

# Adviseren aan de andere overheid

Verslag van de invitational conference gehouden op 16 juni  
2005 in de Gothische zaal van de Raad van State te Den Haag

Zoetermeer, 2005



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Welkomstwoord</b> <i>mr. H.D. Tjeenk Willink</i>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Opening van de invitational conference</b> <i>prof. dr. I.T.M. Snellen</i>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>Succes- en faalfactoren van samenwerking tussen adviesraden</b> <i>drs. F.B.M. Sanders</i>	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>De relatie tussen adviesraden en departe- menten: management van verwachtingen?</b> <i>prof. dr. M.J.W. van Twist</i>	<b>28</b>
<b>6</b>	<b>De visie van de adviesvrager</b> <i>drs. M. Sint</i>	<b>37</b>
<b>7</b>	<b>Discussie met de zaal</b>	<b>43</b>
	<b>Bijlagen</b>	
1	Lijst genodigden	49
2	Programma invitational conference Adviseren aan de andere overheid	51
3	Flyer Adviseren aan de andere overheid	53
4	Artikel uit de Nederlandse Staatscourant: Krachtige overheid kiest voor sterke adviseur	57



## 1 Voorwoord

Met het symposium ‘Adviseren aan de andere overheid’ en deze gelijknamige bundel die daarvan de geschreven neerslag vormt, onderwerpen twee bij wet ingestelde adviesorganen van de rijksoverheid het eigen handelen aan een kritische reflexie. Reflexie op de doeltreffendheid van het eigen handelen, reflexie ook op de organisatie van de kennis- en adviesfunctie en op de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De adviesorganen doen dat om lessen te kunnen trekken voor de toekomst. De rijksoverheid doet dat evenzo binnen de eigen gelederen en werkt aan ‘de andere overheid’. Reflexie kenmerkt professioneel handelen.

Maar in die professionalisering schuilt ook een risico. Het risico namelijk dat beleidsmaker en adviseur steeds minder van elkaar zijn te onderscheiden en dat een zinloze functieverdubbeling optreedt. Vanuit de traditioneel bepaalde besluitvorming in Nederland, waarin stromingen en partijen ruimte claimen en gezamenlijk naar voor ieder acceptabele besluiten toewerken, dringt de vraag zich op of de adviesstructuur van vóór de ontvlechting in 1996 van belangenbehartiging en advies niet beter zou werken. In deze redenering is het juist functioneel om maatschappelijke groeperingen toe te laten tot de beleidsontwikkeling, en ja, waarom dan niet via de adviesstructuur? In 1996 is echter niet de professionalisering en de oriëntatie op het bestuur als probleem van het adviesstelsel gedefinieerd, maar het aantal adviesorganen en hun gemengde karakter. De ‘winst’ van de herziening, aldus Tjeenk Willink in zijn inleiding, was per slot van rekening dat het permanente adviesstelsel ‘naar het beeld en de gelijkenis’ van bestuur en ambtelijke organisatie werd herschapen.

En daarmee is dan meteen de volgende vraag gesteld: organiseert de rijksoverheid wel voldoende kritisch geluid? Het aantal kritische geluiden over rijksbeleid is vanuit de kennishoek niet dicht gezaaid. Zijn ze er niet of komen ze niet aan de oppervlakte? Politiek wordt in de media verslagen in speltermen en de verslaggever wijst, ingefluisterd door politici, in ieder spel een winnaar en een verliezer aan. In dit spel houden journalisten en politici elkaar gevangen. Daardoor wordt het lastig om kritische geluiden constructief te duiden. Derhalve ontstaat de departementale neiging het maatschappelijk debat te regisseren. Hoe dominant de regie, des te ingewikkelder om een kritisch geluid door te laten klinken. En hoe versnipperder de kennisproductie,

des te lastiger door de regie heen te breken met een gezaghebbend tegengeluid. Hoe sterk moet de leider zijn om de buitenwereld toe te laten tot openbare besluitvorming, terwijl iedereen weet dat de risico's voor de kwaliteit van de besluitvorming groot zijn als je geen geluiden van buiten meer toelaat. Rationeel gezien wil niemand dergelijke besluitvorming, maar in de politiek-publicitaire praktijk is vermijdingsangst voor kritische geluiden hardnekkig. Sanders citeert Machiavelli: in de intelligentie van de leider vindt goede advisering haar oorsprong. Dat is maar al te waar, maar de strijd van dat Machiavellibeeld met het beeld van de angst voor gezichtsverlies is vaak tastbaar.

En hoe zit het met de kennisinfrastructuur? Terechte kritiek is te leveren aan beide zijden: zowel die van de opdrachtgever als die van de opdrachtnemer. Aan de kant van de opdrachtnemer is er kritiek te leveren op de geweldige versnippering van kennis. Voor iedere soort van kennis zijn er talloze aanbieders in alle sectoren: commerciële, ambtelijke, wetenschappelijke. Dat maakt het voor de opdrachtgever, de rijksoverheid, wel heel lastig het overzicht te krijgen. Op de opdrachtgever, de rijksoverheid valt ook wel wat aan te merken. Het kennisniveau is bedroevend laag. En als het kennisniveau daalt, daalt paradoxaal genoeg ook de behoefte aan kennis. Sint betreft in haar kritiek ook de adviesorganen. Het huidige adviesstelsel, zegt Sint, is even achterhaald als de pretentie dat hedendaagse maatschappelijke vraagstukken aan te pakken zijn vanuit de toevallige indeling van de Haagse ministeries.

Maar er zijn meer harde noten te kraken. Eén van de grote problemen in de beleidsontwikkeling is de kloof tussen beleid en uitvoering. Veel beleid sneuvelt in de manco's die met de uitvoering gepaard gaan. Of anders gezegd, veel beleidsmaatregelen blijken niet bestand tegen de stroperige uitvoeringspraktijk. Maar welk adviesorgaan heeft in de afgelopen jaren echt geprobeerd die kloof tussen beleid en uitvoering te slechten? Er zit ook een typisch Nederlands aspect aan de gebrekkige wijze waarop kennis doordringt in de beleidsontwikkeling. In een land als Amerika lijkt de kloof tussen kennis en beleid veel minder groot. Een van de redenen daarvoor is misschien wel dat Amerikaanse kennisleveranciers zich meer dienstbaar opstellen tegenover het beleid, en gemakkelijker verworven kennis populariseren. Aan de andere kant, zij zijn vaak aangesteld door de zittende administratie en dus misschien minder onafhankelijk dan hun Nederlandse collegae.

Veel betekenisvolle analyses over het 'adviestekort' vindt u in deze bundel. Maar zijn er ook oplossingen? Vanzelfsprekend afhankelijk van de aard van de analyses zijn er heel praktische en bescheiden suggesties voor verbetering tot ingrijpende organisatievoorstellen en cultuuraanpassingen. Beginnend bij de zindelijkheidsregels voor de omgangsvormen tussen raden en de overheid. Omgangsregels om het verwachtingenmanagement te verbeteren: weten van elkaar wat je doet; geen verrassingen, zelfbeheersing, geen cynisme. De aanpak 'Van Twist'. Direct toepasbaar. Verbetering is ook mogelijk als de overheid de kennisvraag beter gaat richten als onderdeel van haar strategieontwikkeling. Voor intensiever strategische sturing op kennisvragen zijn verschillende mogelijkheden, bijvoorbeeld kenniskamers, waar strategische eenheden en kenniseenheden per departement de kennisvragen richten als afgeleide van de te voeren strategie.

Een van de meest 'tintelende' suggesties is de doorbreking van de één op één relatie tussen adviesorganen en departementen. Beloftevol genoeg om een nadere doordenking te verdienen. Kan daarmee departementale verkokering als het ware vanuit de verder van het centrum gelegen ring van de adviesraden een gevoelige slag worden toegebracht? Dat de adviesraden meer moeten gaan samenwerken, is een zachtaardiger suggestie voor verbetering, die wellicht ook gemakkelijker te realiseren is. Meer samenwerken en - waar mogelijk voor de maatschappelijke vraagstukken waarover de raden adviseren - een intersectorale benadering kiezen. Flexibeler worden, niet altijd star vasthouden aan het eigen, traditionele adviesstramien, en meer oog hebben voor de positie en mogelijkheden van de opdrachtgever. Professioneel advieswerk afleveren dus, met veel zelfreflectie, maar niet als kloon van de beleidsmaker. Hetgeen weer aansluit bij de laatste ontwikkelingen bij sommige raden, die juist meer taken zien in draagvlak creëren voor besluitvorming, in partijen betrekken bij oordeelsvorming, in het entameren van het maatschappelijk debat, ook nadat een advies tot stand is gekomen.

De adviseur die de besluitvorming voorbereidt, niet alleen door kennis te verwerven en analyses te maken, maar ook door maatschappelijke krachten met elkaar in contact te brengen en voor alle partijen aanvaardbare oplossingen in kaart brengt. Door wegbereider te zijn en verkenner.

De voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur,

prof. dr. J.A. van Kemenade

De voorzitter van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg,

drs. F.B.M. Sanders



## 2 Welkomstwoord

*Mr. H.D. Tjeenk Willink, vice-voorzitter Raad van State*

Het is mij een groot genoegen u vandaag welkom te heten in de Gotische zaal van de Raad van State bij de opening van uw conferentie over 'adviseren aan de andere overheid', waarin - blijkens de toelichting op de conferentie, die ik met belangstelling heb gelezen - adviseurs en geadviseerden elkaar treffen en "een dialoog aangaan".

De organisatoren van deze middag hopen op verrassende uitkomsten, die het kabinet kan gebruiken bij zijn pogingen om het adviesstelsel, in het bijzonder de relatie tussen overheid en adviseur te verbeteren".

Die verbetering is kennelijk noodzakelijk. In de toelichting op de conferentie wordt immers geconstateerd dat er in de relatie van de overheid met diens adviseurs spanningen zitten die zich lijken te verheugen. Een aantal symptomen wordt genoemd waaruit dit zou blijken, zoals de repeterende bezuinigingsdrift op adviescolleges, het lange uitblijven van reacties op uitgebrachte adviezen, de korzeligheid in de wederzijdse bejegening en wederzijdse profileringsdrang.

In de toelichting op de conferentie worden enige mogelijke achtergronden voor deze ontwikkeling aangestipt:

- *de veranderende opdrachtgever*, die wil terugtreden en moet optreden (of vice versa?);
- *de veranderende samenleving* waarin de traditionele beleidsinstrumenten van de overheid – wetgeving en financiering – slechts zijn geworden;
- *de veranderende inzichten over kennis en advisering*, de spanning tussen de onontkoombaarheid van reageren op korte termijn en de noodzaak van strategische doordinking voor de langere termijn. Kennis, uitkomsten van onderzoek en analyse passen lang niet altijd binnen broze politieke compromissen.

Als mogelijke uitkomsten van deze ontwikkeling worden genoemd aan de ene kant een *autistische* overheid die zich niet stoort aan de signalen uit de buitenwereld, die geen antennes houdt voor monitoring, voor de andere invalshoek, en aan de andere kant, de ontwikkeling van een *profijtelijke adviesfunctie* voor

een rijksoverheid die in de veranderende samenleving de krachtige rol oppakt die van haar verwacht wordt. Hoe bewerkstellig je die laatste ontwikkeling, als opdrachtgever en als adviseur? Dat is de vraag waarvoor u zich vanmiddag geplaatst ziet.

Wat opvalt in discussies als deze is dat zelden wordt teruggekeken. Het is immers nog niet zo lang geleden dat het adviesstelsel op de schop ging, omdat er ook toen in de perceptie van regering en Kamer ernstige spanningen waren tussen de behoeften van de rijksoverheid aan advisering en het adviesstelsel op basis van artikel 79 van de Grondwet. Dat stelsel was opgebouwd vanuit een bepaalde opvatting over de verhouding tussen de staat en de maatschappij.

In dat stelsel werd de koppeling zichtbaar tussen maatschappelijke organisaties, politiek - bestuur en ambtenaren. Dat stelsel was divers. Het adviescollege bestond niet (de Raad van State natuurlijk uitgezonderd!).

Tussen de colleges bestonden veel verschillen. Op sommige beleidsterreinen was de inbreng van maatschappelijke organisaties groot, op andere was de ambtelijke inbreng sterker. Naarmate de problemen complexer werden, nam het aantal deskundigen in de colleges toe. Bij hun aanwijzing bleven echter maatschappelijke achtergrond en politieke kleur informele benoemingsvereisten. De betekenis van die vereisten nam gaandeweg af met het losser worden van de sociale verbanden en het vervagen van de politieke ideologieën. De bestuurlijke oriëntatie nam toe.

Naarmate de contacten tussen bestuur en adviescolleges meer geïnstitutionaliseerd werden, gingen beide meer op elkaar lijken. Professionalisering en bureaucratisering gingen hand in hand. De maatschappelijke problemen die moesten worden opgelost, werden daaraan aangepast.

Bij de herziening van het adviesstelsel, die eerst in de jaren '80 werd aangepakt en vervolgens in 1996 in een tweetal wetten haar beslag kreeg, werden echter niet de professionalisering en de oriëntatie op het bestuur als problemen van het adviesstelsel gedefinieerd, maar het aantal adviescolleges (in de jaren '80) en hun gemengde karakter (naast deskundigen ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, netjes verdeeld naar politieke kleur) in de jaren '90.

De adviescolleges zouden voor de besluitvormende organen in de woorden van de regering "*een geduchte bindermacht*" vormen en op die manier "*het adequaat functioneren van de democratie tegenwerken*". Daarbij werd gemakshalve over het hoofd gezien dat de adviescolleges juist door specialisatie en gemengd karakter bijdroegen aan competente besluitvorming en maatschappelijke legitimatie. Het was het bekende verhaal waarin het denken over de staat (in zijn verhouding tot de burgers) wordt gelijkgesteld met het denken over het bestuur. En het denken over het bestuur wordt verengd tot het denken over structuren. En het denken over de structuren, vooral op kwantitatieve uitkomst, wordt beoordeeld; minder is beter (verhaal concept rapport-De Jong).

Geheel in de lijn van het overheersende paradigma van de boeidscheiding (zie rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) Bewijzen van goede dienstverlening) werd in de jaren '90 een scherp onderscheid gemaakt tussen belang en deskundigheid. Maar onder deskundigheid valt ook, in mijn ogen zelfs in de eerste plaats, praktijkkennis. Die is voor een goede politieke besluitvorming vitaal. Levensbeschouwelijke en politieke representatie werd irrelevant verklaard. Maar in onze Nederlandse vorm van democratie – die ten onrechte 'het poldermodel' wordt genoemd – is representatie van de hoofdstromen in onze samenleving een wezenlijk element in het effectief aanpakken van nagenoeg ieder maatschappelijk probleem.

De 'winst' van de herziening was per slot van rekening dat het permanente adviesstelsel 'naar het beeld en gelijkenis' van bestuur en ambtelijke organisatie werd herschapen.

Naast de permanente adviescolleges werd voor afzonderlijke problemen door ministeries steeds meer gebruik gemaakt van ad-hoc commissies of externe adviseurs met gerichte opdrachten. Dat was niet alleen flexibel, maar ook meer toegesneden op de bestuurlijke en ambtelijke behoeften. De rol van adviescolleges als communicatiemiddel tussen maatschappelijke organisaties, politiek – bestuur en ambtenaren werd kleiner.

Ik ben nog steeds van mening dat de wijze waarop in de jaren '80 en '90 naar het stelsel van adviescolleges is gekeken te weinig analytisch en te beperkt is geweest. Veel problemen waarmee wij nu worden geconfronteerd zijn mede daaraan te wijten. Want er blijken nu toch weer spanningen te bestaan in dit stelsel dat als een handschoen zo prachtig leek te passen voor bestuur en ambtelijke organisatie.

In de aanpak van de initiatiefnemers van deze bijeenkomst staat mij bijzonder aan dat zij een discussie wensen over de beide kanten van de advisering, de opdrachtgevers en de opdrachtnemers, de overheid en de adviescolleges.

Het is goed om naar die beide kanten te kijken, naar elkaars rol in de ontwikkeling van het beleidsproces. Onafhankelijke advisering mag enerzijds niet loszingen van de politieke en bestuurlijke werkelijkheid maar zij mag anderzijds ook niet (ver)worden tot legitimatie (of zelfs alibi) voor wat door de Haagse beleidsmakers haalbaar en nodig wordt geacht. (En dat proef ik een beetje in het artikel van Vos, Van Haeften en Bolle in de Staatscourant van 15 juni 2005). Aanpassen aan de behoeften van het bestuur was achteraf de makke van de eerdere stelselherzieningen.

De overheid moet oog hebben voor de onafhankelijke positie van de adviseurs en het belang van hun adviezen op waarde waarderen en daar serieus en goed beargumenteerd op ingaan, ook al komen die haar niet uit. "Een sterke wetgever is gebaat bij sterke *en dus lastige adviseurs*" zei Joop van den Berg, bij de behandeling in de Eerste Kamer op 1 juli 1996 van de wetsvoorstellen Herzieningswet adviesstelsel en Kaderwet adviescolleges.

De overheid en haar adviseurs hebben echter ook een gemeenschappelijke opdracht: een bijdrage leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Die problemen kunnen niet opgelost worden zonder daarbij te betrekken de probleemhebbers, uitvoerders en burgers (als publieke ambtsdragers!). Dat is in het verleden, ook door adviescolleges te vaak vergeten.

De onuitvoerbaarheid van veel beleid, het doodlopen van veel beleid in een verstikkende bureaucratie, maakt veel van de 'mensen die het werk moeten doen' echt moedeloos. Welk adviescollege ligt daar wakker van? Welk adviescollege en welke adviseurs zijn inmiddels nagegaan wat hun bijdrage is geweest aan de situatie die wordt beschreven in Tussen beleid en uitvoering (Algemene Rekenkamer), Bewijzen van goede dienstverlening (WRR), en Verspreiding van de democratie (WRR, afscheid Scheltema). Wat doen de adviescolleges zelf aan de kloof tussen beleid en uitvoering?

Zou het niet goed zijn als adviescolleges, onder erkenning van de veranderingen in de samenleving en de veranderde positie van de opdrachtgever, zich (opnieuw) zouden buigen over hun maatschappelijke legitimering die eertijds de kracht van het stelsel van permanente adviescolleges vormde?

Ik hoop dat u vanmiddag in uw discussies ook aan deze vragen aandacht wilt geven. Alleen dan is immers de ontwikkeling mogelijk van een "profijtelijke adviesfunctie voor een rijksoverheid die in de veranderende samenleving de krachtige rol oppakt die van haar vereist is".

### 3 Opening van de invitational conference

*Prof. dr. I.T.M. Snellen, emerites–hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam*

Adviescommissies en -colleges liggen onder vuur. Dat is geen nieuw verschijnsel, maar speelt eigenlijk al sinds de twintiger jaren van de vorige eeuw. Wel is de aard van de bezwaren tegen de samenstellingen en het functioneren van de adviescolleges met de ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid en samenleving meegeëvolueerd.

Bij het doornemen van het materiaal over de relatie tussen adviescolleges en departementen/politiek, viel mij de overeenkomst op met de relatie tussen beleidsgericht onderzoek en beleid. Elk beleid maakt een levenscyclus door. Startend met het zoeken naar een beleidsparadigma dat voldoende verklarende kracht blijkt te hebben voor maatschappelijke problemen in een sector is er een zeker mate van overeenstemming over het paradigmatische uitgangspunt voor het beleid bereikt. Dan treden andere stadia van beleidsontwikkeling in.

De ernst van de problemen en hun prediking worden in kaart gebracht (denk aan de snuffelpalen waarbij de luchtvervuiling werd gemeten). Vervolgens worden de verschijningsvormen en de oorzaken van de beleidsproblemen in beleidstheorieën uiteengelegd. Op die basis kan de inzet van beleidsinstrumenten worden verfijnd en kan het beleid worden geëvalueerd. En wanneer zich hardnekkige anomalieën in het beleidsveld blijven voordoen, doordat het beleid duidelijk anders uitpakt dan op grond van de theorie zou mogen worden verwacht, dan kan het beleidsparadigma zelf aan de orde worden gesteld en kan men op zoek gaan naar een nieuw beleidsparadigma.

In de eerste fase van een levenscyclus van een beleid, als er wordt gezocht naar een passende conceptualisering, krijgen de onderzoekers en ook de adviescolleges alle ruimte om naar een passend paradigma op zoek te gaan. Deze fase is naar mijn ervaring voor onderzoekers (zeker voor universitaire onderzoekers), maar ook voor adviescolleges, het meest bevredigend. Dan is er de ruimte voor een strategisch beleidsadvies en krijgt het innovatieve vermogen van het adviescollege de beste kansen voor ontplooiing.

Heeft een beleidsparadigma, met de daar achterliggende belangen en met het geïnvesteerd prestige, zich eenmaal in de belevingsvorming genesteld, dan ontstaat er, wat men in de techniek-sociologie een zekere 'pad-afhankelijkheid' noemt. Eenmaal gedane keuzen belemmeren de overgang naar een andere beleidsaanpak. Dit wordt mede versterkt door de behoefte aan stabiliteit om het beleid verder doelgericht te kunnen uitwerken.

Als onderzoekers of een adviescollege worden ingeschakeld gebeurt dat vooral om het beleid binnen het bestaande paradigma te begeleiden, en niet om het principieel aan de orde te stellen. De opdrachtgever verwacht dat de ernst van een beleidsprobleem in een sector in beeld wordt gebracht. Effectieve instrumenten en aanpakken moeten worden bedacht en eventueel worden gereviseerd. Een onderzoeker of adviescollege die in deze fasen van de levenscyclus van een beleid met een nieuw paradigma, een fundamenteel andere, van het bestaande beleidspad afwijkende, conceptualisering van het beleidsprobleem komt, kan niet rekenen op een enthousiast onthaal.

Zelfs wanneer het nieuwe paradigma op de wat langere termijn een degelijke basis voor het beleid lijkt te bieden, dan neemt dat de weerstand niet noodzakelijk weg. Men krijgt dan te maken met een bekend verschijnsel uit de organisatiestrategie: in de overgang van de ene strategie naar een volgende strategie moet men de mensen motiveren zich volledig voor de bestaande strategie in te zetten en tegelijkertijd te aanvaarden dat deze op termijn moet worden opgegeven. Politiek is dat ook moeilijk te verkopen. Liever tilt men dat over de regeerperiode heen.

De moraal van deze beschouwing is, dat de spanningen tussen adviescolleges en departementen te maken hebben met verschillen in dynamiek en timing tussen wetenschap en onderzoek enerzijds en politiek en timing tussen wetenschap en onderzoek anderzijds. Het is voor mij de vraag of dat zo erg is, en of er een zondeboek moeten worden gevonden.

Als ik het goed begrijp, doet dit verschil in dynamiek en timing zich vooral voor in de verhouding tussen strategische adviescolleges en departementen. Met betrekking tot het functioneren van technisch-specialistische adviescolleges, eenmalige adviescolleges en tijdelijke adviescolleges is er op dit vlak niet echt sprake van onvrede. Bij de strategische adviescolleges zouden bovendien de lange termijn visies onvoldoende uit de verf komen. Deze visies, als zij er zijn, zouden onvoldoende tot maatschappelijke discuss-

sie lieden en hun agenderende werking zou te gering zijn. Gevolg is dat de adviesvragers zich onvoldoende bediend achten.

Daarmee parallel loopt de onvrede bij de adviesverstrekkers, die zich onvoldoende gehoord achten. De departementen zouden te vaak een korte baan rijden om ontvankelijk te zijn voor visies op langere termijn. Ook zouden de strategische adviescolleges zich voor de voeten gelopen voelen door ad-hoc in het leven geroepen tijdelijke en eenmalige adviescolleges. Zij menen dat hun expertise en hun relatiemanagement met departementen en maatschappelijke groeperingen ook in eenmalige adviestrajecten tot hun recht zouden kunnen komen.

Op de achtergrond van deze problemen spelen twee vraagstukken die ik tot slot kort wil aanstippen.

Het eerste vraagstuk betreft de plaats van adviescolleges die geacht worden een agenderende werking te hebben. Dat zijn dus primair de strategische. Vooral nieuwe beleidsparadigmata en fundamentele conceptualiseringen zouden het resultaat van die agendering moeten zijn. De vraag is, hoe een dergelijk stelsel van die agendering van adviesraden zich verhoudt tot de representatieve democratie. De traditionele delegatie van de volksvertegenwoordigers maakt toch al steeds meer plaats voor mandaatverhoudingen, waardoor bij de politicus en de ambtenaar over de schouder meegekeken wordt, en zij eventueel worden teruggefloten. Het referendum over de EU-grondwet is een goed voorbeeld. En in het verlengde van deze vraag: hoe om te gaan met interactieve beleidsvorming, waarbij de ambtenaar een regierol vervult?

Het tweede vraagstuk betreft de relatie tussen een relatief zwakker wordende staat en een relatief sterker wordende maatschappij. De kracht van de maatschappij werkt door in de adviezen. De relatieve zwakte van de overheid uit zich in de noodzaak beleid in de 'ongekende samenleving' steeds meer via netwerken vorm te geven. Het kennisniveau en de transparantie in de samenleving nemen toe. Het spreekt vanzelf dat een relatief zwakker wordende overheid steun zoekt bij de adviesorganen. Het spreekt overigens ook vanzelf dat de overheid daar maar in beperkte mate de steun zal vinden die zij zoekt.



Laat ik tot slot enkele vragen formuleren.

1. Is het een juiste constatering dat de problemen in het adviesstelsel vooral betrekking hebben op strategische adviescolleges?
2. Zou een zorgvuldige plaatsbepaling van een beleidsadvies in de levenscyclus van een beleid de functionaliteit van de adviezen en hun doorwerking kunnen bevorderen?
3. Is een 'andere en betere' overheid ook een overheid die steeds strategische vragen stelt (of laat stellen) en daardoor het heersende beleidspadigma ter discussie stelt?
4. Moet er meer aandacht worden besteed aan de instrumentele plaats van adviescolleges in de representatieve democratie?

## 4 Succes- en faalfactoren van samenwerking tussen adviesraden

*Drs. F.B.M. Sanders, voorzitter Raad voor de Volksgezondheid en Zorg*

Laat ik beginnen met twee ontzuenderende citaten. Citaten die je als beleidsadviseur met beide benen op de grond zetten. De eerste is van Machiavelli. Het citaat is 500 jaar jong:

**“Men kan hieruit dan ook de conclusie trekken dat goede raadgevingen, van wie dan ook afkomstig, noodzakelijkerwijs hun oorsprong moeten vinden bij de intelligentie van de heerser, en niet dat de intelligentie van de heerser voortkomt uit goede raadgevingen.”**

Het tweede citaat is van deze tijd, dus 500 jaar later geschreven dan het eerste. Het is afkomstig van In 't Veld en het stemt wonderwel overeen met het eerste citaat.

**“De beleidsmaker is geen wetenschapper; hij houdt alleen van bruikbare kennis. Hij heeft een theorie, waarin normen en waarden zijn ingebed. Die beleidstheorie leidt tot selectieve kennisbehoeften. Sommige kennis is welgevallig, andere niet.”**

Dames en heren, zo zit het en niet anders. De twee citaten nopen ons tot realisme. Maar binnen het kader van dat realisme, is er wel van alles mogelijk en kun je wel degelijk zaken verbeteren. De relatie tussen beleid en (strategisch) advies verandert namelijk wel degelijk, ondanks de scepsis en het cynisme van Machiavelli en In 't Veld, en wij – de adviesorganen – moeten meeveranderen. Welke bijdrage kunnen de adviesorganen leveren? Hoe kunnen zij de functionaliteit van hun adviesarbeid vergroten?

Ik wil deze vraag beantwoorden door eerst nog eens met u terug te gaan naar het ontstaan van de strategische adviesorganen, nu zo'n tien jaar geleden. Wat was de bedoeling ook al weer? Dan naar de dag van vandaag. Wat is er in het politiek-bestuurlijke systeem – opdrachtgever, instandhouder, ja zelfs werkgever van de adviesorganen – veranderd in de afgelopen jaren? Noodzaakt dit tot verandering, is dan de volgende vraag die ik wil beantwoorden. Verandering binnen de overheid, verandering binnen de adviesorganen? En in welke rich-

ting moet die verandering gaan: richting overheid, richting adviesrelatie, richting adviesorganen? Ik concentreer mij op de adviesrelatie en vooral op de adviesorganen. Dat is mijn opdracht vandaag. Ik eindig met enkele concrete voorstellen, die ik vooral richt tot mijn collega-voorzitters.

### **1. De startpositie: Raad op maat, 1995**

Laat ik de vijf uitgangspunten die tien jaar geleden in de Raad op maat-operatie werden vastgelegd voor de relatie tussen beleid en advies nog eens in uw herinnering oproepen.

1. Het primaat van de politiek.
2. De scheiding van 'overleg' en 'advies': onafhankelijkheid van belangen.
3. De lange termijn als advieshorizon, strategisch beleid als focus, advisering in een vroeg stadium van de beleidscyclus.
4. Een sectorale positionering: koppeling aan een beleidsterrein.
5. Een 'vast' adviescollege (met een sectorbrede taakopdracht).

U kent ze. Ik laat de uitgangspunten nu even voor wat zij zijn. Ik kom later in mijn verhaal op hen terug.

### **2. Hoe ziet de wereld er tien jaar later uit?**

Hoe ziet de omgeving van de adviesorganen er tien jaar na Raad op maat uit? Wat kunnen wij zeggen over de context van *de relatie beleid-advies* in 2005?

#### **Ten eerste: de verplaatsing van politiek en bestuur**

De overheid verplaatst zich. Haar verantwoordelijkheden komen terecht bij anderen. Zij verliest aan invloed. Taken gaan over op anderen. Dit is een 'verplaatsing van de politiek' (als besluitvormingsproces) door privatisering, door globalisering, door decentralisatie en outsourcing en door efficiencyverbetering. Deze ontwikkeling speelt zich af op drie fronten.

##### *De burger en de civil society*

Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid; minder collectief, meer individueel. Onder die trefwoorden speelt zich een ingrijpende verbouwing van sociale stelsels en verzorgingsarrangementen af. Beslissingen over de inrichting van het leven en over deelneming aan de samenleving komen meer bij

de burger te liggen. Hij moet niet alleen méér zelf beslissen, hij wil dat ook. De financiële gevolgen van zijn beslissingen zal hij vaker zelf moeten dragen. Dit geldt in het bijzonder voor het gebruik dat hij wil maken van ‘publieke’ collectieve voorzieningen. Bijdragen van individuele burgers – in hun rol van consument – worden belangrijker voor de exploitatie van die voorzieningen. De exploitatie komt relatief lossier te staan van overheidssubsidies.

Deze ontwikkeling leidt tot een ander solidariteitsprincipe (als financieringsgrondslag). Dit zal gevolgen hebben voor de relatie tussen staat en burger. De laatste zal zich meer als een eisende consument opstellen. En dat kan afbreuk doen aan het ontstaan van een ‘civil society’ en diens organisaties. Een meer algemene trend naar emancipatie van het individu kan hetzelfde effect hebben. De terugtrekkende overheid kan echter ook het ontstaan van civil society organisations (CSO’s) bevorderen.

Als dat gebeurt, dan zullen de CSO’s niet het oude ‘maatschappelijke middenveld’ kunnen vervangen. Dat bestaat, althans in de zorgsector, vooral uit organisaties van producenten en professionals. De nieuwe CSO’s zullen vooral bestaan uit consumenten. Deze burgers-consumenteninitiatieven zouden zich kunnen ontwikkelen van passieve vragers van diensten naar actieve inkopers of zelfs leveranciers van diensten. Maar ook dat zal geen restauratie van het maatschappelijk middenveld kunnen betekenen. Verlost van hun staatszaakwaarnemers (sociale verzekeraars, ZBO’s, brancheorganisaties), zullen de CSO’s zich rechtstreeks wenden tot ‘hun’ producenten op de markt en tot die binnen de overheid. Dit brengt ons bij de tweede verplaatsing.

#### *Juridisering, ICT en de markt*

Enerzijds als een gevolg van de eerste verplaatsing, anderzijds als een zelfstandig verschijnsel in westerse samenlevingen, zien wij betrekkingen ‘juridiseren’, meer de vorm van het contract aannemen. Men betaalt, dus men claimt. En dit past men ook toe op de betrekkingen met de overheid en met de collectieve sector (waaronder de gezondheidszorg). In de ‘provisie’ maakt de burger-klant geen onderscheid tussen overheid en markt! De betalende en dus calculerende burger zal meer kwaliteit én meer kwantiteit claimen. Dit kan paradoxaal genoeg betekenen dat ‘remgelden’ (eigen bijdragen) het gasgeven bevorderen (meer eigen bijdragen, meer zorgconsumptie).

De ICT en meer algemeen het optreden van marktpartijen kunnen deze ontwikkeling stimuleren. ICT versnelt de distributie van kennis en dat versterkt de positie van de vraagzijde c.q. de burger. ICT kan ook tussenpersoon worden tussen staat en aanbieders/producenten aan de ene kant, de vragende en consumerende burger aan de andere kant. ICT kan tenslotte bestaande knopen in zorgketens en geconstrueerde marktimperfections wegnemen. In die rol kan ICT de civil society organisations verder helpen en niet alleen het vragen, maar ook het actief optreden van burgers stimuleren.

*De openbaar-bestuurlijke centrifuge: Europa, lokaal bestuur en de 'kleilaag'*

Den Haag wordt, zij het in een langzaam tempo, leeggezogen. Het centrum van het openbaar bestuur vliedt zich richting Europa en richting lokaal bestuur. Deze ontwikkeling verloopt in de gezondheidszorg in vergelijking met sectoren als verkeer en waterstaat, milieu of justitie relatief traag. Maar hij verloopt wel, al is het via de band van vrij verkeer en mededinging. Op termijn zal ook het wegslingeren van overheidsbemoediging naar het lokaal bestuur doorzetten. Overigens zou het ontbreken van de regionale schaal in het openbaar bestuur en de weerstand tegen een gemeentelijk belastinggebied de decentralisatie wel eens kunnen afremmen. Deze dubbele middelpuntvliedende beweging zou tot twee beleidsculturen kunnen leiden: de Europese en de lokale (of regionale).

De openbaar-bestuurlijke centrifuge slingert het beleid van de rijksoverheid niet alleen in de richting van Europa en van het lokaal bestuur. Ook de verlengstukken van de overheid – ZBO's, toezichthouders, agentschappen – krijgen een deel van het beleid toegeworpen. Tjeenk Willink sprak in dit verband van een 'kleilaag' tussen overheid en burger. In die kleilaag speelt zich een steeds groter deel van de beleidsrealisatie af. Zij is om die reden voor de burger van groot, zij het negatief, belang. Het ontstaan van de organen en de kleilaag is onder meer het gevolg van het outsourcen van voorheen departementale taken.

#### **Ten tweede: de overheid als opdrachtgever en adressant**

Binnen de overheid als politiek-bestuurlijk systeem heeft een adviesorgaan vele potentiële opdrachtgevers: de Minister (dat wil zeggen het kabinet), het parlement, de ambtenaren en binnen deze laatste: de ambtelijke leiding en de lagere echelons (beleidsdirecties). Deze opdrachtgevers verschillen in hun adviesbehoefte. Die varieert van een strategisch vergezicht tot een concreet advies voor de korte termijn. Het vragen van advies

blijkt in de Nederlandse politieke verhoudingen nog steeds te zijn voorbehouden aan het kabinet. Het parlement maakt in de praktijk vrijwel nooit gebruik van zijn recht advies te vragen. De vergrijzing is de uitzondering die de regel bevestigt. Het vragen van advies is het primaat van de politiek. En de politiek is blijkbaar: de regering. In de praktijk van het adviesvragen ziet men een verdere verenging. Het zijn vaak ambtelijke adviesvragen.

Sinds enkele jaren ligt binnen de overheid het accent op uitvoering, op realisatie, op handhaving. Daardoor is men zich in de departementen onder meer gaan richten op de projectmatige beleidsproductie. Dit laatste leidt er toe dat een beleidsprobleem op de maat van een ambtelijk project wordt gesneden: een concreet probleem, waarvoor een concrete oplossing bestaat, die men binnen relatief korte tijd op betrekkelijk monodisciplinaire én zelfstandige wijze kan formuleren. In zo'n situatie domineert het sectorale denken. De maat is die van de projectleider. Men zal de problemen en de oplossingen in de eigen sectorale termen verwoorden. Men zal bovendien minder behoefte hebben aan relatief brede en integrale strategische analyses. En ook zal zo'n beleidsfocus de behoefte aan onafhankelijke, kritische geluiden kleiner maken. Die hebben geen functie meer in de beleidsproducten.

De problemen in de samenleving lijken van een andere orde te zijn, zich aan het beleidsfocus te onttrekken. Zij strekken zich uit over een breed terrein, hebben regelmatig oorzaken die op meer dan een beleidssector liggen en zijn in het algemeen niet eenvoudig te detecteren. Daar komt bij dat beleidsmaatregelen (de oplossingen) steeds onvoorspelbaarder landen in de samenleving. Op iedere maatregel volgen onmiddellijk reacties. De samenleving (de burger, diens organisaties, het bedrijfsleven, lagere overheden) stelt zich in op het beleid van de rijksoverheid, anticipeert op de gevolgen daarvan, treft tegenmaatregelen. Dat maakt het noodzakelijk het gedrag van de doelgroep van de maatregel zorgvuldig vooraf te analyseren ten behoeve van de effectiviteit. In zo'n gedrags- en actorenanalyse zal men de 'verplaatsing van de politiek' als een gegeven moeten beschouwen. En gegeven is ook dat onderhandeling in de plaats kwam van overleg.

De hoeveelheid kennis die nodig is om de problemen in de samenleving op te lossen neemt, door de complexiteit van die problemen, toe. Ook de beschikbare kennis neemt toe. Dit proces is door Lubbers indertijd wel aangeduid als de 'cerebralisering' van overheidsbeleid. Het vereist grote investeringen in

kennismanagement van de overheid. Daarvan is op dit moment nog geen sprake. De grote ‘turnover’ binnen de overheid, resultaat van intern mobiliteitsbeleid, is zeker van invloed op het kennismanagement en op de receptie van externe kennisproducten, zoals beleidsadviezen. De receptie van adviezen – het absorptievermogen van een departement – wordt ook (en over het algemeen ook negatief) beïnvloed door het bestaan van een groot aantal beleidsdirecties, die elk een ruime mate van zelfstandigheid hebben, ook in hun kennismanagement.

### **3. Dwingt dit ons nu tot verandering?**

Gelden tien jaar later de vijf uitgangspunten van Raad op maat nog? Dwingen de veranderingen in de context van de relatie tussen beleid en strategisch advies ons tot een aanpassing van het advieswezen? Voor mij is dat zonneklaar: ja! Ik loop ze met u langs en plaats vraagtekens achter de uitgangspunten.

1. *Het primaat van de politiek?*  
Kan de politiek, althans de Haagse, dat nog wel waarmaken? Levert de verplaatsing van de politiek niet een aantal andere geadresseerden voor de adviesorganen op? En moet je adviesorganen niet stimuleren om, naast ‘gevraagde adviezen’ (politiek primaat), met eigen signalementen en verkenningen te komen?
2. *De scheiding van ‘overleg’ en ‘advies’*  
Hoezo onafhankelijk van de belangengroepen in de samenleving? Moet een adviesorgaan niet evengoed onafhankelijk zijn van de overheid? Bovendien: “de inhoudelijke dialoog tussen overheid en veld vormgeven”, als nieuwe taak van adviesorganen, zoals de WRR voorstelt in zijn advies Bewijzen van goede dienstverlening, is een vorm van overleg en kan een nuttige aanvulling zijn op het klassieke beleidsadvies.
3. *De lange termijn als strategische beleidshorizon?*  
Is iemand in Den Haag écht geïnteresseerd in strategieën voor de lange termijn? Kán men daar wat mee; dóet men daar wat mee? Of is het toch après moi le déluge?
4. *Een sectorale positionering?*  
Zien wij niet steeds vaker problemen in de samenleving die om een sector- of departementoverstijgende aanpak vragen?
5. *Een vast college?*  
Vraagt de hectiek in het politiek-bestuurlijk systeem niet om een flexibeler advieswezen? Raken vaste adviescolleges niet vroeg of laat verstrikt in hun eigen aanbod? Wordt dat niet een molensteen om hun nek?

Naar mijn mening dwingt de turbulentie in de context van de relatie tussen beleid en strategisch advies ons tot een krachtige herbezinning op die relatie. En ik bedoel daarmee heel concreet: op de wettelijke taakopdracht – of althans op de uitvoering daarvan – van de adviesorganen.

#### **4. Verandering dus, maar hoe?**

Ik zie dus een duidelijke noodzaak om te veranderen. Welke aangrijpingspunten voor verandering zijn er? In principe drie:

1. Het Project Andere Overheid, dus de herinrichting van de rijksoverheid.
2. De relatie tussen die overheid en de adviesorganen, dus het adviesstelsel met z'n organen, taken et cetera.
3. De samenwerking van de adviesorganen onderling, maar ook hun functioneren.

Ik concentreer mij in de taakverdeling met Sint en Van Twist op het derde aangrijpingspunt voor verandering, de samenwerking tussen raden. In dat verband zal ik ook iets zeggen over het tweede aangrijpingspunt, de relatie overheid-raad, c.q. beleid-strategisch advies. Ik wil, anders dan de andere sprekers, nu eens vooral naar ons zelf kijken.

#### **5. Kansrijke samenwerking**

Hoe zou samenwerking tussen adviesorganen kunnen verlopen? Wanneer is zij kansrijk? Deze vraag is niet overbodig. De publicatie Het adviesstelsel doorgelicht van BZK laat zien dat niet-vrijblijvende samenwerking sporadisch is. Overleg prima; gezamenlijke advisering liever niet. Kan het anders?

Ja, het kan zeker anders. Maar dan moet wel aan enkele voorwaarden zijn voldaan.

1. Ik ben er van overtuigd dat de aanpak van sectoroverschrijdende beleidsproblemen samenwerking tussen raden nodig maakt. Maar ik ben er evenzeer van overtuigd dat 'afwatering' van raden en hun adviezen op de ministeriële verantwoordelijkheid nodig *blijft*. Zonder concreet beleidsprobleem, zonder dossier, zonder DG en in laatste instantie zonder Minister geen zinvol advies. Dat zou de kern van het raadswerk moeten zijn.
2. Maar, zoals gezegd, zijn er wel degelijk beleidsproblemen die oplossingen vereisen die over de grenzen van ministeries heengaan. Vergrijzing, opgroeien, maatschappelijke partici-



patie, innovatie, de rol van het lokaal bestuur, solidariteit, toegankelijkheid van collectieve voorzieningen, de effecten van de Europese eenwording. Er zijn genoeg voorbeelden te bedenken. Het kabinet zou de 'intersectorale' beleidsproblemen in zijn Regeerakkoord moeten definiëren en vervolgens op het bord van de gezamenlijke raden moeten leggen. Het expliciet vragen om een intersectoraal advies helpt natuurlijk wel.

3. Er ontstaat dan een matrix van 'eigen', sectorale adviesthema's en de intersectorale adviesthema's. De raden reserveren alle bijvoorbeeld 20% van het werkprogramma en het budget voor de tweede soort.
4. Ook intersectorale adviezen moet je adequaat kunnen adresseren. Ik stel voor hier de procedure van de Kaderwet adviescolleges te volgen. Dus: er is altijd een adviesvrager, een minister of enkele ministers. En ook het kabinet c.q. de minister-president kan advies vragen. De adviesvrager zal een kabinetsstandpunt moeten formuleren. En wat de Kaderwet betreft, ook aan de kant van de adviesvrager moet duidelijkheid bestaan. Wie moet concreet de vraag beantwoorden? Dat zijn niet *alle* raden, maar enkele, met naam en toenaam te benaderen.
5. Tja en tenslotte: mijn collega's en ik zullen uiteindelijk de toegevoegde waarde van samenwerking en intersectoraal adviseren moeten inzien ten opzichte van ons reguliere werk. Wij doen dat nu kennelijk niet. Wij moeten het wel gaan doen. Maar het gevoel van urgentie ontstaat uiteindelijk, hoe paradoxaal ook, in de relatie departement-raad. Daarin moet het gebeuren. Daarin ontstaat de toegevoegde waarde. Daarin ook kan een taakstelling worden geformuleerd.

## **6. Tenslotte: voorbeelden van kansrijke samenwerking**

Ik ben aan het einde van mijn beschouwing gekomen en ik wil besluiten met enkele, naar mijn mening, kansrijke en werkbare vormen van samenwerking tussen adviesraden.

1. Laat ik beginnen met de meest ambitieuze: het gezamenlijk advies. Ik ben daar een voorstander van, zij het binnen de randvoorwaarden die ik zojuist noemde. Een gezamenlijk advies kan absoluut toegevoegde waarde hebben ten opzichte van het advies van een enkele raad. Dat laatste heeft soms zijn beperking. Een raad leidt af en toe ontegenzeggelijk aan sectorale blikvernaauwing en heeft ook wel eens last van ideeënarmoede en van meer van hetzelfde. Wij geven het

- niet toe, maar misschien herkent u het. Het gezamenlijk adviseren kan tot een beter adviesproduct leiden, tot creatievere oplossingen. Het samenbrengen van twee of drie culturen heeft soms verrassingen in petto. En juist daaraan is behoefte. Verras ons, zegt de overheid tegen ons. De RVZ heeft goede ervaringen met de samenwerking met de Rob en met de VROM-raad. Zelf werkzaam in de gezondheidszorg, merk ik dat oplossingen uit bijvoorbeeld de wereld van het openbaar bestuur of van de huisvesting vernieuwend kunnen zijn. En wie weet, is het omgekeerde ook het geval.
2. Een gezamenlijk advies kan ook een krachtig middel zijn voor bestuurlijke vernieuwing aan gene zijde van de advieslijn. Het dwingt immers de geadresseerde overheid evengoed tot samenwerking.
  3. Je moet het wel zo eenvoudig mogelijk houden. Dus: niet te veel raden laten samenwerken, twee of drie, hooguit vier, zou ik zeggen. Dan houd je de overlegtijd ook binnen de perken. Daartoe is het, denk ik, ook nodig een specifiek en nieuw model van adviesvoorbereiding toe te passen. Dat wat je altijd al deed samen met een aantal andere raden doen, is niet verstandig. Specifiek en nieuw: de samenwerkende raden installeren bijvoorbeeld een zelfstandige commissie van leden en van enkele externe deskundigen. En zij geven die commissie mandaat. Pas op met het poldermodel. Delegeer!
  4. Overigens is zo'n zelfstandige, gezamenlijke commissie ook een offer you can't refuse aan de overheid die soms wel eens klaagt over die vaste adviesorganen. Die zouden te star zijn. De door mij bedoelde commissies kunnen het adviesstelsel flexibeler maken.
  5. Interessant neveneffect van gezamenlijke advisering is, naar mijn stellige overtuiging, de gelegenheid die het aan onze medewerkers biedt de blik te verruimen en met hen nog onbekende collega's samen te werken. Vergis u niet, dat zijn zaken die jonge mensen op prijs stellen, waarmee je hen kunt binden. Samenwerking is ook HRM-beleid!
  6. Er zijn vele lichtere vormen van samenwerking en overleg. Participeren in elkaars commissies et cetera. Ik bespreek deze niet. Wij passen die al wel toe. Zij zijn nuttig en nodig en wij moeten er zeker mee doorgaan, maar zij creëren geen reële toegevoegde waarde ten opzichte van de bestaande raden. Zij zijn geen nieuw adviesmodel en zij tasten de bestaande relatie beleid-strategisch advies niet wezenlijk aan.
  7. Wel zou ik nog een lans willen breken voor twee dingen. In de eerste plaats zouden de voorzitters van de raden eenmaal per jaar met het kabinet een voorstel voor gezamenlijke ad-

visering kunnen afspreken. Die afspraak zou gemaakt kunnen worden, voorafgaande aan de totstandkoming van de jaarlijkse werkprogramma's. Aan de voorzitters de opdracht het overleg voor te bereiden met een concreet voorstel: een lijst van gezamenlijke adviezen voor het komende jaar. Dit legt de druk bij hen. In de tweede plaats, het lijkt mij heel nuttig om af en toe een externe deskundige met veel overzicht, bijvoorbeeld onze gastheer vanmiddag of de directeurs van de planbureaus, te vragen onze werkprogramma's eens te beoordelen op samenwerkingsmogelijkheden. Dat zou overigens ook kunnen bijdragen aan een betere dosering van onze adviezen en een vermindering van de informatieovervloed.

## 5 De relatie tussen adviesraden en departementen: management van verwachtingen?

*Prof. dr. M.J.W. van Twist, directeur Berenschot Procesmanagement, bijzonder hoogleraar Publiek-private samenwerking aan de Faculteit Management-wetenschappen Radboud Universiteit Nijmegen*

### Inleiding

‘De relatie tussen adviesvrager en adviseur is hét cruciale aandachtspunt in het verder nadenken over de verbetering van het adviesstelsel.’

Het belang van het onderwerp dat ik in deze lezing centraal wil stellen laat zich toch niet mooier onderstrepen, dan door dit citaat uit de brief over de toekomst van het adviesstelsel die de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur nog eind afgelopen jaar toezond aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing.

Hij schreef dat mede namens de Onderwijsraad, de Raad voor het Landelijk Gebied, de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, de Algemene Energieraad, de Adviesraad Internationale Vraagstukken, de VROM-raad, de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor de Wadden, in een brief die in afschrift (voor de zekerheid?) ook maar naar alle leden van het kabinet en de voorzitters van Eerste en Tweede Kamer werd toegestuurd.

Natuurlijk kan het interessant zijn om de betekenis van afzonderlijke strategische adviescolleges te beschouwen en te beoordelen, zoals nu op dit moment bijvoorbeeld gebeurt in de artikelenreeks die wordt gepubliceerd in NRC Handelsblad. Maar voor wie echt iets verbeteren wil is dat onvoldoende. Die moet niet zozeer kijken naar de adviescolleges op zich, maar veeleer de relatie tussen dat orgaan en de departementen in beschouwing nemen.

Ik kan dat eenvoudig illustreren op basis van het feitenmateriaal uit ons eigen, recent afgeronde onderzoek naar de werking en doorwerking van adviescolleges en van hun strategische adviezen. Maar een nieuw punt is het niet. Evengoed kan ik daarom

nog maar eens de brief van de adviescolleges zelf citeren, waarin met besef van de historie en gevoel voor understatement te lezen valt: “Zowel uit de evaluaties van de desbetreffende adviesraden, als uit de evaluatie van de Kaderwet blijkt dat de relatie tussen adviesvrager en adviseur niet altijd probleemloos is”.

### **De historie herhaalt zich?**

Dat de relatie tussen de adviesraden en de departementen hét cruciale aandachtspunt moet zijn bij de verbetering van het adviesstelsel is geen nieuw inzicht. Het werd vijf jaar geleden ook al geconstateerd na de eerste evaluatie van de Kaderwet adviescolleges.

Maar iets constateren is één ding, er ook iets aan doen is iets heel anders. Wat dat betreft kunnen we niet zonder meer hoopvol zijn. In dat verband opnieuw geen verwijzing naar eigen onderzoek (dat overigens wel weer geheel in lijn hiermee is) maar een kort citaat uit de uitnodigingsbrief, die ik als toelichting op de aanleiding voor dit symposium mocht ontvangen van de secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur: “Ondanks veel goede bedoelingen zijn er nauwelijks waarneembare verbeteringen bereikt”.

De even indringende als intrigerende vraag die dat bij mij oproept is: zal dat de komende periode anders gaan? Is er aanleiding om te veronderstellen dat over vijf jaar van nu een oordeel over de acties die nu in het kader van het project Andere Overheid in gang zijn gezet voor de verbetering van de onderlinge relatie milder mag zijn? Is, met andere woorden, de relatie tussen adviesvrager en adviseur voldoende scherp in beeld gebracht om het problematisch aspect daarvan te kunnen doorgronden en werkzame verbeteracties in gang te zetten?

Ik weet het niet. Maar ik raak niet bijzonder hoopvol gestemd, als ik bijvoorbeeld nog eens de brief aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing bekijk. Wat de raden daar te berde brengen blijft toch vooral hangen op het niveau van hoera-termen, oké-woorden en applausbegrippen: “Om misverstanden en teleurstellingen te voorkomen, is een goede interactie en communicatie nodig tussen wat de adviesvrager verwacht en wat de adviesgever beoogt en kan bieden. Een goed ‘management van verwachtingen’ kortom”. (...) “Door zorgvuldiger met elkaar om te gaan en meer te investeren in de onderlinge communicatie, kan met dezelfde middelen veel meer effectiviteit in de advisering worden bereikt”.

Op zich kun je daar natuurlijk allemaal maar moeilijk op tegen zijn: zorgvuldiger met elkaar omgaan, investeren in onderlinge communicatie, goede interactie en een verbeterd management van verwachtingen. Maar erg veel houvast biedt het niet, als het erom gaat te bepalen wat er dan dus in concreto anders moet gaan de komende tijd. Het blijft allemaal nogal abstract, met als risico dat we over vijf jaar weer zullen moeten constateren dat er ‘ondanks veel goede bedoelingen nauwelijks waarneembare verbeteringen zijn bereikt’.

### **Management van verwachtingen**

Mij lijkt het goed om in ieder geval een poging te doen aan te geven en nader te specificeren wat er dan zou kunnen worden verstaan onder ‘management van verwachtingen’ in de onderlinge verhouding tussen adviesvrager en adviseur.

In mijn opvatting is het om te beginnen zinvol onderscheid te maken tussen verwachten in de betekenis van wensen of willen dat iets gebeurt en verwachten in de betekenis van rekenen op iemand of iets. In het eerste geval hebben verwachtingen de vorm van wensen, behoeften en begeertes. In die zin zijn ze op te vatten als normatief geaarde verwachtingen. In het tweede geval zijn verwachtingen niet normatief maar empirisch van aard. Het gaat om voorstellingen van hoe iemand zal zijn of veronderstellingen over hoe iets zal gaan. Vermoedens houden verband met ervaringen, met datgene wat ons vertrouwd is; voor verlangens geldt dit niet, of niet noodzakelijk althans.

Dat klinkt allemaal vrij conceptueel, maar is heel praktisch in zijn consequenties. Het zou naar mijn idee bijvoorbeeld zeer de moeite waard zijn eens in kaart te brengen welke verlangens en vermoedens de departementen en de adviesraden hebben als het gaat om de inhoud van strategische adviezen en hoe die vermoedens en verlangens van beide zich tot elkaar verhouden. Dat ‘management van verwachtingen’ nog niet zo eenvoudig is kan al duidelijk worden uit de kwesties die (voor ieder advies!) logischerwijs voortvloeien uit navolgende kwadranten:

## Management van verwachtingen...

Type verwachtingen: vermoedens en verlangens

	Vermoedens adviesraad	Verlangens adviesraad
Vermoedens departement	Zien zij het zoals wij het zien?	Zien zij wat wij willen?
Verlangens departement	Willen zij wat wij zien?	Willen ze wat wij willen?

Hoewel het onderscheid tussen verlangens en vermoedens op papier heel helder te omschrijven is, laten verwachtingen zich in de praktijk overigens ook nog eens zelden zonder meer zo maar tot het een óf het ander herleiden. Verlangens (het gaat beter in Nederland, de economie trekt aan, leiderschap is nodig om de overheid te vernieuwen, de zorg is gebaat bij de introductie van vraagsturing, Europa wordt steeds belangrijker in het landbouwbeleid, adviesraden zijn er voor de échte beleidsinnovatie etcetera) worden vaak voorgesteld als vaste vermoedens. Dat maakt de dialoog er niet eenvoudiger op.

De verwevenheid tussen beide is knap lastig, omdat vermoedens zich laten beoordelen naar hun realiteitsgehalte én op basis van die beoordeling ook vatbaar zijn voor kritiek. Voor verlangens ligt dat wat anders. Mensen kunnen ervoor kiezen om vast te houden aan hun verlangens, ongeacht hoe (ir-)realistisch die zijn. Het gaat er hier immers niet om hoe iemand verwacht dat iets werkelijk is, maar om hoe die iemand zou wensen of willen dat iets zou zijn.

### Voor- en achterkant van openbaar bestuur

Nog een onderscheid lijkt me relevant als het erom gaat inhoud te geven aan de ambitie de onderlinge verwachtingen te 'managen'. Er zijn vermoedens en verlangens die door mensen alom worden verkondigd, maar er zijn er ook die mensen maar liever voor zichzelf houden en dus voor anderen willen verbergen.

Met opzet spreek ik hier overigens niet over het verwoorden van vermoedens en verlangens maar over het *verkondigen* daarvan, omdat dit - bij mij althans - de associatie oproept met belijden en preken. Dat wil zeggen: het onder woorden brengen van vermoedens en verlangens met de uitdrukkelijke bedoeling de ander te overtuigen en zo over te halen hetzelfde te verwachten.

Ik kies er eveneens bewust voor om niet over het verzwijgen maar over het *verbergen* van vermoedens en verlangens te spreken. Verbergen is meer dan verzwijgen alleen. Het is actiever, meer weloverwogen. Net als verkondigen zoveel bewuster en strategischer is dan verwoorden. Wanneer mensen hun vermoedens en verlangens verborgen willen houden, hoeft dat op de keper beschouwd ook niet te betekenen dat ze deze verwachtingen geheel verzwijgen. Het kan ook zijn dat mensen ervoor kiezen ze op een zeker moment zo omfloerst uit te spreken of op te schrijven dat hun belang en betekenis door anderen niet of nauwelijks meer wordt opgemerkt.

De reden dat iemand ervoor kiest om sommige vermoedens en verlangens overal te verkondigen en andere juist niet, is over het algemeen niet gelegen in het feit dat de ene categorie in de relatie of de onderlinge communicatie van minder belang of betekenis is dan de andere. In plaats daarvan is de reden doorgaans dat het uit politiek-strategische overwegingen minder opportuun wordt geacht om anderen deelgenoot te maken van bepaalde vermoedens en verlangens. Die overwegingen kunnen bijvoorbeeld zijn dat de ene partij of persoon de andere niet onnodig wil kwetsen of belasten, maar ook dat de ene partij of persoon juist voordeel wil behalen uit de onwetendheid of de onzekerheid van de ander.

Tussen de vermoedens en verlangens die door partijen overal worden verkondigd, en de vermoedens en verlangens die zij juist voor andere partijen verborgen trachten te houden kan en zal nogal eens een zekere spanning bestaan. Een voorbeeld kan de relevantie hiervoor voor de relatie tussen adviesvrager en adviseur eenvoudig illustreren. Alom verkondigde verwachtingen zijn bijvoorbeeld: ik wil graag een kritisch en eigenzinnig rapport. Verborgen blijven daarbij doorgaans (aanvullende) verlangens en vermoedens van het type: inderdaad, ik wil een graag een kritisch en eigenzinnig rapport, ...

- maar nu even niet;
- maar liever niet daarover;
- maar niet met die beleidsconclusie;
- maar niet op die manier wereldkundig gemaakt;



- et cetera.

### Krachtige overheid, kritische adviseur?

Gevolg gevend aan het idee dat de relatie tussen adviesvrager en adviseur hét centrale aandachtspunt is voor de verbetering van het adviesstelsel wordt nu door de raden voluit ingezet op investeren in onderlinge communicatie, goede interactie en een verbeterd management van verwachtingen. Prachtig, maar nog niet zo eenvoudig wanneer je daaraan in de praktijk ook werkelijk probeert gestalte te geven. Niet alleen omdat onderlinge verwachtingen doorgaans zowel vermoedens als verlangens omvatten of omdat mensen ze soms alom verkondigen maar soms ook juist verborgen proberen te houden.

Toegespitst op de relatie tussen adviesvrager en adviseur speelt namelijk bovendien nog eens dat de verwachtingen die hier aan de orde zijn zich naar mijn idee nogal eens onderling spanningsvol tot elkaar verhouden. Aan strategische advisering worden meerdere kwaliteiten toebedacht die in het geheel niet zo maar vanzelfsprekend met elkaar in lijn hoeven te liggen. De hierin volgende figuur laat zien welke verwachtingen er (als vermoeden en/of verlangens, verkondigd en/of juist verborgen) spelen rondom advisering:



Door die onderling tegengestelde verwachtingen kan het zijn dat adviescolleges zich in de onderlinge relatie soms nogal (snel?) in het nauw gebracht voelen.

- Zo wordt er van hen verwacht dat ze beleidsinnovatie bevorderen. Dat lijkt ook heel logisch, want de strategische adviescolleges zijn er immers juist voor het van buiten naar binnen denken, voor dwars-denken en de vernieuwing van ideeën. Wordt daar echter door een adviescollege al te zeer op ingezet, dan blijkt een dergelijke inzet aan de zijde van de departementen al snel een forse allergie op te roepen. Die krijgt dan vorm in verwijten als: dat is toch luchtfietsrij, jullie lopen veel te ver voor de troepen uit, daar hebben we niets aan als we morgen verder moeten...
- Ook wordt van hen verwacht dat ze draagvlak voor hun adviezen creëren. Natuurlijk, het is immers in de onderlinge relatie niet een kwestie van vrijblijvend langs de kant roepen hoe het beter moet, maar samen op weg, zij-aan-zij op zoek naar consensus. Ook hier geldt weer dat als daar al te sterk op wordt ingezet, enige allergie al snel de kop opsteekt aan departementszijde: ja, dat hadden we zelf ook wel kunnen bedenken, zo komen we uit bij de grijsheid van de grootste gemene deler en advisering moet natuurlijk meer zijn dan weer een extra praatcircus...
- Een verwachting is natuurlijk ook dat de adviescolleges kennis verzamelen. Opnieuw heel logisch. Enige onderbouwing met feiten en cijfers is immers noodzakelijk. Maar als daar weer te veel de nadruk op komt te liggen steekt een volgende allergische reactie de kop op: schei toch uit, uiteindelijk gaat het gewoon om boerenverstand, verschuil je toch niet achter al die data, toon lef, neem je verantwoordelijkheid en zeg gewoon wat je zelf vindt...
- En daarmee komen we natuurlijk op een laatste verwachting die vaak met advisering verbonden wordt, namelijk dat daarin richting wordt gegeven en dus gezegd wordt hoe het verder moet, dat wil zeggen dus: dat er in het advies duidelijke keuzes worden gemaakt. Maar ook hier geldt weer dat, hoe logisch een dergelijke verwachting ook mag lijken, de realisatie ervan in de praktijk vaak allergische reacties oproept. Die krijgen vorm via het idee dat adviezen met een dergelijke inzet alleen maar bijdragen aan de rapportenguerilla en de loopgravenoorlog die op veel beleidsterreinen toch al wordt gevoerd.

Tel daarbij op het besef dat de vermoedens en verlangens van adviesvragers niet zo maar op één hoop kunnen worden gooid. Politici bijvoorbeeld kijken wellicht vooral naar de opportuniteit en de bruikbaarheid van de adviezen, ambtenaren bezien ze in termen van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid en beleidswetenschappers richten hun blik met name op de kwaliteit en de

houdbaarheid van de onderliggende redenering. Ik laat maar even in het midden of het hier om mijn vermoedens of verlangens gaat maar in ieder geval mag duidelijk zijn: het is niet gauw goed. Zoveel partijen, zoveel meningen als het gaat om de beschouwing en de beoordeling van adviezen.

Lastig is daarbij ook nog eens dat inhoudelijke bezwaren, die vaak berusten op feitelijk moeilijk te weerleggen conclusies, verborgen worden achter luidruchtig verkondigde tegenwerpingen van procedurele aard: het onderzoek komt te vroeg of is juist te laat, het onderzoek is te breed of juist te smal, het onderzoek gaat te ver in detail of blijft juist te zeer aan de oppervlakte hangen. ...

### **Paradoxe prikkels in de adviesrelatie**

Ik besef het wel: tot zover geen vrolijk verhaal. Moeilijk, moeilijk allemaal. En daarbij biedt het klassieke jubeljargon ('professionalisering van de adviesrelatie', 'meer samenwerkingsbereidheid', 'open communicatie', 'intensieve interactie', 'management van verwachtingen') ook nog eens niet langer een uitweg meer. Wat dan wel om toch verder te komen?

Verwacht van mij geen simpele oplossingen, geen 'ten steps to happiness'. Er is geen weg terug nadat er eenmaal is gegeten van de boom der kennis en de val uit het paradijs zich heeft voltrokken. Wat resteert zijn slechts moeizame en steeds weer moeilijk te realiseren aanbevelingen die als gedeeld kenmerk hebben dat ze de paradoxale kwaliteit van de adviesrelatie beogen te versterken. Even in steekwoorden geformuleerd:

- Wendbaarheid is nodig als adviescollege, maar volharding ook.
- Je moet innovatief zijn als adviescollege maar tegelijk ook herkenning weten op te roepen.
- Samenwerken is prima, maar let er op dat je ook de eigenheid bewaakt.
- Vernieuwend zijn is goed, maar blijf toch vooral ook vertrouwen wekken als adviescollege.
- Enthousiast zijn over je eigen ideeën werkt, maar alleen als je óók steeds weer zelfbeheersing kunt tonen.
- Succes hebben moet, maar pas ervoor om dat al te luidruchtig te vieren.
- En tot slot: de kunst is zichtbaar onzichtbaar of onzichtbaar zichtbaar te zijn!

Grote concepten bieden naar mijn idee geen uitkomst meer als het gaat om de relatie tussen adviesvrager en adviseur. Voor dat 'cruciale aandachtspunt' in het verder nadenken over de verbetering van het adviesstelsel bieden slechts enkele bescheiden zindelijkheidsregels een uitweg. Ze staan hieronder kort opgesomd.

### Management van verwachtingen...

- Geen grote concepten in de adviesrelatie!
- Wel zindelijkheidsregels:
  - vermijding van cynisme over elkaar (respect)
  - kanaliseren van kritiek (wederzijds!)
  - uitglijder af en toe is normaal (ontspanning)
  - zelfbeheersing (scoringsdriften)
  - besef van interdependentie (morgen verder)
  - ieder zijn rol (elkaar gunnen)
  - ....

Ik mag hopen dat die regels de komende tijd (meer nog dan nu) gaan gelden in het onderling verkeer tussen adviesvrager en adviseur. Want als het management van verwachtingen langs die lijn verder gestalte krijgt kunnen er naar mijn idee in de onderlinge relatie toch nog heel wat praktische verbeteringen worden gerealiseerd.

## 6 De visie van de adviesvrager

*Mevrouw drs. M. Sint, secretaris-generaal ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu*

Er is iets paradoxaals aan het adviesstelsel. Al in 1922 werden de vaste – tripartiete samengestelde – adviescolleges in de Grondwet opgenomen met het oog op een evenwichtige inbreng voor een pluriforme samenleving. Naarmate die pluriformiteit is toegenomen, is dat evenwicht alleen maar belangrijker geworden. De pacificatiemethode via de toppen van verzuild Nederland werkt echter steeds minder nu burgers zich niet langer binnen één zuil organiseren. Deskundigen hebben meer en meer de plaats ingenomen van vertegenwoordigers van erkende belangen, waarmee de maatschappelijk legitimatie van de permanente adviescolleges navenant is versmald. Adviescolleges zijn ook steeds meer onderdeel van het bestuurlijk stelsel geworden: maatschappelijke organisaties kunnen er niet langer op voorhand van uitgaan dat hun belang wordt meegewogen. Het oorspronkelijke doel van het adviesstelsel – het borgen van een evenwichtige inbreng voor de samenleving – is dus uitgehold; de onzekerheid is toegenomen in een situatie waarin de behoefte aan evenwicht en legitimatie juist is gegroeid.

Adviseren aan de andere overheid, heet deze bijeenkomst. Ik wil u daarin wel een beetje provoceren. Mijns inziens is het huidige adviesstelsel even achterhaald als de pretentie om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken vanuit de toevallige indeling van de Haagse ministeries. Kennisvragen laten zich niet langer vangen in een vast stramien. Het institutionele kader – wat we eind vorige eeuw ons poldermodel noemden – lijkt niet langer te volstaan, getuige ook de exponentiële groei van ad hoc advisering. Een andere overheid vraagt óók om een andere manier van adviseren, is mijn stelling.

Hoe dan? Die vraag wil ik vanmiddag proberen te beantwoorden. Ik onderscheid daarbij de *interne* en de *externe* kant van de rijksoverheid, zowel waar het gaat om de *processen* als de *kenniskant*. Vier invalshoeken dus, die ik gebruik om aan te geven wat de afgelopen tijd is veranderd en hoe dat zijn weerslag zou moeten hebben op de adviesfunctie van de toekomst. Ik begin bij de veranderingen.

*Intern* aan de *proceskant* zie ik een noodzaak tot steeds intensievere samenwerking tussen departementen en met relevante

maatschappelijke partijen, wat vaak iets anders is dan met hun formele vertegenwoordigers. Het ontwikkelen van *proceskennis* is daarbij van minstens even groot belang als het beschikken over inhoudelijke kennis. Het paradoxale is dat, naarmate dit werken van buiten naar binnen beter gestalte krijgt, vaste overlegstructuren en adviesorganen minder toegevoegde waarde hebben als klankbord van wat in de samenleving leeft. Waarbij – maar dit terzijde – ik me soms afvraag in hoeverre verkokering in de hand is gewerkt door vaste commissies, vaste adviesorganen en vaste overlegstructuren met koepels.

Ook *intern* aan de *kenniskant* (mijn tweede invalshoek) zijn er grote verschuivingen. In een steeds ingewikkelder samenleving neemt de rol van geld en regels als primair sturingsinstrument af. Het is belangrijker complexe vraagstukken te kunnen overzien en de bijbehorende afwegingen op hun consequenties voor de langere termijn te kunnen doorgronden. Daarmee neemt het gewicht van kennis en inzicht toe. Aan aanbod daarvan is geen gebrek. Maar er zijn zoveel kenniscentra, kennisinstituten en advies- en overlegorganen dat het voor beleidsmakers moeilijk is door de bomen het zicht op het bos te houden. Dat wordt er niet beter op omdat bij de kennisvrager – de ministeries dus – de oriëntatie op vakinhoudelijkheid eerder is afgenomen dan dat die toeneemt.

Wat daarvan ook de oorzaak mag zijn – FPU, arbeidsmobiliteit, taakstellingen – kennis op zich heeft weinig betekenis wanneer die niet benut wordt om adequate antwoorden op maatschappelijke vraagstukken te geven. Dat begint met het stellen van de goede kennisvragen. Ik zeg niets revolutionairs als ik beweer dat het strategisch kennisniveau van de rijksoverheid, en vooral de sturing daarop, tekort schiet. Om precies die reden is in het rapport van de SG's over kennisinfrastructuur het idee gelanceerd van 'kenniskamers'. Ik laat terzijde of het etiket gelukkig is. Belangrijker is dat de SG's signaleren dat kennisvragen onderdeel behoren te zijn van strategieontwikkeling en dus aandacht op het hoogste niveau behoeven. Het is prima wanneer beleidsmedewerkers in staat zijn kennisvragen te stellen, maar wanneer het op de onderste laag blijft steken terwijl de focus van de hogere regionen gericht is op de korte termijn, op uitvoering en op de waan van de week is dat voor strategische kennisontwikkeling de dood in de pot.

*Extern*, aan de kant van de kennisinstituten en adviesorganen, zie ik de contramal van dit gebrek aan strategisch kennismanagement. Te beginnen aan de *proceskant* (mijn derde invalshoek).

Uit eigen ervaring weet ik hoe het werkprogramma van veel vaste adviesorganen tot stand komt. Het initiatief daartoe en de invulling ervan ligt voor een te groot deel aan de kant van het adviesorgaan. Dat is geen verwijt, maar een constatering. Het lijkt erop dat binnen het ambtelijk apparaat het formuleren van adviesaanvragen eerder wordt gezien als verplicht nummer dan als een spannende bezigheid die grote impact kan hebben op de manier waarop de betreffende medewerkers hun werk invulling geven. Hoe dat komt? Oriëntatie op de politieke arena? De kwaliteit van de adviezen? De praktische toepasbaarheid ervan? De tijdigheid? De aansluiting ervan op de ervaren problemen bij het formuleren van beleid? Het over elkaar heen buitelen van adviezen over hetzelfde onderwerp? Ik weet het niet. Feit is dat het niet goed is, omdat het richten van de kennisvraag onderdeel hoort te zijn van strategieontwikkeling.

Maatschappelijke vraagstukken lenen zich steeds minder voor eenvoudige, lineaire oplossingen. Het is meestal een kwestie van onderling moeilijk af te wegen en nauwelijks te vergelijken belangen. Dat behoort ook zijn gevolgen te hebben voor de manier waarop *extern* – aan uw kant – de *kenniskant* wordt georganiseerd, mijn vierde en laatste invalshoek. Het is gebruikelijk om met één standpunt naar buiten te komen. Zelden of nooit is er sprake van opties, met een voorkeursvariant en minderheidsstandpunten. Die neiging tot ééndimensionaliteit vertaalt zich in het steeds beter proberen te doorgronden van het probleem, steeds meer onderzoek in de hoop dat uit meer kennis de oplossing zich vanzelf aandient, of dat de ander zich erdoor laat overtuigen. Roel in 't Veld, de voorzitter van de RMNO, heeft in de bundel Willens en wetens treffend beschreven hoe aldus het debat verschuift van de beleidsarena naar de kennisarena. Adviescommissies als politiek smeermiddel: als we nog niet kunnen, durven of willen beslissen, richten we een tijdelijke commissie in.

Dat moet dus anders. Beter. Het is winst, dat dit wordt onderkend. In het kader van het Project Andere Overheid heeft de ministerraad besloten om de verbetering van het functioneren van het kennis- en adviesstelsel in eerste instantie te zoeken aan de proceskant. Met het accent op een betere relatie tussen adviesvrager en adviesgever. Dat is niet los te zien van het traject naar een anders functionerende overheid. Organiseert de rijks-overheid slechts het debat en is ze alleen de regisseur? Of wordt de Andere Overheid geacht – als één van de maatschappelijke actoren met een eigen verantwoordelijkheid – zelf haar opvattingen in te brengen in het maatschappelijk debat? En zo ja,

moeten de beleidskernen van de ministeries zich dan niet sterker concentreren op hun kerntaak: adviseren aan het kabinet? En wat betekent dat dan weer voor de rollen en taken die nu aan vaste of tijdelijke raden en commissies worden toebedeeld?

Op dit soort vragen wil ik in het laatste deel van mijn verhaal proberen een antwoord te geven, waarbij ik aansluit bij mijn vier eerder geschetste invalshoeken.

Verbeter de wereld en begin bij jezelf, dus ik begin bij de ministeries. Ik gaf al eerder aan dat de aanwezige kennis daar daalt, soms zelfs onder het kritische kennisniveau. En ook onder het kritische kennis*behoefte*niveau. Waar het kennisniveau daalt, neemt namelijk paradoxaal genoeg ook de behoefte aan kennis af. Dat speelt des te meer als de onderzoeksfunctie extern is georganiseerd. De AWT stelt het treffend. Een overheid die het belang van kennis onderschat, riskeert dat zij gebrekkig beleid genereert, dat zij faalt indien zich heftige en onverwachte ontwikkelingen voordoen, dat zij onvoldoende is voorbereid op de toekomst en dus reputatieschade oploopt. Daarom is het mijns inziens cruciaal het kennisniveau en het kennis*behoefte*niveau binnen de ministeries te borgen.

Er is een terecht streven naar flexibiliteit en naar programmatische samenwerking over de grenzen van departementen heen. Ik geloof daar ook in. Juist daarbij hoort een thuisbasis van deskundigheid. Dat los je niet op met de instellen van één ‘chief scientist’ zoals door sommigen wordt bepleit. Binnen het ministerie waarvan ik SG ben, VROM, hebben we het opgelost door een herkenbare organisatievorm in het leven te roepen. Een overleg tussen onze onderzoekscoördinatoren en de directeuren strategie – de stuurgroep adviesraden en kennisinstituten, kortweg STARK - die de discussie over strategische kennisvragen over het gebied van wonen, ruimte en milieu voorbereidt voor Bestuursraad en Bewindsliedenstaf. Zo komen we departementsbreed tot een strategische agenda.

In het rapport van de SG's over kennisinfrastructuur is een vergelijkbare aanpak doorvertaald naar ‘kenniskamers’ binnen vijf beleidsdomeinen, waaraan de idee werd gekoppeld om op termijn ook tot een bundeling van de bestaande adviesstructuren te komen langs diezelfde lijn. Dat is een brug te ver gebleken. Misschien is het – after all – ook niet de meest voor de hand liggende manier op het gat dat er ligt tussen adviesvragers en adviesgevers te overbruggen. Maar de essentie is hetzelfde. Organiseer het debat over de benodigde strategische kennisbehoef-



te en articuleer de daaruit voortvloeiende vragen. Wat VROM met STARK probeert, leent zich mogelijk ook voor maatschappelijke vraagstukken over de grenzen van de departementen heen. Voorlopig is het al winst wanneer per ministerie een strategische *beleidsagenda* wordt opgesteld die – na met stakeholders en betrokkenen te zijn besproken – wordt gevolgd door het in beeld brengen van de strategische *kennis*behoefte en de daarbij behorende *onderzoeksvragen*.

Een dergelijke aanpak kan een begin zijn van een beweging waarbij bredere, elkaar rakende terreinen in beeld worden gebracht. Als ik me een voorstelling probeer te maken waar dat toe zou kunnen leiden, kom ik tot een volgende globale afbakening in acht hoofdvelden:

1. Werkgelegenheid: economie en innovatie, landbouw en transport.
2. Onderwijs: van basisonderwijs, beroepsonderwijs tot wetenschap.
3. Het brede veld van volksgezondheid.
4. De leefomgeving: natuur, water, milieu, ruimte en wonen.
5. Sociale zaken: van vangnet tot trampoline.
6. Bestuurlijk-juridische aangelegenheden.
7. Bescherming van de bevolking: veiligheid, defensie, terrorismebestrijding.
8. Internationale betrekkingen.

Dat zou een aanzet kunnen zijn tot een doorbreking van de één op één koppeling tussen adviesorganen en departementen, maar dat staat wat mij betreft niet voorop. Als echter aan de kant van de Andere Overheid het flexibel en programmatisch werken een zwaarder accent krijgt, ligt het voor de hand die lijn door te trekken naar de adviesorganen rondom die Andere Overheid.

Dat pleit voor kleinere vaste kernen in raden en het werken met tijdelijke of vaste commissies daaronder, samengesteld uit specialisten uit binnen- en buitenland. Per subcommissie kan dan, afhankelijk van het onderwerp, de samenstelling variëren teneinde op een efficiënte manier gebruik te maken van in Nederland en daarbuiten beschikbare kennis. Door met een vaste kern te werken – ondersteund door een bekwaam, al dan niet gebundeld secretariaat – kan de continuïteit en de interne consistentie van adviezen worden geborgd. Sectorraden zouden daarbij kunnen aansluiten door te adviseren over de inrichting en het gebruik van de bijbehorende, specifieke kennisinfrastructuur en door een rol als kennismakelaar tussen vraag en aanbod, zoals de

Raad voor ruimtelijk, natuur- en milieuonderzoek (RMNO) al steeds vaker doet.

Ik kom tot een afronding. Ik heb niet de pretentie dat ik met mijn verhaal alle feilen van de kennisinfrastructuur rondom de rijksoverheid in één keer heb kunnen tackelen. Daarvoor is het vraagstuk te complex en de tijd te kort. Maar ik heb wel de overtuiging dat gezaghebbende adviezen, die inzicht bieden in de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken en in het soort afwegingen dat daarbij aan de orde is, de legitimiteit van de uiteindelijke politieke keuzen helpen vergroten. Voorwaarde daarvoor is ook dat de kennis- en advieswereld zichzelf kritisch onder de loep durft te nemen. Ik wil hier in dit gezelschap wel de stelling verkondigen dat het heil voor een Andere Overheid niet is te verwachten van een bundeling of herschikking van adviesorganen. Maar die stelling mag niet worden omgedraaid. Een krachtige lobby alléén om de bestaande structuur in stand te houden, is geen bijdrage aan het vergroten van het gezag en de legitimiteit van het bestaande adviesstelsel.

Van een Andere Overheid mag worden geëist dat zij vanuit welbegrepen maatschappelijk belang over haar eigen schaduw heen springt en intern organisatorische overwegingen en belangen ondergeschikt maakt aan het te bereiken maatschappelijk resultaat. Van de kennis- en advieswereld verwacht ik hetzelfde. Pas dan kan er ánders worden geadviseerd aan een ándere overheid.

## 7 Discussie met de zaal

*Van de Klundert (VROM-raad):* De VROM-raad heeft ervaring met gezamenlijke advisering. Opvallend is dat de overheid zegt behoefte te hebben aan bovensectorale advisering, maar in de praktijk daartoe nooit een initiatief neemt. Adviesaanvragen en werkprogramma's hebben steevast een departementale oriëntatie. Dit zegt ook iets over de doorwerking van bovensectorale advisering - het is een sprong in het duister. Dat geldt overigens voor doorwerking in zijn algemeenheid. Van tevoren is niet te voorspellen of en hoe een advies landt, of het tijdig is et cetera.

*Sanders (RVZ):* Dit is herkenbaar. Bovensectoraal adviseren is in Den Haag, zowel bij de departementen als (daardoor) bij de adviescolleges, niet populair. Het blijkt vaak moeilijk te zijn om tot een intradepartementale adviesaanvraag te komen. En verder is het, onder de huidige verhoudingen, vrijwel onmogelijk om meerdere departementen met één advies tevreden te stellen. Is men met zijn pleidooien voor bovensectorale advisering dus wel realistisch? Ik ben sceptisch op dit punt.

En dan de doorwerking in zijn algemeenheid. Die begint bij de adviesaanvraag en ja, de kwaliteit daarvan is sterk wisselend. Ingewikkeld is ook dat verwachtingen over het advies niet altijd worden uitgesproken en ook niet altijd kunnen worden uitgesproken. Zo wil men soms niet één advies, maar een aantal keuzemogelijkheden.

Wat kan helpen is een startconferentie bij het begin van het adviesproject om de vraagstelling scherp te krijgen en om de verwachtingen over het eindproduct te expliciteren. En verder is een continue communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer gewenst. Dat is vooral gewenst bij langere doorlooptijden. Daarbij is namelijk het risico dat de politieke werkelijkheid tussentijds verschuift. Dit pleit overigens voor korte doorlooptijden.

*Sint (ministerie van VROM):* Wij moeten de (continue) communicatie aan de voorkant van het adviesproces anders aanpakken. Nu praten bestuursraad en adviescollege op ad hoc basis over het werkprogramma. Dat is niet zo zinvol. In de plaats daarvan is het beter om over een gezamenlijke oriëntatie op relevante maatschappelijk vraagstukken te praten. Je moet dan gezamenlijk nagaan tot welke adviesbehoefte dat leidt.

En verder: de mobilisatie van de noodzakelijke kennis (bij adviescolleges) voor het beleid is belangrijker dan de discussie over structuren. Laten wij het toch vooral over bestendige kennis hebben. Die is immers bij de departementen achteruit gegaan.

*Van Twist (Berenschot; RUN):* De samenwerking van adviescolleges in intersectorale advisering kan vervlakking in de hand werken. Een advies waar verschillende departementen het mee eens moeten zijn, dreigt oppervlakkig te worden. Pas op voor grootste gemene delers! Concurrentie op dit terrein en tegenstrijdige inzichten kunnen heel functioneel zijn in een politieke besluitvorming. Dus kijk ook vooral naar wat je wilt bereiken met de advisering in de gegeven politiek-bestuurlijke verhoudingen. Wat daarentegen wel een nuttige rol kan spelen in de besluitvorming, is het toepassen van kennis en inzicht op een ander beleidsterrein. Dat kan tot onverwachte combinaties en uitkomsten leiden waar de politiek zijn voordeel mee kan doen.

*Snellen (dagvoorzitter):* Het is duidelijk dat er problemen zijn met de landing, met de doorwerking, met de functionaliteit. Zou het om die reden geen aanbeveling verdienen een adviesproject te splitsen in een inhoudelijk deel en een procesdeel? Dat schept wellicht de voorwaarden voor een gerichtere aandacht voor de landing en de doorwerking van (vooral de strategische) adviezen.

*Sanders (RVZ):* De strategische adviescolleges zijn meer dan alleen leveranciers van kennis en deskundigheid. Zij verschaffen vooral ook 'gemotiveerd inzicht' en zij doen dat onder meer op basis van het onderhouden van contacten met de samenleving. De doorwerking en de landing van een advies staan of vallen met een goede communicatie met de samenleving. Hij pleit derhalve wel voor meer aandacht voor doorwerking en landing, maar niet voor een wezenlijk onderscheid ten opzichte van de inhoud van de advisering.

*Verkooijen (RVW):* De functie Voorlichting en PR is bij adviescolleges niet altijd sterk ontwikkeld en vaak nogal voorspelbaar (een persbericht etc.). Wij zouden eigenlijk veel actiever moeten zijn en ook andere wegen inslaan. Probeer een advies bijvoorbeeld eens in te brengen bij opleidingen voor beleidsambtenaren. Maar essentieel is inderdaad de toegevoegde waarde voor de strategische adviescolleges: advisering mede op basis van een goede communicatie met maatschappelijke organisaties. In wezen is er, tien jaar na de Raad op maat operatie, nog steeds sprake van combinaties van advies en overleg als product van de adviescolleges. Het overleg heeft wel een andere vorm aange-

nomen. Dus: doorwerking en landing zijn afhankelijk van ‘creatieve’ communicatie met overheid en samenleving.

*Van Zijl (RWI):* De RWI heeft een andere taak dan de strategische adviescolleges. Hij is overlegorgaan. Men is waarschijnlijk tien jaar geleden te ver doorgeschoten in het scheiden van overleg en advies. En hoewel de RWI een andere ontstaansgeschiedenis kent, heeft hij evenzeer te maken met deze scheiding. Ook een overlegorgaan kan bijvoorbeeld adviseren door deskundigheid in te kopen of door rapporten te presenteren die de kracht en het gewicht van een advies hebben.

*Lanphen (RVZ):* Wij zouden eens wat serieuzer moeten nadenken over andere, soms ook minder formele, adviesvormen. Waarom bijvoorbeeld ad hoc combinaties van kennis bij verschillende raden. Breng kennis bij elkaar, zoek een aanleiding, wijk hierin eens af van de geijkte combinaties. Laat groepjes, samengesteld uit verschillende raden, eens zelfstandig adviseren; maak er niet altijd een formele voorstelling door de raden van. Dat roept namelijk het bezwaar op dat Van Twist noemt.

*Korsten (Rob):* Hoe dan ook, een bovensectorale aanpak kan tot nieuwe inzichten leiden, maar soms zal je ook de ‘ongekende samenleving’ moeten accepteren, zie de inleiding van de dagvoorzitter. Niet alle problemen zijn kenbaar of oplosbaar en moeten niet de illussie hebben dat de adviseur met een andere werkwijze altijd tot een groot resultaat komt.

*Sanders (RVZ):* Maak steeds dat onderscheid! Er zijn vraagstukken die niet bijzonder complex zijn, die ‘tembaar’ en oplosbaar zijn. Die zullen nogal eens sectoraal van aard zijn en dus ook heel goed sectoraal benaderbaar. Er zijn ook vraagstukken die de kracht van én de overheid én de adviescolleges te boven gaan. En die vraagstukken zijn soms bovensectoraal van aard.

Hoe dan ook, dit zou er voor pleiten om de adviescolleges in een soort matrixorganisatie te plaatsen, waarbinnen kennis, deskundigheid en netwerken op een gedifferentieerde wijze ‘op maat’ in een adviesproject aaneengesmeed kunnen worden. In zo’n organisatie zijn de adviescolleges als zodanig herkenbaar aanwezig, ondersteund door professionele secretariaten.

Belangrijk punt blijft echter dat, hoe ook tussen de colleges georganiseerd, voorwaarde voor de doorwerking van bovensectorale advisering blijft een ‘andere’, dat wil zeggen een samen-

hangende overheid en rijksdienst. En die bestaat nu eenmaal niet. De colleges kunnen veel, maar er zijn praktische grenzen.

*Sint (ministerie van VROM):* Interessant is daarnaast om eens te kijken naar de organisatie van de gemeentelijke overheid. Die heeft zekere voordelen boven de organisatie van de rijksoverheid en heeft te maken met de integrale aanpak van beleidsproblemen en –oplossingen. De één op één relatie tussen een minister en een departement en de daaruit voortvloeiende verkokering van de rijksdienst is minder aanwezig op gemeentelijk niveau. Wel zien wij bij de grote gemeenten ook vormen van verkokering optreden.

*Van Twist (Berenschot/RUN):* Zal het adviesstelsel ooit wezenlijk veranderen? Hoe zal het er in een verre toekomst uitzien? Zullen wij dan over dezelfde vragen discussiëren of functioneert het stelsel dan wezenlijk anders?

# Bijlagen





## Bijlage 1

### Lijst genodigden

- drs. N. Anten Connekt
- drs. H. Bekkers B & A Beleidsrendement
- drs. H.W. Benneker Raad voor Gezondheidsonderzoek
- mw. drs. A. Berg Ministerie van Algemene Zaken
- drs. J.W. van Berkum Guido de Brès-Stichting
- mw. mr. dr. J. Beuving College Bescherming Persoonsgegevens
- ing. J. Blaauwbroek, MBA Raad voor ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek
- drs. M.J. Boereboom Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- mw. drs. M. Bolle Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
- mw. prof. dr. D.D.M. Braat Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
- N. Broekema Gemeente Westland
- drs. J.H. Broersma Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- mw. dr. B.I. van den Burg Adviescollege toetsing administratieve lasten
- mr. R.S. Cazemier Raad van de Wadden
- W. van Dam Raad voor Werk en inkomen
- drs. A.J. Dijk Raad voor het openbaar bestuur
- mw. drs. P. van Dijk Berenschot
- mw. T. Dijkhuizen Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
- mr. G.H. van Dongen Raad van State
- mw. N. Donkers Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- drs. E.J.A. van Doorne Ministerie van Algemene Zaken
- drs. S.T. Duursma Sociaal-Economische Raad
- prof. dr. P.H.A. Frissen Universiteit van Tilburg
- mw. C. Gehrels Berenschot B.V.
- prof. dr. T.E.D. van der Grinten Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
- dr. G.J. Groot Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- drs. M.P.H. van Haeften Raad voor het openbaar bestuur
- mr. A.H. Hamar de la Brethonière Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- drs. B.J.M. Hanssen Algemene Energieraad
- mw. J.H. Heinecke Raad voor ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek
- P. de Jong Raad voor het openbaar bestuur
- drs. L. Jorritsma Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- drs. A.F. van de Klundert VROM-raad
- mr. W. Konijnenbelt Raad van State
- mw. drs. L. Kootstra Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- mw. E.H. Korteland Erasmus Universiteit Rotterdam

- H. Kramer Algemene Rekenkamer
- R.G. Mierop Capgemini
- J.J. van Miert Adviescommissie van Vreemdelingenzaken
- mw. drs. W.M.M. Okkerse Raad voor Verkeer en Waterstaat
- mw. M. van Oosten Raad voor het openbaar bestuur
- mw. H. Pronk Adviescommissie van Vreemdelingenzaken
- dr. K. Putters Universiteit van Tilburg
- mr. H.I.J.M. de Rooij Ministerie van Binnenlandse Zaken
- prof. dr. H.G.M. Rooijmans Raad voor Gezondheidsonderzoek
- drs. M.A. Rouw Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
- drs. F.B.M. Sanders Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
- mw. drs. S.P. Schenning Onderwijsraad
- mw. drs. M. Sint Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
  
- mw. drs. M.J.H. Smulders Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- prof. dr. I.T.M. Snellen Erasmus Universiteit Rotterdam
- mw. drs. B. Steenbergen Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
  
- mr. H.D. Tjeenk Willink Raad van State
- dr. J.P. van den Toren Ministerie van Algemene Zaken
- prof. dr. M.J.W. van Twist Berenschot Procesmanagement/Radboud Universiteit Nijmegen
  
- ir. J.H. van der Veen Stichting Toekomstbeeld der Techniek
- ir. H.J.M. Verkooijen Raad voor Verkeer en Waterstaat
- R. Vlek Futurum B.V.
- D.W. Voetelink KPMG
- ir. P.H. Vogtländer Algemene Energieraad
- prof. H.J.L. Vonhoff Raad voor het Landelijk Gebied
- dr. ir. C.M. Vos Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- drs. P. Vos Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
- mw. M.G. Wats, arts Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
- C.H. Weeda Raad voor Cultuur
- mw. mr. J. Westinga Raad voor de Wadden
- mw. H. de Wilde Raad voor het Landelijk Gebied
- N.H.W. van Xanten MPA Adviesraad Gevaarlijke Stoffen
- J.P.C.M. van Zijl Raad voor Werk en Inkomen
- drs. B.C. Zijlstra Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

## Bijlage 2

### Programma invitational conference, 16 juni 2005

- 14.30    **Ontvangst**
- 15.00    **Welkomstwoord**  
*mr. H.D.Tjeenk Willink, vice-voorzitter Raad van State*
- 15.10    **Opening en toelichting op het thema door  
dagvoorzitter**  
*prof. dr. I.T.M. Snellen*
- 15.20    **Strategisch adviseren aan de overheid: naar  
een grotere functionaliteit door meer samen-  
werking**  
*drs. F.B.M. Sanders, voorzitter RVZ*
- 15.40    **Het geluid van de adviesgever**  
*prof. dr. M.J.W. van Twist, directeur Berenschot Procesma-  
nagement, bijzonder hoogleraar Publiekprivate samenwerking  
aan de Faculteit Managementwetenschappen Radboud  
Universiteit Nijmegen*
- 16.00    **De visie van de adviesvrager**  
*mevrouw drs. M. Sint, secretaris-generaal ministerie van  
VROM*
- 16.20    **Andere overheid – andere advisering?**  
*gesprek met F. Sanders, M. Sint en M. van Twist door  
I. Snellen*
- 16.45    **Discussie met de zaal**
- 17.25    **Afsluiting door de dagvoorzitter**
- 17.30    **Borrel**



## Bijlage 3

### Flyer adviseren aan de andere overheid

De rijksoverheid heeft veel adviseurs. Formele en informele, wettelijke, wetenschappelijke, politieke, en commerciële. Adviseurs die het overleg tussen sociale partners representeren, adviseurs tussen wetenschap en beleid en de planbureaus. Alle adviseurs werken direct of indirect ter ondersteuning en verbetering van de beleidsontwikkeling van het rijk.

In de relatie van de overheid met diens adviseurs zitten spanningen. Die lijken zich te verheven. Dat blijkt uit de repeterende bezuinigingsdrift op adviescolleges. Dat blijkt, aan de andere kant, ook uit boze reacties van adviseurs, die luidkeels in de media verklaren dat de overheid aan hun 'onafhankelijke' advies geen boodschap heeft. Dat blijkt, iets dieper verscholen onder het oppervlak van de openbaarheid, uit de niet altijd bezielde inzet van de opdrachtgevers, de departementen, bij de totstandkoming van de werkprogramma's, uit de soms naar binnengerichte taakopvatting van adviseurs, uit het lange uitblijven van reacties op uitgebrachte adviezen, uit de korzeligheid - steeds vaker manifest - in de wederzijdse bejegening en uit wederzijdse profileringsdrang.

Hoe kunnen die spanningen worden verklaard? Zijn het existentiële spanningen, eigen aan de relatie tussen een adviseur en diens opdrachtgever? Of ligt de oorzaak van die spanningen ook bij een veranderende en veranderde overheid? Goed overigens dat de overheid verandert. Immers, de maatschappij verandert ook. Maar komt de adviseur wel voldoende tegemoet aan die veranderingen? De overheid verandert, daar hoort een ander type advisering bij. Maar niet alleen de overheid verandert, ook kennis verandert. Zowel maatschappelijke veranderingen, als veranderingen bij de overheid en veranderingen in de kennisbehoefte, hebben gevolgen voor het functioneren van adviseurs van de overheid.

#### **De veranderende opdrachtgever**

De overheid wil terugtreden en introduceert marktordening in verschillende sectoren. Maar zodra daarvoor mogelijkheden lijken te ontstaan, schrikt de politiek terug van – ongewenste – neveneffecten (prijsoptimisme, ongelijkheid, kwaliteitsverlies). Daarom blijft de overheid ook centraal regels stellen, misschien

nog wel meer dan voorheen. De markt vraagt om waakzaamheid. Het gevolg is een opmerkelijke mengvorm van toegelaten marktelementen en centrale sturing. Er ontstaan hybride situaties waar zowel de Europese Unie, de instellingen, als de burger moeite mee hebben. Juist bij een hybride ordeningsvorm is een robuuste overheid gewenst. Die neemt dat wat de overheid moet regelen krachtig ter hand, maar kan óók loslaten. Zij wil de markt haar werk laten doen en wil geen perverse incentives door eigen ingrijpen laten ontstaan.

In de afgelopen jaren zijn zelfstandige bestuursorganen, toezichhouders, autoriteiten en agentschappen opgericht: de kleilaag tussen staat en burger (Tjeenk Willink). Deze 'pseudo-overheid' ontnemt het zicht op verantwoordelijkheden. Het gevaar dreigt dat de overheid afhankelijker wordt en dat de bureaucratie zich verplaatst en vermenigvuldigt. Dat kan de slagkracht van de overheid verminderen en bemoeilijkt het maken van strategische keuzen.

De overheid staat dus verantwoordelijkheden af aan autonome instellingen en heeft voor uitvoering en toezicht zelfstandige organisaties in het leven geroepen. Dit betekent dat op het niveau van de staat de politieke verantwoordelijkheid minder manifest wordt. Een fenomeen dat daaraan nog bijdraagt is de 'verplaatsing van de politiek' (Bovens). De politiek verplaatst zich naar Europa, dat steeds meer regulerend optreedt. Maar ook in de richting van het lokale bestuur, de privé-sfeer en het civielrechtelijk systeem. De borging van het publieke belang wordt hierdoor mobiel.

### **De veranderende samenleving**

En dan is er die steeds complexere en weerbarstigere samenleving, die zich niet gemakkelijk laat kennen, laat staan temmen. Niemand weet meer wat een wijziging in de inkomstenbelasting voor pensioengevolgen heeft voor een uit Australië gerepatrieerde weduwnaar met vier kinderen uit een tweede huwelijk, van wie twee studerend, die thans werkzaam is als straatveger. Inkomensconsequenties van maatregelen zijn al lang niet meer te overzien, maar zelfs problemen, waarvoor het beleid een oplossing moet bieden zijn niet gekend of voorzien. Wij hebben te maken met 'de ongekende samenleving' (Van Gunsteren). En in die samenleving zijn de traditionele beleidsinstrumenten van de overheid - wetgeving en financiering - slechts geworden. Wetgeving is met de trage besluitvormingspraktijk al ingehaald door de veranderde of calculerende werkelijkheid nog voor die goed en

wel van kracht is. Planning en budgettering blijken evenmin goed te werken als instrument van sturing door de overheid.

### **De veranderende inzichten over kennis en advisering**

Het strategisch advies is een vorm van kennisoverdracht ten behoeve van de beleidsontwikkeling. En ook de relatie tussen kennis en beleid verandert. Strategisch advies is advies voor de lange termijn. Maar de lange termijn wordt steeds lastiger te voorzien. Veranderingen gaan snel en ontstaan vaak door autonome of exogene krachten. Daardoor, en door de globalisering van onze samenleving worden die veranderingen minder stuurbaar. Terwijl de tendens is het hier en nu, het incident aan te grijpen voor beleidsontwikkeling en daarover het politieke debat te voeren, vragen de problemen van deze tijd juist om strategische doordenking, hoe lastig dat dus ook is.

De concentratie op de uitvoering, op het doen, verdringt de aandacht voor de strategie, voor het denken. Maar tegelijkertijd zien wij, door de onvoorspelbaarheid van de toekomst, door het steeds complexer worden van problemen, en door de toenemende behoefte aan verantwoorden, aan meten en kwantificeren, een ‘cerebralisering’ van beleidsvoornemens. Ieder voorneemen moet degelijk onderbouwd worden. Door meting, weging en beoordeling. Door onderzoek en advies.

De onafhankelijkheid van beleidsadviseurs is sterker onder druk komen te staan. Terwijl de adviseur zich juist gezag en bestendige geloofwaardigheid verwerft door zijn onafhankelijke positie te bewaren. De praktijk van advies en beleid blijkt echter ingewikkelder. Kennis, uitkomsten van onderzoek en analyse, passen lang niet altijd binnen broze politieke compromissen.

### **De uitersten**

Wat gaat het worden? Wordt de *andere* overheid de *autistische* overheid die zich niet stoort aan signalen uit de buitenwereld, die geen antennes in stand houdt voor monitoring, voor de andere invalshoek? Die de trillingen uit de samenleving niet filtert? Die regie voert over het Haagse debat, en daar een eigen Haagse virtuele werkelijkheid mee creëert die steeds vaker zal botsen met de harde realiteit die zich van het Haagse minder en minder aantrekt? Trekken we de stekker uit de adviseurs van de overheid, als die niet genegen zijn de overheid welgevallige adviezen te geven?

Of ontwikkelen we een profijtelijke adviesfunctie voor een rijksoverheid die in de veranderde samenleving de krachtige rol op-

pakt, die van haar vereist is? Hoe moet die adviesfunctie eruit zien? Wat houdt bij een veranderende overheid het veranderende opdrachtgeverschap in? En wie is eigenlijk opdrachtgever: kabinet, parlement, ambtenaar, lokaal bestuur, civil society? Of straks de EU? En wat is in een veranderende maatschappij het veranderende opdrachtnemerschap? Hoe kun je de doorwerking van adviezen in beleid verbeteren?

Daarover gaat dit symposium, waar adviseurs en geadviseerden elkaar treffen en een dialoog aangaan. Hopelijk met verrassende uitkomsten. Uitkomsten die het kabinet kan gebruiken bij zijn pogingen het adviesstelsel, in het bijzonder de relatie tussen overheid en adviseur, te verbeteren.



# Krachtige overheid kiest voor sterke adviseur

Door Pieter Vos, Martin van Haeflen en  
Marieke Bolle

Tijdens een symposium donderdagmiddag staat het adviesstelsel van de overheid ter discussie. Adviezen aan de overheid verdienen een betere doorwerking in het beleid, menen tegenwoordigers van de adviescolleges ROB en de RVZ. Politiek en overheid moeten niet bang zijn voor sterke adviseurs.

Niet de structuur van het adviesstelsel, maar het spel tussen adviseur en opdrachtgever: daar zitten de kansen om de zogenoemde doorwerking te verbeteren, de mate waarin adviezen aan de overheid hun weerklink vinden in de beleidsontwikkeling. Dat concluderen de onderzoekers van de Universiteit Tilburg en Berenschot, die het adviesstelsel hebben doorgelicht. De wet hoeft niet te veranderen, schrijven de onderzoekers. Binnen de bestaande structuren kan nog veel verbeterd worden.

De Kaderwet adviescolleges die ruim acht jaar geleden van kracht werd, maakte formeel een einde aan een corporatistisch adviesstelsel, waarvan het poldermodel zich meester had gemaakt. Sindsdien worden er geen officiële tegenwoordigers van beroeps groepen en koepels meer benoemd in de adviesraden. Tegelijkertijd is het aantal adviesorganen ingekrompen: niet helemaal tot de oorspronkelijk bedoelde éne adviesraad per ministerie, maar wel een eind in die richting.

Verzakelijking – ontvlechting van overleg en advies, gewaarborgde onafhankelijkheid van de adviseur ten opzichte van de maatschappelijke sector – was geboden, aldus de wetgever, en in wezen wijzen de onderzoekers in 2004 in

dezelfde richting: verdere verzakelijking, nu in het bijzonder van de relatie tussen opdrachtgever en adviseur.

Wat schort er nu precies aan de doorwerking? Allereerst blijkt het in de wet vastgelegde strategische karakter van adviezen een belemmering. De taak van de raden is adviezen te maken voor de beleidsontwikkeling op (middellange termijn. Het strategische advies als een vorm van kennisoverdracht voor de beleidsontwikkeling. Maar in de praktijk blijken operationele adviezen gemakkelijker hun weg te vinden binnen de beleidsontwikkeling dan de meer conceptuele strategische adviezen.

De politieke context is daar debet aan: grootse en meeslepende plannen zijn 'uit' en er is meer

uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek, of diepere inzichten van onafhankelijke adviseurs. De dramademocratie maakt bovendien van elk incident een hype, waarvoor de politiek onmiddellijk oplossingen aan moet dragen. Een negen maanden durend strategisch advies-traject is daarvoor geen mediageniek alternatief.

Het adviesorgaan realiseert zich onvolledige dat de opdrachtgever niet altijd bijgehaalt is bij een gedegen rapport met veel bijlagen waarin een perspectief wordt geschetst voor de komende tien jaar. De adviseur moet wendbaarder worden. Het strategisch perspectief waar nodig koppelen aan inzichten

## Grootse en meeslepende plannen zijn uit, er is meer aandacht voor de uitvoering

die dichterbij de uitvoeringspraktijk staan. Niet in de wetenschappelijke studeerkamer in 'splendid isolation' een advies maken, en dat over de schutting kieperen in de departementale voortuin. 'Mee denken' met de opdrachtgever: zich verplaatsen in diens positie, werkt beter.

En dan is er de existentiële spanning tussen de adviseur en diens opdrachtgever. Aan de ene kant is het plezierig een adviseur te hebben. Aan de andere kant betekent dit dat je klaar-blijkelijk hulp nodig hebt.

Verzakelijking was de oplossing van de bedenkers van de Kaderwet. En opnieuw van de onderzoekers uit Tilburg en van Berenschot. Heel vaak trokken ze die conclusie niet krachtig genoeg door naar de financieringsstructuur: hetzelfde departement dat die verzakelijking relatie met het adviesorgaan moet onderhouden, is de

enige financier, keurt rekeningen goed of af, legt beperkingen op aan kosten, omvang en samenstelling van de personeelsformatie, ja zelfs in enkele gevallen aan de kosten van voor adviesing benodigd onderzoek. En kan, zoals bij verschillende bezuinigingsrondes in de afgelopen jaren is gebleken, ook eenzijdig ingrijpen in zowel de personele omvang als de omvang van het budget.

Inmiddels is het vet zo veel van de botten dat de in de Tweede Kamer aangevraagde motie – 5 miljoen bezuinigen op de adviescolleges – niet kan worden uitgevoerd zonder ter-dege naar de structuur te kijken. Dat zullen we moeten doen zonder de uitkomsten af te wachten van het project Andere Overheid. Hetgeen frustrant: immers hoe die Andere Overheid eruit komt te zien, bepaalt in hoge mate de gewenste kennisstructuur en daarmee ook de adviesfunctie.

Wil de overheid een sterke adviesstructuur? Die monitort, nieuwe inzichten opspoort en doorgeeft, die echt krachtig en gedegen tegengeld kan laten horen? Die vragen beantwoordt, maar ook zelf initiatieven neemt, en signaleert? Die bij partners in de maatschappelijke sector gezag heeft, en met hen de dialoog aangaat? Dan is het zaak werk te maken van de ingezette verzakelijking, en een krachtige adviesstructuur op te zetten. Dat betekent krachtenbundeling in de ondersteuning van de adviesraden, geïnstitutionaliseerde mogelijkheden voor sectoroverstijgende advisering, ont-koppeling van inhoud en financiering, en meer adviezen aan Europa, gemeenten, en anderen. Wie is er bang voor een sterke adviseur?

Pieter Vos is algemeen secretaris van de RVZ, Martin van Haeflen is algemeen secretaris van de ROB, Marieke Bolle is communicatieadviseur van de RVZ.

