf 1.2.2 Adviesorganen en de relatie regering-parlement, pagina 15-16.

⁵⁵ *HTK 1947-1948*, p. 15.

⁵⁶ Scholten, *De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid*, 91-92.

legitieme basis te geven. Tijdens de debatten over de samenstelling van de SER draaide de discussie nog steeds om de legitimering van de positie van adviesorganen binnen het parlementair stelsel, maar lag de zwaarte binnen het debat op de invloed van de samenstelling van het adviesorgaan op de inhoud van advies. De discussie over de *positie* van buitenparlementaire adviesorganen binnen de parlementaire democratie werd daarmee verbreed naar discussie over *functie* van buitenparlementair advies binnen de politieke besluitvorming.

2.3.1 Onafhankelijkheid als farce

De regering zag de samenstelling van de SER, waarbinnen een derde deel door de regering werd aangewezen, niet als factor die de onafhankelijkheid van de Raad kon aantasten. In de memorie van toelichting benadrukte de regering: 'Voor alle leden geldt, dat zij stemmen zonder last of ruggespraak en dat zij dus niet optreden als mandataris van degene, die hen heeft benoemd. De door de Kroon benoemde leden b.v. zijn dus ook geen vertegenwoordigers van de centrale Overheid, doch onafhankelijke deskundigen.'⁵⁷ Hoewel de regering het minder wenselijk vond dat raadsleden een ambtelijke functie zouden bekleden, zou ook dat niet betekenen 'dat zij hun standpunt in de Raad overeenkomstig de aanwijzingen van hun superieuren hebben te bepalen.'⁵⁸

Dat ambtenaren als onafhankelijke deskundigen werden aangemerkt stuitte op felle kritiek in de Kamer. De Staatskundig Gereformeerde Partij (SGP) sprak van een 'staatsorganisatie' die ontstond in plaats van een adviesorgaan waarbinnen de stem van de sociale partners te horen zou zijn. De partij zag de samenstelling van de SER als 'knechting van de vrijheid van het bedrijfsleven' en als 'aanranding van het beginsel van soevereiniteit in eigen kring'.⁵⁹ Ook bekritiseerde de partij het vrijblijvende karakter van advies dat geen bindende kracht had en dat de regering naast zich neer kon leggen.⁶⁰

De regering verantwoorde haar positie binnen de SER vanuit het standpunt dat zij de verantwoordelijkheid had voor het sociaaleconomisch beleid. In de memorie van toelichting had de regering expliciet gemaakt dat de Raad niet zou fungeren als belangenbehartiger van werkgevers, daar 'de Sociaal-Economische Raad geen orgaan van de algemene bedrijfsorganisatie [is], doch van de Staat'.⁶¹

Ook de mogelijkheid die betrokken ministers zouden hebben om SER-vergaderingen bij te wonen, leidde tot verhitte discussie. De Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en de ARP spraken van een verlies van waarde van adviezen doordat de vrijheid en zelfstandigheid

⁵⁷ HTK 1947-1948, p. 15.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ HTK 1949-1950, 27 september 1949, Zandt, P., 873, p. 79.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ KTK 1947-1948, MvT, p. 15.

van de Raad zou worden beïnvloed door de invloed van de aanwezige minister.⁶² De VVD vreesde dat deze aanwezigheid zou leiden tot adviezen die de minister welgevallig waren en er niet gesproken zou kunnen worden over advies van het bedrijfsleven.⁶³ De ARP vreesde voor ‘mysterieuze adviezen’, waarin niet te onderscheiden is wat Overheidsinzicht en het raads- of bedrijfsinzicht is’.⁶⁴

Maar coalitiepartner PvdA juichte de invloed van de regering binnen de adviesorganen enkel toe: ‘Het voordeel van een waarnemer in de Sociaal-Economische Raad is, dat deze de achtergrond van het ministerieel beleid naar voren kan brengen en dat daardoor dus ook het bedrijfsleven wordt gevrijwaard van het doen van onnodig of dubbel werk, omdat men op een tijdig ogenblik met de algemene landspolitiek en het algemeen belang rekening kan houden’.⁶⁵

In de botsende argumentatie tussen regering en parlement ten aanzien van de samenstelling van de SER, kwam de onduidelijkheid over de positie van de buitenparlementaire adviesorganen binnen het parlementaire stelsel aan het licht. Lag de taak van buitenparlementaire adviesorganen in het bijstaan en ondersteunen van de regering of behoorden buitenparlementaire adviesorganen te fungeren als politieke tegenmacht die beleid aan een kritische toets moesten onderwerpen?

Aanhangers van het standpunt van adviesorganen als ondersteuning van de regering, zagen de regeringspositie binnen de SER als efficiëntiemiddel dat ervoor zou zorgen dat de bruikbaarheid van het niet-bindende advies werd vergroot. Aanhangers van adviesorganen als politieke tegenmacht waren tegen de regeringspositie binnen het orgaan gekant, vanwege de onafhankelijke positie die de organen dienden in te nemen om tot waardevol advies te komen, niet gekleurde door regeringsinvloed. Hier kwam bij dat, gelijk als in 1921, het vanwege de geheimhoudingsplicht voor het parlement niet te controleren zou zijn wat de stem van belanghebbenden in het adviesproces was geweest en of het advies op basis van compromissen tot stand was gekomen.

2.3.2 Het representatieve karakter van advies

Wanneer in de debatten werd gesproken over het representatieve karakter van de SER, werd bedoeld op de invloed van werkgevers- en werknemersorganisaties binnen het orgaan. In het wetsvoorstel werd de SER expliciet benoemd als adviesorgaan dat de belangen van de Nederlandse bevolking behoorde te vertegenwoordigen. Voor het parlement was dit een heikel punt. Er was weinig geloof dat de ‘vertegenwoordigers van kapitaal’ vanuit hun positie het

⁶² *HTK* 1949-1950, 23 september 1949, Schouten, J., p. 37.

⁶³ *HTK* 1949-1950, 23 september 1949, Korthals, H., 873, p. 45.

⁶⁴ *Ibidem*, Schouten, p. 37.

⁶⁵ *HTK* 1949-1950, 12 oktober 1949, Suurhoff, J., 873, p.213.

algemeen belang zouden kunnen vertegenwoordigen. Ook werd ook de vraag opgeworpen of dit überhaupt van hen verlangd moest worden.⁶⁶

Daarnaast bestond er discussie over het 'subjectieve karakter' van de term representatie.⁶⁷ De term 'representatief' werd te makkelijk in de mond genomen volgens de VVD, want zo gemakkelijk was niet vast te stellen wanneer er van de vertegenwoordiging van groepen kon worden gesproken. Zo vroeg Henk Korthals (VVD) zich af of ledenaantallen van organisaties wel een goede indicatie waren voor de representatieve waarde van afgevaardigden van organisaties, aangezien 'de georganiseerden in onze samenleving niet in de meerderheid zijn, maar vaak in de minderheid'.⁶⁸ Waarop staatssecretaris Wim van der Grinten van Economische Zaken betoogde dat 'diepgaand theoretiseren' over de representativiteit van de SER geen enkel doel diende, aangezien in de praktijk best kon worden nagegaan welke bedrijven en organisaties representatief waren.⁶⁹

De representativiteit van buitenparlementaire adviesorganen werd door het parlement met name getoetst op basis van samenstelling. Zo werd door de Katholieke Volkspartij (KVP) een amendement ingediend om bij de samenstelling van de Raad rekening te houden 'met de zuilen [en] levensrichtingen'. Een voorstel dat brede steun vond in de Kamer nadat de tekst was aangepast naar 'verschillende geestelijke én maatschappelijke stromingen'.

Door de regering werd de representatieve samenstelling van de SER aangemerkt als middel om een zo breed mogelijk draagvlak voor politieke besluitvorming te verkrijgen. Hetgeen Scholten omschreef als de legitimerende functie van advisering. 'Als men representanten van direct bij het beleid betrokken groeperingen in adviescolleges opneemt, kan dat niet alleen de informatie ten goede komen, maar ook sterk legitimerend werken doordat die betrokkenen ook weten dat er naar hen geluisterd wordt'.⁷⁰ Tevens werd het betrekken van werkgeversorganisaties bij de sociaaleconomische besluitvorming werd door de regering aangeduid als middel om de band tussen de overheid en het bedrijfsleven te versterken en zo de politieke besluitvorming te vergemakkelijken.⁷¹

2.4 Conclusie

De SER werd ingesteld als adviesorgaan waarbinnen representatie een uitgesproken rol speelde. De nadruk op representativiteit was nieuw in vergelijking met het debat in het interbellum. Tijdens de parlementaire bespreking van het amendement-Troelstra werden

⁶⁶ *HTK* 1949-1950, 7 oktober 1949, Stapelkamp, A., p. 185; *ibidem*, Nederhorst, G., p. 185.

⁶⁷ *HTK* 1949-1950, 23 september 1949, Korthals, 873, p. 45

⁶⁸ *Ibidem*, p. 46.

⁶⁹ *HTK* 1949-1950, 23 september 1949, Van der Grinten, W., 873, p. 45.

⁷⁰ Scholten, 'Politisering en het krakende radenwerk', 115.

⁷¹ *HTK* 1949-1950, 28 september 1949, Van Grinten, 873, p.90.

buitenparlementaire adviesorganen bekritiseerd vanwege de vertegenwoordiging van belangen uit de samenleving. Maar terwijl destijds werd gevreesd voor te veel invloed van groeperingen in de politieke besluitvorming, werd het representatieve karakter van de SER juist als kracht ingezet. De regering benadrukte dat politieke besluitvorming gestoeld op advies van representatieve organisaties, zou bijdragen aan grotere legitimatie van beleid. Ook het parlement ondersteunde dit standpunt, maar vreesde voor de invloedrijke positie van de regering binnen het adviesorgaan. Tevens werd de wijze waarop de regering sprak van representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties door het parlement omschreven als subjectief en als moeilijk meetbaar zonder democratische mechanismen.

In vergelijking met het debat van 1921 was het representatieve karakter van adviesorganen toegenomen. Het belang van volledige onafhankelijkheid van belangengroepen speelde hierdoor geen rol meer. De nauwe banden van regering en adviesorganen was echter nog wel een heikel punt. Ten aanzien van het belang van transparantie was de kritiek in 1949 in vergelijking met 1921 gelijk gebleven. Nog steeds werd geklaagd dat een gebrek aan transparantie in het adviesproces de controlerende taak van het parlement ondermijnde.

De debatten over de instelling van de SER brachten de onduidelijkheid over de functie van buitenparlementair advies binnen de politieke besluitvorming aan de oppervlakte. Waren buitenparlementaire adviesorganen ondersteunende lichamen van de regering en kon de positie van de regering in de SER als efficiëntiemiddel worden beschouwd? Of moesten adviesorganen zo onafhankelijk mogelijk van de regering functioneren en behoorden zij te functioneren als politieke tegenmacht?

3. Het primaat van politiek; Raad op Maat-rapport (1993)

*'Adviesorganen [zijn] kinderen (..) van politieke vaders en moeders, die vanaf de tweede helft van de jaren zestig vlijtig hebben gebouwd aan de radenstructuur van vandaag, zonder daarvoor ooit samenhangende ideeën ofrichtlijnen te hanteren.'*⁷²

Tijdens het parlementaire debat over het in februari 1993 gepubliceerde Raad op maat-rapport, verwoordde Kamerlid Frans van der Heijden van het Christen-Democratisch Appèl (CDA) ondubbelzinnig de heersende opinie over de staat van het adviesstelsel begin jaren negentig. De omvang en ondoorzichtigheid van het stelsel was zo groot dat hoewel er verschil van mening bestond over de wijze waarop het moesten gebeuren, er zowel in parlement als regering brede consensus bestond over de noodzaak tot herstructurering.

In dit hoofdstuk wordt het debat van 1993 geanalyseerd waarin het voorstel tot drastische sanering van het adviesstelsel werd besproken. Centraal in deze discussie stond de vraag die in 1949 al voorzichtig opdoemde: Welke plek dienden buitenparlementaire adviesorganen te hebben binnen de politieke besluitvorming? Dit hoofdstuk analyseert de wijze waarop het politiek denken over het adviesstelsel ten opzichte van de voorgaande decennia was veranderd.

3.1 Einde overlegmodel en kritiek op het bestaande adviesstelsel

In de jaren volgend op de instelling van de SER was het representatieve model van het adviesorgaan uitgegroeid tot mal voor nieuwe buitenparlementaire adviesorganen, zoals de Sociale Verzekeringsraad (1952), de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1962) en de Raad voor Volkshuisvesting (1965).⁷³ Deze adviesorganen die in de jaren vijftig en zestig opkwamen, weerspiegelden de geleidelijke uitbouw van de verzorgingsstaat en de nieuwe vraagstukken die opkwamen bij de uitbreiding van de verzorgingsstaat.

In 1960 begon het overlegmodel tussen sociale partners en de centrale overheid te wankelen met als invloedrijk moment een tweeweekse bouwstaking gesteund door de vakcentrales. Hiermee werd de naoorlogse stakingsvrije periode doorbroken wat een keer in de vreedzame samenwerking tussen de sociale partners betekende en in de jaren zestig en zeventig tot polarisering zou leiden.⁷⁴

Ook het stabiele politieke naoorlogse klimaat werd aan het wankelen gebracht door de zogenoemde protestgeneratie die in de jaren zestig opstond en streed voor directe inspraak van

⁷² HTK 1992-1993, 17 juni 1993, Van der Heijden, F., 21427 nr. 29 en 30, p. 5776.

⁷³ WRR, *Op steenworp afstand*, 85.

⁷⁴ 'Destijds zag de vakbeweging af van het stakingsrecht en van economische zeggenschap op bedrijfstakniveau, in ruil voor de uitbouw van de verzorgingsstaat en voor volledige werkgelegenheid' uit: De Liagre Böhl 'Consensus en polarisatie' in: *Land van kleine gebaren*, 290-291.

burgers in de politieke besluitvorming en brede maatschappelijke gelijkheid.⁷⁵ Zo streden studenten voor meer inspraak in het universiteitsbestuur door universiteiten te bezeten en streden feministen onder meer voor gelijke posities van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt en in het onderwijs. De roep om meer directe inspraak, leidde ten aanzien van adviesorganen tot inspraakprocedures en de oprichting van 'talloze subcommissies met geëngageerde deskundigen'.⁷⁶

De verzuilde structuur die de Nederlandse samenleving vanaf de Eerste Wereldoorlog had gekenmerkt, begon onder invloed van onder meer de secularisatie en de steeds mondiger wordende burger af te brokkelen. Politici konden niet meer automatisch op steun van een vaste achterban rekenen en het overtuigen van kiezers werd steeds belangrijker voor politieke partijen om de nieuwe categorie 'zwevende kiezers' te bereiken.⁷⁷

De jaren zestig en zeventig vormden de absolute piek van het aantal buitenparlementaire adviesorganen en gedurende de jaren zeventig ontstond hierop steeds meer kritiek. Zo werd voor het eerst gepleit voor beleid ten aanzien van adviesorganen en hun 'activiteiten *na* hun instelling'.⁷⁸ Zo klonk onder meer de roep om beleid met betrekking tot politieke benoemingen.

Minister-president Barend Biesheuvel (ARP) wees het opstellen van beleid van de hand, maar verklaarde wel dat de politieke kleur van leden niet zo belangrijk was omdat leden 'in eerste plaats [werden] gekozen op grond van hun deskundigheid'. Hij verklaarde dat de representatie van verschillende politieke stromingen een goed gebruik was, maar dat dit 'dringender [was] bij adviesraden met een algemene taak, dan bij die met een strikt technische taak'.⁷⁹

Eind jaren zeventig kwam de kritiek op de adviesorganen tot een uitbarsting met de verschijning van drie rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De in 1972 ingestelde WRR publiceerde deze rapporten over de staat van het adviesstelsel naar aanleiding van een rapport over de knelpunten in de organisatie van het openbaar bestuur.⁸⁰ Tot dan toe was er weinig onderzoek gedaan naar de huidige staat van het stelsel en het beeld dat de WRR in haar rapporten schetste was onthutsend te noemen. De WRR sprak in 1977 over het bestaan van 368 adviescolleges.⁸¹ Hiervan had de helft gedurende de periode 1973 tot 1976 geen adviezen uitgebracht, maar ondanks dat gegeven verschenen er jaarlijks zo'n 1.700 tot 1.800 adviezen.⁸²

⁷⁵ De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 297; Wielenga, *Geschiedenis van Nederland*, 343.

⁷⁶ WRR, *Op steenworp afstand*, 95.

⁷⁷ De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 297.

⁷⁸ *Ibidem*, 99 (cursivering door auteur).

⁷⁹ *Ibidem*, 98-99.

⁸⁰ WRR, *De organisatie van het openbaar bestuur. Enkele aspecten, knelpunten en voorstellen* (Den Haag 1975).

⁸¹ Hierbij dient opgemerkt te worden dat bij dit cijfer van 368 adviesorganen ook buitenparlementaire ad hoc-commissies werden meegerekend.

⁸² WRR, *Externe adviesorganen van de centrale overheid*, 8-9.

Naar aanleiding van het rapport werden zogenoemde 'slapende adviesorganen' opgeheven. Tevens werd een jaar later, in 1978, de wet Aanwijzingen inzake Adviesorganen aangenomen. In deze wet lag de nadruk op transparantie en werden adviesorganen onder meer verplicht een jaarverslag uit te brengen.⁸³

De zucht naar transparantie en openbaarheid van bestuur was een tendens die in 1978 tevens leidde tot de Wet openbaarheid van bestuur. De Wet kenmerkte een verandering in het politieke domein. Tot de Tweede Wereldoorlog had de openbaarheid van overheidsinformatie voornamelijk te maken gehad met welke informatie door de regering aan het parlement moest worden geopenbaard. Na de oorlog ontstond ook discussie in welke gevallen overheidsinformatie voor de burger inzichtelijk moest worden gemaakt.⁸⁴

In 1983, ruim vijftig jaar na de instelling van het amendement-Troelstra, werd het Grondwetartikel op de buitenparlementaire adviesorganen inhoudelijk herzien. Hoewel de herziening van de tekst niet tot ingrijpende veranderingen leidde, werd in de memorie van toelichting door de regering ook nadrukkelijk op de openbaarheid van adviezen gewezen.⁸⁵ Zo verklaarde de regering dat door transparantie, door voorlegging van adviezen aan de Staten-Generaal, de 'meningsvorming binnen de Staten-Generaal [zou] worden gediend'.⁸⁶

Daarnaast deed gedurende de jaren tachtig zich een andere ontwikkeling voor. Het tripartiete overlegmodel van de SER begon tot steeds meer kritiek te leiden, aangezien de sociale partners binnen de Raad vanwege de toegenomen polarisering steeds slechter in staat bleken tot unanieme aanbevelingen te komen. Het leidde ertoe dat de regeringen-Lubbers (1982-1994) de verplichte advisering door de sociale partners op sociaal-economisch terrein steeds vaker achterwege liet en zich voor advies steeds vaker richtte op 'deskundigenraden' zoals de WRR.⁸⁷

De regeringen-Lubbers kenmerkten zich door een nieuwe zakelijke consensusstijl.⁸⁸ Kenmerkend hiervoor was de depolitisering van vraagstukken, ofwel: het labelen van vraagstukken als complexe, technische vraagstukken zonder ideologische lading. Een benadering die ook doorsijpelde in de manier waarop werd gekeken naar de adviesorganen binnen het politieke besluitvormingsproces.

⁸³ WRR, *Op steenworp afstand*, 129.

⁸⁴ Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (Den Haag 2005) 72.

⁸⁵ De nieuwe tekst luidde: 'Vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk worden ingesteld bij of krachtens de wet. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van deze colleges. Bij of krachtens de wet kunnen aan deze colleges ook andere dan adviserende taken worden opgedragen'.

⁸⁶ *Kamerstuk van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1979-1980, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies en bijstand, 16 040 (R 1141), nr. 3, Memorie van toelichting, p. 14.*

⁸⁷ De Liagre Böhl, H., 'Consensus en polarisatie', 322.

⁸⁸ *Ibidem*, 321.

3.2 Rigoureuze inkrimping van het adviesstelsel

Het Raad op maat-rapport van de Bijzondere commissie Vraagpunt Adviesorganen (Commissie De Jong) borduurde voort op de reeks kritische rapporten naar de staat van het in Nederland gegroeide adviesstelsel. Commissie De Jong was een van de zes commissies die naar aanleiding van het rapport van de commissie Deetman – waarin werd gepleit voor een kritische herziening van het adviesstelsel – door Tweede Kamer was ingesteld. Het grootste bezwaar dat vanaf eind jaren zeventig ten aanzien van het adviesstelsel werd verwoord, was de vertraging en de ‘stroperigheid’ van de politieke besluitvorming, aangevuld met kritiek over de onoverzichtelijkheid van het adviesstelsel en het gebrek aan samenhang.

Uitgangspunt van commissie De Jong was de rol van het parlement te versterken bij buitenparlementaire advisering door ‘vergroting van mogelijkheden voor politieke afweging, gekoppeld aan versnelling van de besluitvorming’. Om dit doel te bereiken, werd met name gestreefd naar ‘het vergroten van de efficiëntie van advisering’.⁸⁹

In het rapport van de Kamercommissie werden negentien aanbevelingen aan de Kamer voorgelegd.⁹⁰ De meest rigoureuze aanbeveling was de opheffing van alle bestaande adviesorganen met uitzondering van de Raad van State. Het nieuwe adviesstelsel behoorde departementaal ingedeeld te worden, wat in de praktijk betekende dat het aantal adviesorganen zou worden teruggebracht tot elf. Deze indeling van één adviesorgaan per ministerie moest de advisering op hoofdlijnen bevorderen. Ook moesten adviesorganen worden verplicht tot het opstellen van een werkprogramma die moest worden vastgesteld door het parlement.

In het rapport werd sterk de nadruk gelegd op het scheiden van advies en overleg, waarmee werd bedoeld op het onderscheid tussen advies van deskundigen en advies van belanghebbende representatieve organisaties. De raadsleden van nieuwe adviesorganen behoorden ‘generalistische, onafhankelijke deskundigen’ te zijn. Daarnaast moest de wettelijke verplichting van de regering om advies in te winnen, worden afgeschaft en moest er een wettelijke termijn worden ingesteld voor de periode van adviesaanvraag tot oplevering van het advies, om zo het politieke besluitvormingsproces te versnellen.

De aanbevelingen van de Commissie De Jong werden op grote lijnen ondersteund door de Kamerfracties, hoewel CDA-Kamerlid Van der Heijden aangaf toch te schrikken van de aanbevelingen van ‘een commissie [die] onorthodox opschrijft waar het op staat en ongenueanceerd aangeeft op welke maatregelen al lang wordt gewacht’.⁹¹

⁸⁹ HTK 1992-1993, Raad op maat Rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen (hierna: RoM), 21 427, nr. 30, p. 3.

⁹⁰ HTK 1992-1993, RoM, 21 427, nr. 30, p. 30-31.

⁹¹ HTK 1992-1993, 17 juni 1993, Van der Heijden, F., 21427 nr. 29 en 30, p. 5774.

3.2.1 Het primaat van politiek

Centraal in de discussie over de functie van buitenparlementaire adviesorganen in de parlementaire democratie stond dat politici het weer voor het zeggen moesten krijgen. Het primaat van politiek moest weer de boventoon gaan voeren, Zo verklaarde Jan-Kees Wiebenga (VVD) 'Regering en parlement moeten voordeel hebben van de adviesraden en niet andersom'.⁹² Van der Heijden (CDA) voegde hieraan toe dat bij het idee van een sterke, op hoofdlijnen sturende overheid, niet paste dat 'voortdurend advies [werd] gevraagd over wat eventueel het beste voorgenomen beleid zou kunnen zijn'.⁹³ En ook het PvdA ondersteunde dit idee door te verklaren dat 'enkel over fundamentele zaken nog advisering [moest] plaatsvinden'.⁹⁴

Maar ondanks alle kritiek op het adviesstelsel, bleef buitenparlementair advies in de politieke besluitvorming een belangrijke plek innemen. Of zoals Wiebenga, Kamerlid voor de VVD, iets minder subtiel, een citaat van Scholten aanhaalde: 'Politici en adviesraden, dat is net als verslaafden aan drank; zij willen er graag van afkomen, maar zij kunnen er niet buiten'.⁹⁵ Hoewel de behoefte aan advies aanwezig was, bleven de hoeveelheid adviezen, de samenstelling van de organen en met name de positie van buitenparlementair advies binnen de parlementaire democratie kritieke punten.

Hoewel de meeste politieke partijen een sterke inkrimping van het adviesstelsel steunden, heerste er verdeeldheid over de manier waarop deze herstructurering moest plaatsvinden. Was het wel zo'n goed idee om adviesorganen per departement in te delen? Zou de rigoureuze terugbrenging van het aantal raden niet resulteren in het in de arm nemen van dure commerciële adviseurs? En was 'het geïnstitutionaliseerd uitbrengen van adviezen' daadwerkelijk het juiste instrument voor 'interactie tussen de overheid en allerlei maatschappelijke verbanden'?⁹⁶

3.2.2 Adviesorganen en politiek draagvlak

In het rapport werd onderscheid gemaakt tussen advies en overleg. Adviesorganen waarvan de samenstelling bestond uit deskundigen zonder uitgesproken belangen zoals de Gezondheidsraad en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. En adviezen van belangenbehartigende adviesorganen, zoals bijvoorbeeld de Emancipatieraad.

In haar rapport schreef Commissie de Jong dat advies van deskundigen veelal werd beschouwd als 'echt advies', terwijl adviezen van belangen- of overlegorganen werden beschouwd als 'aan belangen gebonden informatie (..) waaraan de regering en/of parlement zich

⁹² Ibidem, Wiebenga, J., p. 5780.

⁹³ Ibidem, Van der Heijden, p. 5775.

⁹⁴ Ibidem, Van Heemst, E., p. 5788.

⁹⁵ Ibidem, Wiebenga, J., p. 5779; Scholten, 'Politisering en het krakende radenwerk', 108.

⁹⁶ Ibidem, Dales, I., p. 5843.

slechts met moeite [kon] onttrekken'. In dit verband werd verwezen naar 'het gevaar van de uitholling van de parlementaire democratie' door de vermenging van advies en overleg.⁹⁷

Deze geformuleerde scheiding leidde tot de vraag welke belangen met advies werden gediend en vooral: welke belangen gediend dienden te worden. Enerzijds klonk de luidde roep om een sterke sturende rol van de centrale overheid ('eerherstel voor de politiek'⁹⁸) en enkel functionele advisering op hoofdlijnen van beleid. Anderzijds werd door onder meer Democraten '66 (D66) betoogd dat burgers 'hard nodig [waren] bij de ontwikkeling van beleid' en buitenparlementaire adviesorganen golden als belangrijke fora van overleg en binding met het maatschappelijke middenveld.⁹⁹ Tijdens de parlementaire bespreking van het rapport klonk dan ook de angst door dat de drastische sanering van het adviesstelsel ertoe zou leiden dat de band met het maatschappelijk middenveld zou worden doorgesneden.

Tijdens het debat werd tevens door de minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales (PvdA) het aanstaande wetsvoorstel toegelicht om de verplichting tot het horen van buitenparlementaire adviesorganen af te schaffen. Zo was uit onderzoek gebleken dat de regering 500 adviesverplichtingen had.¹⁰⁰ D66 greep de afschaffing van de adviesverplichting aan als maatregel die mogelijk kon bijdragen aan een betere doorwerking van adviezen. Adviezen waren niet bindend en de regering was dan ook niet verplicht deze over te nemen. D66 hoopte dat wanneer de regering zelf om een advies vroeg, adviezen minder gemakkelijk aan de kant zouden worden gelegd.¹⁰¹

In het licht van de afschaffing van de adviesverplichting werd door de PvdA gepleit voor de mogelijkheid van het parlement om zelf adviesaanvragen bij adviesorganen te kunnen indienen: 'Als stok achter de deur, als de bewindspersonen de adviesorganen nieuwe stijl ten onrechte omzeilen'.¹⁰² Met het pleidooi voor directe advisering aan het parlement was niet de hele Kamer het eens. Zo gaf de SGP aan eraan te hechten dat adviesorganen organen van de regering bleven en niet van het parlement. Het parlement kon eigen adviesaanvragen gemakkelijk via de verantwoordelijke minister kon doorspelen, vond de partij.¹⁰³ Daarnaast vreesde het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV) voor de ministeriële verantwoordelijkheid. 'Als de opdracht tot advisering van twee verschillende kanten [zou] komen, [zou] de verantwoordelijkheid van de minister voor het goed functioneren van een adviesorgaan in het gedrang komen.'¹⁰⁴ Ook was de GPV bang dat het parlement de mogelijkheid tot het doen van

⁹⁷ *HTK* 1992-1993, RoM, 21 427, nr. 30, p. 17.

⁹⁸ *HTK* 1992-1993, 17 juni 1993, Wiebenga, p. 5779.

⁹⁹ *Ibidem*, Scheltema-de Nie, O., p. 5793.

¹⁰⁰ *Ibidem*, Wiebenga, p. 5781.

¹⁰¹ *Ibidem*, Scheltema-de Nie, p. 5794.

¹⁰² *Ibidem*, Van Heemst, p. 5788.

¹⁰³ *Ibidem*, Van der Berg, K., p. 5791.

¹⁰⁴ *Ibidem*, Schutte, G., p. 5783.

adviesaanvragen zou inzetten, 'om geen politieke kleur te hoeven bekennen'.¹⁰⁵ Advisering zou in dat geval niets meer van doen hebben met het inwinnen van expertise, maar dienen als middel om de verantwoordelijkheid voor een politieke beslissing af te schuiven op een advies van een buitenparlementair orgaan.

3.2.3 Democratisch deficit buitenparlementaire adviesorganen

De angst voor de opheffing van adviesorganen waarin belanghebbenden plaatsnamen, werd gevoed door de angst voor het verlies van een vorm van politieke sturing. Al bemerkten politieke partijen zelf ook de democratische moeilijkheden aan dit adviesmodel, ten aanzien van de werkwijze, representatie en onafhankelijkheid van adviesorganen.

Zo had GroenLinks kritiek op de beperkte inzichtelijkheid in de werkwijze van buitenparlementaire adviesorganen waarin meerdere belanghebbenden plaatsnamen. De adviezen zelf waren wel openbaar, maar konden 'desondanks in beslotenheid tot stand gekomen compromissen behelzen' waar het parlement geen zicht op had.¹⁰⁶ Dit was een punt van kritiek dat in 1949 en in 1921 ook had geklonken. Volledig inzicht in de wijze waarop een adviesrapport tot stand was gekomen en met name: welke compromissen aan de basis van een adviezen lagen, was er niet en dit bemoeilijkt de controlerende taak van het parlement. Niet inzichtelijk was of in de adviezen de stemmen van verschillende belangenpartners op gelijke wijze terugkwamen.

D66 had daarnaast kritiek op het gebrek aan democratische basis van organen die de belangen van groepen vertegenwoordigden. Door verkiezingen kon de maatschappelijke steun voor politieke groeperingen worden gecorrigeerd, maar dat mechanisme ontbrak bij de buitenparlementaire adviesorganen die door de staat waren ingesteld.¹⁰⁷ Het CDA ging verder dan het gebrek aan het democratische correctiemechanismen door de waarde van de adviezen van 'overlegorganen' in twijfel te trekken. De partij benadrukte dat de discussie niet zou moeten draaien om de vraag 'in hoeverre Haagse politici uit de voeten kunnen met de radenstructuur', maar of burgers zich nog wel herkenden in de 'verstatelijkte adviesstructuur die zij niet kunnen corrigeren [en] controleren, maar wel namens hen spreekt?'.¹⁰⁸

Tenslotte werden door GroenLinks vraagtekens gezet bij de strikte scheiding die in het rapport werd gemaakt tussen advies en overleg. De partij merkte op dat onafhankelijke, waarde vrije, advisering onmogelijk was, ook wanneer het ging over deskundigenraden. Ook deskundigen waren niet vrij van politieke visies. Er zaten altijd 'politieke keuzen in de adviezen van deskundigen'.¹⁰⁹ Dit was een nieuw geluid. Deskundigen die zitting hadden in een adviesorgaan, behoorden een zo onafhankelijk mogelijke positie in te nemen, maar zij mochten

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Ibidem, Willems, W., p. 5795.

¹⁰⁷ Ibidem, Scheltema-de Nie, p. 5792.

¹⁰⁸ Ibidem, Van der Heijden, p. 5776.

¹⁰⁹ Ibidem, Willems, p. 5797.

zelfs niet losstaan van maatschappelijke ontwikkelingen, verklaarde de PvdA.¹¹⁰ De SGP vulde aan: 'Adviseurs zullen met beide benen in de samenleving moeten staan [en] dat geeft vanzelf allerlei bindingen'.¹¹¹ Volledige onafhankelijkheid was geen streven meer dat bereikt kon worden door de depolitisering van vraagstukken. De bindingen die ook deskundigen hadden met de samenleving, werd zo aangemerkt als iets positiefs, daar het zou leiden tot een vergroting van het draagvlak van politieke beslissingen.¹¹²

3.3 Conclusie

De drastische inkrimping en herstructurering van het adviesstelsel die in 1993 in het Raad op maat-rapport werd voorgesteld, was in lijn met de heersende politieke tendens waarbij de nadruk lag op efficiëntie, ordening, bezuiniging, transparantie en verzakelijking. Het adviesstelsel werd begin jaren negentig niet meer benaderd als bestuursonderdeel dat bijdroeg aan betere politieke besluitvorming, maar juist als onderdeel dat de besluitvorming vertraagde.

Het primaat van politiek moest weer de boventoon gaan voeren. De adviesorganen behoorden in dienst te staan van de bestuurder en niet omgekeerd. Om dit te bewerkstelligen werd in het rapport gepleit voor een strikte scheiding tussen overleg en advies. Hierbij werd de meeste waarde toegedicht aan adviezen van 'deskundigenorganen'. Dit betekende echter niet dat adviesorganen waarbinnen belanghebbenden plaatsnamen, geen politieke waarde meer kenden. Hoewel deze laatst genoemde organen hun formele adviesfunctie verloren, behielden zij een functie als 'overlegorgaan'. Representatie bleef zo bezien een centrale rol spelen in het politieke besluitvormingsproces, maar binnen de adviesorganen kwam de nadruk te liggen op deskundigheid binnen specialistische adviesorganen.

Nieuw aan het debat van 1993 was wel dat ook specialistische deskundigen niet meer als volledig onafhankelijk – ofwel: waarde vrij – werden gezien. Een ontwikkeling die niet negatief werd aangeduid en zelfs werd toegejuicht, omdat de maatschappelijke binding van deskundigen het draagvlak voor politieke besluiten zou vergroten.

Ten aanzien van representatie, maar ook ten aanzien van onafhankelijkheid, had het parlementair debat over het adviesstelsel een verandering ondergaan. In 1993 werden buitenparlementaire adviesorganen beschouwd als te onafhankelijk functionerend van de overheid en werd betoogd dat dit zou leiden tot uitholling van de democratie. Dit was een enorm ontwikkeling van het debat van begin en midden twintigste eeuw, waarin dat nauwe banden van de regering als bedreiging voor de parlementaire democratie werden aangemerkt.

¹¹⁰ Ibidem, Van Heemst, p. 5787.

¹¹¹ Ibidem, Van den Berg, J., p. 5791.

¹¹² Ibidem.

Ten aanzien van transparantie bleef tijdens het debat van 1993 dezelfde kritiek over het gebrek aan inzicht in het adviesproces hoorbaar. Nieuw was echter de aandacht in het openbaar bestuur voor transparantie. De regering probeerde de aloude kritiek in te dammen door adviesorganen onder meer werkprogramma's te laten opstellen en deze ter controle te laten voor te leggen aan het parlement. Maar aangezien de adviestrajecten zich in beslotenheid bleven afspelen, bleef de parlementaire kritiek van kracht.

Conclusie

De opkomst en instelling van de buitenparlementaire adviesorganen vanaf het einde van de negentiende eeuw werd zowel door het parlement als de regering gezien als een logisch gevolg van de uitbreidende staatstaak. Specifieke expertise op het gebied van (nieuwe) beleidsterreinen was binnen departementen niet altijd aanwezig en dit kon ook niet worden verwacht. De delegatie van een onderdeel van de politieke besluitvorming naar buitenparlementaire organen leek hierdoor een natuurlijke stap.

De invloedrijke positie die buitenparlementaire adviesorganen begonnen in te nemen in de politieke besluitvorming, leidde echter tot onrust binnen het parlement. Gevreesd werd voor de ondermijning van de macht van het parlement, aangezien zij als vertegenwoordigend lichaam geen enkele zeggenschap in de benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid van de adviesorganen. Pieter Jelles Troelstra (SDAP) diende daarom op 18 november 1921 een amendement in om de instelling van adviesorganen Grondwettelijk vast te leggen.

Het amendement-Troelstra behoorde de inzet van kennis en expertise van buitenparlementaire adviesorganen binnen de parlementaire democratie te legitimeren door de volksvertegenwoordiging hierin een stem te geven. Doel was zeggezegd de *positie* van buitenparlementaire adviesorganen binnen het democratisch bestel te legitimeren. Over de *functie* van advies werd echter niet gesproken. Dit gebrek aan een geformuleerde visie over de wijze waarop buitenparlementair advies in de politiek besluitvorming behoorde te worden ingezet, leidde vrijwel de gehele twintigste eeuw tot een politieke worsteling. Een worsteling waarbij het gebrek aan democratische basis van de adviesorganen gecombineerd met de politieke invloed van adviezen, een centrale rol speelde.

Dit onderzoek zoomde in op de ontwikkeling die het politieke denken over het nut en de noodzaak van het adviesstelsel doormaakte. In de analyse van drie parlementaire debatten van begin, midden en eind twintigste eeuw, stond de volgende vraag centraal: 'Hoe verhoudt het parlementaire debat over de democratische legitimiteit van het adviesstelsel zich tot de discussie over (expert)kennis in de politieke besluitvorming gedurende 1921 tot 1993?'

Als rode draad door de debatten liep de moeizame driehoeksverhouding parlement-regering-adviesorganen. Ten aanzien van de zorgen over de democratische legitimiteit van het buitenparlementaire adviesstelsel kwamen telkens drie thema's terug: representatie, onafhankelijkheid en transparantie. Wat opvalt aan de debatten is de wijze waarop het politieke denken over het adviesstelsel de heersende politieke opvattingen over de rol van staat en burger binnen de Nederlandse democratie weerspiegelde.

Met name het representatieve karakter van de adviesorganen werd gedurende de twintigste eeuw een steeds belangrijkere factor. Zo werden adviesorganen waarin belangenvertegenwoordigers zitting namen, begin jaren twintig nog bestempeld als een

bedreiging voor de democratie; advisering door deze organen zou leiden tot eenzijdig advies en een te veel invloed van specifieke belangengroepen op de politieke besluitvorming.

De verdere uitbreiding van de staatstaak na de Tweede Wereldoorlog leidde er echter toe dat de belangen van burgers voor politici steeds belangrijker werden om politieke besluiten door te kunnen voeren. Tijdens de instellingdebatten van de SER in 1949 werd de representatieve samenstelling van het orgaan hierdoor niet als bedreiging beschouwd, maar juist ingezet als legitimatiemiddel voor politieke besluiten. Door representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties een stem te geven in de sociaal-economische beleidsvoornemens hoopte de regering meer draagvlak voor beleid te creëren.

In 1993 leidde kritiek op het ontstane adviesstelsel daarentegen tot de oproep om advies van 'deskundigenorganen' en overleg van 'belangenorganen' te onderscheiden. Specialistisch advies van deskundigenorganen werd bestempeld als 'echt advies' en daarmee verloren representatieve adviesorganen hun formele status van adviesorganen. Als overlegorganen, in plaats van adviserende organen, bleven deze organen voor politici echter een belangrijk middel om politiek draagvlak te creëren.

In de parlementaire debatten over het adviesstelsel werden de concepten representatie en onafhankelijkheid vaak met elkaar verbonden. Vanaf het formele ontstaan van het adviesstelsel in 1921 leidde de nauwe banden die de regering met de adviesorganen onderhield bij het parlement tot vrees voor onevenredig veel regeringsinvloed op het adviesproduct. Het leidde ertoe dat de status 'onafhankelijke adviesorganen' door het parlement in zekere zin werd beschouwd als contradictio in terminis.

Ook de SER werd in 1949 bekritiseerd vanwege de sterke regeringsinvloed binnen het orgaan. Door het parlement werd gevreesd dat de regering zo het advies te veel naar haar hand zou zetten. Ten aanzien van de invloed van belanghebbenden binnen adviesorganen, was de positie van het parlement midden twintigste eeuw veranderd. Door de toenemende waarde die werd gehecht aan het representatieve karakter van adviesorganen, speelde het streven naar adviesorganen die volledig belangenvrij functioneerden geen rol meer. De zichtbare representativiteit van adviesorganen zou hun positie binnen de politieke besluitvorming enkel versterken, omdat in de adviesproducten zo de belangen die in de samenleving leefden vertegenwoordigd werden.

Tijdens de parlementaire bespreking van het Raad op maat-rapport in 1993 waren de banden tussen regering en adviesorganen niet langer onderwerp van kritiek. De discussie draaide nu om de invloed van belangenbehartigende organen die te groot was geworden. De vermenging van advies en overleg die dit tot gevolg had, leidde zo tot de angst voor de 'uitholling van de democratie'. De scheiding tussen advies en overleg leidde begin jaren negentig tot de voorkeur voor de inzet van specialistische deskundigenorganen.

Nieuw in deze discussie was dat hoewel waardevrije advisering werd toegejuicht, ook specialistische deskundigen niet als volledig waardevrij werd beschouwd. Een ontwikkeling die echter niet negatief werd bestempeld aangezien deze binding van deskundigen met de samenleving het draagvlak voor politieke besluiten zou vergroten.

Tenslotte was transparantie een terugkerend onderwerp in de debatten over het adviesstelsel. Door een gebrek aan inzicht in de werkwijze en het adviesproces van de buitenparlementaire organen, was het parlement niet in staat om haar controlerende taak uit te oefenen. Met name ten aanzien van adviesorganen waarbinnen meerdere maatschappelijke groepen zitting namen, bleef voor het parlement onduidelijk hoe het advies tot stand was gekomen en of de stemmen van verschillende belanghebbenden even zwaar doorklonken in het adviesproduct. Dit bemoeilijkte de beoordeling van advies door het parlement.

Gepoogd werd met het amendement-Troelstra het parlement inspraak te geven in onder meer de werkwijze van buitenparlementaire adviesorganen. Ook de openbaarmaking van adviezen vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw en de verplichting van adviesorganen om werkprogramma's op te stellen vanaf 1993, moesten de transparantie bevorderen. Dit had echter weinig effect daar het adviestraject besloten bleef. Hierdoor bleef de discussie omtrent transparantie vrijwel de gehele twintigste eeuw gelijk.

Dit onderzoek toont aan hoe gedurende de twintigste eeuw het debat over het adviesstelsel veranderde van een discussie over de *positie* van adviesorganen binnen de parlementaire democratie naar een debat over de *functie* van buitenparlementair advies binnen de politieke besluitvorming. Hierbij kwamen vragen naar voren als: Dienen adviesorganen de regering te ondersteunen of behoren zij een kritisch politiek tegengeluid te leveren? De nog immer niet gearticuleerde visie met betrekking tot het adviesstelsel, blijft tot de dag van vandaag tot vragen leiden over de positie en functie van buitenparlementair advies binnen de parlementaire democratie. Deze nog steeds aanwezige onduidelijkheid werpt vragen op over de toekomst van het huidige adviesstelsel.

In de lijn met de jaren negentig ligt de nadruk in het hedendaagse debat over het adviesstelsel op het idee dat adviesorganen nuttig moeten zijn voor politici en direct moeten bijdragen aan beleid. De kritiek is dat ondanks de drastische inkrumping van het stelsel, nog steeds te veel adviezen verschijnen; adviezen die te weinig bruikbaar zijn.¹¹³ En ook ten aanzien van de verantwoording van publieke gelden staat het stelsel onder druk, aangezien de activiteiten van de adviesorganen met publiek geld worden bekostigd.

¹¹³ Trouw, 'VVD wil af van adviesraden' (versie 30 januari 2008)

www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/1270192/2008/01/30/VVD-wil-af-van-adviesraden.dhtml (laatst bekeken 6 juli 2016); Sitalsing, S., 'Tsjak, de kop eraf' (versie 18 februari 2008)

www.volkskrant.nl/archief/tsjak-de-kop-eraf~a900913/ (laatst bekeken 6 juli 2016).

Daarentegen lijken buitenparlementaire adviesorganen sinds de eenentwintigste eeuw steeds losser van de centrale overheid te opereren, door onder meer zelf actief de publiciteit te zoeken met de uitkomsten van verschenen adviezen in de hoop zo een maatschappelijk en politiek debat op gang te brengen. Adviesorganen positioneren zichzelf steeds meer als politieke tegenmacht wiens taak het is de overheid kritisch onder de loep te nemen en met nieuwe inzichten en innovatieve oplossingen te komen en zo een actieve bijdrage te leveren aan de versteviging van de democratie. Zo bestempelde toenmalig directeur van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Wim van der Donk, de adviesorganen in 2007 als een 'cadeautje aan de democratie'.¹¹⁴

Tot de dag van vandaag blijven tegenstrijdige visies over buitenparlementair advies in de politieke besluitvorming onderwerp van stevige discussie. Deze discussie nodigt uit tot nieuw en aanvullend onderzoek naar de doorwerking van buitenparlementaire adviezen binnen de politieke besluitvorming¹¹⁵ en tot onderzoek naar de rol van adviesorganen als politieke tegenmacht.

¹¹⁴ Eerste Kamer der Staten-Generaal, 'Adviesraden zeer kritisch over plannen kabinet (versie3 december 2007) https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20071203/adviesraden_zeer_kritisch_over (1 juni 2016).

¹¹⁵ Hiertoe werd in 2004 een voorzet gedaan met het rapport van Bekkers, V., M. Fengers, V. Homburg en K. Putters, *Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering* (Rotterdam 2004).

Bronnen en literatuur

Parlementaire documenten

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1921-1922, 26 oktober 1921, 90, p. 211-228.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1921-1922, 18 november 1921, 90, p. 518-574.

Kamerstuk van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1947-1948, Toepassing ten aanzien van het bedrijfsleven van de artikelen 80 en 152 tot en met 154 van de Grondwet, 873 nr. 3, Memorie van Toelichting.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1949-1950, 22 september 1949, 873, p. 14-26.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1949-1950, 23 september 1949, 873, p. 31-46.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1949-1950, 27 september 1949, 873, p. 54-82.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1949-1950, 28 september 1949, 873, p. 84-110.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1949-1950, 7 oktober 1949, 873, p. 174-202

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1949-1950, 12 oktober 1949, 873, p. 204-238

Kamerstuk van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1979-1980, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies en bijstand, 16 040 (R 1141), nr. 3, Memorie van toelichting.

Kamerstuk van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1992-1993, 17 februari 1993, 21 427 nr. 29, Brief van de bijzondere commissie vraagpunten adviesorganen.

Kamerstuk van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1992-1993, 17 juni 1993, 21 427 nr. 29 en 30, p. 5774-5861.

Kamerstuk van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1992-1993, 21 427 nr. 30, Raad op maat. Rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen.

Literatuur

Aert, R., H. de Liagre Böhl, P. de Rooy en H. te Velde, *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen 1999).

Bekkers, V., M. Fengers, V. Homburg en K. Putters, *Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering* (Rotterdam 2004).

- Bal, R., W. Bijker en R. Hendriks, *Paradox van wetenschappelijk gezag. Over de maatschappelijke invloed van adviezen van de gezondheidsraad* (Den Haag 2002).
- Bogaard, Van den A., *Configuring the economy. The Emergence of a Modelling Practice in the Netherlands, 1920-1955* (Amsterdam 1998).
- Bovend'Eert, P. en H. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (Nijmegen 2004).
- Breed, K., M. Van Haften en K. Veldhuijzen (red.), *Het wegen van publieke waarden* (Den Haag 2009).
- Couperus, S., 'Fixing democracy? Political Representation and the Crisis of Democracy in Interwar Europe and the Netherlands' in: Gijsenbergh, J., S. Hollander, T. Houwen en W. De Jong (red.), *Creative Crises of Democracy* (Brussel 2012).
- Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlaktussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (Den Haag 2005).
- Dijstelbloem, H. P. den Hoed, J. Holtslag en S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen* (Amsterdam 2010).
- Gills, Van M., *De strategische functie van externe adviesraden* (Den Haag 1987).
- Haan, I. de, *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam 2003).
- Halfman, W. en R. Hoppe, 'Science/policy boundaries: a changing division of labour in Dutch expert policy advice' in: Maasen, S. en P. Weingart, *Democratization of expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making* (Houten 2006)
- Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, *De strategische functie van externe adviesraden* (Den Haag 1987).
- Helderman, C., 'De hoge Raad van Arbeid, 1919-1940 (-1950)' in: *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* 1 (2004) 2, 45-70.
- Hoppe, R. en W. Halfman, 'Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland. Trends en ontwikkelingen' in: *Beleidswetenschap* 18 (2004) 1, 31-61.
- Huart, F., *Grondwetsherziening 1917 en 1922* (Gouda 1925).
- Jasanoff, S., *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers* (Londen 1990).
- Langenberg, P., 'Adviesorganen en neo-corporatisme' in: *Idee '66*, 5 (1984) 1.
- Majone, G., 'Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards' in: *European Law Journal* 4 (1998) 1, 5-28.
- Putters, K., 'Kennis is tegenmacht. Onbezonnen sanering van het adviesstelsel ondergraft de democratie' in: *S&D* 6 (2008), 33-40.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Het wegen van publieke waarden* (Den Haag 2009).
- Romein, J., *Op het breukvlak van twee eeuwen. De westerse wereld rond 1900* (Amsterdam 1976).

- Scholten, G., *De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid* (Meppel 1968).
- Scholten, G., 'Politisering en het krakende radenwerk' in: Instituut voor Bestuurswetenschappen, *Politisering van het openbaar bestuur. Congresuitgave Vereniging voor bestuurskunde* (Den Haag 1974), 107-122.
- Schrijvers, E., *Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen (1945-1995)* (Utrecht 2012).
- Schuyt, K. en E. Taverne, *1950. Welvaart in zwart-wit* (Den Haag 2000)
- Storm, J., *Wetgeving adviesstelsel rijksoverheid* (Deventer 2008).
- Tjeenk Willink, H., 'Adviesorganen en het primaat van de politiek', in: Van Delden, A. en J. Kooiman, *Adviesorganen in de politieke besluitvorming* (Den Haag 1983) 20-23.
- Veen van, A., 'De Kamers van Arbeid. Experimenten met politieke vertegenwoordiging in Nederland rond 1900', *BMGN - Low Countries Historical Review* 128 (2013) 2, 31-61
- Veen van, A. van, *Regulation without Representation? Independent Regulatory Authorities and Representative Claim-Making in the Netherlands* (Utrecht 2014).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag* (Den Haag 1983).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Adviseren aan de overheid. Voorstudies en achtergronden* (Den Haag 1977).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De organisatie van het openbaar bestuur. Enkele aspecten, knelpunten en voorstellen* (Den Haag 1975).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Externe adviesorganen van de centrale overheid. Beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen* (Den Haag 1977).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (Den Haag 1997).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Op steenworp afstand. Op de brug tussen wetenschap en politiek* (Amsterdam 2007).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Uit zicht: Toekomstverkennen met beleid* (Amsterdam 2010).
- Wielenga, F., *Geschiedenis van Nederland. Van Opstand tot heden* (Amsterdam 2013).

Digitale bronnen

- Bensing, J. (e.a.), 'Goede raad is niet duur' (versie 27 augustus 2007)
www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1340089/2007/08/27/Goede-raad-is-niet-duur.dhtml (laatst bekeken 6 juli 2016).

Donner, P., 'Adviseren in dienst van beslissers, niet als tegenkracht' (versie 17 april 2015), www.socialevraagstukken.nl/adviseren-in-dienst-van-beslissers-niet-als-tegenkracht/ (laatst bekeken 6 juli 2016)

Eerste Kamer der Staten-Generaal, 'Adviesraden zeer kritisch over plannen kabinet' (versie 3 december 2007)

https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20071203/adviesraden_zeer_kritisch_over (laatst bekeken 6 juli 2016).

Frissen, P., 'De terugtocht is de moeilijkste van alle operaties' (versie 10 april 2015) www.socialevraagstukken.nl/de-terugtocht-is-de-moeilijkste-van-alle-operaties/ (laatst bekeken 6 juli 2016).

Haan, de P., en R. de Wit e.a., 'Opheffen adviesraden is een slecht idee' (versie 1 maart 1993) <http://www.nrc.nl/handelsblad/1993/03/01/opheffen-adviesraden-is-een-slecht-idee-7174714> (laatst bekeken 6 juli 2016).

Langeveld, H., Biografisch Woordenboek van het Socialisme en de Arbeidersbeweging in Nederland, 'KUIJPER, Abraham', (versie 25 september 2002), <http://hdl.handle.net/10622/4A546104-BE64-490A-8E52-95A00F17C6D7> (laatst bekeken 6 juli 2016).

Niemantsverdriet, T., 'Kamer: verplichte reactie kabinet op adviescolleges moet blijven' (versie 24 september 2014) <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/09/24/tweede-kamer-verplichte-reactie-kabinet-op-adviescolleges-moet-blijven> (laatst bekeken 6 juli 2016).

Parlement & Politiek, 'Politieke partij' (versie 5 april 2016) http://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1x06/politieke_partij (laatst bekeken 6 juli 2016).

Parlement & Politiek, 'Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)' (versie 10 juni 2016) www.parlement.com/id/vh8lnhrsd1rk/algemene_maatregel_van_bestuur_amvb (laatst bekeken 6 juli 2016).

Rosenmöller, P., 'Politiek leiderschap in een veranderende samenleving. Een relativering!' (versie 27 september 2007) web.archive.org/web/20070927212743/http://www.stichtingmachiavelli.nl/default.asp?id=00062 (laatst bekeken 6 juli 2016).

Sitalsing, S., 'Tsjak, de kop eraf' (versie 18 februari 2008) www.volkskrant.nl/archief/tsjak-de-kop-eraf~a900913/ (laatst bekeken 6 juli 2016).

Raad van State., 'Bijdrage Tjeenk Willink tijdens bijeenkomst over adviesstelsel' (versie 30 november 2007), https://www.raadvanstate.nl/tjeenkwillink/toespraken-van-herman-tjeenk-willink/tekst-toespraak.html?id=528&summary_only=&category_id=14 (laatst bekeken 6 juli 2016).

Trouw, 'VVD wil af van adviesraden' (versie 30 januari 2008) www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/1270192/2008/01/30/VVD-wil-af-van-adviesraden.dhtml (laatst bekeken 6 juli 2016).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Nog geen besluit over adviescolleges' (versie 24 september 2014) https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/adviescolleges (laatst bekeken 6 juli 2016).