

Adviseren aan de overheid van de toekomst



Raad voor de Volksgezondheid & Zorg



RVZ raad in gezondheidszorg

De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg is een onafhankelijk adviesorgaan voor de regering en voor het parlement. Hij zet zich in voor de volksgezondheid en voor de kwaliteit en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg. Daarover brengt hij strategische adviezen uit. Die schrijft hij vanuit het perspectief van de burger. Durf, visie en realiteitszin kenmerken zijn adviezen.

Samenstelling van de Raad

Voorzitter

Prof. drs. M.H. Meijerink

Leden

Mw. mr. A.M. van Blerck-Woerdman

Mr. H. Bosma

Mw. prof. dr. D.D.M. Braat, vice-voorzitter

Prof. dr. W.N.J. Groot

Mw. J.M.G. Lanphen, huisarts (t/m 31 december 2007)

Prof. dr. J.P. Mackenbach

Mr. A.A. Westerlaken (t/m 31 december 2007)

Prof. dr. D.L. Willems

Algemeen secretaris

Drs. P. Vos

Adviseren aan de overheid van de toekomst

Verslag van de invitational conference gehouden op
22 mei 2007 in Den Haag

LSJ MEDISCH PROJECTBUREAU



Den Haag, 2007

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg

Postbus 19404
2500 CK Den Haag
Tel 070 340 50 60
Fax 070 340 75 75
E-mail mail@rvz.net
URL www.rvz.net

Colofon

Ontwerp: 2D3D, Den Haag
Fotografie: Eric de Vries
Druk: WPT, Rijswijk
Uitgave: 2007
ISBN: 978-90-5732-184-9

U kunt deze publicatie bestellen via onze website (www.rvz.net) of telefonisch via de RVZ (070 340 50 60) onder vermelding van publicatienummer 07/06.

© Raad voor de Volksgezondheid en Zorg

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Een andere manier van adviseren aan de overheid | 5 |
| 2 | Bevindingen en conclusies van de RVZ | 7 |
| 3 | Verslag invitational conference Adviseren aan de overheid van de toekomst | 10 |
| 4 | Reacties op vragen en stellingen ‘Adviseren aan de overheid van de toekomst’ | 37 |
| | Bijlagen | 47 |
| 1 | Achtergrond en opzet invitational conference | 49 |
| 2 | Programma invitational conference | 53 |
| 3 | Deelnemerslijst | 55 |
| 4 | Bijdragen aan beleid of tegenspel bieden? Modaliteiten voor een vernieuwd adviesstelsel | 57 |
| | Overzicht publicaties RVZ | 67 |

1 Een andere manier van adviseren aan de overheid

Op 22 mei 2007 organiseerde de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) in samenwerking met LSJ Medisch Projectbureau een *invitational conference* over beleidsadvisering voor zijn stakeholders. In dit verslag vindt u de inleidingen van de sprekers en wat andere informatie. Maar eerst de aanleiding. **Waarom deze *invitational conference*?**

Aanleiding voor de *invitational conference*

Er zijn goede redenen om de advisering aan de overheid eens kritisch te bekijken.

De eerste reden is dat de zorgsector een enorme gedaanteverwisseling ondergaat. Zelfregulering en corporate governance komen steeds meer in de plaats van overheidsregulering. De introductie van marktwerking speelt een rol en dan vooral door haar autonome dynamiek. De omgeving van de zorgsector – technologie en wetenschap, arbeidsmarkt, kapitaalverkeer, concurrentie en juridisering – krijgt steeds meer greep op de gang van zaken. De sector is geen eiland meer, ligt volledig open en is aan het ‘normaliseren’. De transacties gaan steeds meer lijken op die in de buitenwereld. Het gevolg hiervan is dat de zorgsector een ander sturingsconcept nodig heeft, dat de rollen – van overheid, van veldpartijen – veranderen. Gevolg is ook dat de problemen en dus de oplossingen veranderen. Die waren vroeger sectoraal, maar zijn nu steeds meer intersectoraal van aard.

Er is meer aan de hand. De overheid heeft last van informatie-overkill, van kennisvermoeidheid. Er komt teveel op de overheid af: adviezen, rapporten, meningen. En die informatie is steeds lastiger te managen, te duiden. Dit is ernstig. De problemen van deze tijd vragen nu juist om inzicht, om draagvlakinformatie, om een stevige relatie tussen beleid en kennis. Alleen zo zijn de steeds vaker opdoemende ontembare, vaak intersectorale, problemen op te lossen binnen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Het kabinet heeft zich voorgenomen de organisatie van de rijksdienst en het adviesstelsel te vernieuwen. De problemen beter aanpakken, de kennis beter organiseren, de dienstverlening verbeteren, dat zijn de opgaven. En dat minder centraal, onder de noemer: minder overheid, minder beleid, meer markt, meer eigen verantwoordelijkheid en meer civil society.

Wat betekent dit nu voor het beleidsadvies?

De gevolgen voor de advisering aan de overheid zijn groot, dat is duidelijk. En wij hebben het over de strategische beleidsadviesering door onafhankelijke, vaste organen. Die, in veel gezichten typisch Nederlandse, formule is waardevol, maar zal echt anders moeten verlopen. De reden daarvoor: het complex van veranderingen in de omgeving van de adviesorganen.

- Van centraal en uniform naar decentraal en divers.
- Van overheidssturing door wet- en regelgeving naar zelfordening, governance en maatschappelijk ondernemerschap.
- Van sectoraal en specifiek naar intersectoraal en algemeen.
- Van advies naar overleg.
- Van stelsel en structuur naar dynamiek en transactie.
- Van zelfstandig en onafhankelijk naar kennisketen en functionaliteit.

Anders adviseren moet en de richting ziet er, in trefwoorden, zo uit:

Dit is heel wat. Als je deze richting kiest, dan zal dat tot een volstrekt andere manier van adviseren leiden. Anders voor de opdrachtgever (de overheid) en anders voor de opdrachtnemer (de RVZ). De RVZ ziet de noodzaak voor verandering. Het moet, maar het kan ook anders. En het is ook niet zozeer een probleem. VWS en RVZ zijn al langere tijd in gesprek over een andere adviesstructuur. En zij willen ook niet wachten op een ander 'adviesstelsel', maar nu al veranderingen in gang zetten.

Initiatief RVZ: een invitational conference over adviseren

In overleg met VWS heeft de RVZ de invitational conference 'Adviseren aan de overheid van de toekomst' georganiseerd. De Raad deed dat in nauwe samenwerking met LSJ Medisch Projectbureau in Leiden. Het programma en de lijst van aanwezigen zijn onderdeel van dit verslag.

RVZ en LSJ Medisch Projectbureau willen met dit verslag een bijdrage leveren aan 'het andere adviseren'. De andere overheid kunnen zij niet garanderen, maar met een ander advies zet je wel een stap in de richting. Eerst presenteert de RVZ zijn bevindingen en conclusies: wat heeft de conferentie opgeleverd? Daarna de inleidingen van de sprekers en een samenvatting van de discussie.

Na de conferentie hebben RVZ en LSJ een kleine enquête gehouden onder de deelnemers. In hoofdstuk 4 staan de uitkomsten. Die heeft de RVZ meegenomen in zijn bevindingen en conclusies.

2 Bevindingen en conclusies van de RVZ

Bevindingen

De zorgsector moet een eigen strategisch adviesorgaan houden. Argumenten: de bestuurlijke complexiteit, de verknoping van wetenschap, technologie, ethiek en praktijk, de maatschappelijke en politieke impact en het budgettaire en personele beslag op collectieve middelen van de sector. En in meer algemene zin: de borging van de publieke belangen in een publiek- private samenwerking. Deze kenmerken van de zorgsector stellen omgekeerd bijzondere eisen aan de advisering. Die zal dus recht moeten doen aan de complexiteit, die zal het perspectief van de burger moeten hanteren en die zal integraal moeten zijn.

Tegelijkertijd zien stakeholders wel degelijk het belang van intersectorale advisering. Je kunt de zorgsector niet meer los zien van zijn omgeving (participatie, openbare financiën, marktwerking, ICT, Europa, vastgoed, arbeidsmarkt). Toch is men van mening dat de opdrachtgever en de adresstant van RVZ-adviezen de minister van VWS moet blijven. Dit komt neer op een pleidooi voor een combinatie van sectoraal en intersectoraal met de nadruk op het eerste. Ook opdrachtgeverschap en adressering zou in die zin een combinatie van VWS en andere onderdelen van de overheid kunnen zijn met een primaat van VWS.

Dat wat de overheid betreft. De zorgsector kan geen opdrachtgever zijn, maar adviezen kunnen wel mede gericht zijn tot het veld. Dit is het geval als de borging van het publiek belang de inzet van private spelers vereist. Dat is straks eerder regel dan uitzondering. En de stakeholders uit de zorgsector zouden dan ook meer betrokken moeten worden bij de totstandkoming van het werkprogramma. Voor de sector zelf is de onafhankelijkheid van de RVZ iets dat gerespecteerd moet worden. Daarin schuilt de toegevoegde waarde van deze Raad en die zou men niet graag missen.

Intensivering van de communicatie met de zorgsector creëert draagvlak, met, zoals gezegd, behoud van onafhankelijkheid. Deze communicatie – voor, tijdens en na de advisering – heeft trekken van overleg, maar is niet identiek aan een formele overlegfunctie. Weinigen in de zorgsector zien iets in herstel van de oude advies/overleg-combinatie. Hier zou wel een zekere complementariteit kunnen ontstaan. En verder zou de Raad in zijn adviezen de bestuurlijke complexiteit een grotere plek kunnen geven. Algemene boodschap: onafhankelijk van de overheid in engere zin, onafhankelijk van veldpartijen, functioneel voor de borging van publieke belangen.

Naast die functionaliteit, moet de Raad zijn niche zoeken in complementariteit ten opzichte van het departement, ten opzichte van veldpartijen

en ten opzichte van andere kennis- en adviesinstanties. Zijn complementariteit zit hem in de integraliteit van zijn adviezen (zorginhoud, economie, ethiek, recht, bestuur, maar ook: preventie, care en cure). Maar zit hem ook in het gooien van stenen in de vijver en het doorprikken van mythen. En, last but not least, in het blijvend pendelen tussen overheid en markt met het burgerperspectief als geigerteller. De Raad zal zich hierdoor ontwikkelen tot een denktank voor de zorgsector.

Conclusies

De RVZ trekt een paar conclusies:

1. De minister van VWS blijft verantwoordelijk voor de RVZ. Maar zijn andere stakeholders komen steeds nadrukkelijker in beeld:
 - a. het parlement;
 - b. andere ministeries bij intersectorale adviezen; in dat geval ligt de coördinatie bij het ministerie van Algemene Zaken;
 - c. diverse veldpartijen binnen de zorgsector zoals patiënten, beroepsbeoefenaren, instellingen, zorgverzekeraars en gemeenten.
2. Deze andere stakeholders moeten in staat worden gesteld mee te praten over het werkprogramma van de RVZ. Dit moet je formaliseren. Dit betekent waarschijnlijk een verschuiving naar advisering over meer concrete zaken.
3. Voor de zorgsector geldt daarnaast: een rol kunnen spelen in de adviesvoorbereiding. Elk advies start met een stakeholdersoverleg. De Raad legt dit in een adviesstatuut vast.
4. Adviezen van de RVZ moeten explicieter ook worden gericht aan veldpartijen met een gerichte oproep tot zelfordening en governance, als een mix van publieke en private belangen. De minister gebruikt het kabinetsstandpunt op adviezen om het veld op te roepen tot zelfordening en governance, onder gelijktijdige vermindering van overheidsregulering. Dit zal gevolgen moeten hebben voor het adviesprofiel van de RVZ. Hij zal meer aandacht moeten besteden aan onder meer: best practices, spiegelinformatie, concrete suggesties, risico- en actorenanalyses, maar ook: sectorale, intersectorale en internationale vergelijkingen.
5. De RVZ moet zijn adviesvoorbereiding flexibiliseren. Per adviesproject moet hij een ad hoc procedure uitwerken, waarin de specifieke behoeften aan kennis en aan draagvlak c.q. overleg een plaats krijgen en waarin het adviesproduct wordt gespecificeerd. Per advies benut de Raad een kaartenbak van deskundigen voor optimale ondersteuning. De Raad coördineert deze flexibele adviesaanpak.
6. De RVZ ontwikkelt, samen met andere adviesorganen, een model voor het intersectoraal adviseren als bijdrage aan de gewenste ontkokering van politiek Den Haag. Voor 'ontembare problemen' (bijvoorbeeld arbeidsmarkt, uitgavenmanagement) creëert de Raad ontkokerde adviesformules.

7. De RVZ zal, samen met overheid en veld, zijn traditie van onderzoek naar de doorwerking van adviezen moeten voortzetten en hierover periodiek stakeholders bij elkaar roepen.
8. De RVZ zal, uiteraard in overleg met zijn stakeholders, zijn toegevoegde waarde in de kennis- en adviesfamilie van VWS moeten herdefiniëren. De toegevoegde waarde ligt in de adviesfunctie nieuwe stijl (zie boven, dus: VWS-breed en integraal, mix van sectoraal/intersectoraal, ongebonden, burgerperspectief, ontmythologiserend, niet-institutioneel, tussen markt en overheid). Maar deze ligt ook in de werkwijze: de 'kaartenbak-Raad' (een combinatie van vast en flexibel). De Raad zoekt samenwerking met organisaties in de zorgsector om de draagwijdte van zijn adviezen te vergroten via debat en discussie.

3 Verslag invitational conference Adviseren aan de overheid van de toekomst

Discussie

Van Es is voorstander van maximale onafhankelijkheid van adviesraden. Dat betekent zo min mogelijk opdrachtgevers. Anders dreigt het risico van een overmaat aan tactische advisering oftewel “hoe krijg ik mijn voornemens uitgevoerd?”

Haar ervaring uit diverse adviesraden is dat de daarin zitting hebbende personen zeer interessante meningen naar voren (kunnen) brengen, waar het veld c.q. de overheid maximaal gebruik van zou moeten maken. Dus beter samenwerken ja, maar wel met maximale onafhankelijkheid van de adviseurs. In haar opinie zijn Departement en Tweede Kamer voldoende opdrachtgevers.

Aanvullende adviezen van haar kant:

- dwing adviesraden tot intensievere samenwerking;
- concentreer je op de grote thema's en de langere termijn.

Zij oppert de mogelijkheid van een jaarlijkse bijeenkomst met adviesorganen, veldpartijen en departement om gezamenlijke belangen, voornemens etc. vast te stellen.

Van Boxtel ziet plaats voor meerdere opdrachtgevers. Door fusie en concentratie ontstaan in het veld zowel bij de aanbieders (ziekenhuizen, thuiszorg, verpleeghuis- combinaties) als bij verzekeraars grote organisaties die zelf hun advisering vorm gaan geven als de advisering niet beter rekening houdt met hun belangen of inbreng. Pas daarbij wel op voor te stroperige besluitvorming rond de advisering. Richt de advisering op meerdere partijen en structureer de adviesraden op een wijze die daarbij past. De RVZ met zijn diverse specialismen ziet hij overigens wel gehandhaafd in de huidige opzet.

Putters wijst erop dat het voorstel om te werken met een SER-constructie de stroperigheid aanzienlijk zal doen toenemen, omdat in een dergelijke constructie de belangen, c.q. het creëren van draagvlak, voorop staat. Dat kost veel tijd en energie.

Volgens Van Boxtel ontbreekt in de zorg een overlegplatform waarin partijen overleggen over gemeenschappelijke belangen en voornemens. Soms gebeurt dat ad hoc, maar dat moet structureel worden vormgegeven. Een advies over de basisverzekering van de SER heeft weliswaar enige tijd genomen, maar als het komt is het draagvlak ook goed verzorgd.

Hoppenbrouwers wijst erop dat een SER-advies voor decennia de besluitvorming vastlegt. Je moet van erg goeden huize komen om daar nog een verandering in aan te brengen en dat komt de flexibiliteit niet ten goede.

Scheerder wijst op het verleden toen de Nationale Raad voor de Volksgezondheid rapporten presenteerde met een groot aantal verschillende meningen. Dat werkte niet en zal ook nu niet werken. Het zelf organiseren van een overlegplatform door een sector of grote organisaties is prima. Zijn advies aan de overheid is om zelf politiek beladen besluiten te durven nemen zonder eindeloze advisering.

De vraag is hoe de overheid haar doelen het beste kan bereiken. Hij pleit voor scheiden van adviezen over strategie en uitvoering. Rond strategie kunnen Departement of Tweede Kamer gebruik maken van de door Putters gepresenteerde alternatieven/clusters. Daarbij moet er voor worden gewaakt dat een adviesorgaan op de stoel van de minister gaat zitten. Rond uitvoering kan de overheid een adviesorgaan vragen welke wegen mogelijk zijn om het gestelde doel te bereiken en welke weg het beste kan worden bewandeld.

Volgens Scheerder bestaat bij de overheden inmiddels wantrouwen ten opzichte van de eigen adviesorganen. Ook wijst hij op de rigide regelgeving rond de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). In hun reglement is vastgelegd dat een voorzitter geen mening mag ventileren die contrair is aan de minister.

Van Boxtel geeft aan dat verwijzing naar het verleden niet klopt. Er is een nieuwe situatie met nieuwe spelers en zijn advies is om die nadrukkelijk erbij te betrekken. Die veldpartijen verwerven voldoende gezag in het veld om hun eigen ding te gaan doen, of je dat nu wilt of niet.

Meijerink is het eens met Van Es, maar ziet mogelijkheden als adviesorgaan/RVZ meer te adviseren aan het veld. Jaarlijks stelt de RVZ in overleg met VWS een jaarprogramma op met een eigen inbreng. In dat jaarprogramma kan de RVZ onderwerpen voorstellen die zij oppikt uit het veld. Zodra dit is geaccordeerd door de minister kan advisering over die onderwerpen ter hand worden genomen. In dat kader wijst Sorgdrager op de door Höppener benoemde prioriteitsverschillen tussen ministerie, RVZ en zorgveld. Ook hij betoogt dat organisaties in het veld groter en machtiger worden waarbij het risico dreigt dat ze van het overheidsbeleid vervreemden als advisering onvoldoende rekening houdt met hun voorkeuren, vragen etc.

Van Es pleit voor een experiment, waarbij de grote spelers in de zorg gezamenlijk bepalen welke richting ze op willen en hoe daarop kan worden ingespeeld. Wat zijn daarvan de consequenties, waar moeten we wel of niet bijsturen, hoe voorkomen we de door Höppener genoemde perfiditeiten? Met andere woorden, steek met elkaar de nek uit en neem zelf het initiatief tot een dergelijk experiment. Zij waarschuwt tegen hoge verwachtingen van grote structuurveranderingen. Dat verlamt eerder dan dat het verfrist. Met Putters is zij het eens dat het huidige adviesstelsel diverse mogelijkheden tot verbetering biedt die tot nu toe niet zijn benut.

Bögels wijst op de vaak gebrekkige nazorg bij advisering. Wie heeft het eigenaarschap voor de uitvoering van een advies? Voor een goede ontvangst van een advies is het van belang na te gaan in welke fase het beleids- en adviesproces zich bevindt. Zit het in de beginfase of al veel later? Speel daarop in met je advisering.

Van Maanen wijst op de complexiteit van de zorgbranche, het grote aantal spelers en de grote belangen. Hij waarschuwt voor de vaak gehoorde “roep om duidelijkheid” bijvoorbeeld ten aanzien van de stelselwijziging en marktwerking. Dat is een complex gebeuren dat niet met enkele penningstreken kan worden afgerond of doorgezet. De vraag is ook wie eigenaar is.

Van Boxtel waarschuwt voor het georganiseerd wantrouwen binnen de zorg dat zoveel voortgang verlamd.

Putters meldt dat zijn artikel heeft geleid tot meerdere reacties van ambtenaren op verschillende ministeries. Zij melden hem blij te zijn met kritische adviezen van adviesorganen omdat die hebben geleid tot verbreding van de discussie in het eigen departement.

Sorgdrager noemt enkele punten ter afronding:

- heb aandacht voor het integrale karakter van het advies;
- de vormgeving van de advisering: dat kan een strategisch advies zijn voor langer lopende onderwerpen, maar ook een beperkter advies voor kleinere zaken waarbij bijvoorbeeld de voors en tegens van alternatieven worden geëxpliciteerd;
- advisering als aanvulling op de kennis binnen de ambtenarij zelf. Ook daar is veel kennis aanwezig, een advies moet in dat opzicht prikkelen tot discussie. Een adviesorgaan als luis in de pels irriteert; een adviesorgaan dat een spiegel voorhoudt wordt gewaardeerd;
- binnen de zorg moet de patiënt goed in beeld komen en blijven, bijvoorbeeld bij behandeling van ethische kwesties. Daaronder valt ook de betaalbaarheid;
- wellicht het belangrijkste: analyseer vooraf diepgaand wat je precies wil oplossen met het advies. Een antwoord is zo helder als de vraag;
- de zorg is zo complex en er spelen zulke grote belangen dat er altijd de neiging bestaat tot verstarring. De adviesorganen kunnen een “loswekende” rol spelen.

Inleidende beschouwing prof. drs. M.H. Meijerink, voorzitter Raad voor de Volksgezondheid en Zorg

1 Welkom

Welkom. Dank voor uw komst.

De inzet van deze middag is *anders* adviseren aan een *andere* overheid. Op weg naar een *ander* advies. Het gaat niet alleen over de RVZ, maar over de relatie tussen kennis/advies en beleid. Waarom deze bijeenkomst? Omdat de RVZ heeft gemerkt dat het beter kan en moet. U bent allen adviseur van de overheid. Wij willen graag met u praten over dat andere advies. De conclusies van deze middag wil de RVZ gebruiken om samen met VWS te werken aan een andere advieslijn.

Ik geef straks het woord aan W. Sorgdrager, onze dagvoorzitter, maar eerst nog wat inleidende woorden over adviseren aan de overheid.

2 Enkele grote bestuurlijke veranderingen in de zorgsector

a. Algemene decentralisatietrend

Markt, invloed, zegenschap verschuiven van Den Haag naar

- de primaire contractpartijen in de zorg: aanbieders en verzekeraars (die in de ZVW gaan over kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid);
- de markt en de eigen verantwoordelijkheid (voorbeeld: voorzieningen uit basispakket naar aanvullende verzekering; wonen voor eigen rekening; vastgoed privatiseren); de Staat is niet alleen verantwoordelijk voor de gezondheid van haar burgers, de burger zelf ook!
- de gemeente (de WMO sinds 1 januari 2007);
- de zbo's en inspecties (toezicht, controle, marktmeesterschap namens de overheid).

Hier lopen door elkaar: territoriale en functionele decentralisatie, privatisering/decollectivering, verzelfstandiging. Deze bewegingen vragen om een ander sturingsconcept: vertrouwen, distantie, ruimte. Daarbij hoort een specifiek soort kennis. Een nieuw soort sturingsinformatie, op grond waarvan de overheid het nieuwe sturingsconcept in de praktijk kan brengen, vertrouwen durft te geven, maar ook kan geven. Het is duidelijk dat die nieuwe 'telesturing' er nog lang niet is. Het omgekeerde gebeurt: meer decentralisatie leidt vooralsnog (erg genoeg) tot meer toezicht en controle. Meer Kamervragen over incidenten in de decentrale uitvoering. Meer markt, meer bureaucratie, lijkt het. De oorzaak van deze onverkwikkelijke toestand is waarschijnlijk het gebrek aan adequate sturingsinformatie bij kamerleden, bestuurders en ambtenaren.

Terzijde: in de komende jaren zal door het coalitieakkoord de capaciteit van de staf-, kennis- en beleidsfuncties bij de Rijksoverheid verder afkalven. Juist deze ambtenaren zouden het nieuwe sturen moeten ondersteunen en de nieuwe informatiearchitectuur moeten ontwerpen (kennis en advies landen bij hen!).

b Steeds meer ontembare problemen!

De overheid ziet zich tegelijkertijd steeds vaker geplaagd voor ‘ontembare problemen’(zie bijvoorbeeld WRR-advies Lerende overheid uit 2006). Problemen met oorzaken niet op één, maar op meer beleidsterreinen. Problemen waarvan de oplossingen zich niet direct aandienen, die een onvoorspelbaar beloop hebben. Ontembaarheid kan ook ontstaan door zeer snelle en autonome groei van wetenschap en technologie. Voorbeelden in de zorgsector: het arbeidsmarktprobleem (meer mensen in de zorgsector: minder in bijvoorbeeld de horeca!). Ander voorbeeld: de groei van nieuwe medische mogelijkheden (geneesmiddelen) en de toegang tot het basispakket. Ontembare problemen vragen om een intersectorale aanpak, om een signalerende kennisfunctie en om andere kennis (bijvoorbeeld over oorzaken; maar ook integrerende en verbindende kennis). En vooral: om een andere kennisorganisatie.

3 Welke gevolgen heeft dit nu voor kennis en advies?

De twee bestuurlijke veranderingen – decentralisatie en onttembaarheid – samen creëren een heel groot probleem voor de rijksoverheid: een kennisprobleem. Dat zou in de top-3 van het nieuwe kabinet moeten staan. Helaas dreigt het omgekeerde: ontkenning in Den Haag van het belang van een goede kennisorganisatie.

Wat zouden de bestuurlijke veranderingen moeten betekenen voor de organisatie van kennis en advies? Tot welk adviesprofiel (het andere advies) zou het moeten leiden? Een paar kanttekeningen.

- a. Al die decentrale spelers overzien maar een deel van het speelveld en bovendien dienen zij deelbelangen. Voor gemeenten zijn hun grondgebied en hun burgers de werkelijkheid. Voor verzekeraars hun verzekerden. Een zbo voert 1 wet en niet alle wetten in samenhang uit. De overheid staat voor het geheel en voor het algemeen belang. Decentralisatie leidt onvermijdelijk tot meer aandacht voor het deelbelang en tot perspectiefbeperking. Dat kan onzekerheid en verlies van vertrouwen teweeg brengen in Den Haag. De beleidsadviseur zal in die nieuwe werkelijkheid werkbare sturingsconcepten moeten ontwikkelen die recht doen aan algemeen belang en aan deelbelangen. Je zou dit ook de zoektocht naar een nieuwe balans tussen collectief (lees: centraal, wetgeving, gelijkberechtigtheid) en individueel (decentraal, geen wet, maar markt en rechter, verschillen) kunnen noemen. Het coalitieakkoord bevat een interessante, maar in de commentaren veronachtzaamde, aanzet voor zo'n balans.
- b. De zorgsector staat voor de noodzaak zich op een aantal niveaus ingrijpend te veranderen:
 - van government naar *governance*, van extern naar intern toezicht, van controle naar vertrouwen;
 - integratie van preventie, care en cure in het *financieringsstelsel*;

- in de *organisatie* een kanteling van instelling en echelonnering naar zorgketens met een wezenlijk andere eerste lijn en een verschuiving van ziekte naar gezondheid;
- van instellings*bekostiging* naar prijsvorming.

Deze enorme veranderingen, die de zorgsector een nieuw en onherkenbaar gezicht zullen geven, zal de rijksoverheid moeten regisseren (een andere regisseur is er niet) – én in samenhang én in overleg met decentrale partijen én tegen weerstanden en bestuurlijke complexiteit in – met een steeds zwakker wordend sturingsinstrumentarium. Hij is steeds meer afhankelijk van anderen voor het succes van de beleidsuitvoering. De borging van het publiek belang komt steeds meer óók bij die anderen terecht.

Hoe kan een minister in deze paradoxale situatie zijn stelselverantwoordelijkheid waarmaken? De beleidsadviseur zal hem hierin moeten steunen, zal zijn adviezen zo moeten inrichten dat de noodzakelijke en ingrijpende verbouwing van de zorgsector zijn beslag kan krijgen. Een verbouwing zonder machtsmiddelen, met veel onzekerheden over de uitkomsten, over het gedrag van de partners. Het andere advies zal dus ook vooral een bijdrage aan risicomanagement (door de minister) moeten leveren.

- c. Het is bij dit alles wel essentieel dat de overheid handelt op basis van eenduidige beleidsdoelen en –concepten. En daar schort het aan. De klassieke beleidsdoelen kwaliteit en toegankelijkheid zijn voor meerder uitleg vatbaar. En ook het centrale beleidsconcept ‘gereguleerde marktwerking’ (sinds Dekker nu 20 jaar leidend beginsel!) biedt onvoldoende houvast voor sturing en voor gedrag. Zie voor het laatste bijvoorbeeld het BMC-rapport ‘Het ruist en bruist in de zorg’ en de RVZ-beleidsagenda van begin 2007. Onduidelijke beleidsdoelen en -concepten veroorzaken verkeerde verwachtingen, bijvoorbeeld over ondernemerschap. Het gedrag van hen die het moeten doen – instellingen, verzekeraars, gemeenten – krijgt dan iets onvoorspelbaars, althans voor Haagse beleidsmakers. En die onvoorspelbaarheid leidt dan weer tot regelzucht. Corporate governance en eigen verantwoordelijkheid burger zullen zich onvoldoende ontwikkelen.

4 Afsluiting

Mijn conclusie: de adviseur moet primair de centrale bestuurder in staat stellen invloed en zeggenschap te decentraliseren op basis van vertrouwen en met gebruikmaking van checks en balances/countervailing powers in het systeem. Hij moet de vicieuze cirkel van meer markt/meer bureaucratie zien te doorbreken met andere, creatieve adviezen. Hij moet de centrale bestuurder het vertrouwen geven dat het kan, dat de risico’s beheersbaar zijn, dat het tot betere resultaten leidt. En in dat verband zal hij de decentrale bestuurder moeten wijzen op de mogelijkheden én op de noodzaak het vertrouwen van Den Haag te winnen, bijvoorbeeld

door corporate *governance*, door zich ook te richten op het belang van de *volksgezondheid*, door medeverantwoordelijkheid te nemen voor *kostenbeheersing*. In die zin is die decentrale bestuurder dus ook geadresseerde van adviezen.

Inleiding mr. R.H.L.M. van Boxtel, voorzitter van de Raad van Bestuur van Menzis

Dames en heren,

De start van een nieuwe kabinetsperiode is altijd een mooi moment voor reflectie. Zeker nu ook het kabinet zelf bezig is met een soort langgerekt bezinningsweekend van 100 dagen. Het is dus een goed initiatief van de RVZ om dit moment te kiezen voor een debat over de advisering voor de overheid van de toekomst.

Bij de formatie van dit kabinet hebben twee onderwerpen gespeeld die van grote invloed zijn op de discussie van vandaag.

Het eerste onderwerp is het rapport ‘De verkokering voorbij’ – een rapport dat de secretarissen-generaal van de departementen in januari hebben aangeboden aan informateur Wijffels. Een rapport dat niet alleen voorstellen doet om het aantal rijksambtenaren met vijftienduizend te verminderen, maar ook om stevig het mes te zetten in het aantal adviesorganen.

U zult de kern ervan vast wel kennen: de secretarissen-generaal adviseren om de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Sociaal-Economische Raad (SER) centraal te stellen en daarnaast ‘strategische advieskernen’ in te richten voor vier terreinen: leefomgeving, volksgezondheid, onderwijs en cultuur – en alle overige adviesorganen af te schaffen.

Het tweede belangrijke onderwerp uit de formatie is het besluit van de drie coalitiepartijen om twee programmaministers te benoemen. Eén voor jeugd en gezin en één voor wonen, wijken en integratie. Ministers die niet aan één departement gebonden zijn, maar die dwars door de bestaande departementale scheidingslijnen heen problemen kunnen aanpakken.

De twee punten hebben veel met elkaar te maken – en ook met de discussie van vanmiddag.

Kernwoord in beide gevallen is: ontkokering.

Ik begin met de ontkokering van het kabinet. Want als we een uitspraak willen doen over ‘adviseren aan de overheid van de toekomst’ lijkt het me verstandig eerst voor ogen te hebben hoe die overheid van de toekomst eruit zal zien.

Zoals u weet was ik in het tweede Paarse kabinet coördinerend minister voor het Grote Steden- en integratiebeleid. U weet nog wel, ik was, volgens Jaap de Hoop Scheffer, die minister voor ‘spek en bonen’. Een coördinerende minister is verantwoordelijk voor een samenhangende aanpak van een groot maatschappelijk probleem dat de grenzen van de departementen overstijgt. Een minister voor de ontkokering dus. Geen

eenvoudige opgave, kan ik u vertellen, als de rest van de collega's veilig binnen de muren van het eigen departement zit.

De twee programmaministers waar dit kabinet voor heeft gekozen hebben het al makkelijker; zij hebben meer bevoegdheden dan ik als coördinerend minister had. Maar het blijft een enorme gemiste kans dat het kabinet het bij deze twee programmaministers gelaten heeft. De Partij van de Arbeid had immers een volledig uitgewerkt plan klaar liggen om te komen tot een kernkabinet van niet meer dan zes ministers die, dwars door de lijnen van de ministeries heen, ieder verantwoordelijk zouden zijn voor een beleidssector. Er lag dus een uitgelezen kans om een eind te maken aan de ijzeren band tussen ministers en departementen – en daarmee opening te geven naar grensoverschrijdend denken en handelen.

Want die ontkokering, dat grensoverschrijdend denken en handelen - dat is naar mijn vaste overtuiging het kenmerk van de overheid van de toekomst. En hoe ziet dan het adviseren aan de overheid van de toekomst eruit?

Zoals de overheid van de toekomst 'ontkokerd' zal zijn, zo zullen ook de adviesorganen dat zijn. Ook dat is onontkoombaar. Laat ik u een voorbeeld geven uit mijn ministerperiode. In mijn laatste jaar als minister was de vraag aan de orde, hoe we in Nederland verder moesten met het beleid voor de problemen in de grote steden. Daarvoor ontving ik toen in een tijdsbestek van twee maanden vijf adviezen. Van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), de VROM-raad, de WRR en de SER. Het was mij een lief ding waard geweest, als één adviesorgaan met een brede, ontkokerde blik mij één helder en degelijk rapport had overhandigd.

De vraag is dus nu, wat voor 'ontkokerd' adviesorgaan het meest tegemoet zou komen aan de eisen die de gezondheidszorg van de 21e eeuw ons stelt. Ik heb daar wel een beeld bij. Wat ik als verzekeraar namelijk echt mis in het huidige conglomeraat van adviesorganen is een vorm van advies en overleg zoals we die kennen in de sociaal-economische sector.

Er is nu op het terrein van de gezondheidszorg geen orgaan dat veldpartijen én overheid adviseert over de verdere ontwikkeling en uitvoering van het stelsel van de gezondheidszorg. En er is geen plek waar de veldpartijen in de zorg elkaar geïnstitutionaliseerd treffen voor overleg.

Kortom: ik zou er voorstander van zijn om de advisering over hoe we verder gaan met het stelsel onder te brengen bij een soort 'gezondheidskamer' van de SER. De SER is een onomstreden instituut, waarvan de adviezen ook in onze sector soms van doorslaggevend belang zijn geweest. Het eensgezinde advies over de stelselwijziging uit het jaar 2000 is cruciaal geweest voor de totstandkoming van de wet op de zorgverzekering

van 2005. Ook voor de verdere ontwikkeling van de AWBZ heeft het kabinet nu advies gevraagd aan de SER.

Zo'n orgaan, dat zowel overlegpodium is als gezaghebbend adviseur, is volgens mij onontbeerlijk om voortvarend verder te kunnen gaan met de noodzakelijke veranderingen in de gezondheidszorg. Want als we niet snel slimmer en efficiënter met elkaar gaan samenwerken, denderen we in razend tempo af op een stelsel dat onbetaalbaar is. De overschrijdingen van een miljard euro die minister Klink bij zijn aantreden als lijk in de kast heeft aangetroffen zijn daarvan maar een bescheiden voorbode.

U neemt mij vast niet kwalijk, dat mij nu niet precies voor ogen staat hoe we dat vorm zouden kunnen geven. En ook niet, wat dat betekent voor de bestaande adviesorganen. Daarover moeten alle partijen, inclusief de regering, nog maar eens met elkaar rond de tafel.

Mijn bespiegelingen over de ontkokering van overheid en advisering doen ook niets af aan het feit dat ik grote waardering heb voor het werk van de RVZ. Een bijeenkomst als van vandaag getuigt van creativiteit en een vooruitziende blik.

Want hoe we ook vorm zullen geven aan de advisering, het is heel verstandig dat de RVZ nu al kijkt naar de vraag, of zij niet nog andere klanten van dienst kan zijn dan alleen de overheid. Het beleid wordt immers –zo concluderen de organisatoren van vandaag terecht –allang niet meer alleen in Den Haag bepaald. Zeker in de gezondheidszorg is de macht gedeeltelijk verplaatst naar de driehoek van veldpartijen aanbieders, verzekeraars, patiënten. Het ligt dan voor de hand dat ook adviesorganen niet meer alleen kijken naar de minister, maar de blik breder richten. Als bestuursvoorzitter van Menzis zou ik wel een aantal problemen weten waar ik graag advies over zou willen hebben.

Ik kan er u zo een aantal noemen:

1. De overheid heeft zich wel teruggetrokken, maar nog lang niet overall en lang niet genoeg. Ze maakt immers wetten en houdt nog vast aan het BKZ. Hoe gaan we daar verder mee om?
2. Men zegt dat zorgverzekeraars een rol moeten gaan spelen bij preventie, maar niemand vraagt zich af hoe we dat als commerciële organisatie verantwoord kunnen doen, zeker als verzekerden ieder jaar mogen switchen.
3. Hoe gaan we in Nederland eigenlijk verder met het toezicht? Ik ben absoluut niet tegen toezicht, maar mijn ervaringen als verzekeraar zijn dat het nu echt de spuigaten uitloopt. Ik heb te maken met ten minste zeven toezichthouders: de AFM, de NZA, de Nederlandse Bank, het CVZ, mijn commissarissen, de ledenraad en mijn externe- en interne accountant. En soms willen ze allemaal precies hetzelfde van me weten. Moet ook hier niet worden ontkokerd?

Ik zou het dus een goed idee vinden als er een adviesorgaan is dat overheid en veldpartijen onafhankelijk zou adviseren over dit soort vraagstukken. Of die verbreding van de afzetmarkt – om het zo maar te noemen – ertoe leidt dat de RVZ als zelfstandig adviesorgaan blijft bestaan, dat weet ik niet.

Mijn werk in zowel de publieke als de private sector heeft mij wel geleerd dat in deze samenleving niemand zijn bestaan zeker is op een termijn van meer dan drie jaar. Iedere instantie moet zijn bestaansrecht voortdurend bewijzen.

Adviesorganen kunnen dat uiteraard het best door bruikbare en aansprekende adviezen uit te brengen.

Verder zou ik u aanraden scherper in de gaten te houden wat er met uw adviezen gebeurt. Ik wil niet zover gaan te zeggen, dat u pas een nieuw advies moet uitbrengen als er met het oude concreet iets gedaan is. Maar als een positief ontvangen advies in de la verdwijnt, mag u daarover best aan de bel trekken. En tenslotte is creativiteit en flexibiliteit voor elke moderne instelling van levensbelang.

Inleiding A.P.J. Höppener, voorzitter Raad van Bestuur Altrecht

Ik heb de belangrijkste redenen voor deze bijeenkomst als volgt begrepen.

Voor een *effectief overheidsbeleid* zal *het veld* vaker worden *betrokken* bij ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Daartoe zal het ‘het veld’ nadrukkelijker in beeld komen bij de adviesrelatie.

Twee hoofdredenen worden genoemd:

- Decentralisatie van verantwoordelijkheden;
- Marktwerking (dat wil zeggen een andere balans tussen individueel en collectief).

Het doen van aanbevelingen op de volgende vier vragen:

1. Wat betekenen de geschetste veranderingen voor de huidige advies- en opdrachtrelatie?
2. Hoe kunnen binnen de veranderende situatie voordelen worden gerealiseerd voor alle actoren?
3. Hoe kan de stelselverantwoordelijkheid van de overheid worden vormgegeven in deze veranderende context?
4. Hoe kan de doorwerking van adviezen aan de overheid worden vergroot?

Meer specifiek is aan mij gevraagd de veranderingen in de relatie adviesvragers – adviesgever aan de hand van een specifieke casus te behandelen.

Ik heb als casus van de Raad gekozen voor het advies over ‘De strategische beleidsagenda zorg 2007-2010’. Hier is uitgebreid gebruik gemaakt van input uit het veld. Wat kan hiervan geleerd worden?

Tevens kunnen we uit de brief van de minister d.d. 5 april jongstleden. ‘Samen zorgen voor beter, proloog VWS-beleid 2007-2010’ zien hoe de overheid met dit advies is omgegaan.

In de strategische agenda van de RVZ staan vier aanbevelingen:

1. Concurrentie op verbetering kwaliteit zorg;
2. Preventie, ketenzorg en geïntegreerde eerstelijns;
3. Een andere organisatie van de langdurige zorg;
4. Duurzaamheid tussen collectieve financiering en eigen verantwoordelijkheid.

De Raad heeft vrij gewinkeld in de prioriteiten van het veld en een eigen volgorde aangebracht. Bij het veld hebben de prioriteiten van de Raad een veel lagere voorkeur, te weten:

- Kwaliteit op plaats 13;
- Preventie op plaats 10 en ketenzorg op plaats 12;
- Langdurige zorg/AWBZ op plaats 1;
- Duurzaamheid op plaats 7 bij pakket.

Het veld zelf wil vooral aandacht voor de volgende 4 prioriteiten:

1. reikwijdte zorgstelsel (AWBZ/WMO);
2. Budgettair kader zorg en uitgavenmanagement;
3. groeiende zorgvraag;
4. jeugd.

De minister heeft bij zijn brief ‘Samen zorgen voor beter, proloog VWS-beleid 2007-2010’ een eigen prioritering aangehouden die weer afwijkt van de RVZ en het veld.

| Minister | RVZ | Veld |
|-----------------------|-----|------|
| 1. Kwaliteit | 1 | 13 |
| 2. Het gaat om mensen | | 11 |
| 3. Innovatie | | 19 |
| 4. Arbeidsmarkt | | 6 |
| 5. Preventie | 2 | 10 |
| 6. Sport | | |
| 7. Participatie | 3 | |
| 8. Medische Ethiek | | 24 |

De Raad kan redelijk tevreden zijn. Drie aanbevelingen zijn te herkennen. Al is bij ‘Een andere organisatie van de langdurige zorg’ meer gesproken over AWBZ dan over participatie.

Aanbeveling 4: Duurzaamheid tussen collectieve financiering en eigen verantwoordelijkheid komt slechts zijdelings aan de orde bij de minister.

Het veld heeft andere prioriteiten dan de Raad en de minister.

Conclusie

Kort door de bocht geformuleerd kan gesteld worden dat:

De huidige werkwijze van de RVZ onvoldoende heeft bijgedragen aan de doelstelling om het samen meer eens te worden en meer naar het veld te luisteren.

Hoe moet het dan wel, is de pretentieuze vraag die ik mijzelf heb gesteld en aan u wil voorleggen.

Daarvoor wil ik eerst kort drie verstorende thema's bespreken en dan zal ik enkele problemen in de huidige advisering benoemen, tot slot zal ik een vijftal aanbevelingen geven over een verbetering van de adviesrelatie.

Ik wil eerst drie verstorende thema's bespreken die van belang zijn voor een centrale overheid die meer wil samenwerken met het veld:

- A. De grondslagen voor een gemeenschappelijke koers zijn onduidelijk;
- B. De vraag naar de waardebeleving in de zorg is naar de achtergrond geraakt;
- C. Het invullen van eigen verantwoordelijkheid is een onderbelicht thema.

- A. De grondslagen voor een gemeenschappelijke koers zijn onduidelijk
 - 1. onzekerheid op vele niveaus;
 - 2. grotere risico's;
 - 3. oordelen en vooroordelen;
 - 4. te veel beheer en te weinig inhoud;
 - 5. te weinig zicht op de perfide werking van het systeem.

- B. De vraag naar de waardebeleving in de zorg is naar de achtergrond geraakt.

Er is een te eenzijdige aandacht voor:

- ziekte ('wie ziekte zaait zal ook ziekte oogsten');
- technologie (alles moet kunnen);
- risicomijdend gedrag (richtlijnen).

Onderwaardering voor:

- hanteren van onzekerheid;
- het leggen van verbinding;
- vertrouwensrelatie;
- gezondheidsbevordering;
- opvoeden.

- C. Het invullen van eigen verantwoordelijkheid is een onderbelicht thema.

Hier is wel vaak op gewezen maar niet in samenhang met bovenstaande twee vragen. Daardoor komt de eigen verantwoordelijkheid in de lucht te hangen.

Het gaat hierbij niet alleen om de verantwoordelijkheid van burgers en professionals in de zorg, maar ook om organisaties die via hun beleid invloed hebben op de gezondheidszorg zoals scholen, woningbouwcoöperaties, werkgevers, sportorganisaties en lokale overheden.

Terug naar de vraagstelling.

Welke veranderingen zijn vanuit het perspectief van een zorgaanbieder van belang bij de veranderingen in de relatie adviesvrager – adviesgever?

Enkele problemen

- De adviesorganen vertolken lang niet altijd de mening van het veld (zoals ik in mijn casus heb aangegeven).
- Grote versturende thema's worden niet altijd opgepakt (zie eigen voorbeelden).
- De adviezen dragen een te uniform karakter. Bij de advisering is een grotere variatie noodzakelijk om in te spelen op de lokale creativiteit en op differentiatie in het aanbod tussen instellingen en regio's.
- Zij maken onvoldoende gebruik van het innovatieve vermogen binnen de gezondheidszorg en het maatschappelijke veld.
- Het bieden van veiligheid bij grote veranderingstrajecten. Na afspraken over de koers is vaak meer ruimte nodig voor bijstellingen van oplossingen, maar ook een langere doorlooptijd over een kabinetsperiode heen.

De meest vergaande oplossing is alle *adviesorganen af te schaffen*.

Grote instellingen en brancheorganisaties kunnen zelf rechtstreeks overleggen met de overheid. Het veld en de overheid zullen dan hun eigen overlegcircuit gaan opzetten zoals dit ook was voor de jaren tachtig van de vorige eeuw. Veel concrete problemen kunnen hier besproken en opgelost worden.

Toch zie ik ook *nog alternatieve mogelijkheden* waarbij adviesorganen wel een rol spelen;

- I. Ik zie een rol bij *grote versturende thema's* waarbij veel gevestigde belangen en tradities in het geding zijn. Het veld zal deze niet makkelijk aanpakken. Er zijn maar weinig *Baronnen von Münchhausen* die zich aan hun eigen haren uit de problemen kunnen optrekken.
- II. Adviesorganen kunnen een rol spelen bij *het scouten van innovatief vermogen* in het veld en deze te betrekken bij hun advisering. Betrek gezondheidszorginstellingen of groepen van professionals die opvallen door hun innovatief vermogen. Maak daarbij bewust keuzes en zoek niet naar de grootste gemene deler. Brancheorganisaties blijven relevant, maar meer om draagvlak voor veranderingen te creëren dan deze zelf te initiëren. Een andere mogelijkheid hierbij is het opsporen van *lokale innovatieve allianties*. Het gaat hierbij om afspraken tussen zorginstellingen en gemeenten vaak in combinatie met maatschappelijke organisaties, maar ook in samenspraak met zorgverzekeraars.

- III. Een rol bij advisering over *lastige vraagstukken* waar iedereen tegen aanloopt.
Denk hierbij aan het probleem van de onverzekerden, kapitaallasten, arbeidsmarkt, de veranderende rol van professionals of een eigen recent voorbeeld van topklinische zorg in de ggz. Het veld kan hierbij zelf (mede)opdrachtgever zijn in afstemming met het ministerie.
- IV. Advisering over *ongewenste effecten* bij de invoering van grote veranderingstrajecten zoals invoering DBC, nieuwe wetgeving etc. Daarnaast ook letten op perfide ontwikkelingen die in de systemen sluipen. Zij kunnen vaak al jaren bestaan en de uitvoering van gewenst beleid verstoren. Denk hierbij aan ongewenste financiële impulsen maar ook aan niet voorziene effecten aan de vraagzijde van burgers.
- V. Een rol bij de *uitwerking van de strategische agenda van de overheid* samen met het veld.
Een minister die een richtinggevend beleidskader geeft. De Raad kan dan voorbeelden in de praktijk zoeken die hierbij aansluiten en een vertaalslag maken die zorgen voor een breder draagvlak. Neem als voorbeeld de brief van de minister van 5 april jongstleden. Het voordeel van een dergelijke weg is dat de minister en de politiek zich niet hoeven in te laten met een concrete vertaling. Dit geeft ruimte aan het veld om eigen wegen te zoeken om de beleidsintenties te realiseren.

Met deze vijf veranderingen heb ik ook bijgedragen aan een antwoord op vraag twee. Het bevorderen dat binnen de veranderende situatie voordelen worden gerealiseerd voor alle actoren en op vraag vier het vergroten van de doorwerking van adviezen aan de overheid.

Blijft over de vraag ‘Hoe kan de stelselverantwoordelijkheid van de overheid worden vormgegeven in deze veranderende context?’

Daarvoor is randvoorwaarde dat op mijn eerder genoemde drie vragen een antwoord gegeven wordt. De overheid kan dit alleen in dialoog met het veld zodat de grondslagen voor een gemeenschappelijke koers duidelijk zijn, de waardebeleving in de zorg een hernieuwde basis heeft gekregen en de eigen verantwoordelijkheid meer is ingevuld.

Ik zou als minister de RVZ onmiddellijk een opdracht geven om een voorstel te maken hoe zij deze problemen kan aanpakken

Dames en heren,

Ik heb u geen gemakkelijk verhaal voorgehouden. Dat zal u niet verbazen omdat een reuze tanker als de gezondheidszorg slechts met veel geduld in een nieuwe koers is te manoeuvreren.

Ik dank u voor u aandacht.

Inleiding drs. W.J. Deetman, burgemeester gemeente Den Haag

Samenvatting voordracht

De heer Deetman wijst op het verschil tussen adviesorganen en een bureau als de WRR: adviesorganen verzamelen kennis en dragen die uit, maar voegen daar tevens een advies aan toe. De verzamelde kennis en advies worden zorgvuldig gewikt en gewogen.

Volgens de heer Deetman heeft de overheid c.q. de samenleving behoefte aan de kennis die wordt vergaard bij adviesorganen. Weliswaar is veel kennis te vinden op het internet, maar dat is niet altijd eenvoudig vindbaar en wordt niet vergezeld met een helder advies. Een kennissamenleving heeft behoefte aan helder gerangschikte en gepresenteerde kennis. In dat opzicht kunnen we leren van het bedrijfsleven. Kennis kan kwaliteitsverhogend werken bijvoorbeeld door helderheid te scheppen over de verschillende onderdelen van een probleem: hoe complex is het?; is het oplosbaar? (sommige problemen zijn op dit moment niet oplosbaar); is een multidisciplinaire aanpak vereist voor de aanpak van een probleem? Welke dan?

Sinds ongeveer 1990 lijkt beleidsrelevante advisering minder in zwang onder noemer: “wat moeten we ermee”? Beleidsadvisering is zich meer op ad hoc onderwerpen gaan richten.

Het SG-rapport geeft hem aanleiding tot de volgende overwegingen:

- Er is niet veel nieuws onder de zon: 20 jaar geleden betoogde Tjeenk Willink, in het toenmalige kabinet Lubbers, min of meer hetzelfde als de SG'en nu. Begin jaren 90 deed ook een kamercommissie onderzoek naar de rol van adviesorganen.
Met betrekking tot de krimp en de groei van het aantal ambtenaren ziet hij een golfbeweging. Tijdens voornemens tot krimp wordt er altijd gekeken naar de adviesorganen. Die zijn daardoor in de afgelopen jaren regelmatig uitgedund. Wat is daarvan het effect op de uitoefening van hun taken? Met name beleidsadviezen lijken het kind van de rekening.
- Hij mist transparantie met betrekking tot kennisverspreiding;
- Voor departement en de minister kan (te) onafhankelijke advisering wellicht lastig zijn, maar een departement heeft niet alle wijsheid in pacht. Zorg dus voor een goede organisatie van de kennistoevering waardoor je de besluitvorming op meerdere bronnen kan baseren en niet alleen op de eigen ambtenaren. Met andere woorden: wed niet op één paard. Een dergelijke spreiding van macht en advisering past ook in een democratische samenleving met haar checks & balances.
- Interdisciplinair onderzoek binnen universiteiten blijkt succesvol, leer daarvan.
- Als je het debat goed organiseert ben je minder afhankelijk van langskomende hypes, al of niet gevoed door de media.

De heer Deetman wijst op het succes van het kenniscentrum grote steden (IZIS) dat door de gemeenten is ingesteld enige jaren geleden. Dit kenniscentrum boekt op diverse terreinen successen. Het heeft inmiddels een budget van 21 miljoen euro en verwerft zelfs in de EU aanzien met haar adviezen. De aanleiding tot oprichting vormde de wens tot onderzoek naar (onderbouwing van) veronderstellingen geuit door burgemeesters, gemeenteraden etc. Het is beleidsrelevant onderzoek.

IZIS is ook nodig omdat de gemeenten niet actief betrokken zijn bij landelijke adviesorganen, maar wel taken krijgen gedelegeerd vanuit de landelijke overheid. Daarbij hebben ze niet altijd het instrumentarium om hier op een juiste manier mee om te gaan. Anderzijds staan gemeenten niet te springen om betrokken te raken bij landelijke adviesorganen omdat zij waarschijnlijk dan moeten gaan bijdragen aan hun budget. Daar zitten ze niet op te wachten. Maar hij vindt, net als de heer Höp-pener, dat adviesorganen op basis van best practices binnen provincies en gemeenten zeer wel een bijdrage kunnen leveren aan versterking van lokaal en regionaal beleid.

Het advies in het SG-rapport tot concentratie steunt hij niet omdat daardoor de aandacht voor de nuance kan verminderen. En juist aan die nuance heeft de burger behoefte.

Inleiding dr. K. Putters, Erasmus Universiteit Rotterdam

U ziet hier een plaatje getekend op het laatste VNG-congres. De heren (tegenwoordig gelukkig ook dames) zitten om hun tafel, er worden grootse stelselveranderingen afgekondigd door de majesteit. Men schrikt even op, er verandert ook wel iets, maar men gaat ondertussen gewoon door op het pad dat men al bewandelde, binnen de instituties en de kokers. Het symboliseert de manier waarop we in Nederland met bestuurlijke veranderingen neigen om te gaan. Pretenties en praktijk liggen vaak ver uiteen. De historie van het adviesstelsel is een beetje vergelijkbaar, al zijn er in het advieslandschap ook echt wel dingen veranderd. Tegelijk kampen we nog steeds met soortgelijke problemen als jaren terug, zoals de vermeende beperkte flexibiliteit en intersectorale gerichtheid van het adviesstelsel. Analyses van Fortuyn, Raad op Maat, Andere Overheid over de noodzaak van meer flexibele en intersectorale advisering gelden nog steeds. De contouren van de huidige plannen stemmen mij nog weinig hoopvol. Niet omdat het niet nodig zou zijn om in het adviesstelsel veranderingen door te voeren, want dat is wel zo, en dat kan ook vergaande gevolgen voor bijvoorbeeld de RVZ hebben. Maar de koers met de adviesfunctie moet beter worden doordacht. Daarom 5 stellingen.

Stelling 1: Stop de overbodige discussie over bureaucratie, opdat voorkomen wordt dat de kritische massa uit het openbaar bestuur wordt weggesaneerd.

‘De wens om advies, ook goed advies, soms te negeren is alom aanwezig. Iedereen die druk aan het werk is, heeft de neiging om door te gaan met waar hij of zij mee bezig is. Dat geldt voor individuen en nog meer voor organisaties als geheel. Binnen de overheid zijn er bovendien verticale kokers: departementen hebben ieder hun eigen eilandje en werken veelal langs elkaar heen. Ook binnen departementen werken de verschillende lagen nogal eens los van elkaar, waardoor er horizontaal een scheiding ontstaat.’¹ Dit is een citaat van Pieter Winsemius uit 2003, waarin hij ongemerkt een scherpe probleemanalyse maakt rond het adviesstelsel. Staan de adviescolleges vooral ten dienste van de beleidsvorming en moeten zij met *bruikbare adviezen* komen die liggen in lijn van het bestaande beleid? Of vervullen zij de functie van tegenkracht en zijn de adviescolleges er juist om politiek en bestuur scherp te houden door alternatieve wegen te verkennen, ook als dat even helemaal niet uitkomt? Dus de *legitimatie* van beleid en bestuur.

In juni 2005 was de conclusie uit een symposium van de RVZ, ROB en RvS dat een zuiver functionele benadering van adviescolleges geen recht doet aan de functies die zij vervullen in het openbaar bestuur. De Vice-President van de Raad van State zei het als volgt: “De overheid moet oog hebben voor de onafhankelijke positie van de adviseurs en het belang van hun adviezen op waarde waarderden en daar serieus en goed beargumenteerd op ingaan, ook al komen haar die even niet uit”. Ik deel de mening

dat een sterke wetgever gebaat is bij soms lastige adviseurs. Dergelijke ‘countervailing powers’ vergroten de legitimiteit van beleid en bestuur. Daarom moeten adviesraden niet steeds in de hoek van de overbodige bureaucratie worden gezet, maar moeten we juist spreken over de randvoorwaarden die de beide functies van advisering borgen. Die randvoorwaarden zijn drieërlei: het samenspel, samenstel en de aansturing.

Stelling 2: Benut de Kaderwet beter door de inrichting van een effectiever en meer legitiem samenspel tussen adviseurs en opdrachtgevers.

Het samenspel tussen adviescolleges en opdrachtgevers is als bij een vliegtuig: er is een goede crew en piloot nodig, de beste materialen, een landingsbaan, communicatie met de luchtverkeersleiding, troepen die het vliegtuig ontvangen en begeleiden naar de plaats van bestemming, aansluiting voor de passagiers om hun reis te vervolgen. Adviesrapporten moeten ook landen, en dat kan beter en effectiever. Onderzoek van de Universiteit van Tilburg en Berenschot naar de doorwerking van adviezen in beleid en wetgeving, en naar het functioneren van adviescolleges, laat zien dat analyses in adviesrapporten vaak wel worden gedeeld, maar dat aanbevelingen niet of slechts deels overgenomen worden. De mogelijkheden van de Kaderwet zijn namelijk deels onbenut gebleven. Bijvoorbeeld:

- er is nauwelijks samenwerking tussen raden;
- er komen weinig aanvragen van parlement;

er is een onduidelijke vraagformulering door departementen; de kabinetsreacties zijn vaak weinig zeggend en worden niet besproken in het parlement.

De oorzaken hiervan zijn ook divers:

1. Verschillende verwachtingen: van beleidsrelevant en outputgericht tot de behoefte aan kritische massa en legitimiteit.
2. Departementen vinden adviescolleges lastig en belastend.
3. Parlement wil countervailing power, maar doet er nauwelijks iets mee!
4. Effecten soms pas jaren later, dat proces wordt slecht gemanaged.
5. Colleges bewegen niet altijd mee op relevante politieke en beleidscycli.
6. De relatie naar uitvoeringsvraagstukken wordt te beperkt meegenomen.

Dat raakt nog een ander element van beleidsadvisering, namelijk de mate waarin zij onafhankelijk kan en moet zijn.

Stelling 3: Vergroot de professionaliteit van advisering door méér betrokkenheid bij complexe vraagstukken en uitvoeringskwesaties.

Juist in de betrokkenheid bij de uitvoering moeten adviescolleges hun onafhankelijkheid bewijzen. Zowel de Algemene Rekenkamer (ARK), als Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Raad van State (RvS) en Ombudsman wijzen erop dat de legitimiteit van het bestuur juist wordt bedreigd door onuitvoerbaarheid van beleid.

De Kaderwet kan ook uit dit oogpunt beter worden benut door een effectiever samenspel met stakeholders. Enkele opties:

1. Een actiever Parlement dat de beleidsadvisering als wezenlijk instrument voor haar richtinggevende rol in de samenleving beschouwt.
2. Een ander benoemingenbeleid, reken af met de politieke benoemingen: het gaat om gezag en deskundigheid in wetenschap, beleid én uitvoering.
3. Meer betrokkenheid van uitvoerders bij de totstandkoming van werkprogramma's en betere vraagformulering door departementen.
4. Meer variëteit in adviesproducten.
5. Verruiming van aantal brievenbussen: niet enkel nationale overheid; steeds meer gaat het om lokale en maatschappelijke organisaties.
6. Meer nadruk op nazorg, adviezen kennen namelijk een lange incubatietijd. Soms is het tij ineens gunstig om een advies alsnog te realiseren.

Met andere woorden, effectiever en meer bij de uitvoering betrokken samenspel. Dat brengt ons vervolgens bij de structuur van het stelsel.

Stelling 4: Maatschappelijke vraagstukken vragen om meer variëteit en flexibiliteit in het adviesstelsel terwijl de logica van de bureaucratie en de politiek tot het tegendeel neigt.

Ondanks het pleidooi voor beter samenspel, blijft de vraag relevant of het stelsel voldoende is ingericht om die slag te maken. De omgeving van beleid en bestuur wordt steeds ingewikkelder en de vraagstukken steeds meer verknoot. Adviescolleges moeten daar met enige flexibiliteit op kunnen reageren. Het blijkt echter lastig om tot effectieve samenwerking over de sectorale kokers heen te komen en in te spelen op nieuwe adviesbehoeften. Er is variatie nodig in de opzet en samenstelling van adviescolleges, gekoppeld aan die vraagstukken. Daarom hebben wij een viertal denkmodellen geschetst die ik kort langsloop.

We onderscheiden enerzijds *de beleidsinhoudelijke dimensie* van de vraagstukken die bediend moeten worden, waarbij te variëren valt tussen de meer specialistische advisering en de meer generalistische en integrale advisering. Anderzijds is er de *organisatorische dimensie*, waarbij te variëren valt tussen vaste en flexibele organisatievormen. Vier denkmodellen:

Het *huidige stelsel* met vaste colleges en raadsleden op specifieke beleidsgebieden. Het voordeel is het behoud van collectief, sectoraal geheugen. Ze moeten in staat geacht worden tot countervailing power. Een *nadeel* is de relatieve inflexibiliteit, de ontwikkeling van stokpaardjes binnen colleges en geringe doorstroming vanuit staven en colleges naar andere beleidsterreinen.

Het *clustermodel* kent continuïteit door het voortbestaan van enkele vaste adviescolleges op clusters van beleidsterreinen (zoals zorg en zekerheid; mobiliteit, wonen en ruimte; veiligheid), maar is ook in staat meer flexibel in te spelen op intersectorale adviesvragen. Kennis en kunde kan worden gebundeld. Tevens kan personeel gemakkelijker doorstromen. Een *nadeel* kan zijn dat zeer sector specifieke kennis ondergesneeuwd raakt in meer integrale afwegingen.

Het *netwerkmodel* kent geen vaste raden en colleges, maar flexibele pools van deskundigen. Zij worden al naar gelang het vraagstuk bijeengebracht in ad hoc adviescommissies. Het *voordeel* is optimale flexibiliteit en aanpassingsvermogen richting specialistische vraagstukken. *Nadeel* is dat er minder snel een consistente advieslijn wordt uitgedacht over vraagstukken, adviezen en jaren heen.

Tenslotte het *satellietmodel*, met als voorbeeld de Gezondheidsraad. Een vaste kern van raadsleden en een flexibele pool van raadsleden waar commissies uit worden samengesteld. De kernraad borgt het integrale karakter van advisering met behoud van specialistische kennis. De voordelen zijn flexibiliteit en een brede pool van kennis en deskundigheid. *Nadeel* kan zijn dat redeneerlijnen over meerdere adviezen heen lastig tot stand komen.

Er is niet één volmaakt model, een combinatie ligt voor de hand. De keuze voor een structuur zou vooral ingegeven moeten worden door een gedegen analyse van de vraagstukken waarvoor de publieke sector zich ziet gesteld. Die analyse leidt tot variatie, in plaats van de neiging van politiek en bestuur om juist te rationaliseren, samen te voegen en centraal aan te sturen. Over die aansturing gaat mijn laatste stelling.

Stelling 5: WRR en CPB zijn niet een surrogaat voor een effectief en legitiem adviesstelsel. Samenvoegen met deze instituten leidt eerder tot verstarring dan tot flexibilisering.

Eigenaarschap en opdrachtgeverschap moeten allereerst gescheiden worden. Het *eigenaarschap* van het adviesstelsel zou naar mijn opvatting ondergebracht kunnen worden bij het ministerie van Algemene Zaken, zodat van daaruit op intersectorale en samenhangende wijze aan een adviesopdracht kan worden gewerkt. Dit kan in samenspraak met de betrokken departementen, die in onderlinge afstemming het *opdrachtgeverschap* kunnen invullen. Maar ook gemeenten, parlement of anderen zouden opdrachtgever kunnen zijn. Belangrijk bijeffect is dat raadsleden en staven niet langer op de payroll van departementen staan en onbedoeld aan departementsgebonden afwegingen met betrekking tot bezuinigingen onderworpen worden. Ze kunnen bovendien sneller tot onderlinge uitwisseling en samenwerking worden aangestuurd.

Natuurlijk kan de WRR daarbij een rol spelen, zoals de SG'en en het kabinet lijken te menen. De WRR kan echter nooit een surrogaat voor het adviesstelsel zijn. Het is anders van karakter, om nog maar te zwijgen over de planbureaus die zich wellicht meer op advisering zijn gaan toeleggen maar daarmee dus van hun oorspronkelijke taken zijn weggezongen, of de SER die meer op draagvlak dan deskundigheid is gericht. De kracht van de Kaderwet Adviescolleges is de betrokkenheid bij beleidsvelden, de sectorspecifieke kennis. De WRR zal dus ook opnieuw kamers en raden gaan inrichten en het risico van bureaucrativering en wielen opnieuw uitvinden is levensgroot. Alliantievorming met de planbureaus of andere onderzoeksinstituten biedt meer kansen op een effectiever en legitiem adviesstelsel. Maar belangrijker is eerst na te denken over de organisatie-modellen die passen bij de vraagstukken waar we voor staan.

Ter afsluiting. Wie een goed functionerend adviesstelsel wenst, met bruikbare adviezen voor beleid, en tegelijk een kritische massa binnen de kennisinfrastructuur van het openbaar bestuur, moet niet omwille van de overbodige bureaucratie wegsaneren met het risico van uiteindelijk meer bureaucratie. We moeten maatschappelijke vraagstukken serieus nemen en daarom het adviesstelsel uit een combinatie van vaste en flexibele colleges laten bestaan, veel energie steken in een effectiever en meer legitiem samenspel met een grotere groep stakeholders, en de aansturing niet wegzetten bij planbureaus, WRR of Sociaal-Economische Raad (SER), maar als vitaal instrument voor integrale beleidsvorming van en voor politiek en bestuur beschouwen.

Noot

1. Citaat van Pieter Winsemius, Over de relatie tussen adviesraden en departementen, 2003.

Bijdragen aan beleid of tegenspel bieden?



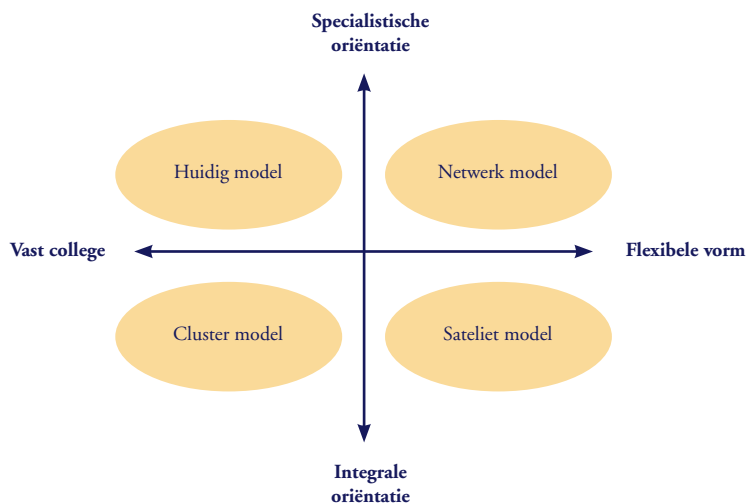
Dr. Kim Putters
22 mei 2007, Den Haag



Samenspel: tussen advies, beleid en uitvoering

| Dilemma's | | |
|-----------------|---|--|
| Samenstelling | Onafhankelijk - kennis en ervaring | Doorwerking (mate en soort) - instrumenteel - conceptueel - statigisch |
| Taakopvatting | Countervailing power - 'Dienstbare vorm' | |
| Proceskenmerken | Afstand - abijheid | |
| Adviesproduct | Conceptueel - Instrumenteel | |
| Nazorg | Publicatie/presentatie advies - Natraject | |

Opties voor ander samenstel van adviseurs



De Toekomst van de adviesfuncties: 5 stellingen

1. Stop de 'overbodige bureaucratie-discussie', opdat voorkomen wordt dat de kritische massa uit het openbaar bestuur wordt weggesaneerd.
2. Benut de Kaderwet beter door de inrichting van effectiever en meer legitiem samenspel tussen adviseurs & opdrachtgevers.
3. Versterk professionaliteit door meer betrokkenheid bij de complexe uitvoering (ook in benoemingenbeleid, adressering van adviezen en betrekken stakeholders).
4. Maatschappelijke vraagstukken vragen om variëteit en flexibiliteit in het adviesstelsel, terwijl de logica van de politiek en de bureaucratie tot het tegendeel neigen.
5. WRR en CPB zijn geen surrogaat voor adviesstelsel. Samenvoeging leidt dan tot een flexibele kennisinfrastructuur die advisering doorgeleid naar beleid.

Inleiding drs. G.H.O. van Maanen, secretaris-generaal VWS

Samenvatting voordracht

De overheid kan niet zonder een kennis- en adviesstelsel. Kennis is van groot belang in de beleidscyclus. Voorbeeld: in zijn periode bij Verkeer en Waterstaat werkte het departement aan een nota 'mobiliteit'. Er werd daarvoor onderzoek gedaan naar het opvoeren van het aantal auto's per kilometer snelweg, bijvoorbeeld door het introduceren van kleinere auto's. Gedragsonderzoek bij het Sociaal Cultureel Planbureau toonde aan dat burgers steeds grotere auto's kochten, met steeds meer voorzieningen, omdat zij de auto beschouwen als het verlengde van de eigen huiskamer.

De heer Van Maanen pleit daarom voor een gedegen probleemanalyse voordat de daadwerkelijke advisering ter hand wordt genomen. Neem dan in die probleemanalyse meerdere invalshoeken in beschouwing. In het verlengde daarvan is Verkeer en Waterstaat gestart met een 'kennisinstituut mobiliteit'. Dit moet de gewenste diepgang brengen in de discussies over dit onderwerp, hetgeen nodig is voor de beleidscyclus. Hij is voorstander van voldoende onafhankelijkheid bij adviesorganen. Het beleid komt tot stand via het departement; kritiek van adviesorganen daarop is toegestaan. Als beleid in uitvoering wordt genomen, kunnen adviesorganen zich concentreren op de evaluatie van de effecten. De vraag is hoeveel advies een departement aan kan. Sinds ongeveer 2 jaar wordt steeds nadrukkelijker de vraag gesteld of er teveel beleid is. Beleidsambtenaren zijn ook teveel bezig met reageren op beleidsadviezen. De heer Van Maanen is daarom voorstander van departementale kenniskamers. Doel daarvan is de ambtelijke top en de advieswereld beter te laten overleggen over onderwerpen als: wat is de strategische agenda van departement en advieswereld? Zo'n kenniskamer kan functioneren als een marktplaats voor advisering.

Met betrekking tot het SG-rapport licht hij het volgende toe: kritiek op de ambtenarij is er altijd geweest, maar die was de afgelopen jaren feller dan hij zich kan herinneren over lange tijd. In diezelfde periode kwamen de politieke partijen met voorstellen voor 30 tot 50% reductie met betrekking tot het aantal ambtenaren. De SG'en zijn vervolgens hierover in gesprek gegaan. Zij steunden het voornemen tot ontkooking, meer flexibiliteit en meer programmatisch werken. In het verlengde daarvan hebben zij het initiatief genomen zelf een aanbod te formuleren met betrekking tot de voorgenomen reductie van het aantal ambtenaren.

Reeds eerder noemde de heer Van Maanen de wens vanuit de samenwerking tot minder beleid. Dit heeft consequenties voor de adviesorganen. Daarnaast leeft een brede wens tot betere samenwerking tussen de adviesorganen zodat er meer integraal gewerkt kan worden. Hij wijst op het succes van het 'IJsselmeerplan'. Binnen Verkeer en Waterstaat was in dat traject alles gericht op integrale advisering. Iedere partij was betrokken

en iedereen toonde zich dan ook tevreden bij de presentatie van het plan. Bovendien kon het direct in uitvoering worden genomen door de brede steun. Jammer dat de pers er weinig aandacht aan besteedde, juist omdat het door iedereen gedragen werd.

Met betrekking tot flexibilisering is hij voorstander van het model van de Gezondheidsraad. Daarnaast zou hij het toejuichen als ambtenaren bijvoorbeeld een jaar bij een adviesorgaan zouden gaan werken, al is het maar om een goed rapport te leren schrijven. Hij is voorstander van een onafhankelijk geluid vanuit de adviesorganen, maar 'luis in de pels' acht hij minder gewenst. De luisfunctie kan prima worden vervuld door hoogleraren die vrij kritiek kunnen uiten op de plannen van een minister.

4 Reacties op vragen en stellingen ‘Adviseren aan de overheid van de toekomst’

Inleiding en samenvatting

De enquête is gestuurd aan alle genodigden voor de invitational conference ‘Adviseren aan de overheid van de toekomst’. Dertig enquêtes zijn ingevuld en geretourneerd. Vanwege de beperkte aantallen zijn de percentages indicatief. Immers, één respondent vertegenwoordigt 3% van de totale respons. Toch komt er uit sommige vragen een min of meer eenduidig beeld naar voren. De opmerking die de respondenten bij alle vragen en stellingen maken zorgen voor de nuance.

Decentralisatie onderdeel van een slingerbeweging of een trend die doorzet?
Twee van de drie respondenten verwachten dat decentralisatie doorzet. Verschillende respondenten nuanceren de stelling door te wijzen op verantwoordelijkheden die bij de Rijksoverheid blijven. De mate waarin decentralisatie doorzet hangt mede af van de wijze waarop de bal decentraal wordt opgepakt. Er is geen relatie tussen de achtergrond/functie van de respondent en diens antwoord.

Leidt verschuiving van verantwoordelijkheden tot verschuiving in de adressering?

De respondenten reageren verdeeld op de vraag of de verschuiving van verantwoordelijkheden moet leiden tot een verschuiving van de adressering van adviezen. De helft van de respondenten is het eens met de stelling, de helft oneens. Deze laatste groep geeft vaak als reden dat de bewaking van het publieke belang, ondanks decentralisatie, een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid blijft. Ook respondenten die het eens zijn met de stelling benoemen, ondanks mogelijke verbreding van de adressering, VWS als primaire adressant.

Ook over de vraag of anderen dan de Rijksoverheid advies mogen vragen aan adviesraden zijn de meningen verdeeld. Een kleine meerderheid vindt van wel. Wel moeten heldere criteria worden opgesteld op basis waarvan wordt beoordeeld of op de adviesvraag wordt ingegaan.

Moet de rol van een adviesraad verschuiven van adviseur naar kennismakelaar?

Opnieuw zijn de respondenten verdeeld. Diegenen die het met de stelling oneens zijn wijzen op andere partijen die deze taak (kunnen) vervullen, inclusief de departementen zelf. Ondanks de centrale rol die adviesraden bekleden in de kennisinfrastructuur blijft advies hun belangrijkste taak. Ook een aantal respondenten dat het wel eens is met de stelling geeft dit aan.

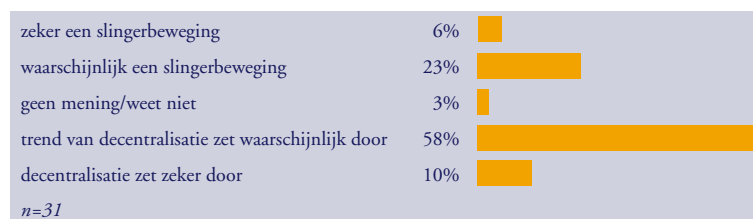
Moet het werkprogramma in samenspraak met het veld worden opgesteld?
 Bijna negen van de tien respondenten vinden dat het werkprogramma van adviesraden in samenspraak tussen de verschillende stakeholders moet worden opgesteld. Verschillende respondenten geven hierbij wel aan dat dit niet impliceert dat het opdrachtgeverschap verschuift.

Meer intersectorale advisering?

Negen van de tien respondenten vinden het een goed idee als adviesraden een deel van hun tijd en energie steken in intersectorale advisering. Wel nuanceren verschillende respondenten hun antwoord door te wijzen op de noodzakelijke sectorale koppeling tussen departement en adviesraad. Met andere woorden: adviesraden moeten wel meer aandacht geven aan intersectorale/interdepartementale advisering, maar de adviesrelatie met het 'eigen departement' (c.q. de 'eigen' bewindspersoon) blijft dominant.

1. **We constateren een tweetal (verticale) decentralisaties.**
 - a. **een functionele, waarin verantwoordelijkheden verschuiven van de rijksoverheid naar marktpartijen (bijvoorbeeld verzekeraars)**
 - b. **verantwoordelijkheden verschuiven van de Rijksoverheid naar lokale overheden (bijvoorbeeld gemeenten)**

Vraag: Is dit een slingerbeweging of is dit een trend die doorzet (mogelijk nog versterkt)?



Twee van de drie respondenten (68%) verwachten dat de trend van decentralisatie doorzet. Hierbij worden door de respondenten de volgende toelichtingen gegeven:

- Alhoewel privatisering en decentralisering ook risico's inhouden, is de overtuiging dat een centrale maakbare samenleving niet het gewenste resultaat oplevert. De overheid zal het wel willen waarborgen voor kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.
- Gevolg van individualisatie, verdwijnen van traditionele nationale 'constituencies'.
- Een maatschappelijke trend die doorzet, tenzij marktpartijen hun verantwoordelijkheid niet nakomen, dan slinger terug...
- Eenmaal aan de markt (en, minder sterk, aan gemeenten) overgedragen is lastig terug te draaien.
- Er zal een herstel moeten komen van vertrouwen in de publieke functie. Dit begint lokaal.

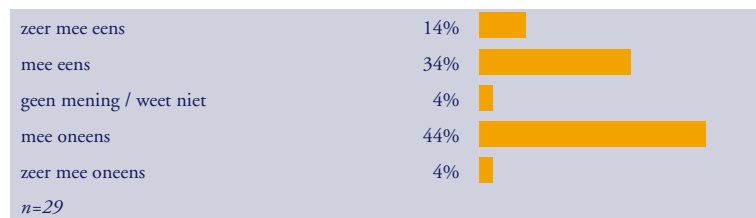
- Onomkeerbaar, zolang geen ernstige incidenten. Tempo wisselend, afhankelijk van politieke wind.
- Ja, zet door, maar er zullen altijd centrale taken op dit terrein blijven. Ministeriële verantwoordelijkheid blijft voor de gezondheidszorg in tact.
- Je ziet tegengestelde bewegingen: decentralisatie maar ook centralisatie (bijvoorbeeld politie). Of het helemaal een slingerbeweging is weet ik niet; Europa, en verplaatsing naar het Europese niveau zal ook weer voor een eigen dynamiek zorgen.

Een kleiner aantal respondenten (28%) ziet echter de huidige trend als onderdeel van een slingerbeweging. Hier worden de volgende toelichtingen op gegeven:

- De verantwoordelijkheid van het Rijk voor publieke taken maakt dat er ook altijd weer een slinger teruggaat. Wel zal decentralisatie doorzetten, maar dus niet zonder centrale bemoeienis.
- Slinger gaat terug als decentralen niet in staat blijken om 'de oplossing' te leveren.
- Patiënten en zorgaanbieders zullen elkaar gaan opzoeken en een nieuwe combinatie vormen.
- Gezondheid zal in sturing een publiek belang blijven.
- Zoals zoveel een slingerbeweging is.
- Met betrekking tot de markt: trend zet zeker door, maar met betrekking tot de publieke gezondheidszorg: versterking centrale sturing.
- Hangt van onderwerpen af. Sommige zaken blijven toenemend decentraal, andere zullen weer centraal komen.

2. In de functionele decentralisatie zien we verantwoordelijkheden voor het borgen van het publieke belang verschuiven van de overheid naar marktpartijen. De adviesorganen adviseren van huis uit aan de Rijksoverheid altijd met dit publieke belang als 'leitmotiv'.

Stelling: De verschuiving van verantwoordelijkheden impliceert ook een verschuiving van adressering van de advisering.



Het aantal respondenten dat het (zeer) eens is met de stelling is even groot als het aantal respondenten dat het (zeer) oneens is.

Respondenten die het oneens zijn met de stelling (48%) geven als toelichting:

- Verantwoordelijkheid voor het publieke belang verschuift niet naar partijen.
- De functionele decentralisatie zal altijd slechts gedeeltelijk blijven. Belangrijke hoofdverantwoordelijkheid voor toegankelijkheid en overall kwaliteit blijft bij overheid.
- Advisering bereikt over het hoofd van de overheid ongetwijfeld andere partijen. Het leitmotiv is publiek belang en op dat onderwerp is de overheid de eerste adressant, via welke andere stakeholders worden aangesproken/betrokken.
- Publieke belang verdient altijd goede borging. Marktpartijen hebben countervailing power nodig, die geeft een goed geadviseerde overheid.
- Ik betwijfel of marktpartijen wel op dergelijke adviezen zitten te wachten.
- Overheid moet blijven waken voor publiek belang, ook als zij meer over laat aan marktpartijen.
- Nu gebruiken de niet-overheidsinstellingen de adviezen van de adviesorganen van de overheid ook al als toetssteen voor hun opstelling. Wel moet het taalgebruik meer worden afgestemd op nieuwe 'gebruikers'.
- Overheid blijft eindverantwoordelijkheid houden.
- Marktpartijen kunnen beter hun eigen advisering organiseren.
- De borging van het publieke belang blijft bij de overheid bijvoorbeeld via wetgeving (bijvoorbeeld acceptatieplicht, breed pakket).
- De overheid houdt behoefte aan eigen adviseurs die zich niet mee laten voeren door het bredere domein.

Respondenten die het eens zijn met de stelling (48%) geven als toelichting:

- Deels blijft advisering aan het Rijk cruciaal (met name gericht op kaderstelling), maar deels zijn adressanten gemeenten en veldpartijen.
- Mee eens, voor zover het uitgangspunt van de advisering het publieke belang blijft.
- Advisering heeft tot doel het totale systeem te helpen en kan dus op alle niveaus insteken.
- Verschuiving ja, maar dat betekent niet dat de minister van VWS straks geen geadresseerde meer zou zijn. Hij blijft de primaire geadresseerde c.q. opdrachtgever voor de RVZ.

Vraag: Welke consequenties heeft de verschuiving van verantwoordelijkheden voor het opdrachtgeverschap? Met andere woorden, is het wenselijk dat ook anderen advies kunnen vragen aan adviesraden?

Een kleine meerderheid van de respondenten (56%) is van mening dat ook anderen advies moeten kunnen vragen aan adviesraden. Antwoorden met een overwegend instemmend karakter zijn:

- Ja, ik acht het wenselijk dat zorgverzekeraars en gemeenten ook advies aan de RVZ kunnen vragen op het terrein van hun verantwoordelijkheden.
- Ja, beter benutten gegevensbronnen. Voor adviesraden prima om uit 'eigen koker' te stappen. Externe financieringsbronnen.
- Ja, bestuur is overvol, niet alleen bij ministeries en Tweede Kamer.
- Het kan voorkomen dat marktpartijen advies vragen aan adviesraden (voor zover die er nog zijn) voor zover het gaat om een publiek belang. Wellicht tegen betaling.
- Ja.
- Ja, mits een en ander goed gekanaliseerd gebeurt.
- Ja!
- Ik denk dat je het niet moet uitsluiten. Wel goed nadenken over de condities waaronder men adviezen kan vragen.
- Mijns inziens zou dat moeten kunnen, mits gewaarborgd en de adviesraad op transparante wijze verantwoording aflegt.
- Ja, dat zou moeten. Advisering moet rekening houden met en inspelen op de belangen van relevante marktpartijen.
- Het gevaar is dat de RVZ het zoveelste adviesbureau wordt. RVZ zou wel ruimte moeten krijgen om ook naar anderen te adviseren, maar dan wel als kenniscentrum.
- Natuurlijk kan dat! Mits de raden zich onafhankelijk opstellen en zij een meerwaarde bieden. Het is aan de opdrachtgevers om dat te beoordelen.
- Ja, gemeenten of patiëntenverenigingen bijvoorbeeld. Wel criteria opstellen voor beoordeling van relevantie, urgentie, (wat) kan aanvrager betalen voor de aanvraag, etc.
- Ja, maar voorsnog wel 'door tussenkomst van' minister VWS. Bovendien: hier zal een toetsing moeten plaatsvinden op algemeen belang (zijnde het adviesdoel van de RVZ).
- Ja, maar de overheid zou als uiteindelijk opdrachtgever niet uit beeld moeten geraken.

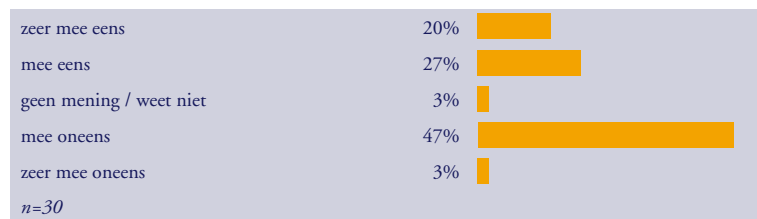
Respondenten die niet van mening zijn dat anderen adviezen kunnen vragen aan de adviesraden (44%) antwoorden:

- Neen, versnippering van aandacht dreigt.
- Onwenselijk.
- Nee, partijen in het veld (moeten) zorgen voor hun eigen advisering en dat kan ook.
- Nee, marktpartijen zitten daar niet op te wachten.

- Overheid die opdracht geeft verstaat zich bij het formuleren van haar opdracht met andere maatschappelijke actoren.
- Adviesraden moeten publieke functie houden. Dus: wel Parlement, geen marktpartijen.
- Neen, daar bellen ze maar een adviesbureau voor.
- Neen: blijft rol voor de overheid: wel partijen laten participeren.
- Nee, dan moet je de markt op gaan. Je kunt niet van twee wallen eten.
- Onafhankelijkheid van adviesorganen is een groot goed. Adviesopdrachten in opdracht van derden kan deze onafhankelijkheid onder druk zetten, in het bijzonder als er een directe relatie tussen advies en betaling ontstaat.
- Veld wel meer betrekken: structureel bij totstandkoming werkprogramma, startconferentie bij start nieuw advies, consultaties in adviestraject (zoals nu) en systematische aanpak van landing advies in samenwerking met het veld. Echter geen opdrachtgeverschap vanuit het veld.

3. Op veel plaatsen wordt wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke kennis gegenereerd. Deze wordt diffuus op beleidsmakers afgevuurd.

Stelling: adviesraden zouden hier een integrerende, synthetiserende en autoriserende rol moeten spelen. De rol van adviesraden moet dus verschuiven van adviseur (een van de vele), naar onafhankelijke en onverdachte kennismakelaar.



De helft van de respondenten (50%) is het oneens met de stelling. Als toelichting schrijven zij:

- Beleidsmaker moeten hun opdrachten beter coördineren zodat ze niet omkomen in de kennis en adviezen. Ik veronderstel dat adviesraden nu al wetenschap en maatschappelijke kennis met elkaar verweven.
- Er zijn genoeg publieke kennisinstituten die deze taak op zich hebben genomen.
- Kennis synthetiseren is één van de voorbereidingen op adviseren. Juist de stap naar gedegen advies is de meerwaarde.
- Moet departement zelf verzorgen
- Noodzakelijke kennis is tegenwoordig vrij gemakkelijk toegankelijk.
- Het gaat om uitzonderlijk goede adviezen en niet om een 'kennisverwijsfunctie'.

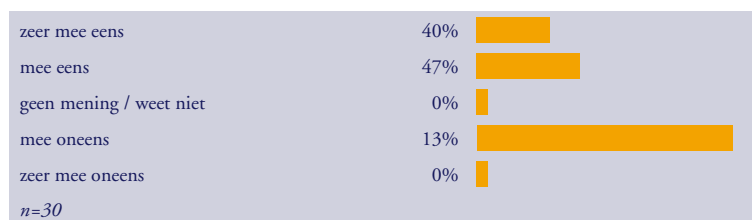
- Adviesraden zouden juist ook kun eigen verantwoordelijkheid en agendering moeten nemen en hebben. Beleidsmakers kunnen ook zelf kaf van het koren scheiden.
- Mijns inziens beide rollen vervullen en expliciteren. ‘Stand van zaken’ kan input zijn voor verschillende partijen. Wellicht stand van zaken invullen als structurele functie/rol. Advies op programmatische basis.
- Je kunt beide rollen tegelijk spelen, maar de hoofdrol blijft toch de onafhankelijke deskundige advisering. Wel zijn de adviescolleges een belangrijke schakel in de kennisinfrastructuur.
- Advisering gaat over specifieke onderwerpen. De functie van kennismakelaar heeft iets permanents in zich. Voor de specifieke onderwerpen gaan de adviesraden natuurlijk al synthetiserend te werk.
- Kennismakelaars moeten op een andere plaats zitten. Gewoon bij de overheid zelf.
- Mee oneens voor wetenschappelijke kennis. De Gezondheidsraad doet dat al voor wetenschap en verbindt aan zijn analyses en conclusies ook vaak een advies. Ook een dergelijk advies kan onafhankelijk en onverdacht zijn. Voor ‘beleids’kennis kan RVZ een soortgelijke rol vervullen, maar dan moet de samenstelling van de Raad veranderen.
- Adviezen op drie niveaus (1: technisch/specialistisch voorbeeld: CBG, 2: inhoudelijk/breed voorbeeld RVZ, 3: advies op basis van overleg voorbeeld: SER) niet verwarren.
- Kennisinstituten moeten kennismakelaar zijn. Adviesraden moeten de kennis wegen op beleidsimplicaties.
- Wat mij betreft hoogstens binnen de kaders die opdrachtgever en opdrachtnemer af zouden spreken als ‘core business’.

Respondenten die de verschuiving in rol van adviseur naar kennismakelaar wel zien (47%) merken hierbij op:

- Lijkt me een goede overlevingsstrategie.
- Goede richting. Met name oplossend worden, niet allen maar ‘advies’.
- Het is wel kennis + integratie, synthese + interpretatie, duiding. Het woord makelaar pakt dat stuk niet.
- Verspilling energie/kosten besparen. Synergie creëren
- Mijns inziens zou het èn èn moeten zijn. Efficiënt gebruik maken van informatie als ‘land’.
- Een ‘makelaar’ die deze informatie wel verrijkt met zijn ideeën.
- Adviesraden hebben goede contacten met de belangrijke kennisgeneratoren alsook kennis van het op de juiste wijze verwoorden van kennis alsook het doorgeleiden naar de beleidsmakers die er mee verder kunnen.
- Ik ben hier voorzichtig. Een adviesraad kan hier een rol spelen. Maar het is niet zo dat de adviestaak wordt ingeruild voor die van ‘kennismakelaar’.
- Dit zou een aanvullende taak kunnen zijn. Overigens kunnen adviesraden ook een rol spelen bij evaluatie van beleid.

4. Het verschuiven van verantwoordelijkheden en taken (bijvoorbeeld WMO verschuift naar gemeenten), ontslaat de Rijksoverheid niet van zijn verantwoordelijkheid bij de borging van het publiek belang. Steeds meer verantwoordelijkheden zijn dus gedeeld.

Stelling: Het werkprogramma van adviesraden moet in samenspraak tussen de (meerdere) stakeholders worden opgesteld.



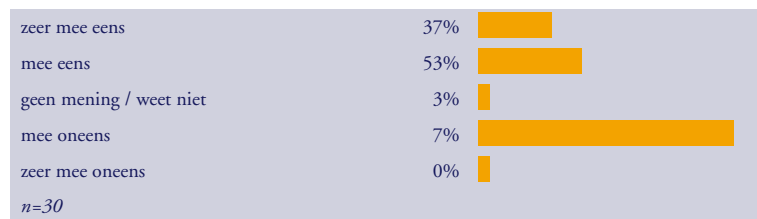
Een overgrote meerderheid van de respondenten (87%) is het eens met de stelling. Als toelichting wordt geschreven:

- Maar pas op dat dit niet leidt tot vermenging overleg (tussen ministeries en stakeholders) en advies.
- Opdrachtgeverschap blijft echter bij departement liggen.
- Dit past immers in de lijn dat er ook decentrale opdrachtgevers kunnen zijn.
- Op die wijze houd je goed voeling met de issues die werkelijk spelen.
- Het goed luisteren naar andere partijen richt de procedure van adviesaanvragen op reële behoeften. Dit is het voortraject. Voor het natraject is in deze aanpak een breder draagvlak voor de uitvoering gewenst.
- Spreekt min of meer voor zich.
- Betere samenwerking bewerkstelligen, benutten gegevens, betrekken meerdere gezichtspunten, draagvlak bij activiteit adviesraden.
- Structurele opdracht: stand van zaken op verschillende deelterreinen met bepaalde frequentie, programma voor advisering met stakeholders vanuit publiek belang.
- Bezwaar is dat de stakeholders met heel veel partijen moeten praten. Daar zou coördinatie nuttig zijn.
- Bijvoorbeeld gemeenten worstelen allemaal met de rol die zij moeten en kunnen spelen rond welzijn en gezondheid van hun burgers. Een advies over publiek-private samenwerking op gemeentelijk niveau kan voor alle betrokkenen een steun zijn (ook voor landelijk niveau).
- Minister VWS blijft verantwoordelijk, maar 'in samenspraak met' is de juiste formule. Dus: veld erbij betrekken.
- Adviseren is vooral een kwestie van het voeren van een dialoog.
- Veld betrekken bij opstellen werkprogramma.

De respondenten die het met de stelling oneens zijn (13%) geven als toelichting:

- 'Moeten' gaat te ver. Wel 'kan'. De overheid zou wel gek zijn als zij zich niet door strategische stakeholders zou laten inspireren om tot goede vraagstelling te komen.
- Zie ook opmerking over 'counterveiling power' bij vraag 2. Hoewel ik me wel advisering naar meerdere publieke stakeholders kan voorstellen.
- Wel een consultatie van partijen, maar als de overheid financiert bepaalt die ook de agenda.

5. Stelling: Een-op-een koppeling tussen adviseur en departement is gedateerd. Intersectorale advisering heeft de toekomst. Adviesraden moeten derhalve een deel van hun tijd en energie steken in intersectorale advisering.



Negen van de tien respondenten (90%) zijn het eens met de stelling. Als toelichting wordt geschreven:

- Ik neem aan dat met intersectoraal ook interdepartementaal, interfunctioneel en interregionaal wordt bedoeld.
- Ja, verkrijg je positie als adviesraad door je relevantie, niet je belang.
- Maar departement/bewindspersoon blijft belangrijkste afnemer.
- Caveat: adviesraden moeten niet proberen de rol van de Tweede Kamer over te nemen!
- Burger-/patiëntperspectief is integraler en intersectoraler dan departement/adviesraad.
- Maar dan moet er wel een kader zijn waarbinnen afstemming kan plaatsvinden.
- Interdepartementaal.
- Als departementen zelf deze handschoen niet blijken te kunnen oppakken, zijn adviesraden goede katalysatoren om dit proces op gang te krijgen.
- Veel problemen bevinden zich op de raakvlakken. Dus hier zeker naar kijken.
- Zo zie je bijvoorbeeld veel samenhang tussen als parallellen met zorg, sociale zekerheid, wonen, etc. Het is essentieel dat integraal wordt gekeken. Ook het zorgveld maakt inmiddels deze integratie.
- Veel maatschappelijke vraagstukken hebben een intersectoraal karakter. Adviesraden kunnen helpen de kokers te doorbreken, al

blijven er sectorspecifieke issues die geen intersectorale benadering behoeven.

- Voor zover de adviesraden in de huidige vorm blijven bestaan.
- Wel advisering intersectoraal, stand van zaken sectoraal.
- Strategische adviezen van importantie bestrijken vaan meerdere terreinen.
- De verkokering voorbij = zelf meerwaarde!
- Goede zorg gebeurt steeds vaker in multidisciplinaire teams waarbinnen schotten zijn of worden geslecht. Dit verdient en vereist navolging op departementaal niveau.
- Primaire koppeling moet blijven: adviseur – departement. Daarnaast is er de intersectorale advisering. Die zal nooit het sectorale geheel kunnen vervangen.
- Ik denk niet dat één op één koppeling gedateerd is, ik denk wel dat de echte vernieuwing vooral mogelijk is tussen sectoren.
- Dit kan ook aanvullend zijn op de huidige activiteiten.
- Er kan wel meer worden samengewerkt rond algemene thema's, maar sectorale inbedding in principe zo houden: RVZ moet georiënteerd blijven op de zorgsector.

Bijlagen

Bijlage 1

Achtergrond en opzet invitational conference

Bezinning op adviesrelatie

In de gangbare adviesrelatie staat de opdrachtgever - opdrachtnemer centraal. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport inventariseert belangrijke onderwerpen en vraagt advies aan één of meer kennisleveranciers. Deze adviseren de minister (het departement) over het onderwerp. Na het advies en de standpuntbepaling daarop door het kabinet, wordt beleid geformuleerd en uitgevoerd. Over dit beleid en de resultaten daarvan wordt verantwoording afgelegd in de Kamer.

Binnen het ministerie van VWS is een zogenaamde Kenniskamer gestart: een serieuze poging tot coördinatie van de diverse kennisorganisaties zoals RIVM, SCP, Gezondheidsraad en RVZ onder leiding van het ministerie.

Door decentralisatie van verantwoordelijkheden en het toenemen van markwerking (dat wil zeggen een andere balans tussen individueel en collectief) komt 'het veld' steeds nadrukkelijker in beeld als derde actor in het speelveld. Het voornemen van het nieuwe kabinet om meer samen te werken met decentrale overheden, allerhande maatschappelijke organisaties, etc. zal deze trend versterken. Het recente rapport van de gezamenlijke secretarissen-generaal over aanpassingen van het adviesstelsel zet vanuit een andere kant extra druk op de ketel.

Voor een effectief overheidsbeleid zal het veld vaker worden betrokken bij ontwikkeling en uitvoering van beleid. Voor adviesorganen betekent dit dat naast het primaire doel - beleidsadvisering richting politiek en departement - het informeren en betrekken van het veld aan belang wint. Ook kan de advisering zich deels op het veld gaan richten, in de vorm van aanbevelingen en/of nazorg. De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) constateerde deze verschuiving reeds in de eigen evaluatie. De adviezen met de grootste doorwerking blijken juist die adviezen waarbij het veld actief is betrokken bij de totstandkoming en deze heeft opgepakt.

Adviseren aan de overheid van de toekomst

De RVZ organiseert een invitational conference over de vraag hoe beleids- en adviesorganen in de zorg kunnen inspelen op de komst van 'het veld' als een nieuwe actor in de adviesrelatie.

Doel van de invitational conference is aanbevelingen te formuleren op vragen als:

- Wat betekenen de geschetste veranderingen voor de huidige advies- en opdrachtrelatie?
- (Hoe) kunnen binnen de veranderende situatie voordelen worden gerealiseerd voor alle actoren?

- Hoe kan de stelselverantwoordelijkheid van de overheid worden vormgegeven in deze veranderende context?
- Hoe kan de doorwerking van adviezen aan de overheid worden vergroot?

Daarbij kan het 4 x A model van de Kenniskamer als leidraad worden gehanteerd:

- **Articuleren:** is VWS de enige die de onderwerpen inventariseert? Welke nieuwe kanalen zijn er om belangrijke maatschappelijke opgaven in beeld te brengen?
- **Agenderen:** wie worden op welke wijze betrokken bij de keuze van adviesonderwerpen?
- **Adresseren:** wie is/zijn de geadresseerde(n) van adviezen?
- **Actief delen:** hoe kan de verworven kennis actief en effectief worden verspreid binnen en buiten de overheid?

Hebben we dit ook niet in kleur?

In schema



Onderwerpen en sprekers

De nieuwe secretaris-generaal van VWS, de heer drs. G.H.O. van Maanen, en de heer Rien Meijerink, voorzitter van de RVZ bespreken de veranderingen en de voorliggende vragen vanuit het oogpunt van de adviesvragende en adviesgevende. Daarna behandelen vooraanstaande sprekers uit het veld, waaronder de heer mr. R. van Boxtel, voorzitter Raad van Bestuur Menzis en de heer A.P.J. Höppener, voorzitter Raad van Bestuur Altrecht, de veranderingen in de relatie adviesvrager – adviesgever aan de hand van een specifieke casus.

Mevrouw mr. W. Sorgdrager is bereid gevonden als dagvoorzitter te fungeren. Zij heeft ervaring als ontvanger van adviezen (als minister) en als adviesgever (als voormalig voorzitter van de Raad voor Cultuur, als voormalig interim-voorzitter van het College voor de Beroepen en Opleidingen in de Gezondheidszorg, CBOG) en als lid van de Raad van State.

Bijlage 2

Programma invitational conference

- 13.30 Opening en welkomstwoord**
Rien Meijerink, voorzitter RVZ
- 13.40 Introductie door dagvoorzitter**
Winnie Sorgdrager, lid Raad van State
- 13.45 1e spreker**
Roger van Boxtel, voorzitter RvB Menzis
- 14.00 2e spreker**
Armand Höppener, voorzitter RvB Stichting Altrecht
- 14.15 3e spreker**
Wim Deetman, burgemeester gemeente Den Haag
- 14.30 Pauze**
- 15.15 Reacties**
*Kim Putters, Erasmus Universiteit/lid Eerste Kamer
(als wetenschapper)*
- 15.30** *Geert van Maanen, secretaris-generaal VWS
(als opdrachtgever)*
- 15.45 Discussie**
- 16.40 Formuleren conclusies door de dagvoorzitter**
- 17.00 Afsluiting**
Rien Meijerink, voorzitter RVZ
- 17.05 Borrel**

Bijlage 3

Deelnemerslijst

| <i>Naam</i> | <i>Organisatie</i> |
|--|---|
| Mevrouw drs. I. van Bennekom-Stompedissel, MHA | Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie |
| De heer dr. R.V. Bijl | Sociaal en Cultureel Planbureau |
| Mevrouw mr. A. van Blerck-Woerdman | Raad voor de Volksgezondheid en Zorg |
| De heer dr. A. Boer | College voor zorgverzekeringen |
| Mevrouw A. Bögels | GGD Nederland, vereniging voor GGD'en |
| Mevrouw drs. M. Bolle | Raad voor de Volksgezondheid en Zorg |
| De heer mr. H. Bosma | Raad voor de Volksgezondheid en Zorg |
| De heer mr. R.H.L.M.van Boxtel | Menzis Zorg en Inkomen |
| De heer mr. C.J.M. Breed | Raad voor het openbaar bestuur/ Raad voor de financiële verhoudingen |
| De heer prof. dr. F.C. Breedveld | Leids Universitair Medisch Centrum |
| De heer prof. dr. H.A. Büller | Erasmus MC |
| De heer ir. J.I.M. de Goeij | Ministerie van VWS |
| De heer drs. W.J. Deetman | Gemeente Den Haag |
| De heer drs. D.C. Duchateau, MBA | LSJ Medisch Projectbureau |
| Mevrouw drs. A.Ch. van Es | GGZ Nederland |
| De heer mr. dr. R.J. de Folter | Amphia Ziekenhuis |
| De heer prof. dr. W.N.J. Groot | Raad voor de Volksgezondheid en Zorg |
| De heer dr. P.C. Hermans | College voor zorgverzekeringen |
| De heer drs. M.W.L. Hoppenbrouwer | Zorgverzekeraars Nederland |

| | |
|---|---|
| De heer drs. A.P.J. Höppener, psychiater | Stichting Altrecht ggz |
| Mevrouw dr. ir. P.P.C.W. Huijbregts | College voor de Beroepen en Opleidingen in de Gezondheids- zorg |
| De heer B. Huizing | Menzis |
| De heer drs. P.P.T. Jeurissen | Raad voor de Volksgezondheid en Zorg |
| Mevrouw J.M.G. Lanphen, huisarts | Raad voor de Volksgezondheid en Zorg |
| De heer dr. J.F.F. Lekkerkerker | College ter Beoordeling van Geneesmiddelen |
| De heer drs. G.H.O. van Maanen | Ministerie van VWS |
| De heer prof. dr. J.P. Mackenbach | Raad voor de Volksgezondheid en Zorg |
| De heer prof. drs. M.H. Meijerink | Raad voor de Volksgezondheid en Zorg |
| De heer dr. H.L.G.R. Nies | Vilans |
| De heer drs. H.G. Ouwerkerk | Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland |
| De heer dr. K. Putters | Erasmus Universiteit Rotterdam, IBMG |
| Mevrouw drs. M.E. Rompa | Actiz |
| De heer drs. R.L.J.M. Scheerder | College bouw zorginstellingen |
| De heer prof. dr. A.F.A.M. Schobben | College Beoordeling Geneesmid- delen |
| De heer L.J. Schmit Jongbloed, arts, MBA | LSJ Medisch Projectbureau |
| De heer drs. M. Sluiter | Prismant |
| Mevrouw mr. W. Sorgdrager | Raad van State |
| De heer drs. L.J. Stokx | Rijksinstituut voor Volksgezond- heid en Milieu |
| Mevrouw dr. A.J. Struijs | Raad voor de Volksgezondheid en Zorg |
| De heer prof. dr. M.J.W. van Twist | Radboud Universiteit Nijmegen |

Bijdragen aan beleid of tegenspel bieden? Modaliteiten voor een vernieuwd adviesstelsel'

KIM PUTTERS

MARK VAN TWIST

Dr. K. Putters is bestuurskundige bij het instituut Beleid en Management Gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van de Eerste Kamer. Prof. dr. M.J.W. van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

1 Inleiding

Staan de adviescolleges vooral ten dienste van de beleidsvorming en moeten zij met bruikbare adviezen komen die in lijn liggen van het bestaand beleid? Of vervullen zij de functie van tegenkracht en zijn de adviescolleges er juist om politiek en bestuur scherp te houden door alternatieve wegen te verkennen, ook als dat even helemaal niet uitkomt? Eigenlijk willen we van allebei een beetje, maar dan is de vraag hoe dat zo is vorm te geven dat het past bij de verwachtingen die de samenleving heeft van de overheid vandaag de dag. Het college van Secretarissen-Generaal heeft tijdens de recente kabinetsformatie in navolging van aanzetten van de ministers De Graaf en Pechtold een plan gelanceerd om het adviesstelsel ingrijpend te wijzigen. De plannen zijn mede ingegeven door de ambitie van het nieuwe kabinet om het aantal ambtenaren in de Rijksdienst ingrijpend te reduceren. De SG's presenteren een adviesstructuur waarbij de SER en de WRR een spelfunctie krijgen en andere adviescolleges daarbij worden ondergebracht of opgeheven. Is dat zinvol en voor welk probleem is het eigenlijk de oplossing?

De hierboven beschreven benaderingen van beleidsadvisering dienen als complementair te worden beschouwd, omdat het gezamenlijke belang van adviescolleges, bestuurders en politici is om effectieve, maar soms ook grensverleggende en vernieuwende bijdragen te leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Enerzijds bespreken we daarom de functionaliteit van advisering voor bestuurders en politici, dus het 'nut' dat zij er van hebben en hoe dat versterkt kan worden. Anderzijds richten we ons op de bijdrage van het adviesstelsel aan de legitimiteit en herkenbaarheid van het openbaar bestuur,

•• 11 ••

bijvoorbeeld door het ventileren van soms kritische, maar deskundige tegengeluiden. Oftewel, de adviescolleges in de functie van *countervailing power*. Belangrijker dan het presenteren van een nieuwe adviesstructuur is het antwoord op de vraag onder welke randvoorwaarden het mogelijk is om die beide functies van het adviesstelsel tegelijkertijd te dienen.

2 Dominantie van het functionele perspectief

De Nederlandse overheid laat zich op tal van manieren adviseren over politieke en maatschappelijke vraagstukken. Naast de adviesbureaus, planbureaus en onderzoeksinstituten beschikt de overheid over wettelijk ingestelde adviescolleges. Deze onder de zogenaamde Kaderwet Adviescolleges vallende adviseurs hebben een wat andersoortige positie in het advieslandschap: zij hebben de wettelijke taak om het openbaar bestuur te voorzien van kritische, onafhankelijke en deskundige adviezen op tal van terreinen. Daarmee is hun opdracht vooral om de overheid scherp te houden, nieuwe visies aan te dragen, discussies aan te jagen en 'bedrijfsblindheid' te voorkomen. Tegelijkertijd voeden ze de overheid met actuele kennis vanuit verschillende disciplines (Bal, Bijker & Hendriks, 2002; Hoppe & Halffman, 2004).

Het adviesstelsel staat van tijd tot tijd op de agenda en is verschillende malen van opzet gewijzigd. Het aantal adviescolleges is in de voorbije periode bijvoorbeeld sterk verminderd en er heeft een ontvlechting plaatsgevonden tussen beleidsadvisering enerzijds en anderzijds belangenbehartiging door in de adviesraden vertegenwoordigde sectorale veldpartijen (Ministerie van BZK, 2001). Met enige regelmaat wordt er evenwel ook nu nog discussie gevoerd over het nut van de beleidsadvisering in de politieke arena. Vragen die in deze discussie worden opgeworpen zijn: Hebben we als overheid de huidige adviescolleges eigenlijk wel nodig? Is de overheid vanuit zichzelf niet mans genoeg om scherp te blijven? Leveren de adviesrapporten niet teveel nieuwe vragen voor beleidsontwikkeling op, terwijl veel meer aandacht nodig is voor de uitvoering van beleid? Veroorzaken de rapporten, en de verplichte reacties daarop van de regering, niet teveel vertraging in beleidsprocessen? Dat die vragen steeds weer opkomen is verklaarbaar, want enerzijds is er in het huidige tijdgewricht steeds meer behoefte aan doordachte adviezen op strategisch en technisch vlak die beleid en bestuur ondersteunen bij het aanpakken van complexe vraagstukken. Anderzijds is ook de druk steeds groter om op een sobere en verantwoorde wijze publieke middelen voor onderzoek en advies in te zetten.

Recent is voorgesteld om de RAWOO, een belangrijke sectorale adviesraad op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, op te heffen en hetzelfde gebeurde rond de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. De belangrijkste argumenten zijn de noodzaak om de bureaucratie terug te dringen, sober met publieke middelen om te gaan en het 'woud' van adviseurs te verkleinen. Dat geldt opnieuw ook voor de rapportage van het College van SG's, waarin vooral soberheid, efficiëntie en flexibiliteit benadrukt worden. Al deze voornemens zijn nog niet geëffectueerd, maar de conclusie is wel dat de adviesraden vooral beoordeeld worden in termen van de bruikbaarheid van hun bijdrage aan bestaand beleid, en veel minder als 'luis in de pels' en countervailing power.

3 Doorwerking van beleidsadvisering

Van groot belang voor de beoordeling van het huidige adviesstelsel (en het ontwikkelen van voorstellen voor de aanpassing hiervan) is de mate waarin doorwerking plaatsvindt van de adviezen in beleid en wetgeving (Putters e.a., 2004; Bekkers e.a., 2004). Bij een *smalle* invulling van het begrip doorwerking, gaat het om de beïnvloeding die zich afspeelt in de relatie tussen adviescolleges en opdrachtgevers, dat wil zeggen in de verhouding met de regering en/of het parlement. Een dergelijke vorm van doorwerking kan blijken uit het aantal en de aard van de verwijzingen naar een adviesrapport in beleidsnota's, visies en handelingen van het parlement. Dat sluit aan bij het idee van de bruikbaarheid van adviezen die hier als de functionele benadering wordt aangeduid.

Doorwerking kan echter ook *breder* worden gezien, bijvoorbeeld door óók te kijken naar media-aandacht, gebruik in de wetenschap en in het onderwijs. Een advies kan een aanjager van maatschappelijk debat zijn, onafhankelijk van de reactie van de minister. Het kan ook zo zijn dat lagere overheden of uitvoeringsorganisaties concreet gebruik maken van aanbevelingen of inzichten uit adviezen van de adviescolleges, zonder dat het ministerie al op een advies heeft gereageerd.

De bredere benadering van doorwerking sluit aan bij het belang van de functie van adviescolleges als 'countervailing power' die uiteindelijk (juist door de ruimte voor het kritische tegengeluid) bijdraagt aan de legitimiteit van politiek en bestuur. Een te ver doorgevoerde functionalistische benadering van doorwerking doet geen recht aan de publieke effecten die het gevolg (kunnen) zijn van uitgebrachte adviezen en de invloed die publieke discussies (kunnen) hebben op

de aandacht van het ministerie voor de inhoud van een advies. Door druk vanuit andere partijen kan een advies alsnog, zelfs in versterkte mate, doordringen binnen de arena van de beleidsmakers.

Om doorwerking te optimaliseren is het naar ons idee noodzakelijk een adviesstelsel in te richten dat kan meebewegen en zich waar nodig snel kan aanpassen aan nieuwe omstandigheden. Een belangrijke constatering op basis van eerder onderzoek (Putters e.a., 2004) is de toegenomen behoefte aan intersectorale beleidsadvisering: veel van de adviescolleges zijn, net als hun opdrachtgevende departementen, binnen de kokers georganiseerd. Als het gaat om veiligheid, vergrijzing of innovatie dan is alliantievorming en samenwerking echter niet enkel nuttig maar zelfs noodzakelijk. Daarnaast blijven er vraagstukken die een specifiek sectoraal karakter hebben, zoals advisering over het toelaten van vaccins door de Gezondheidsraad. Overigens komt ook de afstand tussen advies/onderzoek, beleid en uitvoering steeds prangender tevoorschijn. Uitvoerders en burgers ervaren andere problemen dan beleidsmakers en bestuurders. Het perspectief van burgers en uitvoerders is beperkt in de adviescolleges vertegenwoordigd, net als het internationale en het Europese perspectief (Tjeenk Willink, 2004; Schulz, Van Twist & Geveke, 2006).

- 14 -

4 Modaliteiten voor een vernieuwd adviesstelsel

Deze constatering leidt tot de conclusie dat een contingente benadering van veranderingen in het adviesstelsel nodig is. Dit betekent dat een adviesstelsel zich moet kunnen aanpassen aan de omgeving waarin de vraagstukken spelen (Van Twist, 2005). Het gaat uiteindelijk om de wisselwerking tussen onderzoek, advies en beleid (Weiss, 1986). Er is dus variatie nodig in de opzet en samenstelling van adviescolleges, hetgeen gekoppeld moet worden aan het type vraagstukken dat aan de orde is. Een contingente benadering vraagt om 'meebewegen' op organisatorisch en beleidsinhoudelijk gebied. Vanuit die benadering kunnen twee dimensies worden onderscheiden waarop het adviesstelsel kan variëren. Enerzijds de *organisatorische dimensie*, tot uitdrukking komend in een vaste/stabiele dan wel flexibele organisatie van het adviesstelsel, waarmee is in te spelen op sectoroverschrijdende of juist sectorspecifieke adviesbehoeften. Anderzijds is er de *beleidsinhoudelijke dimensie* waarop te variëren valt tussen de meer specialistische advisering aan de ene kant en de meer generalistische en integrale advisering aan de andere kant. Dit leidt gecombineerd tot vier denk-

modellen voor de inrichting van het adviesstelsel (Putters, Van Twist, Van Dijk & Schultz, 2007):

| | Vaste organisatie | Flexibele organisatie |
|----------------------------|-------------------|-----------------------|
| Specialistische benadering | Huidige stelsel | Netwerkmodel |
| Integrale benadering | Clustermodel | Satellietmodel |

Het huidige stelsel

Het model in het eerste kwadrant is uiterst stabiel qua organisatie en vaak specialistisch op inhoudelijk gebied. Wij positioneren in dit kwadrant het huidige adviesstelsel, dat veelal is gebaseerd op vaste colleges met een vast aantal raadsleden dat op een specifiek beleidsgebied adviezen uitbrengt. Het voordeel van dit model is het behoud van collectief, sectoraal geheugen, hetgeen door personele wisselingen op departementen een niet onbelangrijke waarde vertegenwoordigt. Daarnaast zijn dergelijke adviescolleges in staat om *checks and balances* duurzaam vorm te geven en op te bouwen. Ze moeten daardoor in staat geacht worden tot krachtig tegenspel in de richting van het beleid en het bestuur, onder meer door ongevraagde advisering. Een nadeel van dit model is de relatieve inflexibiliteit, de ontwikkeling van stokpaardjes van afzonderlijke colleges en de geringe doorstroming vanuit staven en colleges naar andere beleidsterreinen.

-- 15 --

Het clustermodel

Het model in het tweede kwadrant noemen we het clustermodel. Dit model kent een hoge mate van continuïteit door het voortbestaan van enkele vaste adviescolleges op clusters van beleidsterreinen, maar is door de clustering in staat meer flexibel in te spelen op veranderende, meer intersectorale en integrale adviesvragen. Een aantal grote clusters van beleidsdomeinen (zoals zorg en zekerheid; mobiliteit, wonen en ruimte; veiligheid) kan worden benoemd, waarop vaste raden met verschillende deskundigen worden ingesteld. Kennis en kunde vanuit de verschillende staven en colleges kan hierbinnen worden gebundeld en behouden blijven. Tevens kan de doorstroming van personeel bevorderd worden. Een nadeel van de clustering van adviescolleges en staven kan zijn dat het belang van zeer sectorspecifieke kennis ondergesneeuwd raakt in meer integrale afwegingen. De aandacht voor afzonderlijke aspecten van beleid kan dus verminderen.

Het netwerkmodel

In het derde kwadrant plaatsen we het netwerkmodel. Het netwerkmodel is zeer flexibel omdat men in dit model niet overgaat tot het benoemen van vaste raden en colleges, maar wordt gewerkt met flexibele pools van deskundigen. Deze deskundigen zijn ieder voor zich specialist op hun eigen terrein en worden – al naar gelang het vraagstuk – bijeengebracht in ad hoc adviescommissies om inzichten en oplossingen te vergaren. Het grote voordeel is de optimale flexibiliteit en het aanpassingsvermogen richting vraagstukken vanuit de omgeving. Het nadeel is dat er geen consistente en duurzame advieslijn wordt uitgedacht over vraagstukken en adviezen heen. Vaste adviescolleges ontwikkelen vaak wel een dergelijke ‘rode draad’.

Het satellietmodel

Tenslotte plaatsen we in het vierde kwadrant nog het zogenaamde satellietmodel, met als bekend voorbeeld de Gezondheidsraad. Deze bestaat uit een kleine vaste kern van raadsleden en een grote flexibele pool van raadsleden (vaak enkele honderden) waar incidenteel of met enige regelmaat adviescommissies uit worden samengesteld. De kernraad stuurt het geheel aan en is verantwoordelijk voor de coördinatie van de advisering. Daardoor is het mogelijk om het integrale karakter van advisering te bevorderen en tegelijk specialistische kennis te benutten. Het model is minder flexibel dan het netwerkmodel maar flexibeler dan het huidige stelsel en het clustermodel. Het satellietmodel heeft dan wel de voordelen van flexibiliteit en de beschikbaarheid van een brede pool van kennis en deskundigheid, maar strategische vraagstukken lenen zich vaak meer voor het ontwikkelen van consistente redenerlijnen over meerdere adviezen heen. In een vast college kunnen die lijnen worden doordacht en kan consistentie in advisering richting de departementen worden bevorderd.

5 Verbreding van de discussie over het adviesstelsel is nodig

Elk model biedt aangrijpingspunten om te werken aan versterking van het nut van adviescolleges en de bruikbaarheid van hun adviezen. Juist in dat licht is het noodzakelijk niet alleen te kijken naar de inrichting van het stelsel maar zeker ook naar de aansturing ervan. Daar zouden de SG's zich veel aan gelegen moeten laten liggen. Een belangrijk probleem is namelijk gelegen in de vraagformulering en het gebruik dat van adviezen wordt gemaakt door departementen. Om dat te versterken zou het eigenaarschap van het adviesstelsel bij het ministerie van Algemene Zaken kunnen liggen, met de WRR in een coördinerende rol,

zodat afstemming tussen adviesvragen en onderwerpen vanzelfsprekender wordt. Belangrijk bijeffect hiervan is dat de raadsleden en staven niet langer op de 'payroll' van individuele departementen staan en onbedoeld aan departementsgebonden afwegingen met betrekking tot bezuinigingen onderworpen worden. De discussie moet niet enkel over de adviesstructuur gaan, maar meer nog over zaken zoals:

- Pooling van staven en raadsleden;
- Rijksbrede functieroulatie;
- Scheiden van opdrachtgeverschap en eigenaarschap;
- Verscherping van de vraagarticulatie;
- Ruimte scheppen voor tussentijdse en ad hoc producten;
- Betrokkenheid van burgers en veld bij totstandkoming van het werkprogramma;
- Versterking van *checks and balances*;
- Meer aandacht voor de uitvoering van beleid en voor de Europese context.

-- 17 --

Naast meer aandacht voor het uiteindelijke samenspel tussen adviescolleges en opdrachtgevers moet de bredere discussie gaan over de relaties tussen de vele adviseurs, planbureaus, onderzoeksinstituten en universiteiten. De informatieconcurrentie is vaak groot. Dat is deels onvermijdelijk, want in een complexe samenleving spelen ingewikkelde problemen die vanuit verschillende invalshoeken belicht moeten worden. Er bestaan echter vele mogelijkheden voor samenwerking. Aan departementszijde verdient het aanbeveling om meer doorzicht vragen te formuleren die zijn afgestemd met aanpalende departementen. Op basis daarvan kunnen de colleges gericht samenwerking zoeken met andere colleges en instituten. Verbreding van de discussie naar de informatieinfrastructuur in het publieke domein leidt tot betere voorstellen voor het optimaliseren van zowel de doorwerking van informatie in beleid, als de legitimatie van beleid.

6 Slot: pennywise poundfoolish ...

In de actuele discussie over het adviesstelsel bestaat het risico dat de neiging ontstaat om veel aandacht te schenken aan de structuur van het adviesstelsel en aan vormen van samenwerking. De argumenten zijn nu en in het verleden steeds: doelmatigheid, kostenbeheersing en kwaliteit van besluitvorming. Wij concluderen dat veel meer aandacht nodig is voor het proces van adviseren en het spel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Cruciaal is dat de adviseur

niet té dicht op de opdrachtgever zit, zodat de onafhankelijkheid van de advisering in gevaar komt. Tegelijk moet de adviseur zich ook niet van de opdrachtgever vervreemden, anders zullen adviezen weinig meerwaarde voor beleid genereren. Welke structuur ook wordt gekozen, het fundamentele probleem lijkt veel meer inhoudelijk van aard: wat voor adviesvragen wil de politiek-ambtelijke top beantwoord zien; wat zijn de informatiebehoeften en hoe de informatiestromen aan elkaar te koppelen? Er lijkt met andere woorden behoefte aan een nieuwe balans tussen de functies van de beleidsadvisering en een daarbij passende roluitoefening.

Cruciaal bij de zoektocht naar die balans is om niet 'pennywise poundfoolish' te zijn. Het voorstel van het college van SG's kan daartoe leiden als een te beperkte, smalle interpretatie van doorwerking en nut van de beleidsadvisering wordt gehanteerd. Onder druk van de bezuinigingen op het ambtenarenapparaat is dat niet ondenkbaar. Het overwaarden van de probleemoplossende functie van beleidsgerichte adviezen draagt namelijk het risico in zich dat de meer agenderende (toekomstgerichte) en countervailing power functies worden ondergewaardeerd, terwijl de relevante spelers allen (in het door ons verrichte onderzoek) aangeven juist die functie ook van belang te vinden voor de legitimiteit van publieke beleidsvorming. Zo niet, dan dreigt het 'u vraagt, wij draaien...' te gaan overheersen. Voorkomen moet worden dat de overheid haar eigen tegenspraak wegsaneert, met een erosie van het strategisch en kritisch denken als gevolg. Dat leidt tot verschraling van het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur verdient een adviesstelsel dat binnen de bredere kennisinfrastructuur van de overheid zowel kan bijdragen aan beleid als tegenspel kan bieden. Dat versterkt niet alleen de effectiviteit van het openbaar bestuur, maar ook de zo noodzakelijke legitimiteit.

Literatuur

- Bal, R., W.E. Bijker, R. Hendriks, *Paradox van wetenschappelijk gezag: over de maatschappelijke invloed van adviezen van de Gezondheidsraad*, Alphen aan den Rijn, 2002.
- Bekkers, V.J.J.M., H.J.M. Fenger, V.M.F. Homburg & K.Putters, *Doorwerking van strategische beleidsadviezing*, Erasmus Universiteit Rotterdam/Universiteit van Tilburg, 2004.
- Hoppe, R. & W. Halffman, Wetenschappelijke beleidsadviezing in Nederland: trends en ontwikkelingen, in: *Beleidswetenschap*, 2004, nr. 1, p. 31-61.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De Staat van Advies (Eerste verslag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet adviescolleges in de praktijk (1997-2000))*, Den Haag, 2001.
- Putters, K., M.J.W. van Twist, W.B.H.J. van de Donk, P.H.A. Frissen, *Spelen met doorwerking: over de werking en doorwerking van de adviezen van de adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur*, Tilburg/Utrecht, Universiteit van Tilburg/Betenschot, 2004.
- Putters, K., M.J.W. van Twist, P.M. van Dijk & M.C.S. Schulz, *Bijdragen aan beleid of tegenspel bieden? Over nut en noodzaak van adviescolleges in het openbaar bestuur (te verschijnen)*.
- Regeerakkoord 2007-2011 *Samen werken, samen leven*, Den Haag, 2007 (met daarbij het addendum van het College van Secretarissen-Generaal).
- Schulz, M.C.S., M.J.W. van Twist & H. Geveke, *Besturen in commissie. Een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*, Den Haag, 2006.
- Tjeenk Willink, H.D., *Algemene beschouwing*, in: Raad van State, *Jaarverslag 2003*, Den Haag, 2004, p. 13-35.
- Twist, M.J.W. van, *De relatie tussen adviesraden en departementen: management van verwachtingen*, in: ROB/RVZ, *Adviseren aan een andere overheid*, conferentie RVZ/ROB, Den Haag, 2005.
- Weiss, C., *Research and policy making: a limited partnership*, in: F. Heller (ed.), *The use and abuse of social science*, London, 1986.

•• 19 ••

Noot

- 1 Dit artikel is mede gebaseerd op het binnenkort te verschijnen boek *Bijdragen aan beleid of tegenspel bieden?* van Kim Putters, Mark van Twist, Petra van Dijk en Martin Schulz.

Dit artikel is overgenomen uit *Bestuurswetenschappen*, jaargang 61, nummer 2. *Bestuurswetenschappen* is een uitgave van Sdu Uitgevers te Den Haag, www.sdu.nl

Overzicht publicaties RVZ

De adviezen zijn te bestellen en/of te downloaden op de website van de RVZ (www.rvz.net). Tevens kunt u de adviezen per mail aanvragen bij de RVZ (mail@rvz.net).

De publicaties van het Centrum voor Ethiek en Gezondheid zijn te bestellen bij het CEG per mail info@ceg.nl

Adviezen en achtergrondstudies

- 07/04 Rechtvaardige en duurzame zorg
- 07/03 Vertrouwen in de arts: achtergrondstudies
(achtergrondstudie bij het advies Vertrouwen in de arts)
- 07/02 Vertrouwen in de arts
- 07/01 Briefadvies De strategische beleidsagenda zorg 2007-2010
- 06/12 De patiënt beter aan zet met een Zorgconsumentenwet?
- 06/11 Publieke gezondheid: achtergrondstudies
(achtergrondstudie bij advies Publieke gezondheid)
- 06/10 Publieke gezondheid
- 06/09 Arbeidsmarkt en zorgvraag: achtergrondstudies
(achtergrondstudie bij het advies Arbeidsmarkt en zorgvraag)
- 06/08 Arbeidsmarkt en zorgvraag
- 06/07 Zicht op zinnige en duurzame zorg (achtergrondstudie bij
het advies Zinnige en duurzame zorg)
- 06/06 Zinnige en duurzame zorg
- 06/04 Strategisch vastgoedbeheer in de zorgsector: economische
en juridische aspecten (achtergrondstudie bij het advies
Management van vastgoed in de zorgsector)
- 06/03 Dossier management van vastgoed in de zorgsector
(achtergrondstudie bij het advies Management van vastgoed
in de zorgsector)
- 06/02 Management van vastgoed in de zorgsector
- 06/01 Briefadvies Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg
- 05/15 Mensen met een beperking in Nederland: de AWBZ in
perspectief
- 05/14 De AWBZ internationaal bekeken: langdurige zorg in het
buitenland (achtergrondstudie bij het advies Mensen met
een beperking in Nederland: de AWBZ in perspectief)
- 05/13 Informele zorg: het aandeel van mantelzorgers en vrijwill-
ligers in de langdurige zorg (achtergrondstudie bij het advies
Mensen met een beperking in Nederland: de AWBZ in
perspectief)
- 05/12 Achtergronden voor internationale vergelijkingen van lang-
durige zorg (achtergrondstudie bij het advies Mensen met
een beperking in Nederland: de AWBZ in perspectief)

| | |
|--------|--|
| 05/11 | Blijvende zorg: economische aspecten van langdurige ouderenzorg (achtergrondstudie bij het advies Mensen met een beperking in Nederland: de AWBZ in perspectief) |
| 05/07 | Medische diagnose: achtergrondstudies (achtergrondstudie bij het advies Medische diagnose: kiezen voor deskundigheid) |
| 05/06 | Medische diagnose: kiezen voor deskundigheid |
| 05/05 | Weten wat we doen: verspreiding van innovaties in de zorg (achtergrondstudie bij het advies Van weten naar doen) |
| 05/04 | Van weten naar doen |
| 05/03 | Briefadvies Standaardisering Elektronisch Patiënten Dossier |
| 05/02 | De WMO in internationaal perspectief (achtergrondstudie bij briefadvies WMO) |
| 05/01 | Briefadvies Wet Maatschappelijke Ondersteuning |
| 04/09 | De GHORdiaanse knoop doorgehakt (gezamenlijk advies met de Raad voor het openbaar bestuur) |
| 04/08 | Gepaste zorg |
| 04/07 | Met het oog op gepaste zorg (achtergrondstudie bij het advies Gepaste zorg) |
| 04/06 | De invloed van de consument op het gebruik van zorg (achtergrondstudie bij het advies Gepaste zorg) |
| 04/04 | De Staat van het Stelsel: achtergrondstudies |
| 04/03 | Verantwoordingsprocessen in de zorg op basis van de balanced scorecard (achtergrondstudie bij het advies De Staat van het Stelsel) |
| 04/02 | Indicatoren in een zelfsturend systeem, prestatie-informatie voor systeem, toezicht, beleid en kwaliteit (achtergrondstudie bij het advies De Staat van het Stelsel) |
| 04/01E | The state of the system (Engelse vertaling van het advies De Staat van het stelsel) |
| 04/01 | De Staat van het Stelsel |
| 03/15 | Acute zorg (achtergrondstudie) |
| 03/14 | Acute zorg |
| 03/13 | Gemeente en zorg (achtergrondstudie) |
| 03/12 | Gemeente en zorg |
| 03/10 | Kiezen in de gezondheidszorg (achtergrondstudie bij het advies Marktconcentraties in de ziekenhuiszorg) |
| 03/09 | Marktconcentraties in de ziekenhuissector (achtergrondstudie bij het advies Marktconcentraties in de ziekenhuiszorg) |
| 03/08 | Marktconcentraties in de ziekenhuiszorg |
| 03/07 | Internetgebruiker en kiezen van zorg (resultatenonderzoek bij het advies Van patiënt tot klant) |
| 03/06 | Zorgaanbod en cliëntenperspectief (achtergrondstudie bij het advies Van patiënt tot klant) |
| 03/05 | Van patiënt tot klant |
| 03/04 | Marktwerving in de medisch specialistische zorg: achtergrondstudies |

| | |
|-------|---|
| 03/03 | Anticiperen op marktwerking (achtergrondstudie bij het advies Marktwerking in de medisch specialistische zorg) |
| 03/02 | Health Care Market Reforms & Academic Hospitals in international perspective (achtergrondstudie bij het advies Marktwerking in de medisch specialistische zorg) |
| 03/01 | Marktwerking in de medisch specialistische zorg |
| 02/19 | Consumentenopvattingen over taakherschikking in de gezondheidszorg (achtergrondstudie bij het advies Taakherschikking in de gezondheidszorg) |
| 02/18 | Juridische aspecten van taakherschikking (achtergrondstudie bij het advies Taakherschikking in de gezondheidszorg) |
| 02/17 | Taakherschikking in de gezondheidszorg |
| 02/15 | Gezondheid en gedrag: debatten en achtergrondstudies (achtergrondstudies en debatverslagen bij het advies Gezondheid en gedrag) |
| 02/14 | Gezondheid en gedrag |
| 02/13 | De biofarmaceutische industrie ontwikkelingen en gevolgen voor de gezondheidszorg (achtergrondstudie bij Biowetenschap en beleid) |
| 02/12 | Achtergrondstudie Biowetenschap en beleid |
| 02/11 | Biowetenschap en beleid |
| 02/10 | Want ik wil nog lang leven (achtergrondstudie bij Samenleven in de samenleving) |
| 02/09 | Samenleven in de samenleving (incl. achtergrondstudies NIZW, Bureau HHM op CD-ROM) |
| 02/07 | Internetgebruiker, arts en gezondheidszorg (resultaten onderzoek bij E-health in zicht) |
| 02/06 | Inzicht in e-health (achtergrondstudie bij E-health in zicht) |
| 02/05 | E-health in zicht |
| 02/04 | Professie, profijt en solidariteit (achtergrondstudie bij Winst en gezondheidszorg) |
| 02/03 | Meer markt in de gezondheidszorg (achtergrondstudie bij Winst en gezondheidszorg) |
| 02/02 | 'Nieuwe aanbieders' onder de loep: een onderzoek naar private initiatieven in de gezondheidszorg (achtergrondstudie bij Winst en gezondheidszorg) |
| 02/01 | Winst en gezondheidszorg |
| 01/11 | Kwaliteit Resultaatanalyse Systeem (achtergrondstudie bij Volksgezondheid en zorg) |
| 01/10 | Volksgezondheid en zorg |
| 01/09 | Nieuwe gezondheidsrisico's bij voeding (achtergrondstudie bij Gezondheidsrisico's voorzien, voorkomen en verzekeren) |
| 01/08 | Verzekeraarbaarheid van nieuwe gezondheidsrisico's (achtergrondstudie bij Gezondheidsrisico's voorzien, voorkomen en verzekeren) |
| 01/07 | Gezondheidsrisico's voorzien, voorkomen en verzekeren |
| 01/05 | Technologische innovatie in zorgsector (verkenning studie) |

- 01/04E Healthy without care
- 00/06 Medisch specialistische zorg in de toekomst
(advies en dossier)
- 00/04 De rollen verdeeld: achtergrondstudies
(achtergrondstudie bij De rollen verdeeld)
- 00/03 De rollen verdeeld

Bijzondere publicaties

- 07/06 Adviseren aan de overheid van de toekomst (verslag van de
invitational conference, 22 mei 2007)
- Sig 07/01A Publieksversie signalement Uitstel van ouderschap: medisch
of maatschappelijk probleem?
- 06/05 De AWBZ voldoet niet meer. Verslag van vier debatten met
de zorgsector over het advies van de RVZ over de AWBZ
- 06/01E Tenable Solidarity in the Dutch Health Care System
- 05/13E Informal care: The contribution of carers and volunteers to
long-term care
- 05/16 Adviseren aan de andere overheid (verslag van de invitational
conference, 16 juni 2005)
- 05/10 Uw stem in de WMO (brochure bij het briefadvies Wet
Maatschappelijke Ondersteuning (05/01) en het advies Ge-
meente en zorg (03/12))
- 05/09 Internetgebruiker en veranderingen in de zorg
- 05/08E The Dutch health care market: towards healthy competition
(Engelse vertaling samenvattingen van de adviezen Winst en
gezondheidszorg, Marktwerking in de medisch specialistische
zorg en Marktconcentraties in de ziekenhuiszorg)
- 04/11 RVZ: sanus sine cure (rapport bij evaluatieverslag
2000-2004)
- 04/10 De RVZ in beweging (Evaluatierapport RVZ 2000-2004)
- 04/05 Tot de klant gericht (conclusies van de invitational confe-
rence Van patiënt tot klant)
- 03/11E The preferences of healthcare customers in Europe
- 03/11 De wensen van zorgcliënten in Europa
- 02/16 Gezondheidszorg en Europa: een kwestie van kiezen
- 01M/02 Meer tijd en aandacht voor patiënten? Hoe een nieuwe taak-
verdeling kan helpen
- 01M/01E E-health in the United States
- 01M/01 E-health in de Verenigde Staten
- 01M/03 Publieksversie Verzekerd van zorg
- 01M/02 De RVZ over het zorgstelsel
- 01M/01 Management van beleidsadvisering
- 00/05 Himmelhoch jauchzend, zum Tode betrübt (essay)

Signalementen met achtergrondstudies

- Sig 07/02 Goed patiëntschap
- Sig 07/01 Uitstel van ouderschap: medisch of maatschappelijk probleem?
- Sig 05/04 Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg: essays en maatschappelijk debat (behoort bij briefadvies Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg (06/01) en bij Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg: signalement (Sig 05/02).
- Sig 05/03 Risicosolidariteit en zorgkosten (achtergrondstudie bij Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg)
- Sig 05/02E Tenable Solidarity in the Dutch Health Care System
- Sig 05/02 Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg: signalement
- Sig 05/01 Het preventieconcert: internationale vergelijking van publieke gezondheid
- Sig 03/01 Exploderende zorguitgaven

Publicaties Centrum Ethiek en Gezondheid

- Signalering Ethiek en Gezondheid 2003
- Drang en informele dwang in de zorg (2003)
- Signalering Ethiek en Gezondheid 2004
- Signalering Ethiek en Gezondheid 2005
- Bundel achtergrondstudies Economisering van zorg en beroepsethiek (2004)
- Mantelzorg...onbetaalbaar? Verslag van het debat gehouden in Utrecht, 26 februari 2004
- De vertwijfeling van de mantelmeeuw (2004)
- Achtergrondstudie Ethiek in de zorgopleidingen en zorginstellingen (2005)
- Signalement Vertrouwen in verantwoorde zorg? (2006)
- Testen van bloeddonors op variant Creutzfeldt-Jakob? (2006)
- Over keuzevrijheid en kiesplicht (2006)
- Overwegingen bij het beëindigen van het leven van pasgeborenen. (2007)
- Formalisering van informele zorg (2007)
- Financiële stimulering van orgaandonatie (2007)

Publicaties Commissie Bestrijding Vrouwelijke Genitale Verminking

De commissie is een ad hoc adviescommissie ingesteld door de minister van VWS, ondersteund door het secretariaat van de RVZ.

| | |
|-------------|--|
| VG 05/04 | Vrouwelijke genitale verminking nader bekeken (achtergrondstudie bij Bestrijding vrouwelijke genitale verminking) |
| VG 05/03 | Bestrijding vrouwelijke genitale verminking: achtergrondstudie (achtergrondstudie bij Bestrijding vrouwelijke genitale verminking) |
| VG 05/02 | Genitale verminking in juridisch perspectief (achtergrondstudie bij Bestrijding vrouwelijke genitale verminking) |
| VG 05/01 | Bestrijding vrouwelijke genitale verminking |

Werkprogramma's en jaarverslagen

| | |
|-------|-------------------------------|
| 07/05 | Werkprogramma 2008 |
| 00/02 | Werkprogramma RVZ 2001 – 2002 |
| 04/12 | Jaarverslag 2002-2003 RVZ |
| 02/08 | Jaarverslag 2001 RVZ |
| 01/06 | Jaarverslag 2000 RVZ |
| 00/01 | Jaarverslag 1999 RVZ |

