

# Gedachten over de n-de macht

J. K. M. Gevers

Naar aanleiding van:

*Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid,*

- *Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid. Rapporten aan de Regering 11, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1976.*
- *Externe adviesorganen van de centrale overheid. Beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen. Rapporten aan de Regering 12, id. 1977:*
- *Adviseren aan de Overheid. Voorstudies en achtergronden, id. 1977.*

Juist op het moment dat de staatsrechtelijke fictie van de drie machten voor herziening in aanmerking kwam en door nog schuchter empirisch onderzoek werd uiteengeerafeld, vatte de gedachte van een vierde macht post. En nauwelijks nog waren de stellingen betrokken om deze vierde in het onderzoek mee te betrekken, of een nieuwe, vijfde macht vraagt thans de aandacht. Dat schijnt de macht te zijn van het commissiewezen in Nederland, waarin talloze landgenoten blijken te participeren, waarin zich onvermoede netwerken en samenklonteringën laten onderscheiden en waarin zeer levende, zeer dode en totaal onbegrijpelijke zaken, naar men zegt, omgaan. De WRR geeft er de naam 'externe adviesorganen van de overheid' aan en onderscheidt deze in een eerder Rapport aan de Regering (no. 6, *De organisatie van het openbaar bestuur*, blz. 32/33) van twee andere 'institutionele voorzieningen voor de beleidsvoorbereiding': de planbureaus en de plan- en beleidsafdelingen van departementen alsmede interdepartementale commissies.

De hier besproken drie publikaties vormen de tot nu toe omvangrijkste thematische produktie van de nog jonge WRR en het is wel aardig om te constateren dat het thema er een is waarbij juist ook de positie van een lichaam als de WRR mede in het geding is. Het is een uiterst nuttige arbeid geweest, hetgeen misschien wel het best blijkt uit het eerstgenoemde rap-

port, het overzicht van de adviesorganen. Dat is een lijvig boekwerk geworden, waarnaar de fijnproever met dezelfde gretigheid zal grijpen als naar de Staatsalmanak, waarop het een noodzakelijke aanvulling is. Het is te hopen dat de regering het advies opvolgt, deze uitgave periodiek te doen bijhouden. Behalve de gossip van de Haagse binnenkamer gaat er niets boven. (N.B. Deze recensent is te vinden onder de adviesorganen F10, F51 en F61; een modale concentratie, lijkt me.)

De beide andere publikaties bevatten analyses, conclusies en aanbevelingen, de informele en wetenschappelijke van de voorstudies als bouwstenen en de officiële van het rapport van de raad aan de regering. Het merendeel ervan is inmiddels al door de ministerraad overgenomen (zie *Mededelingen WRR*, nr. 8, april 1977). In hoofdzaak komen de adviezen neer op ordening, grotere overzichtelijkheid, zo mogelijk openbaarheid, terughoudendheid bij instelling van nieuwe organen, opheffing van niet-functionerende organen en een duidelijker positiebepaling voor ambtenaren als waarnemers en niet als lid van de organen. Daarnaast treft men beschouwingen aan over de verhouding met lagere overheden, de relatie tussen interne (departementale e.d.) en externe advieslichamen als alternatieven van elkaar en over de spanning tussen kwaliteit van de beleidsvoorbereiding, de al dan niet representativiteit van de samenstelling van organen en de kracht van de adviezen. Men treft tenslotte wel kanttekeningen aan en kritiek op het concrete functioneren en op de wildgroei, maar geen wezenlijke bedenkingen tegen de plaats van de externe adviesorganen in de parlementaire democratie. Integendeel, de WRR komt tot de slotsom dat er weliswaar voordelen van aansluiting op behoeften van de besluitvorming en van snellere besluitvorming zitten aan de interne procedures, maar dat er belangrijke voordelen verbonden blijven aan externe organen. 'Men kan op deze wijze representatief geachte maatschappelijke organisaties meer bij het bestuur betrekken; de legitimatie van het overheidsbeleid kan worden bevorderd en ook is een grotere mate van openheid en openbaarheid en meer politieke controle op het bestuur mogelijk' (blz. 94).

Met alle waardering voor het omvangrijke werk, het minutieuze uitzoekwerk en het belang van de resultaten van de WRR, past er toch kritiek op de teneur van deze uitspraak en daarmee op de geest van het totaal van de conclusies en aanbevelingen, en wel kritiek niet in de eerste plaats op de juistheid of onjuistheid van de stelling op zichzelf, maar op de oppervlakkigheid ervan. Oppervlakkigheid betekent dat voor het onderwerp wezenlijke overwegingen niet of te weinig in de beschouwing zijn betrokken. Ik zal in het volgende pogen enkele van die overwegingen nader aan te duiden.

Openbaar bestuur en activiteiten gericht op planning zoals de WRR die bedrijft, zijn bij uitstek de manieren om vorm te geven aan de maatschappij. Er wordt, in de letterlijke betekenis van die woorden, geschiedenis gemaakt. Ons parlementaire stelsel, ons politieke systeem en ons openbaar bestuur zijn de concentrische cirkels waarbinnen, voor zover het de geformaliseerde kant van het staatsapparaat betreft, dit proces zich afspeelt. Aan een behoorlijke regeling hiervan kan men derhalve niet zwaar genoeg tillen, en dat niet alleen aan de praktische kant van een sluitende reglementering, maar ook aan de theoretische kant van een bewustzijn en explicitering van maatschappijtheoretische grondslagen. Dat dit aspect ontbreekt in de voorliggende stukken, zal de een verbazen van een wetenschappelijke raad, de ander zal het juist als neutraliteit van de advisering billijken. En afgezien daarvan is het waarschijnlijk dat, om invloedrijk te zijn, de pacificatiedemocratie haar prijs van oppervlakkigheid vraagt wat het aanzetten van maatschappijvisies aangaat. Het fundamentele probleem dat desondanks hier aan de orde is, valt te beschrijven in termen van de structuur van maatschappelijke discussie. Elders heb ik dit thema uitgewerkt (*Civis Mundi*, september 1976, blz. 183-194) en ben tot een tentatieve conclusie gekomen, die ook hier relevant lijkt. Op het stuk van maatschappelijke discussie bestaat er een officieel circuit van de parlementaire democratie en daarnaast vele informele circuits. Het officiële circuit is strak gestructureerd, maar overbelast en topzwaar, de andere circuits zijn in feite sluiptwegen, zijn ongestructureerd en ondoorzichtig en lopen dood op het monopolie van het officiële circuit.

Een belangrijke vraag, door de WRR niet gesteld en dus niet beantwoord, is nu of een ten opzichte van de complexiteit van de maatschappij adequaat besturingssysteem is te bereiken door de uitbouw en aanpassing van het officiële circuit of door het structureren en verzelfstandigen van wat tot nu toe sluipcircuits zijn. Mijn eigen voorlopige voorkeur gaat in laatstgenoemde richting; de voorkeur van de WRR impliciet in de eerstgenoemde richting, waarbij overigens Scheltema in een bijdrage aan de Voorstudies (Raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen) wel met de andere gedachte speelt. De WRR zelf heeft de neiging, geconfronteerd met de amorfe massaliteit van de zogenaamde vijfde macht, niet in termen van alternatieve circuits van discussie en consensusvorming te denken, maar in termen van het terug in het gareel van het parlementaire systeem te brengen. Natuurlijk is dat voor al wie, zoals de WRR en schrijver dezes, ongelukkig is met die amorfe massaliteit, geen op voorhand verkeerde neiging. Niemand zal er voor voelen een vijfde macht, eenmaal ontdekt, meteen maar zijn plaats in het staatsbestel te geven. Het is allereerst nuttig, de

vraag te stellen wat het is en of het bestaat, die vijfde macht, zo goed trouwens als de andere vier. En daar wringt hem de schoen. De vraag dringt zich dan op of een benadering in termen van, wat functies betreft: beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en -uitvoering, en, wat posities betreft: besluitvormers, ambtelijke ondersteuning en onafhankelijke advisering, niet een onvolmaakt analyse-instrument is voor wat zich werkelijk afspeelt. Na een korte aanduiding van achterliggende maatschappijvisies hoop ik dat concreter te illustreren.

Naar mijn indruk heeft de oorsprong van het hele bouwsel van externe adviesorganen in Nederland, van commissies, raden, overlegorganen en wat dies meer zij, nogal te maken met een christelijke en misschien in het bijzonder katholieke visie op staat en maatschappij. De gedachten van autonomie in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel hebben wellicht niet als zodanig, maar wel in hun concrete uitwerking de moeilijk te weerstane tendens opgeleverd om tussen de basis en de verantwoordelijken steeds een scherm op te richten. Deze tussenlaag van al die organen schermt zowel de verantwoordelijke overheid van het veld af (vgl. tendenties in het bijzonder onderwijs) als de mensen aan de basis van het bestuurlijke niveau (vgl. aspecten van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie). Deze dubbele afscherming lijkt me een gewichtige, merendeels latente functie van externe adviesorganen te zijn. Zo gezien schuilen hier belangrijke gevaren van zowel de uitholling van verantwoordelijkheid van het bestuur als uitholling van de mondigheid van de burger. De term 'onafhankelijk' is in dit verband wel zeer verhullend. Er lijkt sprake te zijn van een complementariteit van adviesorganen en bestuurlijke apparaten, anders gezegd: de noodzaak en mate van invloed van de adviesorganen staan in relatie tot de zwakte en starheid van ambtelijke apparaten.

Wanneer nu de WRR in die relatie vanuit een gegevenheid van inflexibiliteit of insufficiëntie van interne structuren de wenselijkheid van externe organen construeert, begeeft hij zich op een gevaarlijke weg. Eerste prioriteit lijkt juist de adequate inrichting van het bestuursapparaat zelve te zijn, voor zover het om dat circuit gaat. In de praktijk doet het zich nogal eens voor dat de aanwezigheid van een adviesorgaan de afwezigheid van deskundigheid en de inflexibiliteit bij het corresponderende deel van de ambtelijke dienst bevordert. Zodoende verkeren veel adviesorganen in een positie van kunstmatige onafhankelijkheid, welke nimmer zonder gevolgen kan zijn voor de aard van de beleidsgerichte kennis die het produkt van die organen hoort te zijn. (Naar aanleiding van het Sociaal Cultureel Rapport maakte ik onlangs op deze plaats enkele opmerkingen over de relatie tussen 'onafhankelijkheid' en kennis, *M & M* 1976/4, blz. 444-447.)

In dit zelfde verband valt m.i. het concrete advies van de WRR, dat ambtenaren geen lid van externe advieslichamen dienen te zijn, negatief te waarderen. Men argumenteert dit op basis van die vermeende onafhankelijkheid en op grond van de mogelijkheid tot grotere openbaarheid wanneer ambtenaren voor wie de bewindsman politiek verantwoordelijk is geen stem in de adviezen hebben. Dit is wederom, evenals bij de vijfde macht, een op zijn plaats zetten van de vierde macht, voordat je je hebt afgevraagd wat het wel is en of hij wel bestaat, die vierde macht. Mythes blijken hardnekkig en vervelend. Het ambtelijk apparaat moet niet steeds in zijn rol worden herbevestigd. Als dit land goed en democratisch bestuurd moet blijven worden, dan dient het bestuursapparaat opengemaakt te worden, moet het gedemocratiseerd worden, moet het openbaarder zijn, moet de representativiteit daar en niet via een tussenlaag worden ingebracht, moet er verantwoordelijkheid komen te liggen die niet vervliegt in een fictie van politieke verantwoordelijkheid, moet er meer rechtstreekse communicatie met de basis mogelijk zijn en moet daar de behoefte aan wisselende specifieke deskundigheid vervuld worden. Het is nogal gevaarlijk, te zeggen dat een neutraal en onkreukbaar ambtelijk apparaat helemaal niet zo'n groot goed is voor dit land, omdat men daarmee de verdenking op zich laadt, te willen wat als het tegenovergestelde van zo'n apparaat wordt gezien, een verpolitiekt en corrupt apparaat.

Het misverstand van deze valse tegenstelling gaat op een oorsprong terug die kort valt aan te stippen. Sociologen hebben aan de onderhavige problematiek nog weinig bijgedragen. Maar ze hebben, na eerst het einde van de ideologie bezongen te hebben, het roer omgegooid en juist de tegenstellingen blootgelegd en de onwaarschijnlijkheid van neutrale acties in de maatschappij beklemtoond. In die tegenstelling is het denken nog te veel gevangen. Toen Thoenes indertijd de wat ironische lof van de verzorgingsstaat zong, schenen er alleen maar technocraten te bestaan, ambtenaren en politici over één kam. Toen minister Van Kemenade onlangs in een interview werd gevraagd, wat er van zijn plannen met het onderwijs terecht zou komen als hij niet in een nieuw kabinet zou terugkeren, antwoordde hij in volstrekte vanzelfsprekendheid en overeenkomstig de in de vraag gelegen verwachting: 'Niets natuurlijk.' Het antwoord wekte geen verbazing. Als ik pleit voor grote verbazing over dit antwoord, gezien mijn veronderstelling dat de minister zijn plannen behalve socialistisch ook nog goed zal vinden, gezien de zeer brede maatschappelijke discussie van jaren over die plannen, gezien het inzicht en de continuïteit die men van zo'n omvangrijk departement als Onderwijs mag verwachten en gezien het feit dat het met rationaliteit, welke dan ook, niet te rijmen valt dat plannen met zo lange

adem geheel afhankelijk zijn van de wisseling van bewindslieden, kortom, als ik zo'n verbazing bepleit, dan zie ik nog niet het beeld van Thoenes van indertijd voor me. Dan zie ik slechts dat thans nog geldende regels van het parlementarisme en staatsrechtelijke zuiverheid als fictie (gelukkig zijn het niet de staatsrechtsgeleerden die daar het meest aan vasthouden) in conflict kunnen komen met de eisen van rationele bestuurbaarheid van een steeds complexer wordende samenleving. Mijn pleidooi is gericht op het zoeken naar nieuwe oplossingen.

Die oplossingen liggen niet voor de hand, maar de richting er naar toe is wel gegeven in de problematiek waar men in het huidige bestel telkens tegenop loopt, of het nu gaat om de onderhavige problematiek of om de werking van het parlement, de decentralisatie van het bestuur, de inspraak van de burger of de mogelijkheid van democratische planning. In dit korte stuk, waar het er meer om ging, zekere gezichtspunten aan te duiden, komen de oplossingen ook niet dichterbij. Wel valt vast te stellen dat de WRR een bepaalde weg is ingeslagen. Bij het optreden, eerst voorlopig en toen definitief, van de Raad na lange discussie, keek menigeen met een zekere spanning uit naar wat het zou worden, een gewetensfunctie van de overheid, een horzel in de pels, het opperste planningsorgaan, een nieuw departement of een eerbiedwaardig college van wijze mannen. Gekozen is op de korte termijn, dunkt me, voor de marginaliteit van de kritiek, al is dat natuurlijk een relatief begrip. Het werk van de WRR tot nu toe overziende, met de besproken stukken als voorlopig hoogtepunt, ontbreken er inderdaad fundamentele gezichtspunten. Zonder de wezenlijke problematiek te schuwen, kiest men voor een aanpak van compilatie, overzicht, onderzoek in vogelvlucht, haalbaarheid van adviezen en voorzichtigheid met de invloed die men ongetwijfeld vertegenwoordigt.

Het valt nog niet te beoordelen of dat een verstandige koers is. Te hopen valt dat wordt beseft dat het wel één bepaalde koers is, die niet zonder meer in de taakstelling is gegeven. En de moraal van dit betoog is dat ook te hopen valt dat men bij verdere voortgang nog een weg vindt om meer fundamentele beschouwingen over de inhoud en richting van de maatschappelijke ontwikkeling binnen de overheid te doen horen. Want daar zit een gat in de markt.