

Adviesraden als stap naar institutionalisering en medebeslissing

door Wilfried DEWACHTER

Gewoon hoogleraar, Afdeling Politologie aan de Katholieke Universiteit Leuven

Begin van de jaren zestig "werden vragen gesteld over de efficiëntie van het tweekamerstelsel, over de toenemende invloed van pressiegroepen op het parlementaire en het regeringswerk, over de inflatie van adviesorganen, parastatalen en allerlei commissies, over de kwaliteit van het ambtenarenapparaat en over zoveel andere zaken."

G. Eyskens ¹

A. Een ruime tendens in de Belgische politiek

Politiek België classificeert zich graag als parlementaire democratie of als representatieve democratie. Maar aan die parlementaire of representatieve democratie wordt meer dan eens danig geknaagd door sterke ontwikkelingen. ² Doch in de officiële voorstelling wordt die afbrokkeling veronachtzaamd, toegedekt of verbloemd. Een en ander van dat knaagwerk grijpt nochtans diep in. De vraag die hier gesteld wordt, behelst het aandeel van de adviesorganen in dat knaagwerk na te speuren. Dit onderzoek zal stoten op een ambivalente verhouding van besluitvormers en adviesraden, met het besluitvormingsaandeel als inzet en met een behoorlijke mate van frustratie of lethargie als nevenprodukten.

De aanvullende regeringsverklaring G. Eyskens III van 27 september 1960 stelt reeds de "inflatie van adviesorganen, parastatalen en allerlei commissies" aan de kaak en pleit voor "het afschaffen van instellingen, wier bestaan niet volledig gerechtvaardigd is". ³ Niettemin blijven ze taai voortleven.

Op basis van een uitvoerige publikatie van het Staatssecretariaat voor de Hervorming der Instellingen van 1977 kon een inventaris van deze adviesorganen worden opgesteld. ⁴ Men kwam tot een totaal van 432 adviesorganen; een zeer aanzienlijk aantal! Half 1977 worden 109 adviesraden, commissies en comités opgeheven. ⁵ Maar 5 jaar later telt volksvertegenwoordiger L. Van Velthoven meer dan 600 advies- en overlegorganen in België, samen goed voor een 9.000 le-

1 G. EYSKENS, *dé Memoires*. Tielt, 1993, blz. 595.

2 W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*. Leuven, 1995 (2e uitg.), 383 blz.

3 Regeringsverklaring van 27 september 1960. *Nationale en Vlaamse regeringsverklaringen 1944-1993*. Gent, 1993.

4 STAATSSECRETARIAAT VOOR HERVORMING DER INSTELLINGEN, *Morfologie van het staatsbestuur*. Brussel 1977, deel III, 200 blz.

De publikatie maakt terecht een onderscheid naar departementele diensten, functioneel gedecentraliseerde diensten en adviesorganen.

5 K.B. van 2 juni 1977 betreffende de bestaansduur van adviesorganen die bij wege van een bestuursmaatregel zijn opgericht. Bijlage 2. *Belgisch Staatsblad*, 16 juli 1977. Zie ook het K.B. van 7 november 1977.

den. ⁶ Het gaat in de radenarmatuur over grote aantallen! Recente parlementaire vragen, o.a. van H. Marsoul, L. Pierco, J. De Mol en H. Van den Berghe, lijken op een daling van het aantal adviesraden op federaal niveau te wijzen, alhoewel blijkbaar de terughoudende antwoorden van sommige ministers met kritische ingesteldheid moeten worden gelezen. Vele adviesraden hebben een taai bestaan in België.

Nederland telde in 1987 173 permanente en 27 tijdelijke externe adviesraden. Vijf jaar later was dit aantal gedaald van 200 naar 145, resp. 121 permanente en 24 tijdelijke externe adviesorganen. ⁷ Een streng, "actueel, betrouwbaar en compleet overzicht" van de externe adviesorganen bij de rijksdienst - de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie uitgesloten - opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken, "overzicht dat eerder niet voorhanden was", komt voor 1993 tot 108 adviesorganen, met 2.280 leden, die in 1992 1.897 adviezen formuleerden en daarvoor beroep konden doen op 656 full-time equivalenten qua secretariaten en een totaal van iets meer dan 71 miljoen gulden als kosten hebben opgegeven. ⁸

Oud-minister E. Leburton had geen hoge pet op van de consultatieve raden: "Het Ministerie van Volksgezondheid telt veertig raden en commissies, maar meestal overbezet en dus weinig efficiënt". ⁹ Bij het opstellen van zijn inventaris in 1982, heeft volksvertegenwoordiger L. Van Velthoven ook waarnemingen verricht naar de werking van die organen. En zijn vaststellingen liegen er niet om. Lang niet alle opgerichte organen blijken te functioneren: 25 % werkt helemaal niet of onvoldoende, terwijl 15 % sedert verscheidene jaren niet meer is samengeroepen. ¹⁰ Een sterk voorbeeld is de Kroonraad, de vergadering van de ministers van state in België, die vanaf 1870 slechts vijfmaal is samengeroepen, de laatste keer in 1960, betreffende de onafhankelijkheidsverlening aan Belgisch Congo. Een ander voorbeeld is de Adviserende Raad voor de Werkgelegenheid. Deze raad kwam niet meer samen sedert 1976... alsof er geen werkgelegenheidsprobleem heeft bestaan en nog bestaat. En bij de in 1977 opgeheven adviesorganen waren o.m. de Staatscommissie voor ethische problemen, de Verkeersongevalcommissie, het Centraal comité voor het vervoer, de Adviescommissie voor de Belgische visserij. Toch stuk voor stuk (probleem)gebieden waar zinnig advies betekenisvol voor het beleid kon zijn. Klaarblijkelijk kunnen adviesraden een produktiviteit tenderend naar of gelijk aan nul hebben.

6 L. VAN VELTHOVEN, *Regering beschikt over bijna 9.000 adviseurs, verdeeld over meer dan 600 adviescommissies*. s.l., 1982, 8 blz. De criteria voor het betrekken van de advies- en overlegorganen in de telling, lopen bij beide registratie wel ietwat uit elkaar.

Het onderzoek van de CRISP in het kader van het Steunpunt Socio-politiek Systeem naar de "Conseils consultatifs" is lang nog niet ver genoeg gevorderd om reeds gebruikt te kunnen worden voor een overzicht.

Zie b.v. de deelpublicatie: *Les conseils consultatifs. Les secteurs culture et communication. Communauté française*. Brussel, (1994), 291 blz.

7 *Raad op maat. Rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, nr. 21.427, blz. 41-42.

8 *Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer*, 16 mei 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, nr. 23.725, blz. 6.

9 E. LEBURTON, *La prise de décision en Belgique en matière de santé publique (1945-1975)*. *Res Publica*, 1983, nr. 4, blz. 639.

10 L. VAN VELTHOVEN, a.w., 1982.

De effectiviteit kan ook helemaal de andere kant uitgaan. Het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas getuigt over zichzelf: "Al zijn de bevoegdheden van het Controlecomité niet van reglementaire aard toch werden zijn aanbevelingen in de praktijk nageleefd en vormen zij in feite richtlijnen; de adviezen die het over verschillende onderwerpen heeft uitgebracht en die bestemd waren voor de overheid, hebben een aanzienlijke invloed gehad op de besluitvorming".¹¹ Die aanzienlijke effectiviteit van het Controlecomité heeft veel te maken met het feit dat de topleiders van de overlegorganisaties zelf in het Controlecomité zeten. Daardoor is het advies opgeschoven naar overleg, en dan nog naar het geïnstitutionaliseerd overleg. Het is de ambitie van elke dynamische adviesraad daar uit te monden. Maar daarover later. Eerst dient de gehele functionele reikwijdte van de adviesraden nagespoord.

B. Functies en dysfuncties van adviesraden

Als benaderingswijze wordt hier voor de functionele analyse gekozen, omdat ze rijker is dan de juridisch-institutionele benadering.¹² Maar anderzijds moet zij de duimen leggen tegen een outputanalyse en tegen een onderzoek naar het beslissingsaandeel. Maar deze laatste twee werkwijzen moeten nog nagenoeg volkomen worden uitgewerkt. En dat is geen kleine opdracht! Vandaar...

In de variatiebreedte van de totale ineffectiviteit tot aan het volgen van het advies worden in de literatuur verschillende functies geplaatst. Bij deze functionele analyse blijven buiten beschouwing: het decisionele overleg (soms ook concertatie genoemd), de jurisdictionele functie, de ambtelijke toezichts- en controlefunctie, en de administratieve coördinatie.

Voor het eigenlijke advies onderkent men in de lijn van R. Gaillat en K. Wheare volgende functies: de raadpleging om informatie, de raadpleging om advies, de raadpleging voor een voorstel, de raadpleging-onderhandeling; verder het bepleiten, de waarschuwing, het onderzoek en de selectie.¹³ Mengvormen van die functies zijn uiteraard mogelijk.

Heel wat adviezen beginnen met een informatieve schets van de situatie; soms geven adviesorganen alleen informatie. Die eerste functie is tamelijk vanzelfsprekend. In die lijn mag men ook de onderzoeksfunctie plaatsen, zeker als ze verwoord wordt zoals bij de Indexcommissie van de kleinhandelsprijzen: "Het maandelijks onderzoeken van de opgenomen kleinhandelsprijzen en berekende cijfers van de officiële index en het geven van advies hierover".¹⁴ Gegeven de drie

11 CONTROLECOMITE VOOR DE ELEKTRICITEIT EN HET GAS, 1955-1985. *Dertigjarige bestaan*. Brussel, s.d. (1985), blz. 43.

12 Ph. ANNAERT, L'administration consultative: introduction à l'étude des organes consultatifs de l'administration centrale de la Belgique. blz. 113-163 in: *Aspects méthodologiques de l'histoire de l'administration belge (XIX-XXe siècles)*. Brussel, 1991.

13 R. GAILLAT, Aspects psycho-sociologiques de la consultation et du travail en commun, blz. 874-882 in: G. LANGROD, *La consultation dans l'administration contemporaine*. Parijs, 1972, onderkent de raadpleging om informatie, voor een advies, een voorstel en de raadpleging onderhandeling.

K. Wheare onderscheidt zes functies: adviseren en waarschuwen, onderzoeken, onderhandelen, wetgeving, uitvoering en beheer en tenslotte toezicht en opsporing.

K. WHEARE, *Government by Committee. An Essay on the British Constitution*. Oxford, 1955.

14 K.B. 22 december 1967.

basisfuncties van informatie voor de politieke besluitvorming en voor het maatschappelijk functioneren kan die eerste functie belangrijk worden ingeval informatie met hoge dichtheid wordt verstrekt. Inderdaad, informatie breidt het maatschappelijk gebeuren over het nu en hier moment uit; zij levert de bouwstenen bij uitstek voor rationele besluitvorming en zij vormt een onmiskenbare en niet te veronachtzamen basis van macht.¹⁵

Adviesorganen zijn, volgens art. 1 van het K.B. van 2 juni 1977 "alle raden, commissies, comités, werkgroepen en andere organen die tot taak hebben, uit eigen beweging of op verzoek, de regering, de Ministerraad, één of meer ministers, ministeriële departementen en diensten advies te geven, zonder zelf over een beslissingsmacht te beschikken". En advies of raad is datgene wat men aan een ander communiceert, al dan niet op zijn verzoek, om hem te helpen een uitweg uit de moeilijkheden te vinden of een keuze uit mogelijkheden te doen. Dat een aantal adviesorganen tegemoetkomen aan de taak waarvoor ze opgericht worden, mag gezien het grote aantal wel voetstoots worden aangenomen.¹⁶ Overigens is dat voor sommige ook aangetoond.¹⁷

Soms gaat dat advies verder en werkt men een heus voorstel van beleid uit.

Men kan, gezien de specifieke samenstelling van heel wat organen, tot een onderhandeling tussen de vertegenwoordigende organisaties komen en onder hen een compromis afsluiten of tot een consensus trachten te komen. Als nieuw minister voor Leefmilieu in de Vlaamse regering benadrukt N. De Batselier dat hij nauw wil samenwerken met de bestaande adviesraden, met name de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV) waar de invalshoek sociaal-economisch is, en de Mina-raad met een veeleer ecologische invalshoek. "Het gewicht van de adviezen binnen de besluitvorming zal in grote mate afhankelijk zijn van het al dan niet bereiken van unanimititeit in de respectievelijke adviezen".¹⁸ Beide organen zijn opvallend "corporatief" samengesteld. Unanimititeit in de Mina-raad betekent de instemming van o.m. het Algemeen Christelijk Vakverbond, het Algemeen Belgisch Vakverbond, het Vlaams Economisch Verbond, de Boerenbond, het Nationaal Christelijk Middenstandsverbond, de Bond Beter Leefmilieu, de Natuurreservaten, de sectoriële vertegenwoordigers... Als al deze organisaties akkoord gaan met een substantieel beleidsadvies, dan heeft dat advies een opvallende meerwaarde die elk handig bewindvoerder naar waarde weet te schatten en te gebruiken.

Adviesorganen kunnen ook bepleiten en/of waarschuwen. Dit houdt ook de positieve of negatieve argumentatie in. Het memorandum van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid van januari 1992 is "vernietigend": "Het Vlaamse wetenschapsbeleid mist coherente visie en strategie. (...) Overheidsmiddelen dienen effectief te worden aangewend. (...) De overheidsinspanning is verontrustend

15 W. DEWACHTER, *Politieke sociologie*. Leuven, 1993, deel I, (8e uitg.), blz. 22-27.

16 Een voorbeeld: T. PEETERS, E. MONARD, Wetenschapsbeleid tussen hamer en aambeeld, blz. 227-235 in: F. VAN MECHELEN, *Bouwstenen van de Vlaamse autonomie*. Tielt, 1990. Lezend tussen de regels kan men het oordeel van voorzitter J. Roos volgen: "De adviezen zijn niet allemaal genegeerd". (*De Standaard*, 3 februari 1992).

Een ander voorbeeld: G. FAUCONNIER, De Vlaamse Mediaraad: 1 jaar oud. Beschouwingen van een insider, blz. 123-124, in: *Maatschappelijke uitstraling van sociale wetenschappen*. Leuven, 1988.

17 B. VAN HERCK, *Advies in de kunst. De rol van adviesorganen in de besluitvorming met betrekking tot de schone kunsten*. Leuven, 1990, blz. 79-83.

18 *Snelbericht VEV*, 13 februari 1992.

laag".¹⁹ Zulk vertoog lijkt vrij beklemmend geschreven. De vraag blijft nochtans of het effect rechtvaardig is met de prangendheid van de stijl. De voorzitter van de Vlaamse regering G. Geens hield zelf bij de installatie van de Raad in 1990 een pleidooi voor een "grensverleggende adviesverstrekking, die zich niet te veel laat indijken door de huidige politieke context van de staatshervorming".²⁰ Een mooi voorbeeld van een "argumenterend" gebruik van een adviesorgaan door een politicus.

Selectie hoort in sommige gevallen ook bij de taken van adviesorganen.²¹

De adviesraden leveren niet alleen positieve functionaliteit op zoals Gaillat en Wheare aangeven; zij kunnen ook gebruikt en misbruikt worden door de bewindvoerder(s) en in dysfunctionaliteit uitmonden. Twee belangrijke dysfuncties zijn de alibi- of bufferfunctie en de niet-beslissingsfunctie.

Koninklijk commissaris voor het migrantenbeleid P. D'Hondt verklaarde: "Koninklijke commissarissen zijn tot nu toe zeer hoogstaande mensen geweest die zo weinig mogelijk zegden, hard studeerden, een mooi rapport afleverden en weer in de vergetelheid afdaalden. Ik dacht dat ook te doen; er waren tenslotte geen andere voorbeelden en zo moest het dus zijn. Velen hadden trouwens gehoopt dat ik juist dat zou doen".²² Met zulke studie- en adviesopdracht hebben de bewindvoerders een stootkussen om kritiek over een uitblijvend of niet voldoende kordaat beleid op te vangen. Buffer en alibi!

Het Studiecentrum voor de hervorming van de staat, opgericht in 1983, illustreert de tweede dysfunctie van adviesorganen: techniek van niet-beslissing zijn.²³ Het Centrum wordt ermee belast een evaluatie te maken en voorstellen te doen met het oog op het eventueel voortzetten, aanpassen, verbeteren en/of herzien van de staatshervorming.²⁴ Wat een prachtige zending! Parlement en experts betrokken! Wat een gamma aan sterke argumenten kan hieruit worden gepuurd tegen de opwerping dat de regering Martens V de staatshervorming "in de koelkast stopt". Maar van 1982 tot en met 1987 vormt de staatshervorming een niet-beslissing, ook al worden de tekorten van de hervorming van 1980 vlug duidelijk. Uitstel voor een hachelijk probleem!

Over de andere dysfuncties ten aanzien van de besluitvorming wordt later gehandeld.

Hier mag al wel aangestipt worden dat heel wat adviesraden een institutionalisatie van bepaald lobbywerk betekenen. Lobbying is naar de gevestigde definitie van Lester Milbrath: "The stimulation and transmission of a communication, by someone other than a citizen acting on his own behalf, directed to a govern-

19 *De Standaard*, 3 februari 1992.

20 *Focus Research*, oktober 1990, nr. 7, blz. 19.

21 B. VAN HERCK, a.w., blz. 99.

22 *De Morgen*, 21 november 1990. Dat gebruik was evenwel aan haar niet besteed.

23 K.B. 14 maart 1983. Vergelijk als verdragingsmanoeuvre het frequent beroep doen op advies van de Raad van State inzake wetsvoorstellen en -ontwerpen.

24 Vergelijk de beoordeling van de Commissie door Kamervoorzitter J. Defraigne met zijn oproep tot participatie aan de daarop volgende Gemengde Commissie, in zijn openingstoespraak als Kamervoorzitter op 13 oktober 1987. Kamer, *Parlementaire handelingen*, Zitting 1987-88, blz. 7. Daarentegen partijvoorzitter G. Spitaels: "Wil men de Vlaamse publieke opinie weer eens in slaap wiegen met de cinema van een gemengde parlementaire commissie?" (*Knack*, 10 december 1986.)

mental decision-maker with the hope of influencing his decision".²⁵ Eén van de grote moeilijkheden en tegelijkertijd opgaven voor de lobbyisten is toegang te krijgen tot de besluitvormers voor zichzelf of voor hun opdrachtgevers. De adviesraad installeert in vele gevallen een deel communicatie van professionele pleitbezorgers zelf naar de besluitvormers, en dit op een geïnstitutionaliseerde wijze. Het betekent een significante stap vooruit voor het lobbywerk als men zijn toegang tot de besluitvormer niet meer moet losweken of maken, telkens opnieuw, maar institutioneel aangeboden krijgt, zij het doorgaans wel in een club van niet helemaal overeenstemmende belangen die bepleit willen worden.

En wat dan met het echt beslissen of medebeslissen?

Strikt genomen is advies vrijblijvend, een raad en geen beslissing.²⁶ Wie het anders opvat, heeft deze functies van die organen verkeerd begrepen. En de gamma van het "gebruik" van het advies door de minister of de besluitvormer is bijzonder ruim en soepel. De regering of de minister, naargelang wat bepaald is, moet advies vragen, mag advies vragen of kan ook geen advies vragen. De regering of minister kan het advies achteloos naast zich neerleggen, hij kan het eventueel eens vluchtig bekijken of aandachtig lezen, zonder verder gevolg. Hij kan op grond van het advies de beleidskwestie of een deel daaruit opnieuw overwegen, zonder eventueel te veranderen of, verder reikend, een nieuwe oplossing bedenken. Het advies is uiteraard vrijblijvend. Men kan beslissen het te volgen. Doch bindend is het advies niet.

Maar een dynamische adviesraad aanvaardt moeilijk die vrijblijvendheid van het advies. En dat om vele redenen! Om te beginnen al omwille van het vele werk en het engagement dat in het advies is geïnvesteerd. Of men slikt de vrijblijvendheid niet omwille van de thesis die in het advies de bovenhand heeft verworven, thesis die men verder wil promoten, onder meer via het advies. Of men heeft moeite met de geringe aandacht omwille van de meerwaarde van het compromis dat men uitgedokterd heeft of van het verder gerijpte inzicht dat nieuw en oorspronkelijk is, of dat men aldus percipieert. Of men slikt zijn geringe betekenis niet, eenvoudig omdat men de adviesraad als een stap in de besluitvorming ziet of omdat men besluitvormingsmacht wil afdwingen.

De natuurlijke tendens van de dynamische adviesraad is derhalve van het vrijblijvend karakter van het advies te overstijgen en het advies zo bindend mogelijk te maken. En in een aantal gevallen lukt hij erin.

C. Pijlers om naar besluitvorming op te schuiven

Adviesraden kunnen op één of meerdere pijlers steunen om hun natuurlijke tendens tot het bindend maken van hun advies te vestigen, eventueel te vergroten. Zij kunnen op gezag, normering, representativiteit en de publieke opinie steunen.

Men kan vooreerst het inhoudelijke gezag van het advies ontwikkelen. En in die lijn kan de initiële recrutering van het adviesorgaan een groot algemeen inhoudelijk gezag van de leden beogen, door een bijzonder selectieve recrutering; een recrutering die in de loop van het functioneren verder kan worden bewaakt of bijgestuurd. Gezag vestigt men op grond van de kwaliteit van de redenering,

²⁵ L. MILBRATH, *The Washington Lobbyists*. Chicago, 1963 en artikel Lobbying, in: *International Encyclopaedia of the Social Sciences*. New York, vol. 9, 1968, blz. 442.

²⁶ Zie K.B. van 2 juni 1977.

op basis van de geldigheid en de diepgang van de argumenten die men gebruikt en de scherpte van het inzicht waartoe men komt. Een besluitvormer kan een advies dat in die zin gezagsvol is moeilijker naast zich neerleggen dan een inhoudelijk zwak advies. Want dan negeert hij een rijke kans op adequaat beleid. Deskundigheid en technocratie vinden hier een uitstekend platform voor vestiging en groei van hun besluitvormingsaandeel.²⁷

Er is de wettelijke verplichting om advies te vragen. De Nederlandse cijfers zijn verbijsterend. Het aantal wettelijke verplichtingen om advies te vragen is voornog niet nauwkeurig bekend. Een eerste inventarisatie door Justitie kwam echter reeds tot bijna 500 wettelijke verplichtingen in zo'n 160 wetten.²⁸ Voor België en Vlaanderen zijn nog minder cijfers beschikbaar. Maar enige vertrouwde met de materie laat weinig kans op een kleiner aantal bestaan. Het beruchte Vlaamse verhaal van 800 bladzijden Vlarem II, waarvoor geen advies werd gevraagd, en dat daarom door de Raad van State als onwettig wordt beschouwd, toont in al zijn opgeschroefde dramatiek, een kwalijke dysfunctie van advies dat geen advies kan of wil blijven. Het vrijblijvend advies kan het werk van een regering en desgevallend een parlement te niet doen. De basiswaarden van een ordentelijke besluitvorming staan daarbij wel op hun kop.

De samenstelling is het derde platform waarop raden kunnen steunen om hun advies over de vrijblijvendheid op te krikken. Hoe representatiever hoe sterker! Maar opgelet, het gaat hier niet over algemene statistische representativiteit, maar wel over adequate vertegenwoordiging van de meest machtige geledingen en organisaties. De representativiteit is scheef getrokken naar de manifestatiecapaciteit.

Men heeft in de adviesraden normaal de voornaamste "partners" rond de tafel: zowel de grote ideologische strekkingen, als de belangenvertegenwoordigers, als de stemmingmakende organisaties en de deskundigen. Het bijzonder ingewikkeld en langdurig puzzelwerk om ideologieën en corporatieve belangenvertegenwoordiging goed gedoseerd aanwezig te krijgen in de adviesorganen illustreert wel fel het gewicht dat deze factor kan ontwikkelen. Zulke samenstelling bergt heel wat pluspunten naar de adviezen in zich. Bijzonder de aangepastheid van de voorgestelde oplossing aan de karakteristieken van de sector of het deelgebied én aan de visie van de machtige organisaties en leiders in de sector zijn van groot belang. Ook al weet men, dat, naar de stelling van eerste minister J.-L. Dehaene, in de verst doorgedreven inspraaksituatie "een consultatie erop neerkomt dat de super-structuur van het middenkader geraadpleegd wordt."²⁹ Wie aan adviezen met zulke representativiteitswaarde naar machtsaandeel geen belang hecht, veronachtzaamt het meest gewichtige deel van de sector. Hij mist een optimum voor beleidsrealisatie en krijgt gegarandeerd tegenwind vanuit de sector.

²⁷ Over technocratie zie W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*, a.w., hoofdstuk VIII, blz. 191-209.

Volgens de definitie b.v. van J. Van Doorn wordt technocratie opgevat als het systeem van beleidsvoering waarbij experts grote macht ontlenen aan hun specifieke, somtijds zeer gespecialiseerde kennis van zaken. J. VAN DOORN, *Corporatisme en technocratie. Beleid en maatschappij*, 1981, nr. 5, blz. 135.

²⁸ *Raad op maat. Rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, nr. 21.427, blz. 25.

²⁹ *Knack*, 22 december 1993.

De publieke opinie biedt een ander platform om het advies over zijn vrijblijvendheid te heffen. Als politici, in mei 1994, ingevolge de verkiezingsoverwinning van het Nederlandse Algemeen Ouderen Verbond (het Vlaamse Waardig Ouder Worden moet nog zijn eerste succes boeken), ontdekken dat zij bepaalde problemen van de derde leeftijd hebben verwaarloosd en zij bij manier van spreken s anderendaags de Raad voor de derde leeftijd ³⁰ oprichten, dan komen zij opvallend tegemoet aan een vraag uit de publieke opinie. Als zo een Raad zulke publieke opinie met zijn adviezen weet te bespelen, creëert hij een situatie waarin aan de vrijheidsgraad van de besluitvormer behoorlijk wordt geknaagd.

Hier is dit platform wel in een optimale structurering beschreven: de tactiek van de zweeppartij wordt blijkbaar met succes toegepast. Meer algemeen geformuleerd: de vrijblijvendheid van het advies bij de besluitvormers staat omgekeerd evenredig tot de mate van steun voor een advies in de publieke opinie.

Breder dan de publieke opinie kunnen alle of een aantal factoren die in meerdere of mindere mate macht genereren (betogingen, stakingen, aanwending van financiële middelen, dienstverlening, enz.) ingezet worden of er minstens verwijzend op steunen. Hoe machtiger de raad, of de leden/c.q. organisaties in de raad, hoe groter de kans dat het advies bindend wordt. En uiteraard kunnen meerdere platformen gecombineerd worden, wat dan normaal tot een wederzijdse versterking gaat leiden. In een aantal gevallen leidt dit tot een opvallend grote potentie.

De mogelijkheid om het advies om te turnen tot bindend voorschrift wordt tegengewerkt door inherente remmen en moeilijkheden voor het advies.

Adviezen formuleren vergt tijd. De Raad van State had naar verluidt bijna vier jaar nodig om zijn advies over Vlarem I te formuleren. ³¹ Langdurige incubatie leidt frequent tot laattijdig advies, dus voorbijgestreefd, achterhaald of nutteloos papier.

Compromisvorming in de raden is niet steeds mogelijk. En elk compromis levert lang niet een inhoudelijk rijp, rijk en/of uitvoerbaar voorstel met meerwaarde op.

Platgetreden paden schaden aan het "gezag" en het nut van het advies. Het verhoogt de stapel ongelezen, maar geklasseerde papieren. Alleen in een jaarverslag zal het nog eens vermeld worden.

Discussie over samenstellingen kunnen enorm lang aanslepen. Het heeft bijna vier jaar geduurd vooraleer de sector-commissie Welzijn in de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen samengesteld geraakte. ³² Hoe langer de samenstelling duurt, hoe groter de kans dat men niet uit de startblokken geraakt, de tijd niet meer inhaalt, of voorbijgestreefd en/of onbeduidend geacht wordt.

Deze negatieve potentialiteiten mogen de aanzienlijke drang om het advies op te tillen tot medebeslissing bij de dynamische adviesraden niet uit het oog doen verliezen.

30 Strikt genomen het Raadgevend Comité voor de Pensioensector.

31 Ministers T. Kelchtermans en N. De Batselier in BRTN-Radio Actueel, 21 oktober 1994.

32 Het katholieke Caritas moest wachten tot de klassieke werkgeversvertegenwoordigers hun plaatsen afstonden. En dan diende nog de niet-Caritas werkgevers zich te groeperen tot het Verbond van Sociale Ondernemingen om vertegenwoordigd te zijn en een "minimum aan pluralisme" op te leveren. (J. HUYS, BRTN-Radio-Actueel 21 april 1994.)

En zulk advies kan naar de besluitvorming kwalijke effecten hebben. Het kan storende tot ergerlijke dysfuncties veroorzaken.

D. Belangrijke dysfuncties naar de besluitvorming

Eerder in dit artikel zijn de alibi- of bufferfunctie en de functie van niet-beslissing die adviesraden aangesmeerd of opgelegd krijgen in het licht gesteld. Stootkussen zijn om beleidsvragen op te vangen of sterker nog basis zijn voor een niet-beslissing, zij het eventueel tijdelijk: dat zijn geen te veronachtzame dysfuncties. Maar er komt nog een trits dysfuncties bij.

Raden kunnen bij de besluitvorming "aardig" stokken in de wielen steken: voorerst vertraging, verhulling, het ingewikkeld maken.

Vice-premier M. Wathélet heeft er een Kafkaiaans voorbeeld van gegeven: "In de wet op de vreemdelingen van 1980, stond ingeschreven dat deze niet kon worden gewijzigd zonder het advies van het Adviescomité voor de Vreemdelingen. In 1989 wil ik de wet wijzigen. Ik leg het voorstel aan de Raad van State voor, voor advies. Die stuurt het zonder meer terug en merkt op dat voor zijn advies, er eerst het advies van het Adviescomité moet zijn. Maar dat comité bestond niet meer. Ik moest het dus opnieuw oprichten, met 42 vertegenwoordigers van allerlei vzw's die ook niet meer bestonden. Dat is me gelukt. En toen kon ik aan het Adviescomité een advies vragen over het voorstel om het advies van het Adviescomité te laten vallen".³³

Het bovenvermelde recente voorbeeld van de Raad van State die de 800 bladzijden *Vlarem II* buiten gebruik stelt, omdat geen advies werd gevraagd, advies dat voor *Vlarem I* bijna 4 jaar had geveerd, is nog hallucinanter.³⁴ In plaats van dienstbaar aan de normering en haar juridische kwaliteit te zijn, fnuikt ze de normering die al bijna twee jaar van toepassing is. De beslissing wordt ondergeschikt gemaakt aan het advies, niet in zijn kwaliteit, maar alleen in zijn feit.

De inspraak van de adviesraden vertoont een bepaalde mate van scheefheid. En dat vormt een verdere dysfunctie.

Zoals hiervoor aangetoond, recroteert men nagenoeg uitsluitend uit machtige organisaties, met de nodige deskundigheid in huis. Gemeenschapsminister P. Dewael hierover in de Vlaamse Raad: "Experten die dikwijls betrokken partij zijn of vertegenwoordigers zijn van bepaalde belangengroeperingen, dat fenomeen doet zich voor in heel wat adviesraden van het Ministerie van Cultuur".³⁵ De niet-georganiseerden zitten er hoe dan ook niet in. En de inspraak in de organisaties komt er in het beste geval op neer - zoals vermeld - "dat de super-structuur van het middenkader geraadpleegd wordt" dixit eerste-minister J.-L. Dehaene.

En dit leidt dan tot een vijfde dysfunctie, die zeker niet de minst belangrijke is: de structurele uitholling van de vertegenwoordigende functie van het parlement door de adviesraden. Enkele bijzonder treffende voorvallen illustreren dit overtuigend.

Volop in de periode waarin men om de rechtstreekse verkiezing van de Vlaamse Raad roept, richt minister P. Dewael in 1990 een Raad voor de Cultuur op. Nu

³³ *De Standaard*, 12 maart 1994.

³⁴ Zie o.m. BRTN, *Radio-Actueel*, 21 oktober 1994, met o.m. een interview met minister De Batselier.

³⁵ VLAAMSE RAAD, *Beknopt Verslag*, 22 februari 1990.

is cultuur toch een wezenlijke bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, een bevoegdheid die overigens via de Vlaamse vraag naar cultuurautonomie als breekijzer en hefboom naar de verdere federalisering heeft gewerkt. Is het niet een primaire taak van die Vlaamse Raad zelf te weten wat er inzake cultuur in Vlaanderen leeft, de behoeften ter zake te kennen, deze te vertolken en de beleidslijnen voor die cultuur mede uit te tekenen? De Raad voor Cultuur dupliceert, of sterker nog, neemt wellicht functies over om niet te zeggen: neemt functies af van het Vlaamse parlement. In Nederland gewaagt men zelfs van een "schaduwparlement".

Begin 1991 pleit het Algemeen Christelijk Werkersverbond voor de oprichting van een Vlaamse Onderwijsraad. "Deze raad moet het platform bij uitstek worden om de diverse vormen van hoger onderwijs rond de tafel te krijgen. Binnen deze Hoge Raad moeten de rationalisatie en programmatie van het hele hoger onderwijs ter sprake worden gebracht. (...) Het past ook in onze visie dat de Executieve het onderzoek van een betere overgang van secundair naar hoger onderwijs en het grote aantal mislukkingen in het eerste jaar toevertrouwt aan de Vlaamse Onderwijsraad".³⁶ Vanzelfsprekend zal het ACW lid zijn van zulke Hoge Raad! Maar is het onderwijs niet het koninginnestuk van de federalisering naar de Gemeenschappen? En dus een kernbevoegdheid van de Vlaamse Raad! In 1992 functioneert de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) al in grote opmaak: overlapping, duplicaat, uitholling? Ook nog zonder dat die Hoge Raad zich meteen of vooralsnog tot een waarachtige beslissingsinstantie heeft kunnen opwerken, zij het dat het decreet op de eindtermen er kwalijk dicht in de buurt is gekomen..

De Nederlandse Tweede Kamer reageert radikaal als zij het wetsvoorstel tot afschaffen van alle adviesverplichtingen en het voorontwerp van de zgn. Woestijnwet schraagt, wet waarbij alle adviesorganen met ingang van 1 januari 1997 zouden ophouden te bestaan.³⁷

Besluit

De functionele analyse van de adviesorganen wijst uit dat de uiteindelijke beslissing over het gebruik van het advies elders ligt dan in het adviesorgaan zelf. Advies op zich vormt klaarblijkelijk geen besluitvormingstype in de Belgische politiek. Maar de dynamische adviesraden willen en kunnen er klaarblijkelijk naar toe werken. Voor een aantal is het hun ambitie.

Doch "Ik kan u verzekeren, als men de universitaire verdeling en evenwichten herziet, dan zijn het niet zozeer de politici die daarbij betrokken zijn, maar de verantwoordelijken van de universiteiten zelf. In de gezondheidsinstellingen zijn het geneesheren en mutualiteiten..." verzuchtte premier W. Martens.³⁸ Niet de politici die beslissen, maar de belanghebbende partijen. Er is dus naast het advies een ander gebeuren waarvan de grenzen met het advies op het eerste gezicht niet zo duidelijk te trekken zijn, maar er toch wezenlijk van verschilt: het overleg en de overlegbesluitvorming.³⁹ Naar zulk aandeel streeft elke dynamische adviesraad.

³⁶ *De Volksmacht*, 1 februari 1991.

³⁷ *Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken*, a.w., blz. 19-20: Voorbereiding wetgeving.

³⁸ W. Martens in gezamenlijk BRT-RTBf-TV Forum van 2 september 1984.

³⁹ W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*, a.w., hoofdstuk VI.

En het parlement? Het troost zich wellicht met formele bepalingen als "Alle machten gaan uit van de Natie" (G.W. art. 33) en "De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie" (G.W. art. 42), grondwetsbepalingen die niet alleen door het overleg maar zelfs door het dynamisch advies worden uitgedaagd.

Summary: Advisory councils as a step towards institutionalisation and joint decision-making

Several tendencies in the process of political decision-making in Belgium tend to put under strain the official model of representative democracy. One of these evolutions is the set up of many advisory councils, and especially the dynamism of some of these advisory councils to move up to participation in the decision-making itself.

The process starts at the functional basis of the advisory councils: an information function, an advice function, a function to make proposals, an investigation function and a selection function. It is possible to get to the core of the decision for reason of a liability to advice, the quality as regards content of the advice, the composition of the councils and the appeal to the public opinion. The dysfunctions are the obstacles that need to be avoided: the alibi-function, a basis for non-decision, the delay and concealing of the decision-making itself, a certain obliqueness in the composition and the undermining of the representative function of parliament.