

**Eindrapport**

# Spelen met doorwerking

Over de *werking* van *doorwerking* van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur

**Universiteit van Tilburg**  
Tilburgse School voor Politiek en Bestuur

**Berenschot**  
Procesmanagement

Tilburg/Utrecht, 4 november 2004

# Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| <b>Samenvatting</b>  | 4  |
| <b>1. Inleiding</b>  |    |
| 1.1 Het advies in het openbaar bestuur   | 11 |
| 1.2 Achtergrond: van Raad op Maat tot Andere Overheid                                    | 12 |
| 1.3 Waarom een onderzoek naar doorwerking van beleidsadvisering?                         | 13 |
| 1.4 Probleemstelling in het onderzoek  | 14 |
| 1.5 Niveaus van analyse in het onderzoek   | 15 |
| 1.6 Leeswijzer   | 16 |
| <b>2. Evaluatiekader doorwerking</b>   |    |
| 2.1 Inleiding: de metafoor van de vliegtuiglanding                                       | 17 |
| 2.2 Theoretische bronnen voor de conceptualisering van doorwerking                       | 17 |
| 2.3 Vormen van doorwerking   | 19 |
| 2.3.1 Definitie van doorwerking  | 19 |
| 2.3.2 Instrumenteel, conceptueel en strategisch gebruik                                  | 19 |
| 2.3.3 Indicatoren voor doorwerking   | 20 |
| 2.4 Verklaring van de mate van doorwerking   | 21 |
| 2.5 Onderzoeksaanpak   | 23 |
| 2.5.1 De colleges  | 23 |
| 2.5.2 De onderzoeksmethoden  | 25 |
| 2.6 Slot   | 27 |
| <b>3. Zicht op doorwerking</b>   |    |
| 3.1 Inleiding  | 28 |
| 3.2 Bedoelingen Kaderwet   | 29 |
| 3.3 Taken van de adviescolleges  | 30 |
| 3.4 Samenstelling adviescolleges   | 32 |
| 3.5 Taakopvatting  | 36 |
| 3.6 Het proces van adviseren   | 42 |
| 3.7 De adviesproducten   | 45 |
| 3.8 Nazorg   | 51 |
| 3.9 Adviesgebruik in politiek en bestuur   | 54 |
| 3.9.1 Kabinetsreacties   | 54 |
| 3.9.2 Kabinetsacties   | 55 |
| 3.9.3 Functies van adviezen in de praktijk   | 56 |
| 3.10 Slot  | 57 |
| <b>4. Analyse en conclusies</b>  |    |
| 4.1 Kanttekeningen bij doorwerking   | 58 |
| 4.2 Verfijning van het concept 'doorwerking'   | 59 |
| 4.3 Zicht op de totstandkoming én doorwerking van adviezen                               | 61 |
| 4.4 De verhouding tussen de functies van adviezen en de verwachtingen van opdrachtgevers | 71 |
| 4.5 Doorwerking van adviezen in beleid en regelgeving                                    | 73 |
| 4.6 Hoofdconclusies  | 74 |
| <b>5. Aanbevelingen</b>  |    |
| 5.1 Inleiding: spelen met doorwerking  | 78 |
| 5.2 Aanbevelingen voor verbetering van het spel en de spelregels van advisering          | 79 |
| 5.2.1 Samenstelling van raden en secretariaten   | 79 |
| 5.2.2 Taakopvatting spelers: adviescolleges, departementen en parlement                  | 82 |
| 5.2.3 Adviesproces   | 84 |
| 5.2.4 Adviesproduct  | 85 |
| 5.2.5 Nazorg   | 86 |
| 5.3 De adviesfunctie in de kennisinfrastructuur van de overheid                          | 88 |
| 5.4 Slot: over de doorwerking van onze aanbevelingen                                     | 90 |

## **Bijlagen**

|  |     |
|--|-----|
| Bijlage 1 Steekproef: gegevens per college en adviesselectie | 94  |
| Bijlage 2 Respondenten                                       | 101 |
| Bijlage 3 Literatuurlijst                                    | 102 |
| Bijlage 4 Lijst van tabellen, grafieken en schema's          | 104 |
| Bijlage 5 Samenstelling onderzoeksteam                       | 105 |

# Samenvatting

## Onderzoek

*Aanleiding en opdracht:* De vraag naar de betekenis van de adviesraden die vallen onder de Kaderwet Adviescolleges (1997) voor het openbaar bestuur is op dit moment om een aantal redenen actueler dan ooit. De vraagstukken die in de samenleving aan de orde zijn worden steeds complexer en vragen om zowel kritische doordenking als innovatieve oplossingsrichtingen. Daarnaast is er steeds meer noodzaak om – ook ten aanzien van het werk van adviescolleges – te verantwoorden wat er met publieke middelen wordt gedaan. Binnen het programma *Andere Overheid* heeft de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de opdracht opgenomen om ‘het huidige adviesstelsel te versoberen en verbeteren’. In dit kader is door het Ministerie van BZK een onderzoek uitgezet naar de doorwerking van de advisering vallend onder de Kaderwet. Het onderzoek is van april tot en met september 2004 uitgevoerd door een samenwerkingsverband van de Universiteit van Tilburg en adviesbureau Berenschot.

*Doelstelling:* Het onderzoek geeft inzicht in de mate van doorwerking van adviezen, in verklarende factoren en in mogelijke interventies ter bevordering van doorwerking. Het onderzoek heeft zich toegespitst op de wijze waarop de opdrachtgevers (zijnde de departementen en het parlement) reageren op adviezen en er gebruik van maken ten behoeve van beleid en regelgeving. In deze studie wordt aldus niet de Kaderwet geëvalueerd. We geven een inkijk in de werking van doorwerking van de adviezen van de Kaderwet adviescolleges.

*Analysekader:* In het analysekader is allereerst het begrip doorwerking gedefinieerd en geoperationaliseerd. Er wordt uitgegaan van drie soorten doorwerking: instrumentele, conceptuele en strategische doorwerking. Deze vormen manifesteren zich op verschillende manieren. De instrumentele valt af te leiden uit directe acties zoals veranderingen in wet- en regelgeving. De conceptuele is over het algemeen minder manifest: het advies leidt tot discussie, gedachtenvorming en ontwikkeling van toekomstvisie. Van strategische doorwerking is sprake als het advies een functie heeft gehad in het agenderen van onderwerpen, het versnellen of het vertragen van beleidsprocessen etc.

Naast de soorten doorwerking, zijn in het analysekader mogelijke verklarende factoren opgenomen. Deze hebben we geclusterd in zes themagebieden: samenstelling college, taakopvatting, adviesproces, adviesproduct en nazorg. Het zesde thema betreft “externe factoren”. Hierbij gaat het om de context waarin een advies landt. De context heeft zeker effect op doorwerking maar is over het algemeen weinig beïnvloedbaar.

*Aanpak:* Voor het onderzoek is een steekproef getrokken uit alle adviezen die in 2001 t/m 2003 door de 41<sup>1</sup> adviescolleges zijn gepubliceerd. De 79 geselecteerde adviezen zijn bestudeerd alsmede aanverwante documentatie, zoals de kabinetsreacties die hierop zijn gevolgd. In de fase daarna zijn vele interviews gehouden op de departementen (beleidsmedewerkers, hoofden van afdelingen en Directeuren Generaal) en zijn expertmeetings gehouden met de secretarissen van de adviescolleges<sup>2</sup> en met

---

<sup>1</sup> In het onderzoek zijn 43 Kaderwet adviescolleges opgenomen.

<sup>2</sup> Vanwege een eigen onderzoekstraject van het Ministerie van BZK bij de adviescolleges, is het contact met colleges binnen dit onderzoek beperkt gebleven tot een startbijeenkomst waar over het analysekader en de steekproeftrekking is gesproken. In de fase van afronding hebben de colleges inzage gekregen in een vergevorderd concept van het eindrapport.

vertegenwoordigers vanuit het parlement. Op basis van de documentenstudie en de interviews is het analysekader ingevuld.

## **Resultaten**

*Hoofdconclusie:* De Kaderwet beoogt ons inziens van de per wet ingestelde adviescolleges een hoogwaardige vorm van doorwerking vanuit hun bijzondere opdracht: houdt het openbaar bestuur scherp, blijf attent op het ontstaan van “bedrijfsblindheid”, blijf zorgen voor discussie over lange-termijn visie en voedt het bestel met de laatste kennis. De Kaderwet kent bepalingen rond de structuur van het stelsel, werkprogramma’s en kabinetreacties maar deze blijken geen voldoende voorwaarde voor het genereren van de gewenste variëteit aan functies en soort doorwerking. Het zijn precies die in de wet verankerde waarborgen voor het adequaat functioneren van het adviesstelsel die – vanwege te weinig motivatie van een of beide partijen – in de praktijk weinig effectief zijn gebleken. De wettelijk geregelde structuur en organisatie van de beleidsadvisering zijn van belang, omdat ze het speelveld van de adviescolleges beïnvloeden. Het is daarom van belang ze ook in dit onderzoek te betrekken en te kijken naar zowel het samenstel van als het samenspel tussen adviescolleges en departementen. Daarbij zijn de uitwisseling kennis en kunde, het in huis hebben of halen van expertise en de structurering van relaties in de arena’s van onderzoek, politiek en beleid belangrijk. Desalniettemin blijkt uit deze studie dat de organisatie en structuur van het adviesstelsel geen doorslaggevende rol spelen. De hoofdconclusie is dat er meer nodig is dan wettelijk verankerde sturingsinstrumenten om het adviesstelsel te laten uitgroeien tot wat er mee wordt beoogd. Doorwerking van adviezen in beleid en regelgeving is bijvoorbeeld vooral afhankelijk van het belang dat de partijen aan de adviesfunctie hechten, van de betrokkenheid bij de vraagarticulatie, van de wijze waarop het adviesproces wordt ingericht, van het management van wederzijdse verwachtingen en van het inspelen op behoeften en ontwikkelingen in de (soms bredere) context. Met andere woorden, doorwerking van beleidsadvisering heeft vooral te maken met het feitelijke spel dat tussen adviseur en opdrachtgever wordt gespeeld. De Kaderwet biedt alle ruimte om dat ‘spel’ nader in te richten maar van die ruimte wordt maar beperkt gebruik gemaakt door zowel de adviescolleges als de departementen en het parlement.

*Verschillen tussen typen colleges:* Er is in de adviespraktijk sprake van een ‘stelsel van stelsels’, met ieder hun eigen dynamiek. Dit betekent dat de soort en mate van doorwerking op het speelveld van de strategische adviescolleges niet goed te vergelijken is met die op het speelveld van technisch-specialistische, tijdelijke of eenmalige adviescolleges. Het adviesstelsel kenmerkt zich door variëteit.

In het licht van de Kaderwet mag van de strategische adviescolleges verwacht worden dat ze de functies van richting aanwijzen, problemen oplossen, agenderen, bijsturen en prikkelen combineren. Er is echter een neiging naar het uitbrengen van meer probleemoplossende en instrumentele adviezen. De departementen zijn hier momenteel nogal ontvankelijk voor, wat de doorwerking van dit soort adviezen bevordert. Het inzien van het belang van - en daarmee de ontvankelijkheid voor - ongevraagde, meer conceptuele en prikkelende adviezen kan nog verder worden versterkt. Vanzelfsprekend wordt dit ook gediend door een hoge kwaliteit van rapporteren door de colleges.

De technisch-specialistische adviescolleges brengen vooral probleemoplossende en signalerende adviezen uit. De departementen zijn daar over het algemeen ontvankelijk voor, vanwege het hoge specialistische karakter van de analyses en aanbevelingen. De instrumentele doorwerking is daardoor doorgaans groot. Dit vraagt om een ander speltype dan bij de strategische adviescolleges. De noodzaak is minder om de brede variëteit van adviesfuncties te vervullen.

De tijdelijke en eenmalige adviescolleges worden vooral met een probleem of type thematiek geconfronteerd. Ze hebben een beperkte opdracht, die veelal is gericht op het oplossen van een conflict, het begeleiden van een politieke gevoelig issue of een tijdelijk urgent vraagstuk. De behoefte aan hun adviezen is groot en kan zowel van conceptuele, als instrumentele of strategische aard zijn. De prikkelende en agenderende functie is minder aanwezig en wordt van hen ook niet verwacht. Belangrijker is dat de behoefte die aan de kant van de departementen aan deze adviezen bestaat groot is, hetgeen het spel tussen adviseur en opdrachtgever overzichtelijker maakt. Door de behoefte bij de overheid aan de adviezen is de timing van het adviesrapport al bij voorbaat gunstig. Dit vergroot de doorwerking, mits het niet te lang op zich laat wachten.

De tijdelijke adviescolleges vormen wel een enigszins hybride groep: ze zijn soms te vergelijken met de eenmalige commissies, soms met de technisch-specialistische. Zo heeft het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) een duidelijke politieke opdracht: het vragen van aandacht voor de kosten die nieuwe wetten genereren. Het bereiken van deze doelstelling vergde echter een wat langere instellingstermijn dan doorgaans voor een eenmalig college geldt. Anderzijds zijn er ook colleges die zich meer laten karakteriseren als een technisch-specialistisch college zoals de Commissie Auteursrecht en de Commissie Insolventierecht.

*Beïnvloedende factoren:* Bij het in kaart brengen van de verklarende factoren voor doorwerking constateerden wij verschillende spanningsvelden. De wijze waarop adviescolleges en opdrachtgevers daarmee omgaan verschilt en leidt tot een verschillende vormen en maten van doorwerking. De belangrijkste spanningsvelden, die bovendien onderling samenhangen, betreffen de taakopvatting, het type advisering (instrumenteel of conceptueel) en het adviesproces.

- *Taakopvatting:* Onze waarneming is dat de visies omtrent taakopvatting sterk verschillen. Vaak genoeg wordt opgemerkt dat bepaalde adviescolleges meer als countervailing power zouden moeten fungeren. Maar in het algemeen wordt ook toegegeven dat er op het departement in eerste instantie defensief wordt gereageerd bij het uitkomen van een advies: “wat staat er in wat contrair is ten opzichte van de huidige beleidslijn?” Dit type advisering krijgt na ontvangst doorgaans minder aandacht en realiseert daarmee minder doorwerking. De instrumenten die de Kaderwet biedt om de countervailing power meer gestalte te geven (werkprogramma, ongevraagde advisering, aanvragen door parlement, intersectorale advisering) worden nochtans weinig effectief gebruikt.
- *Type advisering (instrumenteel versus conceptueel):* Adviezen die in het algemeen op een warm onthaal mogen rekenen zijn adviezen die direct toepasbaar zijn (instrumentele, operationele adviezen). Deze komen tegemoet aan een breed gedeelde behoefte op de departementen. Ten aanzien van strategische colleges wordt er anderzijds ook vaak op gewezen dat het operationaliseren van beleid het werkterrein van het departement zelf is. Hoewel een instrumenteel advies nooit weg is, is het juist het ontwikkelen van nieuwe ideeën, concepten en het werpen van een blik op de (middel)lange termijn waarvoor men op een departement niet de tijd of capaciteit heeft. De waardering voor adviezen met een conceptueel karakter hangt sterk samen met de fase waarin het beleidsproces verkeert: aan het begin van de beleidscyclus is er ruimte voor een conceptuele discussie. Zijn er al politieke compromissen of zijn er al strategische keuzes gecommuniceerd, dan is een conceptueel (strijdig) advies niet meer zo welkom. Dit niveau van advisering moet dus zeer wel getimed worden. Voeling met ontwikkelingen op het departement en in het parlement (de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke ‘antenne’ van de adviescolleges) lijkt hiervoor onontbeerlijk.

- *Adviesproces*: Het spanningsveld in het adviesproces hangt hiermee samen. De relaties tussen colleges en hun opdrachtgevende departementen lopen sterk uiteen van afstandelijk tot zeer nauw betrokken. Dit geldt zowel voor contacten tussen de voorzitters en de politiek-ambtelijke top als voor contacten op meer “operationeel niveau”. Uit de praktijk blijkt dat er adviescolleges zijn die weinig of geen inhoudelijk overleg plegen met de opdrachtgever tijdens het adviesproces. Op het departement vermoedt men dat dit voortkomt uit de vrees van het college dat de onafhankelijkheid van advisering door inhoudelijke overleggen zal afnemen. Over het algemeen wordt dit op de departementen betreurd; het gevaar van mis-timing, informatieachterstand en de plank misslaan, is daarmee groter geworden. Anderzijds moeten adviescolleges die dicht op departementen opereren, wel weten om te gaan met de druk om met name actuele beleidsproblemen op te lossen. Tegelijkertijd speelt ook de relatie met het maatschappelijke veld een belangrijke rol. Alhoewel maatschappelijke organisaties geen deel meer uitmaken van de adviescolleges moet er in het adviesproces nog steeds rekening mee worden gehouden. Hun opvattingen zijn relevant voor de uiteindelijke landing van adviezen en voor de ruimte voor beleid van de regering. Adviezen werken namelijk vaak via de ‘U-bocht’ van de sectoren door in beleid. De rol van sectoren is dus na Raad op Maat niet verdwenen, maar in formele zin wel veranderd.
- Spanningsvelden op de andere twee thema’s zijn de mate van onafhankelijkheid in de samenstelling van het college en de mate waarin het college zelf aandacht aan nazorg besteedt (publiciteit). Dit laatste staat niet alleen onder druk van de capaciteit binnen colleges maar hangt wederom samen met de mate van loyaliteit met het departement.

Wat aan alle geconstateerde spanningsvelden ten grondslag ligt is de keuze, al dan niet wisselend per advies, tussen een meer onafhankelijke of meer dienstverlenende rol ten opzichte van opdrachtgevers. Uit deze studie bleek dat een palet van factoren een rol speelt bij de wijze waarop dit dilemma zich voordoet en hoe ermee wordt omgegaan, waaronder de structuur en organisatie van het adviesstelsel, de adviesrelaties (inclusief gedragscodes, beelden over elkaar, attitudes), de inrichting van het adviesproces, de kenmerken van het adviesproduct en de aandacht voor nazorg. Het zijn deze factoren waarop de aanbevelingen zich richten.

## **Aanbevelingen**

De uitdaging met het adviesstelsel is ons inziens om de eerder genoemde variëteit aan adviesfuncties te bevorderen, zowel ten behoeve van het strategisch en kritisch denken in het openbaar bestuur op langere termijn als ten behoeve van het aandragen van oplossingen voor kortere en middellange termijn problemen. Het invullen van de verschillende adviesfuncties wordt in onze ogen niet vanzelfsprekend bereikt met een verandering in de structuur van het adviesstelsel. Van veel groter belang is het bevorderen van het “samenspel” tussen opdrachtgever en adviescollege. Sommige vraagstukken lenen zich meer voor strategische en conceptuele beschouwingen dan andere. In sommige sectoren is het belangrijker om de wegen door het veld te verkennen dan in andere. Er zal daarom meer energie gestoken moeten worden in samenwerking, relatiemanagement en de uitwisseling van wederzijdse verwachtingen. Kortom, variatie is volgens ons het uitgangspunt om de verschillende vraagstukken goed te kunnen bedienen met actuele kennis en relevante analyses. Het spel dat daarvoor nodig is, en de mate van doorwerking van adviezen beïnvloedt, kan worden geoptimaliseerd. We benoemen hieronder enkele suggesties daartoe.

### Samenstelling:

- De uitwisseling van kennis en kunde tussen colleges en secretariaten, het bevorderen van meer integrale adviesvragen en een multidisciplinaire aanpak van adviestrajecten beïnvloeden doorwerking. Daarom is het het bevorderen van samenwerking tussen colleges van belang en doen we voorstellen voor shared services in de facilitaire ondersteuning, pooling van staven en roulatie van ondersteunende medewerkers.
- Ten behoeve van de onafhankelijkheid van de advisering en het scherp formuleren van adviesvragen – beide relevant voor doorwerking - wordt een scheiding van eigenaarschap en opdrachtgeverschap geadviseerd. We onderscheiden drie varianten:
  - scheiding binnen de departementale kokers; eigenaarschap (financieel, personeel, faciliteiten) bij een SG en het opdrachtgeverschap (inhoudelijk, werkprogramma, adviesvragen) bij DG's;
  - scheiding binnen de Rijksdienst; eigenaarschap op 1 centraal punt in de Rijksdienst en opdrachtgeverschap bij de vakdepartementen;
  - scheiding van adviescolleges en departementen: adviescolleges als hun eigen eigenaar (zelfstandig rechtspersoon en budget).
- Een gemengd model van opdrachtverlening valt bij elk van deze varianten te overwegen: deels uitvoering opdrachten departementen/parlement (via basisformatie), deels ongevraagde advisering, deels competitie om extra opdrachten en budget. Dit laatste als extra prikkel om te reageren op tussentijdse behoeften van ministeries aan bijvoorbeeld sectoroverschrijdende advisering en samenwerking met andere colleges of instituten.
- Ten aanzien van opbouw van de colleges, worden de voors en tegens genoemd van bepaalde modellen ('Gezondheidsraadmodel', vaste versus adhoc colleges, integratie van colleges; zie 5.2.1). Belangrijke voordelen van samenwerking is doelmatigheid en kwaliteit. Er kan beter worden ingespeeld op sectoroverschrijdende vraagstukken. Wij bevelen echter aan om hierbij niet al te *pennywise poundfoolish* te werk te gaan. Sommige vraagstukken zijn gediend bij vaste colleges met sectorale gerichtheid en andere vraagstukken meer bij samenwerking. Het is belangrijker dat het samenspel tussen colleges en departementen wordt verbeterd.
- Ten aanzien van de tijdelijke en eenmalige colleges kan in het algemeen gesteld worden dat ze meer gebruik kunnen maken van de bestaande capaciteit, kennis en kunde bij de vaste (strategische en technisch specialistische) adviescolleges. Door versterking van multidisciplinariteit en gebruik te maken van bestaande infrastructuur kan de doorwerking van adviezen op die wijze worden bevorderd.
- Om tegemoet te komen aan de behoefte van departementen aan een scherpere of meer cijfermatige onderbouwing van trends en scenario's op deelonderwerpen, kunnen allianties met planbureaus of andere onderzoeksinstituten kansen bieden.
- Opmerkingen ten aanzien van de deskundigheid van colleges:
  - Gezien het grote belang van relatiemanagement en communicatie, verdient het aanbeveling om bij de selectie van kandidaten ook meer aandacht aan deze competenties te besteden.
  - De adviescolleges doen er vervolgens goed aan om in de samenstelling van hun staven meer rekening te houden met de uitvoeringskant van beleid.
  - Ook wordt meer deskundigheid gewenst ten aanzien van Europese wetgeving en besluitvorming.

### Taakopvatting:

- Om te verzekeren dat de adviescolleges zowel de functie van richting geven, oplossingen aandragen, countervailing power en agenderen kunnen vervullen is het



belangrijke dat de politiek-ambtelijke top het belang ervan meer benadrukt en zichtbaar maakt, zodat daarmee wordt voorkomen dat de kritische massa weg wordt georganiseerd. Dit vraagt om leiding nemen bij de totstandkoming van het procesontwerp en de adviescontracten ten behoeve van de advisering (zie hieronder).

- Kennisvermeerdering is niet een op zichzelf staande functie en doelstelling van de Kaderwet adviescolleges. Het heeft wel meerwaarde als de advisering ook leidt tot een vermeerdering van beleidsrelevante informatie en kennis in het beleidsproces, alsmede wanneer het adviescolleges daarmee bijdraagt aan de vorming van het 'collectief geheugen in de beleidsvorming'.
- Voor de verbetering van adviezen en doorwerking, is het van belang veel meer aan te dringen op scherpe vraagarticulatie. Een goed begin is immers het halve werk.
- Ter versterking van de onafhankelijke positie en het adviseren over de (middel)lange termijn, bevelen we een meerjaren werkprogramma aan voor de vaste colleges. Dit biedt meer mogelijkheden om actief te vragen om input vanuit het parlement en maatschappelijke stakeholders. Daardoor ontstaan meer mogelijkheden tot integraal benaderde vraagstelling, kan meer tactiek worden toegepast in de timing (aansluiting op beleidsfasen), en is er meer input voor agenderende en kritisch prikkelende adviezen.

#### *Adviesproces:*

- Ten behoeve van de verduidelijking van de spelregels stellen wij voor om een procesontwerp te maken met de volgende ingrediënten: relatiemanagement, afspraken over vormen van betrokkenheid bij de vraagstelling, frequentie en aard van tussentijdse inhoudelijke overleggen, regie van de ontvangst van adviezen, (meer) inhoudelijke en snellere kabinetsreacties en meer nazorg.
- In het adviesproces is het van belang de balans te zoeken tussen betrokkenheid en afstandelijkheid in een adviesproces. Dit vraagt om goed verwachtingenmanagement. Dit zou o.a. kunnen worden geborgd door het vastleggen van interactiemomenten en het aanwijzen van een ambtenaar als linking pin in een adviescontract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.
- De 'governance structure' van beleidsvelden bleek een belangrijke sturende variabele voor de doorwerking van adviezen. Het is dus een goede zaak om in het procesontwerp op te nemen in hoeverre het om aftasten van draagvlak zal gaan.
- Het procesontwerp kan, net als het eerder genoemde adviescontract over de taakopvatting, de te verwachten variatie in adviesproducten en het aantal adviezen, worden toegevoegd aan het meerjaren werkprogramma.
- Het parlement kan aan het begin van wetgevingsprocessen explicieter gebruik maken van de bevoegdheid om adviezen aan te vragen. De start van wetgevingsprocessen leent zich voor koersbepalende debatten met adviezen als input. Voor grotere betrokkenheid parlement is doordenking van werkprogramma's op de verkiezings- en beleidscycli belangrijk.
- Het parlement kan de beleidsadvisering door de Kaderwetadviescolleges strategischer als beleidsinstrument gebruiken en koppelen aan het nieuwe onderzoeks- en verificatiebureau van de Tweede Kamer.

#### *Adviesproduct:*

- Er is meer aandacht nodig voor timing, tactiek en productvariatie. De advisering is slechts beperkt gekoppeld aan de informatiebehoefte van de regering in verschillende fasen van een regeerperiode c.q. aan fasen in de beleidscyclus. In de verschillende fasen zijn echter verschillende soorten adviesproducten (zowel inhoudelijk als qua vorm en opzet) gewenst. Hierop inspeland kan de doorwerking van de diverse soorten adviezen toenemen.
- Ten behoeve van timing is het ook goed om doorlooptijden van adviezen kritisch te bezien. Soms past de adviestermijn niet bij de snelheid waarmee maatschappelijke,

politieke en/of beleidsontwikkelingen zich voltrekken. Waar mogelijk moet tot snellere publicatie van deelproducten worden besloten.

- Ten behoeve van de toegankelijkheid is het goed om de productvorm af te stemmen op de beoogde doelgroepen. De traditionele adviesrapporten worden, met name door het parlement en de politiek-ambtelijke top van departementen, vaak als omslachtig en beperkt toegankelijk ervaren. Men heeft behoefte aan kernachtige korte adviezen of signalementen, goede samenvattingen en prettig leesbare teksten.

*Nazorg:*

- Ten eerste dient in de nieuwe spelregels te worden vastgelegd dat de kabinetsreactie relevanter en inhoudelijker moet gaan worden. In het procesontwerp kan de afspraak worden vastgelegd dat de departementen binnen 3 maanden aangeven wat ze met het advies denken te gaan doen en op welke termijn ze daaromtrent meer kunnen aangeven (bijvoorbeeld omdat een aanpalende nota binnen afzienbare tijd uitkomt). De inhoudelijke reactie mag tenminste binnen maximaal een jaar verwacht worden.
- Voor de bevordering van doorwerking (en onafhankelijkheid) zijn in het natraject allerlei publiciteitsgerichte acties richting verschillende stakeholders uit te zetten. Te denken valt aan workshops, lezingen, expertmeetings en vervolgstudies.
- De capaciteit voor publiciteit en nazorg is momenteel beperkt. De toepassing van shared services zou kunnen bijdragen aan een oplossing op dit vlak.
- Het realiseren van een website, bijvoorbeeld [www.adviezenaanderegering.nl](http://www.adviezenaanderegering.nl) vergroot de toegankelijkheid van de adviesproducten voor zowel de opdrachtgevers als het bredere publiek. Daarop kan ook worden aangegeven welke resultaten met de advisering worden bereikt.

# 1. Inleiding

## 1.1 Het advies in het openbaar bestuur<sup>3</sup>

Het huidige adviesstelsel in het Nederlandse openbaar bestuur bestaat sinds 1 januari 1997. Het denken over de rol van adviescolleges en over de toegevoegde waarde van hun adviezen voor beleid en regelgeving staat sindsdien niet stil. Enerzijds is steeds meer behoefte aan adviezen op strategisch en technisch vlak die beleid en bestuur ondersteunen bij het aanpakken van complexe vraagstukken in onze samenleving. Anderzijds is de druk steeds groter om op een sobere en verantwoorde wijze publieke middelen voor advies en onderzoek in te zetten.

Om de slagkracht van de adviescolleges en hun bijdrage aan de kwaliteit van beleid en bestuur te vergroten, alsmede om hun werkwijze doelmatiger te maken, zijn als gevolg van de Herzieningswet adviescolleges<sup>4</sup> per 1997 bestaande adviescolleges opgeheven en is een beperkt aantal adviescolleges (opnieuw) ingesteld. Tegelijkertijd is ook de Kaderwet adviescolleges tot stand gebracht. De Kaderwet geeft algemene regels voor de instelling en inrichting van nieuwe colleges. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het adviesstelsel als zodanig. De afzonderlijke vakministers zijn verantwoordelijk voor de adviescolleges op hun beleidsterreinen. De herzieningsoperatie heeft geleid tot een stelsel van adviescolleges dat aanzienlijk soberder en doorzichtiger is en meer gericht op de hoofdlijnen van beleid. Het aantal adviescolleges is afgenomen van circa 120 tot 23 vaste en circa 20 tijdelijke en eenmalige colleges.

In de Kaderwet wordt onder adviescollege verstaan een college dat krachtens publiekrecht tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk<sup>5</sup>. De Kaderwet is beperkt tot externe adviescolleges en hun advisering aan regering en Staten-Generaal en is niet van toepassing op de interne (ambtelijke) adviescolleges van de regering. Adviescolleges worden ook wel adviesraden of adviescommissies genoemd. De leden van adviescolleges worden op grond van hun deskundigheid en ervaring geselecteerd en bij koninklijk besluit benoemd. Zij hebben een onafhankelijke positie ten opzichte van de regering en de Staten-Generaal. Een vast of tijdelijk adviescollege adviseert op verzoek van de betrokken minister(s) of op verzoek van het parlement. Een eenmalig adviescollege adviseert alleen op verzoek van de betrokken minister. Voor de vaste en tijdelijke colleges (niet de eenmalige) is het ook mogelijk om uit eigen beweging de betrokken minister(s) te adviseren.

Daarnaast is met de Kaderwet een aantal veranderingen doorgevoerd, met als doel grotere onafhankelijkheid van de adviescolleges, betere mogelijkheden tot politieke sturing en verbetering van de snelheid en de kwaliteit van advisering (zie 3.2). Heeft dit nu via de adviezen van de colleges doorgewerkt in beleid en regelgeving? Alvorens onze vraagstelling in het onderzoek nader uit te werken schetsen we enkele relevante ontwikkelingen in de afgelopen periode die de discussies rond de beleidsadvisering hebben bepaald.

---

<sup>3</sup> Bron: onder meer de website ministerie van BZK – adviesstelsel, en de Staat van het Advies.

<sup>4</sup> Ook wel woestijnwet genoemd.

<sup>5</sup> De bepalingen in de Kaderwet gelden in beperkte mate voor de adviescolleges waarvan de adviestaak niet de hoofdtaak maar een neventaak is (artikel 3) zoals de Sociaal Economische Raad (SER) en het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een adviescollege dat wel behoort tot het publieke adviesstelsel maar waarop de Kaderwet niet van toepassing is.

## 1.2 Achtergrond: van Raad op Maat tot Andere Overheid

### *Raad op Maat (1995): van representativiteit naar onafhankelijkheid en deskundigheid*

Tot 1995 waren advies, overleg en medebewind in het Nederlandse openbaar bestuur sterk met elkaar verbonden. Dit kwam onder meer tot uiting in adviescolleges waarin de overheid met vertegenwoordigers van veldpartijen informatie uitwisselde over beleidsvoornemens van de overheid en opvattingen van het veld. Een belangrijk knelpunt dat in dit neo-corporatistische systeem steeds sterker ervaren werd was de vertragende werking ervan op de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Via het adviesstelsel werd in hoge mate gewerkt aan consensusvorming in beleidssectoren en aan draagvlak voor overheidsbeleid. De behoefte aan meer onafhankelijke advisering op basis van deskundigheid in plaats van representativiteit werd steeds krachtiger gevoeld. In 1995 is daarom met de Raad op Maat operatie het adviesstelsel fundamenteel veranderd. Een nieuwe periode in de advisering aan politiek en bestuur werd ingeluid doordat afscheid werd genomen van de formele vervlechting tussen het veld van maatschappelijke en belangengroeperingen en overheid in de vaste en ad hoc adviescolleges (Commissie Fortuyn, 1990; Commissie De Jong, 1993; Groenewegen en Neskuee, 1995). Dit werd verankerd in de Kaderwet Adviescolleges. De leden van de adviescolleges vertegenwoordigen niet langer groeperingen uit de samenleving, maar worden door de Kroon benoemd op persoonlijke titel en op basis van hun deskundigheid en onafhankelijkheid. De adviesraden dienen niet langer voor draagvlakverwerving via overleg en advisering door en met het veld, maar als kennisbron voor politici en beleidsmakers. Dat betekent dat de overlegfunctie die de adviescolleges tot 1995 veelal ook vervulden in formele zin verdween. Het doel van de onafhankelijke en deskundige advisering was het bevorderen van de kwaliteit, voortgang en doelmatigheid van de besluitvorming.

### *Evaluatie Kaderwet Adviescolleges (2001): stand van zaken in de advisering*

Bijna een decennium later is de vraag gerechtvaardigd of de producten van de adviescolleges de gewenste en beoogde effecten in politiek en bestuur hebben. Het probleem is dat onder begrippen als effectiviteit en doorwerking veel zaken kunnen worden geschaard. Ze lopen het risico te verworden tot containerbegrippen. In de verschillende evaluatierapporten die in de periode 2000-2001 zijn verschenen, in het kader van de *Evaluatie van de Kaderwet Adviescolleges*, wordt uiteengezet hoe naar de doorwerking is gekeken (Ministerie van BZK, 2001). De bevindingen uit die evaluaties zullen in dit onderzoek een belangrijke bron van achtergrondinformatie zijn, met name bij het zoeken naar verklaringen voor de mate van doorwerking van adviezen. Uit de verschillende evaluaties wordt onder meer duidelijk dat een reeks van factoren van invloed is op de doorwerking van de beleidsadviezen. Naast de inhoud van de adviezen is dat bijvoorbeeld de inrichting van het adviesproces.

Met Raad op Maat kreeg de beleidsadvisering minder het karakter van draagvlakverwerving en medeverantwoordelijkheid en meer het karakter van onafhankelijkheid en deskundigheid. De centrale elementen uit de Raad op Maat operatie, welke zijn weerslag kreeg in de Kaderwet Adviescolleges, zijn:

- *Scheiding advies en overleg*: adviseren dient niet in de eerste plaats om tot draagvlak of consensus te komen, maar tot kennisvermeerdering op basis van deskundigheid en onafhankelijkheid.
- *Politieke sturing*: hiervoor zijn o.a. de instrumenten werkprogramma, jaarverslag en vierjaarlijkse evaluatie ingevoerd. Ook kunnen adviezen door de Staten-Generaal worden aangevraagd.
- *Strategische advisering*: strategische advisering en intersectorale samenwerking is een uitgangspunt. Er zijn 15 adviescolleges breder opgezet om aan deze eis te voldoen. Ook is het mogelijk gemaakt voor colleges om ongevraagd te adviseren.

- *Versnelling besluitvorming*: de verplichting van de minister om over elk beleidsvoornemen advies aan te vragen, is vervallen. Daarnaast zijn aan het adviesproces en de reacties door kabinet termijnen gesteld, opdat sneller duidelijk kan worden wat de regering ermee gaat doen.
- *Tijdelijke adviescolleges*: naast de vaste, blijft er ruimte voor tijdelijke adviescolleges (voor maximaal 4 jaar), bijvoorbeeld wanneer specialistisch advies nodig is op een terrein dat niet onder de brede vaste adviescolleges valt. Terughoudendheid werd hierbij als uitgangspunt gehanteerd.

In deze studie evalueren we niet de Kaderwet, maar wel de doorwerking van een selectie van uitgebrachte adviezen van de adviescolleges die onder de Kaderwet vallen. Onder de Kaderwet ligt een visie op doorwerking die ervan uitgaat dat de bovengenoemde factoren ertoe leiden dat de adviesfuncties van kennisvermeerdering, agendering, countervailing power en oplossingen aandragen beter zullen doorwerken in beleid en regelgeving. Wij onderzoeken of en hoe dat opgeld doet in de praktijk van de beleidsadvisering.

*Andere overheid (2003): verbetering en versobering adviesstelsel*

Die vraag naar doorwerking past bij het karakter van de takenoperatie die in het Hoofdlijnenakkoord van het Kabinet Balkenende II (2003) is aangekondigd. Onderdeel daarvan is het doorlichten van de adviesraden in het Nederlandse openbaar bestuur op omvang, taken en werkwijze. Binnen het programma *Andere Overheid* heeft de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de opdracht opgenomen om ‘het huidige adviesstelsel te versoberen en verbeteren’. De aanleiding hiervoor is, zoals eerder gesteld, dat de overheid haar adviesfunctie wil verantwoorden en meer wil laten aansluiten op de complexe vraagstukken waarmee moet worden omgegaan.

### 1.3 Waarom een onderzoek naar doorwerking van beleidsadvisering?

Dit onderzoek richt zich daarbij op de uitgebrachte adviezen in de periode 2001-2003. De uitkomsten van dit onderzoek moeten bijdragen aan het inzicht in de effectiviteit van de beleidsadvisering. Dat moet vervolgens leiden tot aanbevelingen om de doorwerking van de beleidsadvisering te bevorderen, zodat bijgedragen kan worden aan het dichten van de kloof tussen beleid en uitvoering.

De vraag naar de betekenis van deze adviesraden voor de strategische beleidsvorming en de doorwerking van hun adviezen daarin is van alle tijden. Deze vraag is echter op dit moment om een aantal redenen actueler dan ooit, hetgeen ook in het recente onderzoek van Bekkers et al. (2004) wordt aangegeven. Een aantal belangrijke aanleidingen worden gezien in<sup>6</sup>:

1. In de eerste plaats worden maatschappelijke en beleidsproblemen steeds complexer en de dynamiek in de omgeving van de overheid steeds groter. Het tempo van verandering in die omgeving ligt steeds hoger, hetgeen de behoefte aan en noodzakelijkheid van strategische kennis en inzicht in de beleidsontwikkeling versterkt (Noordegraaf, 2000; Hoppe, 2002).
2. In de tweede plaats bestaat er een algehele tendens naar meer publieke verantwoording over de functies van overheidsorganen en de inzet van publieke middelen. De introductie van VBTB<sup>7</sup> getuigt daarvan. Voor de legitimatie van

<sup>6</sup> Zie onder meer de publicatie “Doorwerking van strategische beleidsadvisering”, V.J.J.M. Bekkers, H.J.M. Fenger, V.M.F. Homburg en K. Putters, Rozenberg Publishers, Erasmus Universiteit Rotterdam/Universiteit Tilburg, 2004.

<sup>7</sup> Van Beleidsvoorbereiding Tot Beleidsverantwoording.

adviesraden is het daarom ook van belang zicht te hebben op de doorwerking van hun adviezen in de beleidsvorming.

3. In de derde plaats is er de ontwikkeling naar het scheiden van beleid en uitvoering. Een aantal jaren wordt reeds in verschillende sectoren getracht de uitvoering op meer afstand te plaatsen van de strategische beleidsvorming. Dat vraagt om een heroverweging van de rollen van beleidsmakers en uitvoerders. In dat krachtenveld positioneren ook de adviesraden zich (Tjeenk Willink, 2004).
4. In de vierde plaats is de informatie- en kennisconcurrentie in de tijd van internet en moderne communicatiemiddelen groot, ook voor de overheid (Frissen, 2002). Dat betekent dat gevraagd en ongevraagd van alle kanten informatie en kennis naar departementen toe komt. Des te belangrijker is de specifieke positie van de Raad-op-Maat adviesraden. Zij zijn bij wet ingesteld en kenmerken zich door onafhankelijke en deskundige advisering over vraagstukken van de middellange en lange termijn. Daarmee onderscheiden zij zich van andere adviesbureaus of onderzoeksinstituten (universiteiten), planbureaus (CPB, SCP) en toezichhouders (Inspectie, ZBO's).

Bovengenoemde ontwikkelingen maken duidelijk dat de invulling van het strategisch beleid van de overheid cruciaal is om met de complexiteit en dynamiek in de samenleving om te gaan. De interessehorizon van beleidsmakers en politici kan echter nogal verschillen (korte termijn versus lange termijn advisering) en het krachtenveld van overheidsorganen, politiek, achterbannen, veldpartijen, onderzoeksinstituten, planbureaus en burgers in de betreffende beleidsvelden kan een situatie van beleids- en informatieconcurrentie met zich brengen. De wijze waarop in de ambtelijke beleidsprocessen, maar ook later in de politieke arena, met kennis, informatie en advisering wordt omgegaan, bepaalt mede hoe de overheid haar beleid en regelgeving onderbouwt. Een onderzoek naar doorwerking van adviezen kan tevens inzicht bieden in hun betekenis voor de wijze waarop de overheid met complexe maatschappelijke vraagstukken omgaat (of om zou kunnen gaan) en adresseert de wijze waarop de overheid haar kennis organiseert en onderhoudt. Daarmee heeft dit onderzoek een bredere betekenis voor de discussie over de kennisinfrastructuur van de overheid.

#### **1.4 Probleemstelling in het onderzoek**

##### *Doelstelling*

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Universiteit van Tilburg en Berenschot gevraagd om de doorwerking van de adviezen van de adviescolleges die zijn ingesteld onder de Kaderwet Adviescolleges te onderzoeken. Het Ministerie van BZK heeft de volgende doelstelling voor het onderzoek geformuleerd:

*In kaart brengen wat er met de uitgebrachte adviezen is gedaan van de adviesorganen die onder de Kaderwet Adviescolleges vallen, meer in het bijzonder wat de doorwerking van die adviezen is (geweest) op beleid en regelgeving en het formuleren van aanbevelingen die leiden tot een eventuele optimalisering van deze doorwerking.*

Deze doelstelling is in het onderzoek als volgt uitgelegd:

- Het in kaart brengen van het gebruik dat door regering en parlement in beleid en regelgeving wordt gemaakt van beleidsadviezen.
- Het achterhalen van verklaringen voor de mate van doorwerking van de adviezen in het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces.

- Het aandragen van aanbevelingen voor het vergroten van de doorwerking van de beleidsadvisering.

### *Vraagstelling*

De centrale onderzoeksvraag luidt:

*Welke effecten hebben de adviezen van de adviescolleges in het openbaar bestuur (Kaderwet Adviescolleges) op de politiek-bestuurlijke besluitvorming in Nederland?*

Als deelvragen zijn geformuleerd:

1. Hoe komen de beleidsadviezen tot stand?
2. Welke functies vervullen de adviezen in de politiek-bestuurlijke besluitvorming en komen deze overeen met de bedoelingen van de opdrachtgever(s)?
3. Welke effecten hebben adviezen in de politiek-bestuurlijke besluitvorming en waaruit blijkt dat?
4. Wat is de verklaring voor de mate van doorwerking van de beleidsadvisering per adviescollege?
5. Op welke wijze kan de doorwerking van de beleidsadvisering worden geoptimaliseerd?

In de vraagstelling staat het begrip “doorwerking” centraal. De adviesorganen en –colleges in het Nederlandse openbaar bestuur brengen een advies uit, en dan? Wat gebeurt ermee? Wie reageren er op het advies vanuit de politiek en de ambtenarij? Wat wordt er met de aanbevelingen gedaan? Welke effecten hebben de adviezen in het politieke besluitvormingsproces? Is er een gouden standaard om de effectiviteit van de beleidsadvisering te meten? Het zijn relevante vragen in een tijd dat we zicht willen hebben op de resultaten van overheidsbeleid en de kloof tussen beleid en uitvoering willen verkleinen. Dit onderzoek draagt dus bij aan de confrontatie van de beoogde doelen van de advisering met de feitelijke beleidspraktijk. Wordt bereikt wat men met de adviezen beoogd heeft? Dit levert vervolgens input op voor zowel de adviesraden, als de regering en het parlement om te reflecteren op de werkwijze en het functioneren van adviesorganen in relatie tot hun opdrachtgevers.

### **1.5 Niveaus van analyse in het onderzoek**

Voor een goed begrip van de aanpak van dit onderzoek, alsmede van de bevindingen die verderop worden geschetst, is het van belang aan te geven hoe de onderzoekers met de niveauverschillen in het onderzoek zijn omgegaan. De primaire opdracht betrof het onderzoeken van de doorwerking van adviezen in beleid en regelgeving van de overheid. Dat betekent dat het onderzoek geen evaluatie is van het functioneren van adviescolleges, noch van de kwaliteit van uitgebrachte adviezen. Door het bestuderen van een dwarsdoorsnede van de uitgebrachte adviezen in de afgelopen drie jaar wordt in het onderzoek wel achterhaald welke mechanismen bepalen of een advies al dan niet gebruikt wordt in beleid en regelgeving. In de termen van dit onderzoek zijn dat ook de mogelijk ‘manipuleerbare’ variabelen die aanknopingspunt kunnen zijn voor de optimalisering van doorwerking. We geven vervolgens wel aan welke betekenis de bevindingen hebben voor de wijze waarop de overheid met onderzoek en kennis in beleid omgaat en kan omgaan.

## **1.6 Leeswijzer**

Om een antwoord op onze vragen te vinden is het van belang om een kader te formuleren waarbinnen ‘doorwerking’ wordt bestudeerd. Oftewel, de pijlpalen van het onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt een definitie van het begrip doorwerking gegeven, alsmede de operationalisering ervan. Tevens wordt beschreven welke aanpak in het onderzoek is gehanteerd. In hoofdstuk 3 beschrijven we de empirische onderzoeksresultaten. Het hoofdstuk geeft een impressie van het documentonderzoek en de gesprekken die wij voerden met de departementen en het parlement. Dit onderzoek richt zich daarmee in belangrijke mate op de ontvangers van de adviezen. In hoofdstuk 4 volgt een analyse van de resultaten langs een aantal cruciale dimensies en trekken wij conclusies uit het onderzoek. In hoofdstuk 5 formuleren we aanbevelingen ten behoeve van de eventuele optimalisering van de doorwerking.



## 2. Evaluatiekader doorwerking

### 2.1 Inleiding: de metafoor van de vliegtuiglanding

Doorwerking van adviezen in beleid en regelgeving is in ons perspectief in belangrijke mate afhankelijk van de ‘landing’ die het advies maakt in het politiek-bestuurlijke proces. Die landing is zowel afhankelijk van de kwaliteit van het adviesproduct als van de wijze waarop de relaties met de opdrachtgever en de bredere omgeving voor, tijdens en na het uitbrengen van het advies worden onderhouden.

Wat dat betreft kan een adviestraject worden vergeleken met een vliegtuiglanding. Voor een veilige landing moet het vliegtuig technisch goed in elkaar zitten en mogen er geen onderdelen ontbreken. Er is deskundig personeel in het vliegtuig en in de cockpit nodig om het vliegtuig vervolgens te laten vliegen en naar de plaats van bestemming te brengen. Tevens moet duidelijk zijn waar het vliegtuig mag en kan landen en waar niet en wat de verkeersregels tussen cockpit, luchtverkeersleiding en andere vliegtuigen in het luchtruim zijn. Ter plaatse is luchtverkeersleiding nodig die het vliegtuig met gevoel voor actuele weersomstandigheden en precieze planning van de landing van achtereenvolgende vliegtuigen bij de juiste en beschikbare ‘gate’ brengt, waar grondpersoneel klaar staat om de vracht te verschepen.

Concreet: de adviescolleges worden geacht deskundig, onafhankelijk en betrouwbaar te adviseren, maar de regering en het parlement zijn medespeler bij de uiteindelijke landing van het advies in het politiek-bestuurlijke proces en het gebruik dat er vervolgens van gemaakt wordt. Naast de validiteit en betrouwbaarheid van de adviesproducten zijn ook de bereidheid van de ontvangers om iets met de adviezen te doen, alsmede de concurrerende adviezen van andere adviseurs van invloed op doorwerking (informatieconcurrentie). De politiek-bestuurlijke en maatschappelijke omstandigheden op het moment van publicatie van het advies kunnen bovendien soms verklaren waarom een Minister wel of niet een advies persoonlijk in ontvangst neemt en daarmee een waardering van het onderwerp en het adviesorgaan aangeeft.

In dit hoofdstuk zetten we nader uiteen hoe wij doorwerking definiëren en hoe ons analysekader eruit ziet. Achtereenvolgens behandelen we daartoe theoretische bronnen voor conceptualisering van het begrip (2.2), vormen van doorwerking (2.3), verklarende factoren (2.4) en de onderzoeksopzet (2.5).

### 2.2 Theoretische bronnen voor de conceptualisering van doorwerking

Doorwerking lijkt op het eerste gezicht een eenvoudig begrip, maar heeft veel wetenschappelijke discussie opgeroepen. Recentelijk hebben Bekkers et al. (2004) en Halfman en Hoppe (2004) daar nog op gewezen. De zoektocht naar mogelijke vormen van doorwerking en haar verklaringsgronden, zoals in dit onderzoek ondernomen, dient een adequate – zij het praktische - weergave te zijn van dit debat. Grofweg kunnen vier theoretische hoofdstromen worden onderscheiden in de bestuurskundige literatuur rond dit onderwerp.

Een eerste belangrijke theoretische bron betreft de inzichten die worden ontleend aan de literatuur over beleidsevaluatie: onderzoek naar succes en falen van beleid en naar de effectiviteit van (beleids)organisaties (Bressers en Hoogerwerf, 1995; Van den Heuvel, 1998). Grofweg zijn daarbinnen een **instrumentele stroming** en een contextuele stroming te onderscheiden. Deze eerste is gericht op de samenhang tussen de beoogde doelen van beleid,

de gehanteerde middelen om het beleid uit te voeren en de uiteindelijke resultaten. In termen van dit onderzoek betekent dit vooral dat de adviesvraag wordt afgezet tegen het uiteindelijke adviesproduct en het gebruik door de opdrachtgever. In de **contextuele stroming** staan de dynamiek en complexiteit van beleid en bestuur centraal en richt de analyse zich op de invloed van omgevingsfactoren op de effectiviteit van beleidsadvisering. Alhoewel dit onderzoek in de eerste plaats is gericht op de relatie tussen opdrachtgever en adviseur, is het duidelijk dat andere stakeholders (zoals andere departementen, politieke actoren, belangengroeperingen) de doorwerking van het advies tussentijds en na publicatie kunnen beïnvloeden. Hun perceptie van het werk van adviescolleges en hun opstelling in de media en in de beleidsnetwerken bepalen mede de mate van doorwerking. Doorwerking is dan niet alleen een zaak van de ‘zender’ maar ook van relevante ‘ontvangers’ (Kingdon, 1995; Kickert, Klijn en Koppenjan, 1998; Potman, 1989).

Een tweede bron van inzichten is het bestuurskundig onderzoek naar de relatie tussen kennis, advisering, onderzoek en beleid. Daaruit blijkt dat onderzoek en advies ten behoeve van strategisch overheidsbeleid op verschillende manieren gebruikt kunnen worden (Weiss, 1986; De Wit, 2003; Van Hoesel, 2003; Halfman en Hoppe, 2004). **Instrumenteel gebruik** betekent dat bevindingen of aanbevelingen uit adviezen direct leiden tot nieuw of aangepast beleid of regelgeving. De indirecte effecten moeten echter ook genoemd worden. Wanneer bijvoorbeeld een nieuw perspectief op een bepaald vraagstuk wordt neergezet is er sprake van **conceptueel gebruik**, waarbij de adviezen vooral een informatiefunctie hebben en richtingaanwijzer zijn. Uiteraard is het daarnaast ook van belang om rekening te houden met allerlei bureau- en organisatiepolitieke overwegingen. ‘Where you stand depends on where you sit’. Belanghebbende partijen gebruiken de uitkomsten in strategisch opzicht om hun positie te versterken of te beschermen. Een advies kan bijvoorbeeld worden gebruikt om beleid in de ‘ijskast’ te zetten. We noemen dit **strategisch gebruik**. In termen van de beleidsevaluatieliteratuur staan het conceptuele en strategische gebruik van beleidsadviezen minder centraal in de instrumentele dan in de contextuele benadering.

De derde theoretische bron is de literatuur over verschillende beleidsproblemen en de informatiebehoeften die daarmee samenhangen (Van de Donk, 1997; Noordegraaf, 2000). Doorwerking van een advies hangt namelijk ook af van de aard van de problemen die in een advies centraal staan en het type aanbevelingen dat hierbij mogelijk is. Is duidelijk wat mogelijke oorzaken en gevolgen zijn, wat de effecten van bepaalde maatregelen zijn, en hoe deze politiek, ethisch of wetenschappelijk beoordeeld moeten worden? Getemde problemen, welke kenbaar zijn en mogelijk op te delen in deelproblemen, lenen zich eerder voor een meer instrumentele benadering dan de ‘wicked problems’ die per definitie niet geheel kenbaar zijn en te maken hebben met veel dynamiek en onzekerheid. Aansluiting bij een **dominant perspectief** op een beleidsvraagstuk kan daarnaast betekenen dat bepaalde aanbevelingen snel worden overgenomen, terwijl het lanceren van een **nieuw perspectief** op een oud of ingewikkeld probleem en het verkennen van oplossingen tijd nodig hebben. De articulatie van nieuwe ideeën kan op langere termijn leiden tot absorptie in beleid en regelgeving en tot anticipatie daarop in de uitvoering (Van der Grinten, 1997).

Een vierde theoretische bron is de wetenschappelijke kennis omtrent de eigenschappen van beleidsvelden en de betekenis daarvan voor doorwerking (Etzioni, 1973; Van de Donk, 2001). De wijze waarop een adviescollege in een beleidsveld institutioneel is ingebed, en het gezag dat het adviescollege daarbinnen heeft, beïnvloedt de mate waarin de adviezen doorwerken. Relevante **sectorafhankelijke factoren** kunnen zijn: de mate van politisering van issues, het aantal partijen dat hindermacht heeft en draagvlakverwerving voor de overheid noodzakelijk maakt, en de sterke informatie- en adviesconcurrentie in een sector (Putters, 2001; Groenewegen en Neskuee, 1995).

## 2.3 Vormen van doorwerking

### 2.3.1 Definitie van doorwerking

De literatuur overziend moet geconstateerd worden dat er nuance in de conceptualisering van doorwerking (de afhankelijke variabele in dit onderzoek) onderkend moet worden. In dit onderzoek gaan we in eerste aanleg uit van de relatie tussen opdrachtgever en adviseur, dat wil zeggen de regering en/of het parlement en de adviescolleges. Binnen die relatie is de eerste en meest evidente weerslag van gebruik in beleid en regelgeving de reactie van de opdrachtgever op het advies. In bijvoorbeeld kabinetsbrieven of nota's wordt vaak (verplicht) een eerste oordeel gegeven over de uitvoering van de adviesopdracht en de bruikbaarheid van de resultaten voor de opdrachtgever. Daarnaast kan doorwerking bijvoorbeeld blijken uit verwijzingen naar beleidsadviezen in beleidsnota's, visies en handelingen van het parlement. De verwijzingen in dergelijke stukken zijn niet altijd goed zichtbaar, omdat het gebruik van adviezen soms wel maar soms ook niet direct wordt vermeld.

Daarnaast kan doorwerking echter ook blijken uit bijvoorbeeld media-aandacht, gebruik in de wetenschap, in het onderwijs en in de journalistiek. Een advies kan bijvoorbeeld een aanjager van maatschappelijk debat zijn. Het kan ook zo zijn dat uitvoeringsorganisaties gebruik maken van aanbevelingen of inzichten uit adviezen van de adviescolleges, bijvoorbeeld om hun activiteiten vorm te geven of ze te legitimeren. De landing van een advies is dus onder meer afhankelijk van de opdrachtgever, eventuele derde gebruikers, de politieke arena, actualiteit en de deskundigheden bij de adviseur. Tenslotte doen ook het tijdschap en de timing ertoe. Een advies kan in eerste instantie weinig aandacht krijgen, maar na enkele jaren ineens volop actueel zijn en in beleid of regelgeving vertaald worden.

Er bestaat dus een **smalle en een brede definitie** van doorwerking. De smalle definitie richt zich primair op de relatie opdrachtgever – adviseur en aanwijsbare vormen van gebruik in bijvoorbeeld kabinetsreacties en beleidsstukken. De brede definitie omvat ook het gebruik van adviezen in de bredere context, bijvoorbeeld in wetenschap en media. In dit onderzoek beperken wij ons tot het gebruik van de adviezen door de opdrachtgever(s) als indicator voor doorwerking. Voor een diepgaander verklaring van de mate van doorwerking is het echter van belang ook te kijken naar de bredere context waarin de advisering plaatsvindt (Korsten, 1983; Bekkers et al., 2004). Een te instrumentele benadering van doorwerking doet geen recht aan de publieke effecten die het gevolg kunnen zijn van uitgebrachte adviezen en de invloed van een advies als het via een omweg door maatschappelijke sectoren alsnog het beleid bereikt.

### 2.3.2 Instrumenteel, conceptueel en strategisch gebruik

In dit onderzoek richten wij ons dus op het gebruik door en de bruikbaarheid van de adviezen voor de opdrachtgever(s). Gebruik kan zichtbaar worden in besluiten die een organisatie neemt om nieuw beleid te ontwikkelen of in veranderingen in het beleid van een organisatie: het kan zich ook uiten in veranderingen in de manier waarop aangekeken wordt tegen problemen waarover wordt geadviseerd of de manier waarop problemen worden geconceptualiseerd (Bal et al., 2002). De vormen van gebruik die wij onderscheiden naar onder andere het eerdere werk van Carol Weiss (Weiss, 1986; Van den Heuvel, 1998) en in navolging van het recente onderzoek van Bekkers et al. (2004) zijn:

- (1) **Instrumenteel gebruik**, dat wil zeggen dat de analyses en aanbevelingen direct toepasbaar zijn bij het aanpakken van een beleidsprobleem of maatschappelijk vraagstuk. Adviezen met een instrumenteel karakter vragen om dit type gebruik. Het gebruik komt veelal tot uiting in het overnemen van concrete aanbevelingen over de implementatie van nieuw beleid en regelgeving of de wijze van aanpassing van regels.

- (2) **Conceptueel gebruik**, dat wil zeggen dat analyses en aanbevelingen vooral gebruikt worden ten behoeve van lange termijn veranderingen of beleidsparadigma's. Men richt zich dan niet op de directe implementatie van aanbevelingen rond specifieke beleidsregels, maar meer op het neerzetten van een nieuwe koers of redeneerlijn.
- (3) **Strategisch gebruik**, dat wil zeggen dat de analyses en aanbevelingen voor andere doelen worden gebruikt dat beoogd door de adviseur, bijvoorbeeld om het beleidsproces te vertragen of om onderhandelingsposities in de besluitvorming te versterken.

Deze vormen van gebruik sluiten elkaar niet uit. Eén advies kan op verschillende manieren gebruikt worden, ook door dezelfde ontvanger.

### 2.3.3 Indicatoren voor doorwerking

#### *Directe effecten op beleid en regelgeving*

De reacties van de opdrachtgever(s) op uitgebrachte adviezen bepalen mede het gebruik dat ze van het advies (zullen) maken. De formele reacties van opdrachtgevers op de adviezen zijn te achterhalen in brieven en nota's aan het parlement (Putters, 2001; Ministerie van BZK, 2001). Ze vormen een belangrijke aanwijzing voor de mate van en kansen op instrumentele doorwerking. Ten aanzien van het type kabinetsreactie is in dit onderzoek de reactiesnelheid van de opdrachtgevers van belang. Bij de meeste vaste adviescolleges is een wettelijke reactietermijn van 3 maanden vastgelegd. Bij de tijdelijke adviescolleges kan dat veelal separaat worden afgesproken.

Naast de reactietermijn is uiteraard de inhoud van de reacties van belang. We hanteren we de volgende indicatoren om de doorwerking in kabinetsreacties op adviezen te analyseren:

- (1) Het advies wordt geheel gesteund door de opdrachtgever en de aanbevelingen worden (grotendeels) overgenomen.
- (2) Er is steun voor de hoofdlijn van het advies en enkele aanbevelingen worden door de opdrachtgever overgenomen.
- (3) De opdrachtgever steunt de wijze van redeneren, maar niet de aanbevelingen.
- (4) De opdrachtgever steunt een aantal aanbevelingen, maar niet de hoofdlijn van het advies.
- (5) Het advies wordt door de opdrachtgever verworpen.
- (6) De opdrachtgever verwierpt het advies niet, maar steunt de redeneerlijn en aanbevelingen ook niet.
- (7) Er is nog geen reactie van de opdrachtgever op het advies.

De reactiesnelheid en inhoud van de reacties geven een zekere doorwerking aan, maar het blijft onduidelijk welke betekenis er daadwerkelijk aan verleend kan worden. Gesprekken met departementen, adviesraden en deskundigen zijn noodzakelijk om de adviesrelatie inzichtelijk te maken en de bevindingen te kunnen plaatsen en verklaren. Hiertoe zijn gesprekken gevoerd en is kennis genomen van de uitgebrachte (zelf)evaluaties zoals die in de Kaderwet Adviescolleges vierjaarlijks worden voorgeschreven (zie 2.5).

#### *Indirecte effecten op beleid en regelgeving*

De in de adviezen verwoorde inzichten en aanbevelingen reiken vaak verder dan de departementale beleidsontwikkeling (Potman, 1989; Bressers en Hoogerwerf, 1995). Uit eerder onderzoek blijkt dat strategische adviezen vaak pas op lange termijn en op indirecte wijze worden gebruikt, niet voor de oplossing van een probleem op korte termijn (Korteland, 2004). De oorzaak kan zijn dat het een conceptueel advies betreft, handelend over een

onderwerp dat nog geen acties vereist. Het kan ook zijn dat het een advies betreft dat een nieuw perspectief geeft op een bestaand probleem of gehanteerde oplossing (lopend beleid). Een nieuw perspectief vergt over het algemeen een zekere incubatietijd. Er is dus ook sprake van doorwerking als een advies de volgende effecten veroorzaakt:

- (1) Het advies draagt bij aan het maatschappelijk debat over een actueel thema.
- (2) Het advies wordt gebruikt om een onderwerp op de politieke en/of publieke agenda te plaatsen, of juist om een ander onderwerp uit de aandacht te verstoren (strategische doorwerking).
- (3) Het advies zorgt voor reflectie (bij o.a. opdrachtgevers) op bestaande beleidspraktijken.
- (4) Het advies komt met verrassende ideeën voor toekomstig denken en handelen.

Via interviews op departementen en met parlementsleden zullen we hiervan een beeld verwerven.

## 2.4 Verklaring van de mate van doorwerking

Welke factoren wegen het zwaarst in de bepaling van doorwerking? Als werkhypothese hebben we de volgende formule gebruikt: *Doorwerking = Kwaliteit x Acceptatie*.

In deze formule staat de **kwaliteit** van de advisering voor het product van de beleidsadvies, inclusief de onderbouwing. Het drukt niet zozeer een oordeel over een advies uit, maar verwijst eerder naar de kenmerken van het advies en de wijze waarop het is opgesteld en onderbouwd. De 'acceptatie' staat voor het politiek-bestuurlijk draagvlak voor het advies en het aanwezige commitment om het te gebruiken. Doorwerking is dus niet enkel afhankelijk van de kwaliteit van de adviesproducten, maar ook van het proces daaromheen. De organisatie van het proces, dat tot doel heeft een advies te produceren, alsmede de organisatie van de 'nazorg' nadat een advies is uitgebracht, kan van invloed zijn op de mate waarin de in het advies verwoorde kennis zich verspreidt. Onder **acceptatie** verstaan we ook de mate waarin de opdrachtgevers het advies steunen of verwerpen. Het adviesproces en de relaties tussen adviseur en opdrachtgevers bepalen mede het draagvlak voor elkaars werk. De mate van acceptatie of draagvlak kan daarom beoordeeld worden aan de hand van de volgende variabelen (o.a. Potman, 1989; Putters, 2001; Van de Donk, 2001):

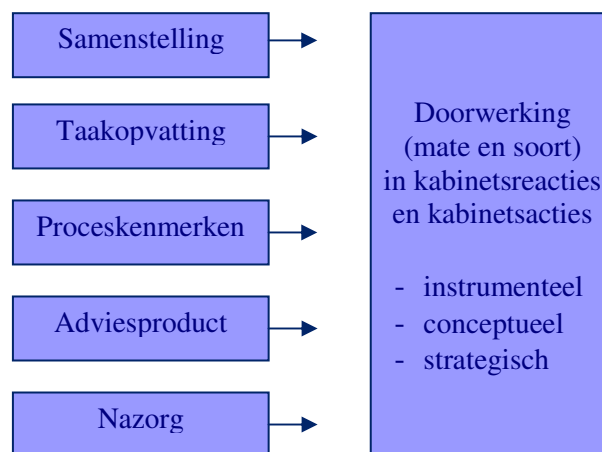
- (1) De inrichting van de adviesrelatie tussen opdrachtgever en adviseur, alsmede de wijze waarop het adviesproces wordt gemanaged voorafgaand aan (werkprogramma), tijdens (tussentijdse voortgang) als na afloop (nazorg) van de publicatie van een advies.
- (2) Hoe komt het advies het politiek-bestuurlijke proces binnen? Via ingangen bij het ministerie en/of de politiek, bijvoorbeeld via raadsleden, commissies, onderraden of bepaalde directies en ambtenaren? Waar is formeel en materieel de brievenbus voor het advies en hoe vindt het advies de weg daarheen?
- (3) Hoe is de adviesrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ingericht? Hier gaat het om het management van wederzijdse verwachtingen. Hoe komt in dat licht het werkprogramma tot stand? In hoeverre committeert de opdrachtgever zich aan de resultaten van de advisering? Of is er sprake van dusdanige informatieconcurrentie dat de opdrachtgever uit de resultaten van adviseurs kan 'kiezen'?
- (4) Hoeveel invloed heeft het politieke klimaat op de mate van doorwerking van een advies?

De doorwerking van adviezen wordt uiteraard ook mede bepaald door de taakopvatting van een adviesraad en het perspectief van de opdrachtgever op deze taakopvatting (Groenewegen

en Neskuee, 1995; Verheul, 2000; De Wit, 2003). Sommige adviesraden leggen het accent op het genereren van kennis ter ondersteuning van de departementale beleidsontwikkeling, anderen meer op het faciliteren en stimuleren van een politieke en maatschappelijk debat over een bepaald probleem of een bepaalde oplossing. Het onderzoek naar de taakopvattingen en ervaringen van de adviescolleges zelf ligt grotendeels buiten het bereik van dit onderzoek. Het Ministerie van BZK zal de resultaten van eigen onderzoek op dit gebied met de onderzoekers uitwisselen.

De literatuur reikt zo verschillende verklaringen voor de soort en mate van doorwerking aan. In het onderzoek bestuderen wij het relatieve belang van elk van de factoren uit ons onderstaande conceptuele model:

Schema 2.1 Conceptueel model



Voor elke variabele in het model hebben wij de meest evidente indicatoren geformuleerd waarmee doorwerking inzichtelijk wordt gemaakt. Hieronder worden deze weergegeven.

Bij **samenstelling van het college** gaat het onder andere om:

- (1) Samenstelling, bijv. in termen van deskundigheid, grootte en pluriformiteit.
- (2) Gewicht: de reputatie van de voorzitter en andere raadsleden.
- (3) Mate van ondersteuning, bijv. de omvang van de staf.
- (4) Aard van de ondersteuning: ambtelijk verbonden aan een departement of onafhankelijk.

Bij **taakopvatting** gaat het onder meer om:

- (1) Ambitieniveau ten aanzien van typen doorwerking: streven naar directe instrumentele doorwerking of doorwerking op langere termijn, bijv. in conceptuele zin.
- (2) Dienstbaarheid: streeft het college naar directe ondersteuning van het departement of wil zij vooral stof doen opwaaien (countervailing power strategie)?
- (3) Kwaliteit: hoe hoog legt het college de lat ten aanzien van gedegenheid en/of draagvlak?

Bij het thema **adviesproces**:

- (1) Opstellen werkprogramma, uitwerking vraagstelling en aanpak onderzoek.
- (2) Contact en afstemming met opdrachtgevende departement(en).
- (3) Contact met en draagvlakverwerving bij maatschappelijke organisaties.
- (4) Kwaliteitsborging en procesmanagement.

Bij het thema **adviesproduct**:

- (1) Kenmerken van het advies: gevraagd/ongevraagd; sectoraal/intersectoraal; aard en omvang adviesvraag; opbouw/structuur advies; aanpak en gebruikte methoden van onderzoek en informatiebronnen.
- (2) Presentatie- en publicatievorm.
- (3) Timing van adviezen: de beste timing is afhankelijk van de inhoud van het advies.

Bij **aanbieding en nazorg**:

- (1) Aflevering van het advies in de “strategische brievenbus” van het departement.
- (2) Verspreiding aan andere partijen via verzendlijsten.
- (3) Publiciteit via presentaties, persberichten of artikelen voor de media.
- (4) Informele verspreiding van (kennis over) het advies via persoonlijke en interorganisationele netwerken.
- (5) Uitbreider natraject in de periode na de publicatie van het advies.

En tot slot gaat het bij **omgevingsfactoren** onder andere om:

- (1) De politiek-bestuurlijke actualiteit.
- (2) De mate van beleidsconcurrentie rond het onderwerp in kwestie: behoren onderwerpen duidelijk tot het terrein van één departement of is er sprake van gedeelde beleidsruimte?
- (3) Politieke en institutionele verhoudingen tussen betrokken partijen en personen (bijv. machtsverhoudingen).
- (4) De mate van consensus over doelen en kennis in het veld.

In de volgende paragraaf schetsen we de wijze waarop we het onderzoek naar de bovengenoemde variabelen en hun indicatoren hebben opgezet en aangepakt.

## **2.5 Onderzoeksaanpak**

### **2.5.1 De colleges**

De onderzoeksvraag richt zich op de colleges en raden die vallen/vielen onder de Kaderwet Adviescolleges en actief zijn geweest in de periode van 2001 tot en met 2003. In het onderzoek zijn 43 Kaderwet adviescolleges betrokken. De SER is buiten het onderzoek gehouden vanwege zijn bijzondere karakter. Zo fungeert de SER nog wel - in tegenstelling tot andere colleges uit de Kaderwet - als een overlegorgaan tussen de sociale partners. Dit komt sterk tot uiting in de samenstelling van de raad. Terwijl de andere colleges hun leden selecteren op deskundigheid en ervaring op afstand van het veld, is de SER een afspiegeling van sociaal-economisch Nederland (22 van de 33 leden zijn afgevaardigden van werknemers- en werkgeversorganisaties). Hiermee wijkt de raad in zijn werkwijze en samenstelling sterk af van de doelstelling van de Kaderwet dat advisering en overleg separaat moeten plaatsvinden. De overige colleges zijn ingedeeld in vier typen en worden hieronder genoemd:

#### **Strategische adviescolleges (13)**

- Adviesraad Internationale vraagstukken (BuZa, Defensie)
- Raad voor het openbaar bestuur (BZK)
- Algemene Energieraad (EZ)
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (Justitie)
- Raad voor het landelijk gebied (LNV)
- Raad voor Cultuur (OC&W)<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> De Raad voor Cultuur heeft ook taken (subsidieadviezen en uitvoeringsadviezen) waardoor de Raad ook tot de technisch-specialistische adviescollege behoort. Deze taken vallen echter buiten ons onderzoek.

- Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (OC&W, EZ)
- Onderwijsraad (OC&W, LNV)
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (V&W)
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (VWS)
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (VWS)
- VROM-Raad (VROM)
- Raad voor De Wadden (VROM)

### **Technisch-Specialistische colleges (11)**

- Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (BuZa)
- Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht (BuZa, Justitie)
- Kiesraad (BZK)
- Raad voor de financiële verhoudingen (BZK)
- Raad van deskundigen voor de nationale standaarden (EZ)
- College Bescherming Persoonsgegevens (Justitie)
- Commissie Vennootschapsrecht (Justitie)
- Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht (Justitie)
- Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten (LNV)
- Veiligheids Advies Commissie Schiphol (V&W)
- Gezondheidsraad (VWS)

### **Tijdelijke adviescolleges (5)**

- Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (BZK)
- Adviescollege toetsing administratieve lasten (EZ)<sup>9</sup>
- Commissie Auteursrecht (Justitie)
- Commissie Insolventierecht (Justitie)
- Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (V&W)

### **Eenmalige commissies (13)<sup>10</sup>**

- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (AZ)
- Adviescommissie ICT en Overheid (BZK)
- Adviescommissie Antilliaans Medeburgerschap in Nederland (Justitie)
- Commissie Opperbevelhebberschap (Defensie)
- Adviescommissie overschakeling van analoge naar digitale distributie van televisie via de ether (EZ)
- Tijdelijk adviescollege herkomst kunstvoorwerpen WO II (OC&W)
- Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (SZW)
- Commissie Conglomeraatvorming pensioenfondsen (SZW, BZK)
- Commissie Diergezondheid en Riooloverstorten (V&W)
- Commissie Noodoverloopgebieden (V&W)
- Commissie terugdringing administratieve lasten zorgsector (VWS)
- Commissie Tieneropvang (VWS)
- Adviescommissie plafonnering CO2-emissies (VROM)

---

<sup>9</sup> Het kabinet Balkenende II heeft de coördinatie van de vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven van de minister van EZ overgedragen aan de minister van Financiën. De rechten en plichten uit het Instellingsbesluit van Actal zijn per 1 januari 2004 overgedragen aan het ministerie van Financiën. Een en ander kan worden teruggelezen in het Instellingsbesluit van 30 maart 2000 en het Verlengingsbesluit van 7 februari 2004.

<sup>10</sup> De Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (Commissie Scheltema) viel buiten onze selectie.



Het Ministerie van Justitie beschikt over de meeste adviescolleges: 8 in totaal. Het zijn 5 vaste (waaronder 1 strategische en 4 technisch-specialistische), 2 tijdelijke en 1 eenmalige. De ministeries van BZK, VWS, OC&W, Buitenlandse Zaken en LNV hebben allen 3 vaste colleges. Het Ministerie van Financiën heeft geen adviescollege. Het Ministeries van AZ heeft 1 eenmalige. Van de 42 adviescolleges zijn er 5 met twee opdrachtgevende departementen: 3 strategische, 1 technisch-specialistische en 1 eenmalige. In het onderzoek zijn in totaal dus 41 colleges meegenomen. Van deze colleges is een steekproef van adviezen getrokken. Hierbij is een staffel toegepast, afhankelijk van het aantal opgeleverde adviezen in de onderzoeksperiode. De beschrijving van de selectiemethode en de hieruit resulterende steekproef zijn in bijlage 1 opgenomen.

De steekproef is bij aanvang van het onderzoek voorgelegd aan de adviescolleges. In enkele gevallen heeft dit geleid tot een wijziging in de steekproef. Zo is één tijdelijk college buiten beschouwing gelaten – de Adviescommissie Beloning en Rechtspositie Ambtelijke en Politieke Topstructuur – omdat ten tijde van de steekproeftrekking het bestaan van de adviezen van deze commissie onbekend was. Voor andere wijzigingen waren plausibele redenen. Zo kwam het voor dat we per toeval in de steekproef één gezamenlijk advies tweemaal hadden getrokken bij elk van de samenwerkende colleges. Daarnaast bleek een enkel geselecteerd advies slechts een zeer korte brief te zijn, die op doorwerking lastig te onderzoeken viel. Ook bleek een geselecteerd advies bij nader inzien toch niet uit de onderzoeksperiode te stammen, waardoor wij het moesten vervangen door een ander advies. Op basis van argumenten zoals 'dit advies is niet zo representatief voor het werk van ons college' of 'dit advies heeft niet zo veel doorwerking gekend, vervang dat dus liever door een ander advies' hebben wij geen aanpassingen in de steekproef aangebracht.

Tabel 2.1 Aantal adviezen en omvang steekproef per type adviescollege

| Type adviescollege   | Opgestelde adviezen | Steekproef |
|--|---------------------|------------|
| Strategische adviescolleges<br>(incl. 3 intersectorale adviescolleges) <sup>11</sup> | 260                 | 31         |
| Technisch specialistische adviescolleges<br>(incl. 1 intersectorale adviescolleges)  | 370                 | 26         |
| Tijdelijke adviescolleges  | 126                 | 9          |
| Eenmalige adviescolleges   | 13                  | 13         |
| <b>Totaal</b>  | <b>760</b>          | <b>79</b>  |

### 2.5.2 De onderzoeksmethoden

In het onderzoek is gebruik gemaakt van drie onderzoeksmethodieken, namelijk:

- Documentenstudie
  - Steekproef van adviezen
  - Kabinetsreacties en andere reacties
  - Evaluatierapporten van individuele colleges
  - Werkplannen
  - Jaarverslagen

<sup>11</sup> Wij definiëren de intersectorale adviescolleges als hebbende meer dan één ministerie als opdrachtgever. Dit is een praktische keuze ten behoeve van de selectie in de steekproef geweest. In het empirisch gedeelte van het onderzoek komt naar voren dat het niet altijd zo hoeft te zijn dat, wanneer slechts één Minister formeel opdrachtgever is, er geen andere departementen betrokken kunnen zijn.

- Interviews met relevante beleidsmakers:
  - Beleidsmedewerkers
  - Hoofden afdelingen
  - Directeuren-generaal
- Groepsdiscussie
  - Vertegenwoordigers van de Staten-Generaal
  - Secretarissen adviescolleges

#### *Documentenstudie*

Bij de documentenstudie hebben wij ons beperkt tot de documenten die door de colleges (via het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) zijn aangeleverd. Daaronder waren ook de jaarverslagen en zelfevaluaties van adviescolleges. Sommige colleges hebben kopieën van berichtgeving in de media meegestuurd. Andere colleges vermeldden media-aandacht en andere publicitaire activiteiten (lezingen, etc.) in hun jaarverslag. Voor wat betreft de doorwerking in beleid en regelgeving zijn onder meer de kabinetsreacties op de adviezen bestudeerd, alsmede en voor zover mogelijk de beleidsnota's, beleidsbrieven en dergelijke waarbij bevindingen uit adviesrapporten waren gebruikt.

#### *Interviews*

Doorwerking van beleidsadviezen kan echter niet geheel worden bestudeerd vanuit de documenten, het is ook noodzakelijk om met betrokkenen uit de politieke en ambtelijke arena's te spreken over de rol van de adviescolleges in de beleidsvorming, het verloop van specifieke adviestrajecten, de relaties en communicatie tussen de departementen en de adviescolleges en de redenen voor het al dan niet gebruiken van adviesrapporten. De selectie van adviezen bood de mogelijkheid om op concreet niveau over doorwerking te spreken: aan de hand van cases. Een belangrijke startconditie in dit onderzoek was dat we voornamelijk met de ontvangers van de adviezen hebben gesproken. Met de secretarissen van de adviescolleges is aan het begin en einde van het onderzoek contact geweest (zie verder).

Er is met drie groepen respondenten per departement gesproken, namelijk:

1. De beleidsambtenaren die het meest direct betrokken zijn geweest bij het adviestraject, bijvoorbeeld als inhoudelijk contactpersoon voor de adviescolleges of omdat hij of zij de kabinetsreactie had voorbereid. In deze categorie was de keuze voor de respondent direct verbonden aan de geselecteerde adviezen in de steekproef.
2. De groep van hoofden en directeuren die betrokken zijn geweest bij bijvoorbeeld de totstandkoming van het werkprogramma van het adviescollege, de kabinetsreactie die is geschreven op de geselecteerde adviezen uit de steekproef en die een beeld konden schetsen van zowel de informatievoorziening vanuit en richting de adviescolleges in het adviestraject als van de wijze waarop de adviezen daarna zijn/worden gebruikt.
3. De Directeuren-generaal. Gesprekken met personen uit deze groep per departement waren belangrijk om op meer strategisch niveau zicht te krijgen op de verhouding tussen de adviescolleges en de departementen en de invloed van politieke en maatschappelijke dynamiek op de totstandkoming van werkprogramma's, adviesvragen en het uiteindelijke gebruik dat van adviezen wordt gemaakt. Met deze groep respondenten was het mogelijk te verspringen van analyseniveau, dat wil zeggen dat we hen ook cases hebben voorgelegd vanuit de steekproef. We hebben met name de belangrijke factoren van meer strategische aard bevraagd die het gebruik van adviezen kunnen sturen.

Het doel van de gesprekken was aldus van gedachten te wisselen over de beleidsadvisering door de adviescolleges die verbonden zijn aan het departement. Afhankelijk van de groep

respondenten versprongen wij steeds naar een meer algemeen niveau en bevroegen wij hen op de rol van het adviescollege in het beleidsproces op een bepaald terrein. In bijlage 2 is een lijst van respondenten opgenomen.

#### *Groepsdiscussies*

Aanvullend op de documentenstudie en interviews zijn ook groepsdiscussies geëntameerd met de collegesecretarissen en met vertegenwoordigers van de Staten-Generaal. Daarnaast is aansluiting gezocht bij de expertmeetings over het adviesstelsel (heden en toekomst) die op initiatief van het ministerie van BZK zijn gehouden.

#### *Contact met de adviescolleges*

De secretarissen van de adviescolleges hebben wij op verschillende momenten in het adviestraject geraadpleegd. In het beginstadium is over de adviesselectie contact geweest. De steekproef is hen voorgelegd, zodat zij de mogelijkheid hadden om selectie op onjuiste gronden te voorkomen. Daarnaast is een expertmeeting georganiseerd waar de onderzoekers hun onderzoeksaanpak en conceptueel model met de secretarissen hebben besproken. In de eindfase is hen tenslotte de gelegenheid gegeven om te reageren op het concept-eindrapport.

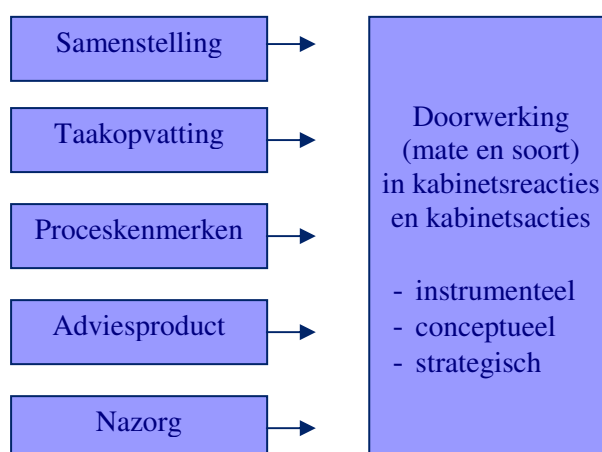
## **2.6 Slot**

Nu het analysekader is geschetst en de onderzoeksaanpak is verantwoord doen we in hoofdstuk 3 verslag van onze empirische bevindingen. Het hierboven geschetste conceptueel model zal daarbij als leidraad dienen.

## 3. Zicht op doorwerking

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we de bevindingen weer van het empirisch onderzoek naar de doorwerking van de adviezen van de door ons bestudeerde adviescolleges. De in de loop van het hoofdstuk gepresenteerde resultaten zijn voor een deel afkomstig uit het documentenonderzoek. Het accent ligt echter op de kwalitatieve resultaten: de percepties afkomstig uit de interviews en de groepsbijeenkomsten met vertegenwoordigers vanuit de departementen, het parlement en de collegeseecretarissen. We geven het beeld weer van de gesprekken die wij in de arena van beleid en politiek hebben gevoerd. Daar waar wij impressies uit de interviews geven betreft het vooral de ontvangers van de adviezen. De empirische bevindingen hebben wij geordend aan de hand van een aantal thema's. Het betreft de variabelen die van belang blijken om de doorwerking van adviezen te kunnen begrijpen en beïnvloeden. We roepen ons model even in herinnering:



Per variabele gaan we in op de adviespraktijk bij de verschillende typen van adviescolleges. We besteden daarbij aandacht aan de verschillen en overeenkomsten. De relatie tussen de door ons gevonden adviespraktijk en de mate en soorten van doorwerking komen in hoofdstuk 4 meer uitgebreid aan de orde. In 3.2 benoemen we enkele bedoelingen van de kaderwet en hierin opgenomen instrumenten die de werking van de wet, en in zekere zin ook de doorwerking van de adviezen, moeten borgen. In 3.3 beschrijven we in het kort de verschillende typen colleges en de “speciale taken” van enkele adviescolleges, die buiten het onderzoek zijn gehouden. In de daarop volgende paragrafen zetten we de praktijk van het ‘spel’ tussen adviescollege en opdrachtgever centraal: Welke spelregels worden gehanteerd? Hoe wordt het spel gespeeld? Waarom wordt het spel zo gespeeld? Is men het bijvoorbeeld wel eens over deze spelregels? In hoofdstuk 4 en 5 komen we nog te spreken over de vraag of een meer constructieve spelverdeling en verandering van spelregels mogelijk danwel noodzakelijk is.

### 3.2 Bedoelingen Kaderwet

In deze paragraaf geven we voor ieder van de vijf variabelen uit het conceptueel model aan, welke bedoelingen in de Kaderwet zijn opgenomen en welke regels en instrumenten dit dienen te borgen.

#### *Samenstelling*

Voor de invoering van de Kaderwet bestonden adviescolleges uit een hecht circuit van ambtenaren, belangenorganisaties en sectorspecialisten. Zij behartigden ieder hun eigen belangen in het proces van totstandkoming van de adviezen. Wat de adviescolleges opleverden was daardoor niet een “onafhankelijk expertoordeel”. Eén van de uitgangspunten voor de herziening van het adviesstelsel (Kaderwet) was daarom de behoefte aan scheiding van advies en overleg. Eén van de ingrepen om dit te bewerkstelligen betreft de samenstelling van colleges: de benoeming van leden voor de nieuwe adviescolleges dient uitsluitend gebaseerd te zijn op deskundigheid. Politieke kleur of een functie bij een maatschappelijke of sectorale organisatie dient geen factor bij de selectie te zijn.

#### *Taakopvatting*

Een belangrijke doelstelling met de herziening van het adviesstelsel is het verbeteren van de politieke (aan)sturing van adviescolleges. Het parlement uitte ten tijde van de herzieningen de behoefte om de regering beter tegenspel te kunnen bieden. Met het invoeren van werkprogramma's en jaarverslagen is de minister(s) en het parlement de mogelijkheid geboden om de colleges beter aan te sturen. Daarnaast is in de Kaderwet de mogelijkheid opgenomen tot rechtstreekse adviesaanvragen door de Eerste en Tweede Kamer. Ook de colleges zelf kregen enkele instrumenten in handen om meer tegenspel te kunnen bieden. In de Kaderwet is opgenomen dat adviescolleges de minister uit eigen beweging (ongevraagd) kunnen adviseren. Het idee hierachter was om de politiek te helpen nieuwe wegen in te slaan, vooral wanneer zich in de samenleving ontwikkelingen zouden voordoen, die de ministers en het parlement nog onvoldoende onderkenden. Adviescolleges kunnen ook tegenwicht gaan vormen tegen een te verkokerde benadering en departementale verdeeldheid door intersectorale (gezamenlijke) adviezen uit te brengen. Behalve instrumenten ter versterking van tegenspel, diende ook te worden gezorgd voor voldoende ruimte in de werkprogramma's van adviescolleges om tussentijds in te kunnen springen op urgente beleidsrelevante vraagstukken van de departementen.

#### *Adviesproces*

In de tijd voor de Kaderwet was er sprake van een niet-transparante uitruil van belangen en standpunten. Ministers en parlement werden niet zelden geconfronteerd met al uitonderhandelde compromissen. Het streven naar een consensus van belangen – ofwel het pacificatiemodel – is met de Kaderwet tegengegaan door een scheiding van advies en overleg tot stand te brengen: adviesorganen die ook een overlegfunctie hadden werden van hun taak ontheven. De benoeming uitsluitend op basis van deskundigheid diende te leiden tot meer onafhankelijkheid van de colleges. Het hoefde overigens niet te leiden tot een volledige verdwijning van betrokkenheid van stakeholders in het adviesproces.

#### *Adviesproduct*

De opdracht aan strategische adviescolleges is het op hoofdlijnen adviseren over strategische vraagstukken, gericht op de (middel)lange termijn. Hun adviezen zullen daardoor vaak meer conceptueel van aard zijn. De technisch-specialistische adviescolleges adviseren doorgaans over meer concrete en specialistische vraagstukken. Ze richten zich vanwege hun taakformulering in geringe mate op de hoofdlijnen van beleid. Hun adviezen zullen daardoor meer instrumenteel van aard zijn. Bij tijdelijk en eenmalige vraagstukken zullen zich combinaties voordoen. In het onderzoek bestuderen we in hoeverre hiervan sprake is.

### *Nazorg*

Hoewel het niet expliciet is genoemd in de Kaderwet, gaan we ook na wat de invloed van nazorg op doorwerking is. Doorwerking voltrekt zich immers niet van de ene op de andere dag. Het blijvend onder de aandacht brengen van de inhoud van adviezen, ook op langere termijn, kan voor doorwerking cruciaal zijn. Vanuit de Kaderwet zijn opdrachtgevende departementen verplicht om binnen drie maanden na het uitbrengen van adviezen kabinetsreacties aan het parlement te doen toekomen. De kabinetsreacties zijn bedoeld om departementen te laten expliciteren welk doel zij hebben met de uitgebrachte adviezen en welke concrete stappen er zullen worden ondernomen, ofwel welke doorwerking wordt beoogd. Daarmee is het een instrument van de Kaderwet om “beleidsaandacht” voor uitgebrachte adviezen te borgen. Aangezien de kabinetsreacties openbare stukken zijn, wordt door middel van deze reactie (vaak in combinatie met een persbericht) ruchtbaarheid gegeven aan het advies en mag de in het advies aanwezige kennis als openbaar bekend worden verondersteld.

### **3.3 Taken van de adviescolleges**

De rijksoverheid laat zich op tal van manieren adviseren. Zo zijn er de adviescolleges die onder de Kaderwet vallen, die in dit rapport centraal staan. Er zijn echter nog veel meer aan de overheid gelieerde adviesorganen, zoals sectorraden, overlegorganen, planbureaus, kenniscentra en ambtelijke adviescommissies. En dan zijn er natuurlijk nog de meer extern gepositioneerde adviesbureaus, universiteiten en onderzoeksinstituten die onderzoeken en adviseren aan de rijksoverheid. De adviescolleges onder de Kaderwet kenmerken zich door de reeds geschetste kenmerken van onafhankelijkheid en deskundigheid en moeten een permanente denktank voor de overheid vormen.

We kennen in het Nederlandse advieslandschap aldus een variëteit van verschillende typen adviescolleges en –organisaties met verschillende doelstellingen en voor verschillende typen vraagstukken. Met name de termijn waarop geadviseerd moet worden, de mate waarin het een (politiek) actueel onderwerp betreft, en de aard van het vraagstuk (meer specialistisch, uitvoerend of strategisch) speelt een belangrijke rol bij de keuze voor een bepaald adviesorgaan. In de gesprekken werd aangegeven dat het adviesstelsel op een snelle en relatief goedkope wijze permanent toegang verschaft tot voor de overheid relevante kennis. Dat geeft de adviescolleges die onder de Kaderwet vallen een andersoortige positie in het advieslandschap, waardoor zij onder meer ook ongevraagd signalementen en verkenningen kunnen uitbrengen aan de overheid.

Binnen de Kaderwet zijn de vier typen adviescolleges (strategisch, technisch-specialistisch, tijdelijk en eenmalig) onderscheiden (zie paragraaf 2.5.2). Het verschil in de werkwijze van deze typen worden in dit rapport behandeld. We willen op deze plaats ingaan op de opdrachten aan de colleges. De belangrijkste verschillen tussen deze typen colleges komen voort uit de bestaansduur en het type werk waarmee zij worden belast. De vaste strategische adviescolleges worden voor onbepaalde tijd ingesteld en dienen het opdrachtgevende departement(en) van advies op tal van onderwerpen, waarmee dit departement te maken heeft. De technisch-specialistische colleges hebben een meer afgebakende en specifieke opdracht meegekregen. Zij toetsen bijvoorbeeld beleid of geven vanuit hun specifieke expertise een advies. De tijdelijke colleges worden over het algemeen ingesteld voor een periode van vier jaar. Het onderwerp van advisering is doorgaans een belangrijk politiek thema of speerpunt van beleid dat gedurende een bepaalde periode politiek belang heeft. De eenmalige colleges adviseren op ad-hoc basis over een thema dat de plotseling politieke aandacht krijgt, dat al enige tijd ‘onderhuids’ in de maatschappij speelde, of dat eenvoudigweg voor het beleid van de minister van belang is en waarover hij graag de mening van een externe deskundige wil vragen. Het belangrijke onderscheid tussen tijdelijke en eenmalige colleges is de termijn waarvoor ze zijn ingesteld en het aantal adviezen dat zij uitbrengen met betrekking tot een

bepaald thema. Tijdelijke colleges adviseren over langere perioden en brengen meerdere adviezen uit, terwijl eenmalige colleges doorgaans één advies uitbrengen en daarna ophouden te bestaan.

Kenmerkende elementen in de opdrachten aan de verschillende typen colleges zijn in onderstaande overzicht aangegeven.

Tabel 3.1 Kenmerken van de adviesopdrachten

| Type College             | Kenmerken  | Enkele voorbeelden  |
|--------------------------|--|---|
| Strategisch              | Deskundigheid, Onafhankelijkheid.<br>Advisering op hoofdlijnen.<br>Middellange en lange termijn.<br>Aan begin beleidscyclus. | Raad voor het Openbaar Bestuur, VROM-Raad, Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, Raad voor Verkeer en Waterstaat. |
| Technisch-specialistisch | Deskundigheid, Onafhankelijkheid.<br>Stand van de wetenschap.<br>Signaleren.<br>Actiegerichte aanbevelingen.                 | Gezondheidsraad <sup>12</sup> , Adviescommissie Bedreigde uitheemse Planten- en diersoorten.                      |
| Tijdelijk                | Politiek gestuurd.<br>Actuele vraagstukken.<br>Beleidsrelevant.<br>Gewilde adviezen.   | Actal.  |
| Eenmalig                 | Missie afhankelijk van doel insteller.<br>Varieert tussen alle voornoemde.   | Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, Commissie Tieneropvang.   |

Een belangrijke vraag is of de genoemde taken in de praktijk gerealiseerd worden. Daarom lopen we hierna de variabelen langs uit ons theoretisch model. We benoemen eerst nog enkele adviescolleges met uitzonderlijke taken, die buiten het onderzoek vallen. Het zijn taken die hun voorgangers ook al uitvoerden; de uitvoering hiervan gaat soms terug tot ver in de vorige eeuw. Met de komst van de Kaderwet zijn enkele speciale taken in tact gelaten.

Schema 3.1 Bijzondere taken adviescolleges

|  |
|--|
| <p><b>Kiesraad</b></p> <p>De Kiesraad treedt op als centraal stembureau bij de verkiezingen van de Tweede Kamer, Eerste Kamer en Europees Parlement. Belangrijkste taak in die hoedanigheid is de vaststelling van de uitslag van deze verkiezingen. Daarnaast houdt hij voor elke verkiezing een register van aanduidingen van politieke partijen bij. Politieke partijen kunnen alleen onder een in deze registers opgenomen aanduiding aan genoemde verkiezingen deelnemen. Oorspronkelijk was de Kiesraad uitsluitend centraal stembureau voor genoemde verkiezingen. De adviestaak is er later bijgekomen, maar neemt nu de meeste tijd van de Kiesraad in beslag.</p> <p>Het ministerie is niet verplicht om over wijzigingen van de Kieswet advies te vragen aan de Kiesraad. Dat is een discretionaire bevoegdheid van de minister. Praktijk is wel dat de Minister over alle wijzigingen van de Kieswet en van andere regelgeving met kiesrechtelijke aspecten advies aan de Kiesraad vraagt.</p> |
|--|

<sup>12</sup> De Gezondheidsraad bestaat sinds 1902 en heeft altijd anders gefunctioneerd dan andere adviescolleges, namelijk met een pool van deskundigen en multidisciplinaire – ad hoc – commissies (zie elders in deze studie). Een wijziging van de Gezondheidswet, inhoudende uitzonderingen op artikelen van de Kaderwet (Wet Ter continuering van de Gezondheidsraad), heeft het mogelijk gemaakt dat de raad ook onder het regime van de Kaderwet kon blijven functioneren als vanouds.

### **Raad voor Cultuur**

De “Wet specifiek cultuurbeleid” regelt de *cultuurnota* die iedere vier jaar wordt opgesteld door de Raad voor Cultuur. Hierin worden subsidie-adviezen verstrekt aan de staatssecretaris. Dit is losgeknipt van beleid vanuit het Thorbeckeprincipe: de overheid mag niet oordelen over de kwaliteit van cultuur. De staatssecretaris is verplicht de advisering van de Raad mee te nemen naar het parlement maar mag natuurlijk wel een eigen mening over hebben die niet hoeft te stroken met de advisering. Het betreft dan bestuurlijke, politieke, beleidsmatige en financiële afwegingen. In het oordeel over (artistieke) kwaliteit wordt de staatssecretaris geacht de raad te volgen. De subsidieadviestaak van de raad staat in nauwe relatie tot de algemene beleidsadviesgeving over cultuur. Een andere uitzonderlijke taak van de raad is het geven van adviezen ingevolge de Monumentenwet (aanwijzing van rijksmonumenten), Archiefwet (selectielijsten), Wet tot Behoud van Cultuurbezit en de Mediawet (meerjarenbegroting publieke omroep); dit zijn de zogenoemde uitvoeringsadviezen.

### **Onderwijsraad**

De Onderwijsraad kent drie wettelijke taken.

- Volgens artikel 2 van de Wet op de Onderwijsraad is de eerste taak: Het adviseren over hoofdlijnen van beleid en wetgeving op terrein van onderwijs.
- De tweede wettelijke taak is: adviseren van de ministers van OC&W en LNV over toepassing van wetten, amvb's en ministeriële regelingen op gebied van onderwijs (concrete beslissingen t.a.v. school- of instellingsbesturen, op te leggen bekostigingssancties etc).
- De derde wettelijke taak is: adviseren van gemeentebesturen over aangelegenheden van gemeentelijk onderwijsbeleid (bijv. bij geschillen tussen gemeentebestuur en instellingen).

### **Advies Commissie voor Vreemdelingenzaken**

Naast beleidsadviezen brengt de Adviescommissie Vreemdelingenzaken ook adviezen uit over wet- en regelgeving en adviseert zij in individuele gevallen (met inachtneming van de EU-richtlijnen) de minister. Hierbij gaat het dan over het algemeen om beroep- of bezwaarschriften van gemeenschapsonderdanen die de toegang of het verblijf in Nederland is geweigerd.

## **3.4 Samenstelling adviescolleges**

### *De leden, hun deskundigheden en hun vaardigheden*

Leden van de adviescolleges worden overeenkomstig de Kaderwet benoemd op grond van wetenschappelijke, bestuurlijke en/of maatschappelijke deskundigheid, ervaring en achtergrond. Vanwege het loskoppelen van advies en overleg, is het voor politici, medewerkers van departementen en grote belangenbehartigers/stakeholders niet langer mogelijk om lid te zijn. De spoeling van potentiële leden is hiermee dunner geworden; de onafhankelijkheid is, als het goed is, echter toegenomen. Twee markerende citaten wijzen op de gewenningsperiode die na Raad op Maat aanbrak.

- “Uit de eigen evaluatie is duidelijk geworden dat net na Raad op Maat niet duidelijk was – ook voor ingewijden niet – op basis van welke criteria potentiële raadsleden werden aangezocht.”
- “Ze zijn nu aan het opkrabbelen. Er is een nieuwe voorzitter. De aanwezigheid tijdens vergaderingen is verbeterd. Het niveau van advisering is hoger.”



In algemene zin is - volgens de ambtenaren die wij hebben gesproken - de samenstelling van de colleges zodanig dat de inbreng van verschillende relevante disciplines redelijk tot goed is geborgd. De perceptie van de door ons gesproken ambtenaren over de deskundigheid van de collegeleden is in algemene zin ook positief. Niet altijd is men echter positief over de aanwending van die deskundigheid bij individuele adviestrajecten.

- “De leden zijn zeer deskundig, maar de informatie-achterstand die ze hebben op ons departement maakt dat hun deskundigheid niet goed wordt aangewend. Ten minste: als ze zich onvoldoende op de hoogte hebben gesteld van de departementale beleidsontwikkelingen”.
- “De leden zijn wellicht wel deskundig, maar dat wil niet zeggen dat die deskundigheid doorklinkt in het rapport. Immers, vaak wordt het rapport niet door de collegeleden zelf geschreven.”
- “De huidige samenstelling leidt veelal tot opmerkingen in de trant van: “allemaal hoogleraren, makkelijk vanaf de zijlijn”.

Opmerkingen over gemiste deskundigheid betroffen veelal een te beperkte inbreng van kennis over de uitvoeringspraktijk en de Europese beleidscontext. Die gebieden blijken volgens ambtenaren soms niet in voldoende mate te zijn vertegenwoordigd in de samenstelling van een Raad. Daarbij gaat het met name om de meer strategische adviezen. Overigens geven de door ons gesproken ambtenaren ook aan dat er bij sommige colleges volgens hen te weinig leden met een sterke achtergrond in het bedrijfsleven zitting hebben. Sommigen dragen de lage vergoeding aan als argument hiervoor, terwijl anderen het meer zoeken in de mogelijk interne gerichtheid van het openbaar bestuur. De politieke kleur van de raadsleden werd weinig opgemerkt door de ons gesproken ambtenaren. Zij ervaren dat bij de samenstelling voldoende afstand is genomen van politieke benoemingen of anderzijds dat een bewust evenwichtige politieke afspiegeling is gerealiseerd. Hier en daar spelen de afhankelijkheden met het veld echter nog wel steeds een belangrijke rol, zoals blijkt uit de volgende citaten.

- “Wel is er af en toe de indruk dat er politiek gevoelige zaken bewust niet in een advies opgenomen worden aangezien de raad toch nog steeds een verlengstuk van het veld is.”
- “De raad loopt af en toe nog vast in zijn eigen samenstelling. Bestuurders in de raad moeten bijvoorbeeld nog te vaak rekening houden met hun eigen belangen. Als belangenstrijd aan de orde is komt het voor dat leden letterlijk de zaal verlaten.”

De rol van de voorzitter is van belang. Voorzitters en leden met een groot netwerk en goede procesmatige vaardigheden zijn in staat om het college extra uitstraling en statuur te geven.

- “De voorzitter is een goede keuze, deze neemt een groot netwerk mee. En slaagt er bovendien in andere big shots aan zich te binden. De samenstelling is daardoor verbeterd.”
- “ De RLG-secretaris had eerder bij LNV gewerkt en heeft dus veel contacten binnen het departement.”
- “Bij het advies ‘Ontkoppeling door Innovatie’ van de VROM-Raad nam één van de collegeleden sterk het initiatief, waardoor het college en het advies erg zichtbaar worden voor de buitenwereld.”

#### *De structuur van het college*

Overigens hebben de verschillende raden hun samenstelling op uiteenlopende wijze georganiseerd. De meeste colleges werken met een beperkt aantal leden die een intensieve

betrokkenheid bij dat college hebben, zoals bijvoorbeeld de Raad voor Verkeer en Waterstaat (13 leden)<sup>13</sup>. Bij de Gezondheidsraad is gekozen voor een model van veel leden die minder intensief zijn betrokken en meer op projectbasis worden ingezet. Voor verschillende te onderzoeken thema's zijn subcommissies gedefinieerd.

- "De gezondheidsraad heeft een kleine vaste kern van enkele leden en daarnaast nog ongeveer 200 leden, die niet plenair bijeenkomen maar werken in commissies."
- "De Adviesraad Internationale Vraagstukken bestaat uit vijf kamers, geordend naar verschillende sectoren en type vraagstukken. Er zijn 10 vaste leden in de centrale adviesraad. Daaronder bestaan 4 commissies waarin telkens twee leden uit de centrale raad zitting hebben. Daarnaast zijn er 50 overige leden die zitting nemen in deze commissies."

Ten aanzien van de structuur van de colleges hebben wij enkele modellen geconstateerd.

- Een vaste groep van tussen de 8 en 15 door de Kroon benoemde raadsleden met een eigen stafsecretariaat en faciliteiten. De raadsleden zijn voor een vast aantal dagen per week benoemd. Voorbeelden zijn de strategische adviescolleges zoals de RVZ, de RMO, VROM-raad en AWT.
- Een pool van raadsleden die op afroep beschikbaar zijn en worden betaald via opkomstgelden (dus per bijeenkomst of activiteit). Dit is dus een deskundigenpool. Behalve enkele raadsleden (o.a. de voorzitter) zitten alle leden in de pool. Een voorbeeld is hier de Gezondheidsraad. Deze werkt met ad hoc commissies van deskundigen die benoemd worden op persoonlijke titel wegens hun expertise. De commissies worden breed en multidisciplinair samengesteld om vraagstukken samenhangend te kunnen behandelen. Belanghebbenden maken geen deel uit van deze commissies. Ze worden wel gehoord.
- Daarnaast zijn er de meer tijdelijke commissies die veelal zijn samengesteld op basis van deskundigheden en/of politieke en maatschappelijke vertegenwoordiging en tijdelijk gebruik maken van secretariële ondersteuning van departementen. Dit is vooral aan de orde wanneer het om nogal specialistische onderwerpen gaat, en de kennis en deskundigheid daaromtrent schaars is en zich deels binnen het departement bevindt.

Structuur is niet alleen van belang. Het valt op dat als het college (of de leden ervan) bij de ontvanger van het advies bekend staat (staan) als college met een sterk publiek profiel, met 'wortels' in tal van andere publieke organen, dat dan het advies ook al snel als zeer gezaghebbend wordt beschouwd (in ieder geval meer gezaghebbend dan een advies van een college met een minder sterk publiek profiel). De reputatie en gezaghebbendheid van het college bij de ontvanger van het advies blijken zeer belangrijke factoren voor doorwerking. Dat geldt overigens met name voor de strategische colleges.

- "Als mijn departement een advies krijgt van dat college dan wordt dat altijd meer dan gemiddeld serieus genomen. Ten eerste omdat de leden van groot statuus zijn, en we dus van goede huize moeten komen om er niets mee te doen. Ten tweede omdat we vervolgens in andere gremia waarin die collegeleden zich ook bewegen, ons nogmaals moeten verantwoorden voor onze keuzes. Het advies krijgt dus per definitie veel aandacht."

Bij technisch-specialistische colleges gaat het niet zozeer om de wortels van de leden in andere organen, maar is het de (technische) expertise die bij de ontvanger respect afdwingt. Deskundigheid wordt daar dus als veel belangrijker beschouwd dan gezaghebbendheid. Immers, in veel gevallen is het college juist bedoeld om bepaalde technische en zeer

---

<sup>13</sup> De Kaderwet stelt het maximale aantal leden op 15.

specialistische kennis in te brengen die gewoonweg niet aanwezig is bij het departement. Als gevolg van die informatieasymmetrie en het expertiseverschil tussen departement en college is doorwerking van de adviezen ook redelijk vanzelfsprekend.

Veel ambtenaren geven aan bij adviezen te kijken welke leden van zo'n college in de commissie hebben gezeten die het advies heeft voorbereid, en van daaruit het belang en de zwaarte van een advies te wegen.

- "Soms hebben leden ook hun eigen stokpaardjes die ze naar voren laten komen".
- "Een advies van het college met relatief veel leden die uit het bedrijfsleven komen, wordt al gauw kritisch bejegend door ambtenaren als er aanbevelingen in staan ten gunste van bedrijven."

De doorwerking via ambtenaren is overigens volgens henzelf geringer als de 'zweem van gekleurd advies' er overheen hangt.

#### *De staven en secretariaten*

Eenmalige commissies kennen een drietal typen secretariaten. Ambtelijke secretariaten, externe secretariaten en secretariaten die een samenstelling zijn van beide vormen. De invloed die het secretariaat heeft is groter dan op het eerste gezicht te vermoeden valt, omdat het secretariaat vaak de spil in (de omgeving van) de commissie is. Het ambtelijk secretariaat heeft als voordeel dat ingangen in het departement en timing in het beleidsproces optimaal kunnen worden afgestemd. Vanuit het oogpunt van de inbreng van innovatieve ideeën kan het gebruik maken van departementale deskundigen een nadeel zijn. De bedoeling van de Kaderwet is dat ambtenaren die in hun werk betrokkenheid hebben met het terrein van een adviescollege, geen lid meer zijn van dat adviescollege. In de Kaderwet is echter ook geregeld (en dat blijkt ook uit onze onderzoeksresultaten) dat ambtenaren als secretaris, ambtelijk adviseur of medewerker van de ondersteunende staf actief kunnen en mogen zijn. In de praktijk hebben veel colleges een ambtelijk secretariaat. Een enkele keer komt het zelfs voor dat zij tevens de kabinetsreactie op het zelf geschreven advies opstellen.

- "Er zijn op dit specialistische gebied niet zoveel deskundigen voorhanden. Ik ben daarom gevraagd om het advies te schrijven. Later heb ik vanuit mijn functie op het departement zelf ook het kabinetsstandpunt opgesteld."

#### *Spanningsveld samenstelling*

Onze waarneming is aldus dat de mate waarin afstand is genomen van belangen van het veld en van vertegenwoordiging van departementen, verschilt per college. Er is ook geen algemeen geldende mening over wat de beste positie is. De samenstelling hangt samen met het type adviesvragen, met de organisatie van de sector, het belang van draagvlak voor doorwerking, de allocatie van kennis et cetera. Wat dit laatste betreft is de uitspraak "No knowledge without representation" soms aan de orde. Bijvoorbeeld wanneer slechts enkele specialisten in Nederland zijn waar het gaat om de Kieswet. Een aanzienlijk deel daarvan werkt op het ministerie en hun kennis is dan nodig. De samenstelling van raden zoals de Raad voor Cultuur, de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg en de Onderwijsraad kenmerkt zich bijvoorbeeld ook door de betrokkenheid van bestuurders en professionals vanuit de sector. We concluderen dat er sprake is van een spanningsboog ten aanzien van samenstelling:

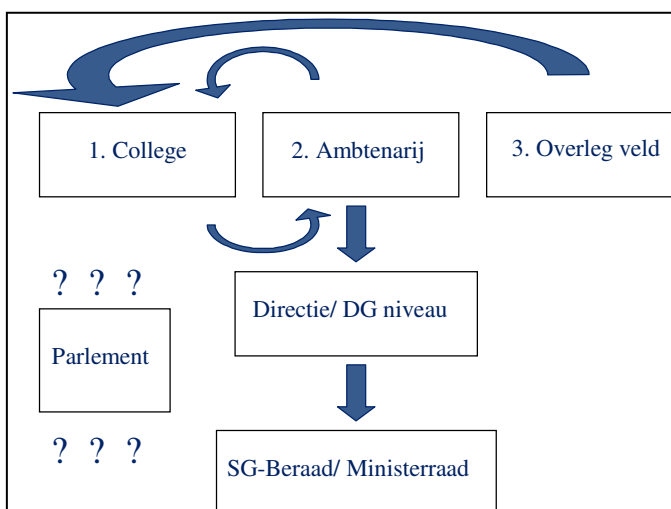
### **Onafhankelijkheid versus Vertegenwoordiging**

### 3.5 Taakopvatting

Schema 3.2 Verhoudingen rond advisering

#### *Verschillen in percepties van taakopvatting*

Uit het onderzoek blijkt dat er een spanningsveld is in de taakopvatting van de adviescolleges. De functie van “countervailing power” wordt niet door alle departementen evenzeer gewaardeerd. Sommigen zien adviescolleges vooral als dienstbare onderzoeksorganen, die met raad en daad de minister bijstaan.



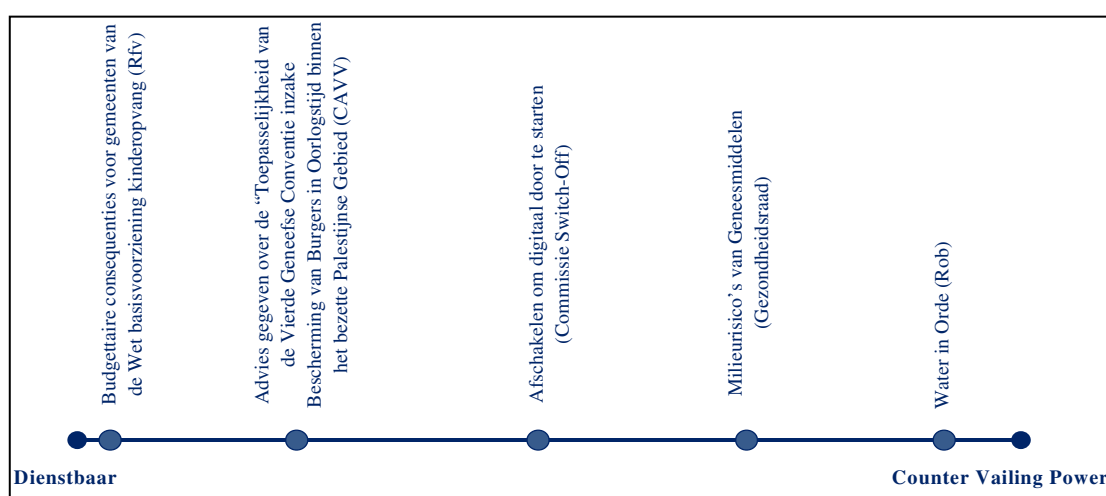
In de taakopvatting schuilt een hoge mate van ambiguïteit. Enerzijds kan

een ministerie de eigen ‘countervailing power’ organiseren door colleges vrij te laten de functie van ‘luis in de pels’ te vervullen. Anderzijds geven verschillende ambtenaren aan deze rol alleen te waarden als het hen uitkomt.

- “Ik ben juist blij als het college een keer mijn leven zuur maakt. Laat ze maar eens lekker out of the box denken.” Een andere gesprekspartner verwoordde: “Op het departement kun je wel eens last krijgen van tunnelvisies, dan is de kijk van zo’n college lekker fris.”
- Uit een jaarverslag: “Democratie is niet voor bange mensen. Daarom is het te hopen dat het politiek primaat zodanig wordt ingevuld dat de politiek het lef heeft zich te confronteren met gedurfde vraagstellingen en met kritische adviezen. Alleen zo kan een stelsel van onafhankelijke adviesorganen bijdragen aan een verhoging van de kwaliteit van de politieke besluitvorming.”

In onderstaand overzicht zijn enkele adviezen gepositioneerd tussen de twee uiterste typen taakopvattingen.

Schema 3.3 Uitersten in taakopvatting



De doorwerking van een advies blijkt afhankelijk van de mate van overeenstemming in taakopvatting tussen college en ministerie. Als een college zich vooral manifesteert als countervailing power terwijl het ministerie vooral behoefte heeft aan dienstbaarheid en daaruit voortkomende adviezen, dan neemt de ontvankelijkheid voor de adviezen aan de kant van het departement af. Deze taakopvatting kan overigens per advies weer verschillend zijn.

Enkele citaten die daarop wijzen:

- “Ik vind het niet altijd leuk als zo ineens met zo’n lastig advies komen, maar ja, het helpt me wel om alles nog eens op een rijtje te zetten en te beargumenteren waarom ik het daar ook alweer niet mee eens ben.”
- “Het advies van de RLG tegen bezuinigingen viel samen met wat ambtenaren wilden, en kon dus goed worden gebruikt. Ook hier is weer sprake van ambtelijk bondgenoten.”
- “Overeenstemming in taakopvatting tussen college en departement leidt over het algemeen tot meer doorwerking.”
- “In combinatie met een verkeerde timing kan een advies van de ‘luis in de pels’ verkeerd landen bij het ministerie, waardoor de doorwerking afneemt.”
- “Het strategisch adviescollege mag best af en toe een prikkelend of agenderend advies schrijven, maar voor zo’n 80% van de producten zou toch moeten gelden dat ze dienstbaar moeten zijn aan het beleid.”

In het vervolg van deze paragraaf zal steeds duidelijk worden dat verschillen in percepties van taakopvatting een belangrijke rol spelen.

#### *Totstandkoming werkprogramma*

Het werkprogramma is één van de sturingsinstrumenten voor departement(en) en eventueel het parlement. Door invoering van het werkprogramma beoogt de Kaderwet vooroverleg over de vraagstelling voor het komende jaar te bewerkstelligen. De vraag is of deze gelegenheid tevens benut wordt om te spreken over de positie en verwachtingen van het adviescollege: wat is hun rol en welk type vragen wordt bij het college neergelegd? We constateren dat er in elk geval verschillen zijn in de mate waarin ofwel het departement ofwel het adviescollege het initiatief neemt in de ontwikkeling van het werkprogramma:

- Werkprogramma’s waarbij het initiatief in sterke mate ligt bij het departement.
- Werkprogramma’s waarbij het initiatief in sterke mate ligt bij het adviescollege.
- Werkprogramma’s waarbij de interactie en wisselwerking tussen beide domineert.

Over het algemeen komen werkprogramma’s in overleg tot stand maar er zijn accentverschillen. Eenmalige adviescolleges hebben uiteraard geen werkprogramma.

- “De eerste aanzet komt tot stand door interactie van de Onderwijsraad en medewerkers van OCW. Daarna is er overleg met directeuren onderwijsdirecties. In juni komt er een bijstelling. Dan wordt het in het CZWO<sup>14</sup> besproken, het voorportaal van de ministerraad. De minister neemt daarna ook kennis van de inhoud.”

De verschillen zijn ook te verklaren vanuit de verschillende behoeften bij departementen. Departementen die behoefte hebben aan ondersteuning bij het oplossen van complexe vraagstukken, neigen naar een veel specifiekere inbreng in het werkprogramma. Departementen die verkondigen dat de toegevoegde waarde van het college met name moet

<sup>14</sup> Commissie Zorg, Welzijn en Onderwijs.

zitten in het voorkomen van tunnelvisies bij het departement en in het aandragen van nieuwe visies, leggen het initiatief meer bij het college zelf. Soms leidt verschil van opvatting over de rol die het college zou moeten hebben, tot wrijving in het proces van totstandkoming van het werkprogramma.

- “Adviesvragen waren meestal bestuurlijk en beleidsmatig van aard, waarbij niet het begin van de beleidscyclus het uitgangspunt is, maar advies gevraagd wordt over lopende beleidstrajecten. Hierdoor sloten adviesvragen niet aan bij de verwachtingen en doelstellingen voor het college. Bovendien bevatten de adviesvragen impliciete veronderstellingen. De specifieke vragen waren daarmee al sturend. Daarom zijn er vanaf 2000 alleen adviesthema’s in advies- en werkprogramma’s opgenomen.” (Uit: eigen evaluatie college)

Voorts valt nog op dat er verschillen zijn tussen typen colleges. Bij de strategische colleges ligt het initiatief voor het werkprogramma bij ministerie en college gezamenlijk, terwijl bij technisch-specialistische colleges het college meer leidend is. Van hen wordt ook vaker verwacht dat ze zelf de agenda met relevante vraagstukken formuleren. Op basis van het voorgaande constateren wij dat van technisch specialistische adviescolleges eerder een signalerende functie wordt geduld dan van een strategisch adviescollege. Dit blijkt onder meer uit de ruimte voor eigen agendering en de mate waarin het departement invloed op het adviesproces uitoefent.

In de gesprekken met departementsambtenaren komt regelmatig het beeld naar voren dat het totstandkomen van werkprogramma’s een *ritueel* is geworden “dat volgens de Kaderwet nu eenmaal moet”: het wordt gezien als een verplichte exercitie waarvan de toegevoegde waarde op dat moment niet al te groot is. De werkprogramma’s worden daardoor niet altijd goed doordacht in het spel tussen adviseur en opdrachtgever.

- “Voorbereiding is bij ons niet goed. Politieke bazen zouden meer belang aan het college moeten hechten. Het zal daar moeten beginnen. Vraag ten eerste alleen wat je echt wilt weten. Wees kritischer in je adviesaanvragen.”

Het adviescollege komt soms met adviezen die per definitie al de pas worden afgesneden door een regeerakkoord, of op het moment van publicatie – gezien het moment in de kabinetsperiode – niet echt opportuun zijn. Het lijkt erop dat de totstandkoming van het werkprogramma sterk inhoudelijk wordt benaderd en niet erg strategisch en tactisch wordt doordacht (met name qua agendering in de tijd). Zo werd door veel ambtenaren naar voren gebracht dat sommige adviescolleges “met sturingsfilosofieën aan komen zetten, terwijl de departementen in een sfeer van VBTB en uitvoering zitten”. Dat sluit dan niet op elkaar aan. De adviescolleges neigen ertoe vooral vanuit de inhoud onderwerpen op de agenda te plaatsen, te weinig rekening houdend met de beleidscycli waarin de ambtenaren zich bevinden.

Zoals bij veel adviestrajecten is de mate waarin het advies bruikbaar is en tot doorwerking leidt in sterke mate afhankelijk van de mate waarin de opdrachtgever duidelijk aangeeft waaraan deze behoefte heeft. Ofwel: opdrachtformulering in het begin van het traject is van wezenlijk belang. Uit ons onderzoek blijkt echter ook dat departementsambtenaren vinden dat de contacten die ministerie en college onderhouden tijdens een concreet adviesproces belangrijker zijn dan de contacten tijdens de totstandkoming van het werkprogramma. Tijdens het adviesproces wordt de urgentie om mee te denken veel directer gevoeld. Ambtenaren brengen tijdens het proces graag de actualiteit onder ogen van de colleges. Als zowel bij de totstandkoming van het werkprogramma als bij de start/totstandkoming van een concreet adviestraject de afstemming tussen departement en college beperkt is, dan ontstaat het risico

dat de advisering onvoldoende is toegespitst op de behoeften van het departement. Het spreekt voor zich dat een zwakke voorbereiding, een niet adequate vraagformulering en de afwezigheid van consensus over taakopvatting, gevolgen hebben voor de kwaliteit van adviezen en voor de doorwerking.

#### *Ongevraagde adviezen*

Uit ons overzicht van adviezen blijkt bovendien dat er door adviescolleges (nog) maar weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om ongevraagde adviezen uit te brengen. In onze steekproef zijn er vijf bekend als ongevraagd (zie bijlage 1). Het verschil tussen gevraagde adviezen en ongevraagde adviezen is volgens de ambtenaren in de praktijk vaak diffuus. Immers, een gevraagd advies komt ook wel tot stand doordat aan het departement wordt gevraagd of men behoefte heeft aan een advies over een specifiek onderwerp. Soms is het zelfs het adviescollege dat vervolgens de tekst aanlevert voor de brief die het ministerie naar het adviescollege zal sturen als ware het een gevraagd advies. Anderzijds biedt het werkprogramma vaak nog zoveel vrijheidsgraden dat de adviezen die daar later ‘geparkeerd’ worden als gevraagd kunnen worden gekenschetst terwijl ze voor een deel ook ongevraagd zijn. Adviesvragen worden dus soms uitgelokt of er wordt vanuit het departement zelf besloten om een ongevraagd thema te adopteren. In deze gevallen is de signaleringsfunctie van een college wel aanwezig maar niet zichtbaar.

In interviews is vaak gemeld dat ongevraagde adviezen als onwelkome gasten worden beschouwd door de departementen. Ter illustratie een citaat van de toenmalige minister van BZK tijdens een Algemeen Overleg van de Tweede Kamer over de Staat van Advies<sup>15</sup>:

- “De adviescolleges mogen ongevraagd adviseren maar gelet op het politieke primaat is het verstandig dat zij op dat punt terughoudend zijn. Bovendien zullen ongevraagde adviezen minder aandacht krijgen dan gevraagde.”

Departementsambtenaren spreken uiteenlopend over de wenselijkheid van ongevraagde advisering. Door de één wordt het “out of the box-denken” ofwel de **countervailing power** aangemoedigd. Door de ander wordt een meer **dienstbare opstelling** gewenst.

- “De adviescolleges moeten zich meer richten op het beantwoorden van vragen die bij ons leven.”
- “Ik vind de conclusie van de eigen evaluatie van de raad niet logisch: dat de raad te dicht op beleid getrokken zou worden. Dat is volgens mij juist bepalend voor het belang dat het departement aan de adviezen hecht.”
- “De toegevoegde waarde van de colleges zit met name in het doorbreken van de tunnelvisie, en zit niet in het vervullen van een rol als ‘buikspreker’ voor het departement.”
- Uit een zelfevaluatie van een college over de spiegelfunctie: “In deze redenering wordt het bestuurlijk bestel gedomineerd door het interne bureaucratistische spel en het politieke bestel door het scoren op actuele korte termijn beleid. Dit heeft het risico van een zekere vervreemding van de samenleving. De adviescolleges moeten in deze zienswijze de politiek confronteren met de maatschappelijke werkelijkheid.”

<sup>15</sup> Verwijzing naar Algemeen Overleg van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties van de Tweede Kamer over de Staat van Advies: *Doeltreffendheid en effecten van de Kaderwet adviescolleges, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 101, nr 2.*

### *Intersectorale adviezen en samenwerking*

Samenwerking tussen adviescolleges aan één adviesvraag komt nauwelijks voor. Daarom wordt wel gezegd dat het adviesstelsel, net als de opdrachtgevende departementen, aan verkokering leidt.

- “De Raad heeft de laatste jaren een verandering doorgemaakt in haar denken. Zij kijkt steeds breder naar vraagstukken. Niet alleen naar de effecten, krachten en invloeden binnen de sector maar ook daarbuiten. Dit hangt samen met de nieuwe samenstelling en met het feit dat adviezen vaker door meerdere departementen worden aangevraagd. Het is duidelijk dat dit leidt tot een ontkokering van het denken bij de Raad.”

Bij samenwerking tussen adviescolleges treffen we in de praktijk twee varianten aan. In het ene geval zijn beide colleges gelijkwaardig en adviseren zij op gelijke voet. In de andere variant is één van de colleges leidend en beperkt het andere college zich tot het schrijven van een opiniërend en reflecterend stuk dat vervolgens in de bijlagen wordt opgenomen. Dit is mede ingegeven door het feit dat raden andere denk- en werkwijzen kunnen hebben en mede daardoor niet altijd tot één gezamenlijk advies kunnen komen.

- “Het ministerie van VWS hecht eraan dat de RMO en de RVZ gezamenlijk over bepaalde thema’s adviseren. De uitgangspunten en de doelstellingen tussen beide raden verschillen evenwel. Dit maakt het problematisch gezamenlijk advies uit te brengen. Een nieuw model is: één raad levert inbreng aan de eerstverantwoordelijke raad. Deze kan het commentaar eventueel in een bijlage opnemen.”
- “De samenwerking tussen de AWT en de Onderwijsraad was goed, alhoewel er af en toe wel een discrepantie in de stijl waar te nemen was. De rol van de voorzitter is hier ook bepalend.”

In de praktijk ontstaat samenwerking tussen colleges echter niet altijd vanuit de vraag van het departement. Colleges gaan zo nu en dan ook op zoek naar elkaar als zij zelf het gevoel hebben dat zij de gestelde vraag samen met een ander college zouden moeten beantwoorden. De RVZ en de ROB zoeken elkaar bijvoorbeeld op om te bezien of ze de thematiek die zowel de zorg als het lokaal bestuur betreft gezamenlijk kunnen benaderen. Er bestaat nog een andere variant, namelijk dat colleges weliswaar niet direct samenwerken, maar wel met grote belangstelling van elkaars activiteiten kennis nemen. Soms willen ministeries op een en hetzelfde probleem de visie van verschillende colleges, omdat zij vanuit verschillende achtergrond adviseren. Beide colleges adviseren dan vanuit hun specifieke kennisgebieden. Het departement kan dan het meest bruikbare uit beide adviezen overnemen. Met andere woorden, er ontstaat keuze. In de praktijk wordt hier nog niet veel mee geëxperimenteerd.

Tabel 3.2 Samenwerking tussen adviescolleges

| Naam college 1                  | Naam College 2                  | Eindproduct    |
|---------------------------------|---------------------------------|----------------|
| RMO                             | RVZ                             | Twee rapporten |
| Onderwijsraad                   | AWT                             | Een rapport    |
| VROM-Raad                       | Raad voor Verkeer en Waterstaat | Een rapport    |
| Raad voor Verkeer en Waterstaat | AER                             | Een rapport    |

### *Samenwerking tussen departementen*

In onze steekproef zijn 14 adviezen bekend als intersectoraal in de zin dat er vanuit een combinatie van departementen opdracht toe is verleend. Gezamenlijke aanvragen door meerdere departementen aan één college komen dus wel voor (zie bijlage 1). Adviezen die door meerdere departementen worden aangevraagd, leiden vaak tot een interdepartementaal



overleg. Er moet immers ook een gezamenlijk kabinetsstandpunt op volgen. Deze overleggen blijven veelal niet operationeel na het kabinetsstandpunt, maar de drempel om elkaar te benaderen wordt er wel door verlaagd. Het opstellen van interdepartementale kabinetsstandpunten heeft regelmatig wat voeten in de aarde, maar draagt bij aan ontkokering.

- “Door interdepartementaal het standpunt te bepalen duurde het kabinetsstandpunt erg lang.”<sup>16</sup>

Indien er intersectorale adviezen tot stand komen – de RMO heeft bijvoorbeeld bij uitstek een breed terrein dat zich daarvoor leent – dan betekent dat nog niet dat er ook meer intersectoraal beleid op volgt. De volgende constatering is gemaakt in de eigen evaluatie van de RMO.

- “Het kabinet knipt de uitvoering van RMO-adviezen op in delen die bij afzonderlijke departementen worden uitgezet. Dit beknot het intersectorale karakter.”

Samenwerking leidt vaak tot adviezen met meerdere invalshoeken en komt om die reden ten goede aan doorwerking. De onderbouwing vanuit meerdere disciplines is dan immers gegarandeerd. Het risico bestaat wel dat, om alle invalshoeken recht te doen, de reacties abstracter en wolliger worden. De visies op verschil in doorwerking van dergelijke intersectorale en sectorale adviezen variëren:

- “Samenwerking ontkokert en kan leiden tot adviezen die vanuit meerdere oogpunten zijn onderbouwd, waardoor ze meer gezag hebben. Hierdoor sorteren ze meer doorwerking.”
- “De samenwerkende colleges kunnen trachten het eens te worden over de probleemdefinitie en de oplossingen. Dit kan veel tijd kosten, waardoor het advies wel eens minder goed getimed kan worden en daardoor aan doorwerking verliest.”

#### *Aanvragen door het parlement*

Opvallend rondom de totstandkoming van het werkprogramma is dat de betrokkenheid van het parlement daarbij gering of afwezig is. Er is één adviescollege genoemd, namelijk de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, waarvan het concept-werkprogramma heeft gerouleerd langs parlementsleden. Uit onze studie blijkt dat er in de laatste jaren nog nauwelijks adviezen door (leden van) de Staten Generaal zijn aangevraagd. Onlangs heeft de Tweede Kamer een advies over ouderenzorg en wonen aan de VROM-Raad gevraagd, maar dit is een uitzondering. De vraag is waarom dit zo weinig gebeurt. Hiervoor zijn verschillende redenen aangevoerd. In de eerste plaats weten leden van het parlement vaak niet dat zij zelf adviesaanvragen kunnen indienen bij de adviescolleges. Dat is ook een van de redenen dat ze er vaak via kamerdebatten of moties bij de regering op aandringen. Een tweede reden is dat ze de procedures om tot een adviesaanvraag te komen nogal ingewikkeld en tijdsintensief vinden. Men heeft ondersteuning nodig om de adviesaanvraag te formuleren. Tenslotte vinden kamerleden vaak dat de tijd die gemoeid is met een adviestraject niet overeenkomt met de snelheid waarmee zij de resultaten in het debat zouden willen gebruiken.

Zoals gezegd worden wel adviezen geïnitieerd doordat er in de Kamer op wordt aangedrongen bij de regering (bijvoorbeeld via moties). Het kabinet vraagt dan op aandringen van de Kamer een adviescollege om advies. Dit blijkt uit de onderstaande citaten.

---

<sup>16</sup> Noot: meer dan een jaar.

- Ten aanzien van het ROB-advies Veiligheidsregio's: "De Eerste Kamer heeft het gepusht. De heer Stekelenburg heeft een aanjaagfunctie voor de adviesaanvraag vervuld."
- Ten aanzien van het AIV-advies De Raad van Europa: "De adviesvraag is geopperd door een lid van de Eerste Kamer, dhr. Van der Linden. Vooruitlopend op het op handen zijnde voorzitterschap van de Raad van Europa was een standpunt over deze Raad nodig."

Het komt ook voor dat een departement, zonder daarvan het nut en de noodzaak in te zien, onder druk van het debat in de Kamer een adviesaanvraag formuleert. Deze is dan indirect het gevolg van acties van Kamerleden. Het probleem of vraagstuk wordt dan even 'geparkeerd' bij een adviescollege.

- Strategisch gebruik van een advies: "Er kwam een motie uit de kamer. We wisten ons geen raad met het onderwerp. We hebben er toen een adviesaanvraag van gemaakt. We hebben de hete aardappel dus weggegooid maar later weer teruggekregen. Nu is het probleem nog groter, we moeten er mee verder maar niemand is enthousiast. Er is dan ook geen kabinetsreactie op gekomen."

Adviezen die door de politiek worden aangevraagd zullen nagenoeg allemaal in de Kamer worden behandeld of 'dichtbij de macht landen'. Dit is uiteraard nog wel afhankelijk van de politieke timing, veranderingen in urgentie en het belang dat de aanvragers hechten aan het advies en de uitkomst ervan. Adviezen die worden aangevraagd door politieke 'spelers' zullen over het algemeen veel doorwerking kennen. Tenminste conceptueel, maar regelmatig ook instrumenteel.

#### *Spanningsveld taakopvatting*

Onze waarneming is dat de duidelijkheid over de exacte taakopvatting niet groot is. Per departement verschillen de visies op de taak van colleges. Vaak genoeg wordt opgemerkt dat bepaalde adviescolleges meer als countervailing power zouden moeten fungeren. Maar er wordt ook toegegeven dat er op het departement in eerste instantie defensief wordt gereageerd bij het uitkomen van een advies: "wat staat er in wat contrair is ten opzichte van de huidige beleidslijn?" De instrumenten die de Kaderwet biedt om de countervailing power meer gestalte te geven (werkprogramma, ongevraagde advisering, aanvragen door parlement, intersectorale advisering) worden nochtans weinig effectief gebruikt. Ook ten aanzien van de taakopvatting is er dus geen overeenstemming over wat de beste positie is. We concluderen dan ook dat er sprake is van de volgende spanningsboog ten aanzien van taakopvatting.

### **Dienstbaarheid aan beleid versus Countervailing power**

### **3.6 Het proces van adviseren**

De proceskant van de beleidsadvisering is een erg belangrijke factor gebleken voor het bepalen van de mate van doorwerking van beleidsadviezen. De inrichting van de adviesrelatie, het management van wederzijdse verwachtingen, het afspreken van de spelregels en de spelvaardigheid zijn daar allemaal onderdeel van. De belangrijkste bevindingen over het spel van adviseren zijn in deze paragraaf vastgelegd.

### *Relaties en interacties tussen opdrachtgever en adviseur*

We stelden eerder al dat departementsambtenaren de contacten tussen ministerie en college tijdens een concreet adviesproces als veel belangrijker beoordelen dan de contacten tijdens de totstandkoming van het werkprogramma. Er zijn grote verschillen tussen adviescolleges waar het gaat om de relatie tussen opdrachtgever (ministerie) en opdrachtnemer (adviescollege). Van zeer afstandelijk tot zeer geïnvolveerd. Zo zijn er departementsdirecteuren die structureel aanwezig zijn bij vergaderingen van een adviescollege en die intensief contact hebben, niet alleen periodiek. De relatie tussen de Algemene Energieraad en het Ministerie van Economische Zaken is in dit opzicht betrokken te noemen. Anderzijds zijn er colleges waarbij contacten met het departement vooral ad-hoc zijn en op basis van de adviestrajecten die op dat moment in gang zijn gezet. Contact tussen adviescolleges en departementen lijkt voor een aantal adviescolleges heel vanzelfsprekend, voor anderen omstreden. Dit laatste leidt ertoe dat deze adviescolleges een wat “gesloten opstelling” of zelfs wel het karakter van een “ivoren toren” wordt toegeschreven. Vaak wordt een dergelijke houding ingegeven door het willen bewaken van de onafhankelijkheid van adviezen.

- “Er is geen enkel contact met ons geweest in het proces van dit advies. Dat is in het algemeen zo. Eigenlijk controleren we alleen de drukproef op feitelijke foutjes.”
- Anderzijds: “Contacten met de raad verliepen normaal, met gesprekken tijdens het adviesproces, maar dat is een reguliere werkwijze.”

De interactie tussen college en departement moet ook in de tijd worden gezien. Zo wordt een intensievere interactie met name in het begin van het adviestraject beoogd door de Kaderwet bij het afstemmen van de vraag, en minder in het eindtraject waarbij de argumenten worden gewogen. Het dilemma dat daarbij onder meer wordt gevoeld door het college is of conceptadviezen bijvoorbeeld moeten worden voorgelegd en bediscussieerd met het departement. Daarbij geven departementen nogal eens aan dat de afstemming en communicatie met een college vanuit hun perceptie soms moeizaam verloopt. Op basis van de gesprekken die wij hebben gevoerd valt op dat de balans wel erg sterk lijkt te zijn doorgeslagen naar een afstandelijke verhouding onder de vooronderstelling dat dat nodig is om de onafhankelijkheid te hebben geborgd. Maar ook bij een intensieve relatie kan onafhankelijkheid worden behouden. Afstandelijkheid kan namelijk ook informatieachterstand tussen departement en college opleveren. Een meer intensieve relatie kan bijdragen aan het genereren van informatie en argumenten, zonder dat de onafhankelijke wegging van de argumenten wordt beïnvloed.

- “Colleges moeten aansluiten maar zijn bang voor verlies van onafhankelijkheid. Dit is een spanning, die in de praktijk eigenlijk niet noodzakelijk lijkt.”
- Verbetering proces: “Over conceptadviezen spreken we. Maar eigenlijk is dat toch lastig. Ik wil niet graag een op schoot zittend college hebben maar in ‘*splendid isolation*’ werken leidt tot onbruikbare adviezen.”

Er zijn veel verschillende manieren waarop colleges en ministeries contacten onderhouden, soms gerelateerd aan een concreet adviestraject en soms meer algemeen en periodiek. Enerzijds is er de relatie van het college met de minister en anderzijds de relatie van het college met de departementsambtenaren. De relatie tussen college en minister is in formele zin over het algemeen oppervlakkig. De voorzitter en de minister hebben veelal op gezette tijden een overleg over zaken die het college betreffen. De overige contacten berusten op een persoonlijke band. Met name voorzitters die een groot netwerk hebben in de politiek, hebben vaak ook buiten het formele circuit om contacten met de minister. Deze contacten zijn niet in de eerste plaats belangrijk voor doorwerking, maar wel voor de positie van het college ten opzichte van het ministerie.

De aanwezigheid van een departementsambtenaar bij een vergadering van het adviescollege zorgt niet alleen voor betrokkenheid bij en blijf van waardering voor het werk van het college. Het biedt gelegenheid om de ontwikkelingen bij het departement voor het voetlicht van het college te brengen, dat in de advisering dan kan inspelen op de actuele situatie. Een college kan de timing van een advies daardoor laten beïnvloeden. Alvorens een adviescollege met de opdracht begint, heeft er in elk geval vaak een gesprek plaats met het opdrachtgevend departement ter verduidelijking van de vraag. Hoe meer het college de vraag van het ministerie overneemt en hoe beter het college begrijpt wat het ministerie precies wil, des te meer doorwerking heeft het advies.

- “Veel interactie zorgt voor afstemming tussen departement en college, waardoor het advies beter aansluit op de wensen van het ministerie en de doorwerking hoger zal zijn.”
- “Onderwerpen die bij het veld in de belangstelling staan hebben een grotere kans op doorwerking. Het ‘Advies over de uitvoering van de EG-richtlijn Auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij’ van de Tijdelijke Commissie Auteursrecht was "hot" in het veld, omdat er veel geld mee was gemoeid. Er werd dan ook veel bij het ministerie gelobbyd in die tijd.”

Er is geen algemene lijn te herkennen in het aantal contactmomenten tijdens het adviesproces. De indruk bestaat dat met name technisch-specialistische colleges minder vaak overleg voeren met het departement dan strategische colleges. Als colleges vaak overleggen met hun opdrachtgever dan treedt er een interessant effect op. Tijdens deze overleggen worden argumenten van weerszijde overgenomen, waardoor college en ministerie voor een deel hetzelfde beeld krijgen over de uitkomst van het onderzoek. De doorwerking van het advies vindt dus eigenlijk al tijdens het adviesproces plaats in de hoofden van mensen. Hierdoor kan het ook zijn dat lopende het adviesproces al enkele van de aanbevelingen van het college worden geïmplementeerd. Bij de Gezondheidsraadscommissies wordt bijvoorbeeld vaak gewerkt met een zogenaamd ambtelijk adviseur, wiens belangrijkste taak is de commissie te informeren over de achterliggende beleidsvragen, de timing van wetgeving en dergelijke. Ze dragen geen verantwoordelijkheid voor het advies en hun visie wordt er niet in vermeld.

De staven die adviescolleges ondersteunen zijn regelmatig afkomstig van het departement waaraan het college is gelieerd. Zij worden betaald door het departement en soms verdelen ze hun tijd zelfs over het werken voor het college en voor het departement. Deze staven zijn dan ook een belangrijke verbindende factor tussen departement en college. Zij kennen de actuele ontwikkelingen binnen beide instanties en kunnen binnen beide enige sturing trachten uit te oefenen. Nergens in het onderzoek is overigens naar voren gekomen dat de impressie bestaat dat betaling vanuit het departement leidt tot staven die trachten colleges te beïnvloeden ten gunste van bestaand beleid.

- “Veel interactie kan leiden tot extra doorwerking, doordat goede argumenten, meningen en redeneringen worden overgenomen.”
- Anderzijds: “Veel interactie kan de indruk wekken dat het college een spreekbuis van het ministerie is, waardoor met name de doorwerking in het veld tegen kan vallen.”
- “De voorzitter houdt geen voorgesprekken op departement. Dit zou afbreuk doen.”

#### *Afstemming met het veld tijdens onderzoek*

Er is een groot verschil waar te nemen waar het gaat om het betrekken van veldpartijen. Sommige colleges voeren tijdens hun onderzoek uitgebreide gesprekken met actoren in het veld (zoals bijvoorbeeld de Onderwijsraad). Andere colleges vormen in hun samenstelling

een afspiegeling van het veld en andere belanghebbenden (zoals de Commissie Tieneropvang bij de totstandkoming van het advies ‘Ruimte voor Tieners’). Tot slot zijn er ook colleges die in hun werkwijze los van het veld opereren en slechts eenzijdig communiceren, namelijk over de resultaten van het onderzoek.

Betrokkenheid van het veld kan de uitvoering van adviezen in een later stadium vereenvoudigen. De belanghebbenden worden immers in een vroegtijdig stadium betrokken bij het advies, waardoor zij zich sneller committeren aan de uitkomst. Niet alleen de uitvoerbaarheid van het advies wordt vergroot. Doordat er een advies tot stand komt, dat kan rekenen op de steun van het veld, wordt het voor een bewindspersoon lastiger om het advies naast zich neer te leggen. Zodoende is de kans op doorwerking groter. Adviezen die kunnen rekenen op de steun van het veld, zullen doorgaans leiden tot meer doorwerking dan adviezen die hier niet op kunnen rekenen. Dit betekent niet dat er wordt gestreefd naar een situatie van voor de Kaderwet, waarbij veldpartijen binnen de adviescolleges opereerden. In de praktijk is het echter onverminderd van belang gebleken voor doorwerking om de opvattingen van veldpartijen in de adviestrajecten te betrekken.

- “Het betrekken van veldactoren leidt tot draagvlak bij de betrokkenen waardoor de kans op doorwerking toeneemt. Het leidt ertoe dat de minister het advies nog serieuzer moet nemen en het minder eenvoudig naast zich neer kan leggen.”

#### *Spanningsveld adviesproces*

Onze waarneming is dat de relaties tussen colleges en hun opdrachtgevende departementen sterk uiteenloopt. Dit geldt zowel voor contacten tussen de voorzitters en de politiek-ambtelijke top als voor contacten op meer “operationeel niveau”. Over het algemeen wordt het op de departementen betreurd indien er sprake is van een afstandelijke houding van een college. Men vermoedt dat het voortkomt uit de vrees van het college dat de onafhankelijkheid van advisering zal afnemen. Dezelfde ambivalente houding bestaat bij colleges ten opzichte van de mate van betrokkenheid van het veld. Er is in het adviesproces sprake van het volgende spanningsveld:

### **Afstand versus nabijheid**

### **3.7 De adviesproducten**

Ten aanzien van de factor “adviesproduct” zijn verschillende bevindingen op een rij gezet, zoals de variatie in typen adviesproducten bij de raden, maar ook het abstractieniveau en de wijze waarop de analyses zijn onderbouwd.

#### *Variatie in typen adviesproducten*

Voor het uitbrengen van adviezen worden uiteenlopende vormen gehanteerd. Soms wordt een korte signalerende brief aan de minister geschreven, terwijl een andere keer een uitgebreid rapport met bijlagen wordt opgeleverd. Ook zijn er colleges die inzetten op mondelinge interactie met departementen, naast het opleveren van schriftelijke adviezen of signalementen. Uit de volgende citaten blijkt hoe er tegen de variatie van adviesproducten wordt aangekeken.

- “De toegevoegde waarde *daarvan* kan veel groter zijn dan van een doorwrocht rapport. Nadeel is wel dat het voor de buitenwereld een stuk minder transparant is.”
- Echter: “Soms ook is de doorwerking minder omdat expliciete aanbevelingen niet openbaar op schrift worden gesteld, en een reactie van het departement dus ook niet nodig is. Aanbevelingen kunnen daardoor zonder ophef te veroorzaken worden genegeerd.”
- Over de Commissie voor Volkenrechtelijke Vraagstukken: “De producten zijn meestal geen adviezen maar meer juridische onderbouwingen van een vraagstuk.”
- ”Bij bijvoorbeeld wetsvoorstellen brengt Actal voor de behandeling in de Ministerraad korte en krachtige adviezen uit. Bij Actal is niet enkel sprake van de traditionele adviesrapporten.”

De Algemene Energieraad treedt in sterke mate in interactie met het departement, hetgeen zeker niet voor alle andere adviescolleges geldt. Signalerende brieven leiden vaak tot nader onderzoek, dat over het algemeen door departementsambtenaren wordt uitgevoerd. Zo had het advies ‘Milieurisico’s van geneesmiddelen’ van de Gezondheidsraad vooral een signalerend doel, welke het ook heeft bereikt. In een interdepartementale werkgroep wordt in samenwerking met instituten als het RIVM nader onderzoek gedaan naar de milieurisico’s voor mens en dier. Er bestaat een sterke relatie tussen het beoogde doel en de gekozen vorm van advisering. Korte brieven zijn over het algemeen bedoeld om te signaleren of informeren, uitgebreide rapporten zijn kennisintensief of dragen een legitimatiefunctie in zich, terwijl interactieve sessies vooral bedoeld zijn om te inspireren. Departementen gaven regelmatig aan dat zij vinden dat adviescolleges nog te weinig variëren met adviesproducten. Ze zouden het type product niet of nauwelijks op de aard van het vraagstuk en de beoogde doorwerking afstemmen. Het traditionele adviesrapport domineert.

- “‘Het is heel voorspelbaar: Na een jaar wordt weer mooi ingebonden boekje bij het departement afgeleverd’”.

Voor leden van het parlement is de vorm van het adviesproduct van wezenlijk belang. Kamerleden geven aan dat zij te maken hebben met een grote, niet aflatende stroom aan informatie. Een dik rapport, zoals zo vaak nog wordt afgegeven door de adviescolleges, belandt in deze stroom vaak onderop de stapel. “Het moet wel heel erg de interesse wekken om het dan te gaan lezen”. Aangegeven is dat de colleges met de vorm van het product veel beter kunnen aansluiten op de informatiebehoefte in het parlement: goede samenvattingen zijn in ieder geval onontbeerlijk.

#### *Kwaliteit van het adviesproduct*

Hoewel wij de inhoudelijke kwaliteit van de adviezen niet hebben onderzocht, krijgen wij op basis van de gesprekken met departementsambtenaren de indruk dat de kwaliteit van advisering over het algemeen goed is. Toch zijn er aanwijzingen dat het beter kan en moet. Soms wordt de ‘plank misgeslagen’, worden andere onderzoeksvragen beantwoord dan aanvankelijk werd beoogd, worden adviezen gegeven die bijvoorbeeld niet haalbaar zijn en worden nieuwe ideeën door colleges naar voren geschoven die helemaal geen nieuwe ideeën blijken te zijn. Het management van wederzijdse verwachtingen en de uitwisseling van informatie en deskundigheid tijdens het adviesproces spelen dus een grote rol bij de ervaren kwaliteit door de gebruikers van adviezen. Vanzelfsprekend is die (ervaren) inhoudelijke kwaliteit van het advies zeer bepalend voor doorwerking.

- “De Raad deed een zogenaamde nieuwe aanbeveling, maar twee jaar daarvoor hadden wij die beleids optie zelf al bewust en beargumenteerd laten afvallen.”

Maar ook een advies dat door een ontvangend departement als ‘kwalitatief minder goed’ wordt bestempeld’ kan doorwerking hebben. Doordat er over ‘slechte’ adviezen wordt gesproken, komt het onderzochte onderwerp toch weer op de agenda en vinden discussies plaats over waarom het advies dan niet goed is en over hoe het anders kan. Een slecht advies levert daarmee soms een sterke bijdrage aan de discussie en ideeënvorming. Het komt voor dat een als slecht ervaren advies toch doorwerkt, maar niet op de wijze zoals bedoeld door het adviescollege. Er kunnen dus vraagtekens gezet worden bij de effectiviteit van dit type doorwerking.

- “Een kwalitatief goed advies kan een departement lastiger naast zich neerleggen. Echter: ook een zwakker advies kan sterk doorwerken, bijvoorbeeld omdat het veel aandacht krijgt in de publieke opinie, in het debat, in de media en dus ook in de Tweede Kamer.”
- “Ik heb geenszins het idee dat het advies in de buurt van een oplossing komt. Ze komen niet tot de kern van het probleem (niet het levende politieke probleem). Het is niet vernieuwend, niet schokkend. Maar misschien was dat in de aanvraag ook niet te vinden. Wat wel is gebeurd is dat er een club bij het ministerie met het thema aan de gang is gegaan. Ze hebben het advies niet open gehad maar het project is wel vanwege het advies opgestart. We gaan door met het onderwerp (vanwege de motie) maar niet con amore. Het leeft niet.”

#### Schema 3.4 Onderzoeksmethoden

##### *Schoenmaker blijf bij je leest.....?*

In de werkwijze van adviescolleges lijkt het gezegde ‘schoenmaker blijf bij je leest’ zeer van toepassing. Het komt regelmatig voor dat adviescolleges de opdracht die zij van het ministerie krijgen uitbreiden of veranderen. Het vermengen van een ongevraagd met een gevraagd advies draagt een aanzienlijk risico in zich. Wanneer de ongevraagde adviezen verkeerd worden getimed of onderwerpen behandelen die de minister in problemen kunnen brengen, dan beïnvloedt dit de doorwerking van het gehele advies. Ook dat deel van het advies dat wel gevraagd was en dat wellicht ook een goede kwaliteit heeft, kan dan worden aangetast door het advies op ongevraagde terreinen.

##### **Soorten onderzoeksmethoden en dataverzameling**

- Deskresearch
- Documentenstudies
- Interviews
- Groepsgesprekken
- Workshops
- Klankbordgroepen
- Expertmeetings
- Congressen
- Uitbested onderzoek
- Invitational conferences

Zo is er een advies in de steekproef aangetroffen waarin ongevraagd toch wordt ingegaan op enkele zeer politiek gevoelige factoren, die slechts zijdelings te maken hebben met het onderwerp van onderzoek.

- “Dat heeft het college niet handig gedaan. Die uitspraken hebben het advies als geheel omlaag gehaald, waardoor de doorwerking duidelijk minder is dan die had kunnen zijn.”

Het taalgebruik speelt een grote rol bij het oordeel dat gebruikers hebben over de adviesproducten. Zo zijn er voorbeelden bekend van adviezen die stammen uit de tijd van ‘paars’, die vervolgens volledig zijn herschreven om de hang naar ‘paars’ uit te bannen. Adviezen waarmee dit niet is gebeurd, zijn soms door de nieuwe regering opzij gelegd, terwijl het wellicht hele goede adviezen waren. In het juiste taalgebruik schuilt ook vaak de kern van

het overbrengen van een boodschap. Het juiste taalgebruik, dat aansluit bij de taal van de opdrachtgever, bevordert de doorwerking van het advies. Daarnaast is ook letterlijk genomen de leesbaarheid van belang, liefst in korte kernachtige adviezen, aldus de gebruikers.

#### *Abstractieniveau van de adviesproducten*

Adviezen van technisch-specialistische colleges zijn over het algemeen redelijk concreet. In dat geval is de doorwerking relatief hoog, temeer omdat het college vanuit een specifieke expertise werkt die niet (echt) ter discussie staat. De Gezondheidsraad adviseert bijvoorbeeld over een nieuwe technologie of over de bestrijding van een bacterie en koppelt daar concreet aanbevelingen aan die in het beleid al dan niet overgenomen worden. Bij de strategische colleges zijn de adviezen vaak wat abstracter, hetgeen ook vanzelfsprekend is als het gaat om bijvoorbeeld het genereren van visionaire beelden over het overheidsbeleid. Uit onze onderzoeksresultaten blijkt dat bij beleidsmedewerkers op departementen behoefte bestaat aan aanbevelingen over concrete stappen om de gewenste sturingsconcepten te realiseren. Beleidsmedewerkers spreken van een “gat” tussen advies en praktijk. Directies en hoofden van afdelingen kijken daar overigens anders tegenaan: zij beschouwen het vertalen van concepten naar beleid expliciet als hun eigen taak.

- “Het advies is meer op gemeentelijk beleid gericht. Liever zouden we er op departement wat meer concrete resultaten voor onszelf uithalen.”
- “Als het advies een nieuw thema inbrengt, te vernieuwend is dan is de voorspelbare reactie op departement: “O, doen wij ons werk niet goed?” Dus signaleringen zijn niet altijd welkom. Nieuwe oplossingen voor problemen wel.”
- “Dit advies was een beetje van de oude stijl: er is een probleem, wat te doen? Oude stijl bedoel ik mee: beleidsrelevant, praktijkprobleem. Het is wat dat betreft een verademende uitzondering op adviezen in het algemeen. De meeste adviezen gaan over containerbegrippen en zijn daarmee te abstract. Daar kun je zo weinig mee.”

Als het gaat om doorwerking dan valt in ieder geval op dat die bij concrete adviezen gemakkelijker te bepalen is. Bij adviezen op een wat strategischer niveau is de doorwerking op de korte termijn over het algemeen beperkt en gaat het meer om het beïnvloeden van langere termijnbeleid.

- “Het advies over de Europese Unie “Wijken of herijken”<sup>17</sup> was buitengewoon goed. Daar werken we nog steeds mee (nu 4 jaar oud). Bij landing riep dit advies veel weerstand op maar er wordt nog steeds op teruggegrepen. Dit advies was zijn tijd wel vooruit”.

Ons is opgevallen dat de adviezen waaraan door adviesraden is samengewerkt, in veel gevallen nog iets abstracter zijn dan individuele adviezen. Het blijkt met twee (of meer) colleges moeilijker te zijn om een advies te maken dat de goedkeuring kan wegdragen van de leden van alle betrokken colleges. De consequentie is vaak dat het abstractieniveau nog sterker toeneemt en de doorwerking afneemt.

- “Concrete adviezen worden met name door technisch-specialistische colleges gegeven. Abstracte adviezen met name door strategische colleges en zeker als meerdere strategische colleges samenwerken.”
- “Concrete adviezen leiden in algemene zin tot veel doorwerking. Dat komt enerzijds omdat ze concreet zijn en dus gericht op beleidsacties.”

<sup>17</sup> Het betreft hier een onderzoek dat buiten onze onderzoeksperiode viel.



### *Timing en tijdigheid*

Doorwerking wordt in grote mate beïnvloed door tijdigheid en timing. Komt het advies op tijd? En komt het advies op het juiste moment? Deze vragen lijken in eerste instantie sterk op elkaar, maar zijn in essentie toch zeer verschillend. We kunnen spreken van objectieve en de subjectieve timing. Een advies dat te laat komt in de zin van objectieve timing komt te laat om nog bij te dragen aan het beleid.

- “We hadden de wet allang doorgestuurd naar de Raad van State en toen kwam dat advies pas. Dan ben je als adviescollege dus mooi te laat.”
- “Het advies over de Nota Ruimte verscheen toen de politieke onderhandelingen al grotendeels afgerond waren.”

De meeste adviezen komen overigens op tijd, zo blijkt uit het onderzoek. Van subjectieve timing is sprake als een advies ongelegen of juist zeer gelegen komt.

- “Een week nadat de minister in de Kamer A had lopen roepen, kwam de Raad ineens met B aanzetten. Ja, daar zaten we nou net niet op te wachten.”

Van de meeste adviezen is de subjectieve timing goed. Een mistiming van een adviescollege wordt over het algemeen niet gewaardeerd door departementen.

- “De Raad mag het best niet met ons eens zijn, maar laat ze dat dan op een correct moment melden.”

Hieruit zou echter ook kunnen worden afgeleid dat adviescolleges wel eens een eigen agenda hebben. Een mis-getimed advies kan het belang van een bewindspersoon schaden, maar gelijktijdig grote impact hebben en het belang van het adviescollege dienen (status). Voor de timing van adviezen blijkt het in elk geval van belang rekening te houden met verschillende cycli. Goede timing bevordert doorwerking, terwijl een verkeerde timing over het algemeen afbreuk doet aan de doorwerking. Hieronder behandelen we de verschillende cycli die in de gesprekken als relevant naar voren kwamen:

- *De verkiezingscyclus*: deze cyclus is relatief groot. Eens per vier jaar treedt er een nieuw kabinet aan. Ieder kabinet heeft een gewenningsperiode waarin nieuwe adviezen nog niet optimaal zullen landen. Ook op het eind van iedere kabinetsperiode zullen adviezen door de naderende verkiezingen minder doorwerking krijgen. Vandaar dat adviezen die in het midden van de verkiezingscyclus worden uitgebracht (grotweg de middelste twee jaar) optimaal doorwerken.
- *De beleidscyclus*: de lengte van deze cyclus varieert met de complexiteit van het beleidsterrein en de politieke urgentie die er is om het beleid te veranderen. Met name conceptuele adviezen zullen vooral voor in de beleidscyclus, bij de ideevorming, het meest doorwerken, terwijl instrumentele adviezen meer doorwerking zullen hebben naarmate de cyclus meer richting uitvoering gaat. Dus grotweg in het midden en op het eind van de beleidscyclus.
- *De jaarplancycclus*: adviezen die op een verkeerd moment in de jaarplancycclus worden uitgebracht, kunnen doorwerking missen doordat ze op een heel druk moment in de cyclus komen, waardoor er relatief minder aandacht is voor de adviezen. Een advies dat wordt uitbracht vlak voor de algemene beschouwingen, kan politiek en media technisch

vanuit het college gezien ‘handig’ zijn, maar kan gezien de drukte op het ministerie enige doorwerking inboeten.

- *De cyclus van stelselherzieningen*: adviezen die worden uitgebracht tijdens de ontwikkeling en doorvoering van stelselherzieningen kunnen inhoudelijk zeker doorwerken, maar kunnen gelijktijdig enige doorwerking missen als ze worden uitgebracht in een periode waarin de positie van het betreffende kabinet wijzigt.

Timing blijkt een belangrijk aspect als het gaat om de doorwerking van adviezen. Hierbij kunnen allerlei zaken een rol spelen die deels buiten het bereik van het adviescollege liggen. Of het advies in het voorgenomen beleid past, of de verhoudingen in de politiek de adviezen van het college zullen ondersteunen, of er geen grote crises optreden binnen het beleidsterrein en vele andere vragen bepalen of de politiek het advies zal omarmen. Met name de vraag of het advies in het voorgenomen beleid of beleidsfase past lijkt van belang voor de doorwerking. Wanneer het adviesproces een lange doorlooptijd heeft, dan doet zich een nieuw mechanisme voor. Vaak kan een ministerie niet te lang wachten met het maken van beleid. Vanuit het college gezien bestaat de behoefte om gedegen onderzoek te doen. Soms maakt het ministerie dan al beleid zonder op het advies te wachten.

- “Dat was het geval bij het Legionella advies van de Gezondheidsraad. Er was nogal wat tijd nodig om wetenschappelijk onderzoek uit te zetten en kennis te vergaren omtrent de legionellaverspreiding, terwijl de politieke druk erg groot was om meteen daadkrachtig te handelen. VWS heeft om die reden het advies van de Gezondheidsraad – dat erg lang op zich liet wachten – niet afgewacht. Overigens heeft het advies later nog veel invloed gehad, omdat vergaande maatregelen ter bestrijding en voorkoming van legionella ook weer zijn teruggedraaid, mede naar aanleiding van het Gezondheidsraadadvies.”

Bij het advies uit bovenstaand citaat werd door het departement de vraag opgeroepen of het niet mogelijk was geweest eerder tussentijds deelproducten uit te brengen, zodat het beleid meer tijdig bijgestuurd had kunnen worden. Externe en politieke ontwikkelingen spelen echter ook een grote rol in de timing. Het is niet altijd eenvoudig om hier op te anticiperen. Bij het legionella advies was immers de druk om te handelen erg groot. In onderstaande citaten spelen externe ontwikkelingen ook een belangrijke rol.

- Het advies ‘Ontbrekende Schakels’ werd opgesteld tijdens Kok-II en kwam uit onder Balkenende. Het advies van de RLG over dierhouderij werd doorkruist door de MKZ-crisis, waar ook al een andere (snellere) commissie (Wijffels) zich mee bezig had gehouden.”
- “Minder goed getimede adviezen, zeker adviezen die ingaan tegen het beleid van de minister, leiden vaak tot minder doorwerking, aangezien het slechts beperkt voorkomt dat de minister zijn beleid aanpast naar aanleiding van adviezen die niet in beleid passen en die hij met argumenten relatief eenvoudig kan wegwerken.”

Tot slot blijkt het voor doorwerking in toenemende mate van belang rekening te houden met de internationale, met name de Europese ontwikkelingen. Adviezen die niet in lijn zijn met bestaande of voorgenomen Europese regelgeving zullen over het algemeen minder doorwerking hebben dan adviezen die dat wel zijn.

- “Het advies Terrorisme en vreemdelingen van de ACVZ, dat in mei 2003 uitkwam, trok veel aandacht en leidde tot samenwerking tussen vier ministeries. Naarmate het onderwerp steeds prominenter op de politieke agenda komt te staan zie je dat dit advies ook sterker gaat doorwerken in kamerdebatten en bijvoorbeeld recente kabinetsbrieven.”

#### *Spanningsveld adviesproduct*

Onze waarneming is dat de direct toepasbare adviezen (instrumentele adviezen) over het algemeen tegemoet komen aan een breed gedeelde behoefte op departementen: het biedt hulp in het oplossen van een probleem, al is dat bij “wicked problems” veelal lastig. Een voordeel voor colleges is dat er vaak veel meer aandacht is voor dit niveau van advisering. Ten aanzien van strategische colleges wordt er anderzijds ook vaak op gewezen dat het operationaliseren van beleid het werktein van het departement zelf is. Hoewel een instrumenteel advies nooit weg is, is het juist het ontwikkelen van nieuwe ideeën, concepten en het werpen van een blik op de (middel)lange termijn waarvoor men op een departement niet de tijd of capaciteit heeft. De waardering voor adviezen van conceptueel niveau hangt sterk samen met de fase waarin het beleidsproces verkeert: aan het begin van de beleidscyclus is er ruimte voor een conceptuele discussie. Zijn er al politieke compromissen of zijn er al strategische keuzes gecommuniceerd, dan is een conceptueel (strijdig) advies niet meer zo welkom. Dit niveau van advisering moet dus zeer wel getimed worden. Voeling met ontwikkelingen op het departement en in het parlement lijken hiervoor onontbeerlijk. Ten aanzien van het adviesproduct is er dus sprake van het spanningsveld:

### **Instrumenteel versus conceptueel**

### **3.8 Nazorg**

In deze paragraaf gaan we in op het traject na de feitelijke advisering. Het gaat hierbij om presentatie en om eventuele inspanningen om het advies in bredere kring te doen landen (Public Relations).

#### *Presentatie en publicatie*

Voor de doorwerking van een advies is de wijze van presentatie van groot belang. Als de minister het advies immers persoonlijk in ontvangst neemt, geeft dat zijn betrokkenheid bij het onderwerp aan en is de kans op doorwerking groter. In het algemeen kan worden gesteld, dat hoe meer aandacht het advies krijgt tijdens de presentatie, des te groter de kans op doorwerking. Het risico bestaat echter dat de neiging naar veel ‘exposure’ te groot wordt, waardoor misstappen worden gemaakt.

- “De commissie heeft het niet handig aangepakt, door zelf al naar de pers te lekken, nog voordat het advies aan de minister was aangeboden. Dat is niet chique en heeft de doorwerking zeker geen goed gedaan.”

Adviezen worden doorgaans verzonden aan de minister, die echter slechts als ‘brievenbus’ dient. Sommige colleges beschikken over een standaard verzendlijst en verspreiden de door hen opgedane kennis langs deze weg richting het veld.

- “De CAVV beschikt voor Nederland over een verzendlijst waar alle adviezen naar toe gestuurd worden, waar onder meer zustercolleges (allemaal), universiteiten, politieke partijen, wetenschappelijke onderzoeksbureaus en enkele NGO’s in voor komen.”

Indien het veld de aanbevelingen uit het advies steunt, kan vanuit deze hoek ook druk worden gezet op de minister om de aanbeveling over te nemen. Ook dit doet de kans op doorwerking toenemen. Voor de doorwerking van adviezen is verder vooral de timing van de presentatie of publicatie van belang. Heeft de publicatie plaats op een moment dat goed past in het beleid van de minister dan is de kans op doorwerking groter. Adviezen die uitkomen op momenten dat het de minister niet goed zint, werken over het algemeen ook minder door. Ook de wijze waarop departementen worden ingelicht en de tijd die zij krijgen om een reactie te formuleren (of niet) speelt een rol. Persoonlijk informeren leidt tot meer doorwerking dan het sturen van een brief. Wat meer tijd om de reactie te formuleren leidt tot beter doordachte reacties die bijdragen aan meer doorwerking. Ook de relatie tot de pers is van belang. De boodschap die zij overbrengen via de verschillende media kan het beeld over en daarmee de doorwerking van het advies beïnvloeden. De rol van individuele raadsleden (gaat men achter advies staan, ook in periode na publicatie?) speelt eveneens een rol. Wanneer de raadsleden achter het advies gaan en blijven staan en er regelmatig op terugkomen is kans op doorwerking groter.

- “Een goede presentatie komt de doorwerking ten goede. Omdat de kennis publiekelijk bekend is, is de minister op zijn minst genoodzaakt hiermee in zijn beleid rekening te houden.”
- “Te veel drang richting exposure kan opgevat worden als “scoringsdrift”. De doorwerking kan hierdoor ook afnemen.”
- “Als het advies geen duidelijke ontvanger heeft, dan beïnvloedt dat de doorwerking. Het advies van de Raad voor de Wadden over ‘kustbeleid’ is daarvan een goed voorbeeld. Voor kustspecialisten was de focus op de Waddenzee te beperkt, voor ‘waddenmensen’ was het kustbeleid een te weinig relevant issue<sup>18</sup>.”

Voor de publicatie en presentatie van een advies is de ontvangst, de brievenbus, dus van belang. Het derde citaat hierboven wijst daarop. Het is lang niet altijd helder waar die brievenbus zich bevindt op de departementen. Voor een effectieve landing is het belangrijk dat iemand zich voor de ontvangst van het advies verantwoordelijk voelt. Soms kunnen actoren van buiten het departement dat dus ook afdwingen.

### *Natraject*

Adviescolleges worstelen met de vraag waar het adviesproces eindigt. Sommige colleges leveren hun rapport op en doen daarna niets meer aan nazorg. Andere colleges lichten hun adviezen nog enkele malen toe aan bijvoorbeeld het departement, het veld en belangstellenden. Tot slot zijn er nog colleges die zelf ook uitgebreid gebruik maken van de opgedane kennis, door op symposia te spreken, of colleges te verzorgen over de onderzochte onderwerpen. Er zijn relatief veel colleges die vinden dat hun taak stopt bij het uitbrengen van het advies.

Schema 3.5 Soorten nazorg

#### **Soorten natrajecten**

- Persconferentie
- Lezing
- Inleiding
- Presentatie
- Boek schrijven
- Werkbijeenkomst
- Gesprek
- College geven
- Geen natraject

<sup>18</sup> Het betreft hier een gevraagd advies.

- “De taak van de Raad houdt bij de publicatie op, er is geen actieve betrokkenheid van de Raad bij de landing van het advies. Dit is met opzet zo geregeld aangezien de onafhankelijkheid hierbij eventueel in het geding zou kunnen komen.”
- “De leden van de commissie publiceren af en toe om tactische redenen een artikel in een krant op eigen naam. Zij doen dit bewust buiten het adviescollege om, om op die manier tactisch iets op de kaart te krijgen zonder het departement in moeilijkheden te brengen.”
- “Geen nazorg betekent vaak dat kansen op extra doorwerking niet worden benut.”

Nazorg in de zin van ondersteuning in de uitvoering zijn we nauwelijks tegen gekomen. De adviescolleges zelf, maar ook de departementen, zien dat niet als taak van het adviescollege.

- “Dat is ook niet de taak van het college, het college adviseert, de minister neemt er een besluit over en het departement voert het vervolgens uit.”

Met deze uitspraak is echter lang niet iedere gesprekspartner het eens. De meningen over de nazorg van adviezen lopen zowel bij ministeries als bij colleges zelf, uiteen. Zo maakt het nogal verschil of het advies wordt overgenomen door de minister of niet. Neemt de bewindspersoon het advies niet over, dan is er weinig ruimte om veel aan nazorg te doen. Neemt de bewindspersoon het advies wel over dan is de behoefte aan nazorg veelal groter. De mate van doorwerking wordt vervolgens beïnvloed door het gekozen natraject. In algemene zin wordt de doorwerking groter naarmate er meer een natraject is gekozen dat aansluit bij de bedoelingen van de opdrachtgever.

- “Een door het ministerie gewenst nazorgtraject kan de doorwerking verder vergroten. Een ongewenst nazorgtraject kan doorwerking negatief beïnvloeden.”
- “Het hebben van ambtelijke bondgenoten kan helpen in de doorwerking. Iemand moet met het advies gaan ‘leuren’. Een goed voorbeeld hiervan is het advies ‘Ontkoppeling door Innovatie’ van de VROM-Raad. VROM-ambtenaren gebruikten dit advies richting EZ om hun plaats in innovatienetwerken veilig te stellen.”
- “We doen er veel aan om adviezen onder de aandacht te brengen, bijvoorbeeld door interne bijeenkomsten bij het departement te verzorgen rondom een advies.”
- Het niet verlenen van nazorg kan ook vervelende gevolgen hebben. Zo vertelde een respondent dat hij “nog nooit van het betreffende advies had gehoord. Het was in een envelop gearriveerd, en had in dezelfde envelop de kamer verlaten”.

### *Spanningsveld nazorg*

Onze waarneming is dat er verschillend wordt gedacht over de “marketing” van adviesproducten of P.R. door adviescolleges. Dit hangt weer samen met de visie op “dienstbare opstelling versus countervailing power”. Sommigen vinden dat het aan de opdrachtgever is om publiciteit te zoeken. Anderen beschouwen het als een voorwaarde voor het bereiken van doorwerking: de maatschappelijke discussie wordt aangewakkerd door aandacht in de pers en in de sector. Er is sprake van het volgende spanningsveld:

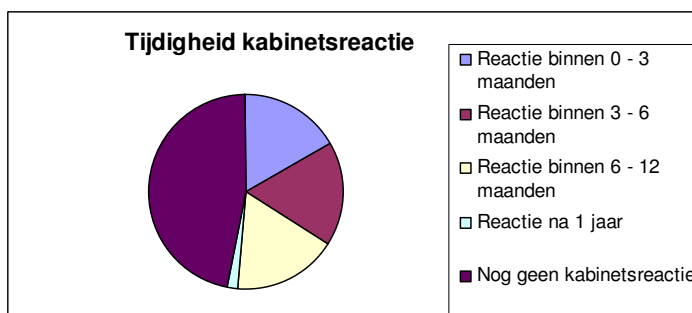
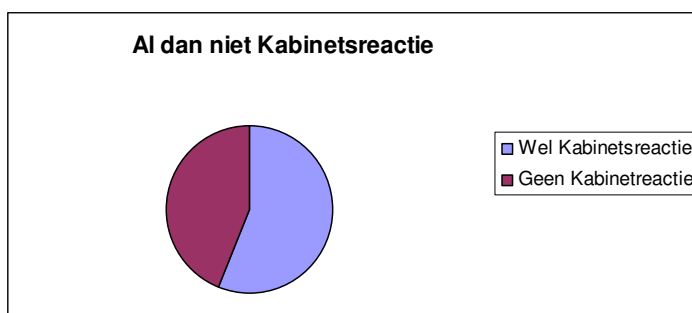
### **Publicatie en presentatie versus Natraject**

### 3.9 Adviesgebruik in politiek en bestuur

#### 3.9.1 Kabinetsreacties

##### *Reactiesnelheid*

De constatering of er al dan niet binnen drie maanden een kabinetsreactie is zegt in principe weinig over de doorwerking van de adviezen. Veelal constateren wij een procesmatige kabinetsreactie die aangeeft 'het advies te waarderen en ermee aan de slag te gaan'. Voor een inhoudelijke reactie is meer tijd nodig. Toch is een dergelijke reactie wel een eerste indicatie voor wat er verder met het advies gaat gebeuren en dus waardevol. Het dwingt het departement om aan het advies aandacht te schenken en expliciet te maken welke activiteiten worden ondernomen naar aanleiding van het advies. Er staat echter geen enkele sanctie op het niet reageren door een departement, ook de Tweede Kamer controleert daar nauwelijks op.



Grafiek 3.1 Aanwezigheid kabinetsreacties

Grafiek 3.2 Tijdigheid kabinetsreacties

Grafiek 3.3 Mate van steun voor het advies

De druk is dus niet erg groot om snel te reageren. De reacties die wel komen zijn zeer formeel en procedureel van aard. Voor een inhoudelijke reactie is langere tijd nodig. Deze wordt veelal meegenomen in bijv. kabinetsnota's.

Aan de kabinetsreacties valt dus ten eerste op dat deze vaak te laat komen. In de praktijk kan het oplopen tot ruim anderhalf jaar na publicatie. Hiervoor zijn verschillende redenen aanwijsbaar. Soms wil een bewindspersoon de reactie en bijbehorende beslissingen overlaten aan het volgende kabinet. In andere gevallen heeft het ministerie zich over een onderwerp door verschillende colleges onderzoeksbureaus laten adviseren. Dan is een gecombineerde reactie op alle adviezen gelijktijdig een logische stap. In weer andere gevallen heeft het schrijven van de reactie geen prioriteit en blijft deze gewoon nog lange tijd liggen. Zo liet de reactie op het advies 'Ruimte voor tieners' van de Commissie Tienelopvang meer dan een jaar op zich wachten. Gelijktijdig met dit advies zijn er nog enkele andere adviezen uitgebracht op het gebied van kinderopvang. Met de reactie zou op de verschijning hiervan worden gewacht. Omdat op het moment van verschijning van het advies het kabinet viel, de afdeling Kinderopvang van het ministerie van VWS naar SZW verhuisde en de andere adviezen nog niet allemaal klaar waren, liet de reactie langer op zich wachten. Uiteindelijk heeft deze het karakter gekregen van een beleidsnota die gelijktijdig dient als een van de startdocumenten voor het interdepartementale project 'Jong'. In de reactie wordt weinig

aandacht besteed aan het advies van de Commissie Tieneropvang. Andere onderwerpen hebben duidelijk meer prioriteit gekregen, maar doorwerking is er uiteindelijk wel.

#### *Inhoud van de reacties*

Uit de kabinetsreactie is over het algemeen dus niet duidelijk op te maken of het departement tevreden is over het advies. Uit de reacties lijkt vaak enige onverschilligheid te spreken.

- “Het is goed dat we een reactie op moeten stellen. Dat dwingt ons te expliciteren wat we vinden. Aan de andere kant zie ik het ook vaak als een verplicht nummertje”.

We hebben een aantal stereotype soorten kabinetsreacties aangetroffen tijdens het onderzoek. Door middel van reacties worden adviezen namelijk “met de mantel der liefde bedekt” of “doodgeknuffeld”. Ook zijn er nog de kabinetsreacties die eigenlijk vrij ondoorzichtig zijn, omdat ze de rol van de politiek niet willen doorkruisen. Hierdoor wordt de mening van het departement echter niet duidelijk. “Eigenlijk weet je niet, wat we er echt van vinden”. Soms is de kern van een kabinetsreactie dat de aanbevelingen in een advies al langere tijd praktijk zijn. De aanbevelingen zijn al in beleid opgenomen en brengen voor de departementen dan weinig nieuws. Daarnaast stellen kabinetsreacties vaak dat men liever wat meer korte danwel lange termijn aanbevelingen had gezien.

- “De aanbevelingen van het advies Medisch Specialistische Zorg van de RVZ voerden wij eigenlijk al uit. Het advies bevestigde eerder het bestaande beleid, dan dat het iets nieuws toevoegde”.

Hoewel de kabinetsreactie formeel het eerste reactiemoment is van het departement op het werk van het adviescollege is er in bijna alle gevallen al veel eerder gereageerd op de adviezen, al is het maar in tussentijdse overleggen. De strekking van de kabinetsreactie is dan ook doorgaans niet verrassend meer.

Opvallend is verder nog dat er eigenlijk vooral reacties bekend zijn op gevraagde adviezen. Ongevraagde adviezen worden in mindere mate van een reactie voorzien. Al met al heeft de kabinetsreactie slechts een zeer beperkte invloed op de mate van doorwerking. Dit komt vooral door het feit dat de kabinetsreactie vaak niet als middel wordt gezien om doorwerking te bewerkstelligen en doordat het opstellen van een kabinetsreactie vaak wordt gezien als een ‘verplicht nummertje’.

Schema 3.6 Soorten Kabinetsreacties

### **3.9.2 Kabinetsacties**

Al gedurende het adviesproces beginnen departementen met het organiseren van de opvolging van het advies als het door de politiek-ambtelijke top voldoende belangrijk gevonden wordt. Door naar aanleiding van tussenrapportages te beginnen met het doorvoeren van veranderingen wordt al gewerkt aan de opvolging van het advies. Veel adviezen worden opgevolgd door een werkgroep, taskforce of stuurgroep die belast is met het tot uitvoering brengen van een bepaald beleid waarvan sommige van de aanbevelingen een onderdeel vormen. Soms echter wordt er ook een nieuwe (soms interdepartementale) groep samengesteld die zich bezig houdt met de opvolging van het advies. Als er meer partijen bij vertegenwoordigd zijn bestaat een risico, bij verschillen in opvatting, dat doorwerking vertraagd wordt. Dit is een onderdeel van procesbegeleiding. Het winstpunt is dan het

#### **Soorten kabinetsacties**

- Taskforce instellen
- Interdepartementale werkgroep instellen
- Middelen vrijmaken
- Beleidsmaatregelen nemen
- Advies stilhouden
- Nieuw of vervolg onderzoek laten doen
- Niets doen

intersectorale karakter van het overleg. Kernpunt is wel dat het onderwerp van het advies op de politieke agenda van dusdanig belang is (nog steeds is), anders worden dergelijke acties niet of pro forma ondernomen.

Het organiseren van opvolging van een advies is al een vorm van doorwerking. Als het ministerie besluit om bijvoorbeeld een taskforce in te stellen om de aanbevelingen uit het advies uit te gaan voeren, dan is dat op zich al een vorm van doorwerking. Tegelijkertijd is het ook de start voor het proces van doorwerking. “De taskforce gaat immers pas écht iets doen met het advies.” Dit maakt het ook lastig om zicht te krijgen op doorwerking. Er is eigenlijk sprake van ‘getrapte doorwerking’. Eerst is het nog maar de vraag welke aanbevelingen de taskforce overneemt en welke niet, daarna is de vraag of zij de aanbevelingen overneemt zoals ze door het college waren bedoeld of dat er een nieuwe betekenis aan wordt gegeven. Kabinetsacties die niet direct leiden tot wijzigingen in beleid resulteren dus soms in ‘getrapte doorwerking’.

- “Kabinetsacties die gericht zijn op het direct overnemen van aanbevelingen in beleid hebben over het algemeen meer het karakter van instrumentele doorwerking.”

### 3.9.3 Functies van adviezen in de praktijk

De vraag is nu welke functies de adviescolleges dan in de praktijk in de wereld van beleid en bestuur vervullen en hebben vervuld. We zijn de verschillende functies van informeren, verkennen, signaleren, oplossen en agenderen tegengekomen. Op basis van de gehouden interviews constateren we dat vooral de volgende functies ervaren worden aan de kant van de ontvangers.

De **informatiefunctie** wordt met name ervaren als de adviezen ter onderbouwing van het beleid gebruikt kunnen worden. Onze respondenten gaven ten aanzien van de adviezen van technisch-specialistische adviescolleges aan dat van deze functie altijd sprake is. Daarmee bedoelt men dan concrete informatie over nieuwe technologie of nieuwe wetenschappelijke inzichten ten behoeve van beleid. Bij de strategische adviescolleges werd deze functie ook regelmatig genoemd, maar dan vooral in die zin dat de adviezen ontwikkelingen en trends bijeenbrengen, inzichten vergroten en soms een encyclopediefunctie hebben (‘handig om in de kast te hebben en er af en toe bij te pakken bij het schrijven van een nota’). Van adviezen van strategische adviescolleges werd overigens ook met regelmaat gesteld dat de informerende functie beperkt was, omdat men eigenlijk vooral het lopende beleid bevestigt. (Dergelijke opvattingen zijn sterk gerelateerd aan de positie in de beleidsarena. Is men het eens of oneens met het advies? Moet de Minister uit de wind worden gehouden?). Kennisvermeerdering kan een gevolg van de advisering zijn, maar is geen op zichzelf staande doelstelling van adviescolleges.

De **countervailing power functie** wordt ervaren bij adviezen die prikkelen, agenderen en proberen om een kritisch geluid ten opzichte van staand beleid te formuleren. Het is dan vooral de luis in de pels die vertolkt wordt, hetgeen we bij de strategische adviescolleges soms constateren. De **symboolfunctie** heeft betrekking op het tevreden stellen van bepaalde partijen. Het advies wordt dan vooral gevraagd om de aandacht even van lastig beleid af te leiden en rust te creëren. Het kan ook juist de bedoeling van provoceren hebben (omdat departementen de invloed van bepaalde partijen willen verzwakken). Deze laatste invulling van de symboolfunctie komen we met name bij tijdelijke en eenmalige commissies tegen.

Wanneer adviezen vooral worden gebruikt ter **legitimatie** van beleid, om de aanvaardbaarheid en uitvoerbaarheid van het beleid te vergroten, dan is er sprake van een legitimatiefunctie van de adviezen. We zijn daarnaast ook tegengekomen dat een advies soms



wordt gevraagd om beleidsvorming even uit te stellen en te parkeren bij een adviescollege. Dat leidt dan even tot rust en tijdswinst. Besluitvorming kan vertraagd of uitgesteld worden met het argument “er komt nog een advies”. Dit is de **ijskastfunctie**.

### 3.10 Slot

In dit hoofdstuk hebben wij onze empirische bevindingen weergegeven. De doorwerking van adviezen blijkt afhankelijk van vele factoren, die zowel door de opdrachtgever, als door de opdrachtnemer en het veld kunnen worden beïnvloed. Daarnaast kunnen ook onvoorziene gebeurtenissen een rol spelen. Hieronder hebben we de variabelen opgenomen en erachter aangegeven welke spanningsvelden wij als relevant voor de soort en mate van doorwerking van adviezen hebben gesignaleerd.

Schema 3.7 Spanningsvelden



In hoofdstuk 4 analyseren we de spanningsvelden en trekken we conclusies. In hoofdstuk 5 doen we aanbevelingen om de spanningen hanteerbaar te maken/houden.

## 4. Analyse en conclusies

### 4.1 Kanttekeningen bij doorwerking

In dit onderzoek hebben we de doorwerking bestudeerd van een steekproef van adviezen van de colleges die onder de Kaderwet Adviescolleges vallen. De hoofdvraag die in deze studie werd gesteld was: Welke effecten hebben de adviezen van de adviescolleges (onder de Kaderwet Adviescolleges) in het openbaar bestuur op de politiek-bestuurlijke besluitvorming in Nederland? De vraag is toegespitst op de wijze waarop de opdrachtgevers (departementen en parlement) reageren op adviezen en er gebruik van maken ten behoeve van beleid en regelgeving. We bespreken verderop in dit hoofdstuk de verschillende deelvragen en hoofdconclusies. Voordat we tot de beantwoording van de deelvragen overgaan is een aantal meer algemene 'boodschappen' vooraf af te geven over de doorwerking van adviezen.

In de eerste plaats kenmerkt het adviesstelsel in het Nederlandse openbaar bestuur zich door veel variëteit en diversiteit. In termen van missie, werkdomein, organisatie, taakopvatting, structuur en werkwijze verschillen de adviescolleges sterk ten opzichte van elkaar. Het is daardoor moeilijk om één generiek relaas te geven over de wijze waarop alle adviescolleges functioneren en op welke wijze hun adviezen doorwerken in beleid en regelgeving. We spreken bovendien ook niet voor niets over een Kaderwet, waaronder **variëteit** en diversiteit mogelijk zijn gemaakt. De Kaderwet laat daarmee ruimte voor het bestaan van verschillende typen adviescolleges. De bestudeerde adviespraktijk laat een nog grotere variëteit van adviesrelaties, -processen en -producten zien.

In de tweede plaats is van belang te constateren dat de adviescolleges in samenhang met de planbureaus en onderzoeksinstituten kunnen worden beschouwd. Tezamen vormen ze een belangrijk onderdeel van de **kennisinfrastructuur** van de overheid. Per beleidsveld kan het verschillen hoe groot de rol van een adviescollege is, mede afhankelijk van de rol en positie van die andere organisaties en instituten. Dat verschilt nogal. De adviescolleges en hun doorwerking moeten volgens ons tegen die bredere achtergrond worden gezien.

In de derde plaats is er in de **beleidscyclus** op verschillende momenten behoefte aan verschillende soorten van informatie. De adviesraden zitten vaak aan het begin van de cyclus. Dat betekent echter niet dat de adviezen niet ook op latere momenten in de beleidsbepaling en uitvoering een rol kunnen spelen. Direct en indirect kunnen analyses en aanbevelingen doorsijpelen. Doorwerking kan met andere woorden een bepaalde **incubatietijd** hebben. Soms moeten ontvangers aan nieuwe ideeën "wennen" (innovatietheorie). Ook is het mogelijk dat hetzelfde advies in een andere politieke constellatie zou zijn verwelkomd. De opdracht aan de strategische adviescolleges is te adviseren over de (middel)lange termijn. De jaren 2001 – 2003 (onderzoeksperiode) zijn daarom nog te kort geleden om een absoluut oordeel te geven over de mate van doorwerking van de strategische adviezen.

In de vierde plaats is het begrip doorwerking daardoor een ambivalent begrip gebleken dat deels ook **normatief** is. De vraag naar de optimalisering van doorwerking wekt tenminste de suggestie alsof doorwerking er behoort te zijn en dat dit te sturen is. Doorwerking kan echter op vele verschillende wijzen, op verschillende momenten en in verschillende arena's bestaan. Een advies kan jaren later ineens wel overgenomen worden waar het eerder vanwege politieke verhoudingen niet mogelijk was. Een advies kan in het maatschappelijk veld worden overgenomen, waardoor het via een U-bocht de beleidsvorming alsnog beïnvloedt. Dat alles is niet altijd voorspelbaar of stuurbaar. Een oordeel over de doorwerking van een advies uit de periode 2001-2003 kan dan ook gemakkelijk te snel worden geveld. Het doel van dit rapport is om in elk geval de black box van de doorwerking inzichtelijker en daardoor meer hanteerbaar te maken.

In die **black box** speelt zich in de vijfde plaats een praktijk af die we betitelen met het **samenspel** tussen adviescollege en departement. Beiden spelen een belangrijke rol bij doorwerking, elk vanuit de eigen positie en vanuit het eigen belang bij het advies. Het adviescollege dient natuurlijk te zorgen voor een inhoudelijk sterk advies waarbij de timing is afgestemd op de beleidscyclus. Het departement dient vervolgens te zorgen voor adequate behandeling van dat advies: overnemen of afwijzen van adviezen op een beargumenteerde wijze. Toch is het onderzoeken van de doorwerking op dat punt allesbehalve eenvoudig. Dat wordt veroorzaakt door het gegeven dat het adviescollege weliswaar maximale doorwerking beoogt, maar dat het ontvangende departement dit daarentegen alleen beoogt als het zich kan vinden in het advies. Dat is logischerwijs niet altijd het geval. Dat betekent ook dat de **percepties** over doorwerking nogal **uiteenlopen**, en dat er bij betrokkenen op het departement en bij het adviescollege verschillende beelden over bestaan. Dat heeft tot gevolg dat ook een strategisch spel tussen adviescollege en departement kan ontstaan waarbij papier en praktijk uiteenlopen. Soms wordt in een kabinetsreactie ('papier') aangegeven dat men blij is met het advies en dat men nader gaat onderzoeken hoe daar concrete acties aan te verbinden. Achter de schermen ('praktijk') blijkt dat men soms helemaal niet blij is met een advies. Uit interviews blijkt dan dat men het adviescollege niet voor het hoofd wil stoten, maar ook geen inhoudelijke discussie wil aangaan: behandeling met de zachte hand is dan de meest effectieve strategie. Voor zicht op doorwerking is het dus van belang zicht op de black box van het samenspel tussen beide te verkrijgen.

Tenslotte is er alleen gekeken naar de doorwerking in de "**beleids- en politieke arena**". Het onderzoeken van beïnvloeding van andere arena's zoals de sectorale arena, de publieke opinie, de wetenschap, het onderwijs en in allerlei maatschappelijke fora zijn buiten het onderzoek gehouden. Dat wil niet zeggen dat doorwerking daar niet plaats vindt, noch dat via die band (de U-bocht) doorwerking in de beleids- en politieke arena niet plaats zou kunnen vinden.

Kortom, de mogelijkheid om doorwerking van dé adviezen in hét adviesstelsel te meten moet gerelativeerd worden. Het is zeer de vraag of er altijd sprake kan en moet zijn van meetbare doorwerking in de zin van traceerbaarheid in beleid en regelgeving. Als adviezen een 'critical voice' vertegenwoordigen in het openbaar bestuur dan zal een zekere mate van 'slack' geaccepteerd moeten worden en een zekere mate van onzichtbare doorwerking als gegeven moeten worden beschouwd. Desondanks moet het wel enigszins inzichtelijk kunnen worden gemaakt welke functie de adviezen in beleid en regelgeving spelen. Om dat te kunnen doen verfijnen we allereerst het concept 'doorwerking' en geven we vervolgens aan welke factoren doorwerking mede bepalen.

## **4.2 Verfijning van het concept 'doorwerking'**

In hoofdstuk 2 hebben we de noodzaak aangegeven om doorwerking goed te definiëren. Na de uitvoering van het onderzoek is het relevant om nog even terug te gaan naar de gekozen definitie en enkele aanscherpingen te plegen.

### *Soort en mate van doorwerking is contextgebonden*

Het onderscheid in instrumentele, conceptuele en strategische doorwerking is een bruikbaar onderscheid gebleken in dit onderzoek. In de praktijk van de advisering werd bevestigd dat de strategische adviescolleges, zoals de Raad voor Verkeer en Waterstaat, de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling en de Raad voor het Openbaar Bestuur, in hoge mate adviezen produceren die op de middellange en lange termijn gericht zijn, die sturingsconcepten en hoofdlijnen neerzetten en daarmee ook vaak een zekere conceptuele doorwerking kennen, al dan niet gecombineerd met enkele concrete aanbevelingen die meer

instrumenteel van karakter zijn. De conceptuele doorwerking is vrij lastig meetbaar te maken, omdat dergelijke adviezen vaak verscholen en indirect gebruikt worden in beleidsnota's en discussies. De technisch-specialistische colleges, zoals de Commissie voor de Bedreigde en Uitheemse Diersoorten en de Gezondheidsraad zijn veel meer gericht op het vergaren van kennis rond de stand der wetenschap en het doen van meer instrumentele aanbevelingen die vrij direct in beleid overgenomen kunnen worden. Het is soms zelfs zo dat de regering niet veel anders kan dan de aanbevelingen overnemen (bijvoorbeeld wanneer dat direct bedreigingen voor de gezondheid of het milieu wegneemt), omdat ze moeilijk naast zich neer te leggen zijn. Dat leidt vaak tot een nogal hoge mate van instrumentele doorwerking. De tijdelijke en eenmalige commissies hebben een veel politieker en strategischer karakter. Ze zijn gericht op het oplossen van conflicten en het vinden van draagvlak voor oplossingen. De Commissie Noodoverloopgebieden is er een voorbeeld van. Als de gedeelde oplossing er komt is de doorwerking groot, zeker wanneer het een langlopend conflict oplost. Kortom, er is veel variatie en de drie typen doorwerking komen gevarieerd voor bij elk van de verschillende soorten adviescolleges.

#### *Codificerende doorwerking*

Ondanks de bruikbaarheid van de door ons gehanteerde typering van doorwerking is een aantal aanscherpingen op basis van de bestudeerde praktijk mogelijk. Zo is doorwerking soms vooral de codificatie van reeds in gang gezet beleid en van zogenaamde 'ongoing trends'. Die bevestiging van ingezette beleidslijnen kan met dankbaarheid worden aanvaard en tot veelvuldige citaties leiden. Soms is er wel behoefte aan reframing en unfreezing uit de gangbare denkkaders, maar vaker is er behoefte aan niet al te bedreigende adviezen en wordt een bevestiging van beleidslijnen gezocht. Maar ook dan kan het nog zo zijn dat in de kabinetsreactie of in beleidsdiscussies oordelen over het advies worden gegeven zoals 'wat hebben we eigenlijk aan zo'n adviescollege, we doen het zelf al'. De ambtenaren die wij gesproken hebben zagen in die situaties weinig meerwaarde van de adviezen in de besluitvorming, al bevestigde men dat het op zichzelf plezierig is wanneer reeds ingezet beleid als verstandig beoordeeld wordt. Een belangrijke conclusie hierbij is dat dergelijke oordelen sterk samenhangen met de posities die men in het beleidsproces inneemt en de belangen die men vertegenwoordigt!

#### *"Stille" doorwerking*

Een andere aanscherping is dat doorwerking ook zonder al teveel reactie of 'bombarie' kan plaatsvinden en dus meer onzichtbaar is. Soms worden adviezen uitgebracht waarvoor de tijd nog niet rijp is. Ze voeden de discussie, maar worden jaren later pas geïmplementeerd. Het komt regelmatig voor dat het rapport als zodanig dan niet meer op de agenda staat, maar wel het onderwerp. Het kan soms zo zijn dat het beter is om de naam van dat rapport niet meer te noemen, omdat het destijds mislukte of vanwege politieke gevoeligheden, maar dat juist het stilzwijgen ervan later tot een hoge mate van doorwerking leidt. Soms kunnen ineens meer geruisloze veranderingen plaatsvinden. Dit maakt het meten van doorwerking echter wel lastig. Doorwerking van bepaalde gedachten of aanbevelingen is niet altijd 1 op 1 toe te schrijven aan een bepaald adviesrapport. Het zijn ook de omstandigheden die kunnen veranderen waardoor rapporten later wel doorwerken.

#### *Beperkte en sterke doorwerking*

Tenslotte, wanneer is er sprake van sterke of beperkte doorwerking? Soms betekent doorwerking iets bevestigen wat gaande is, soms betekent het komen met een vernieuwend concept dat bruggen kan slaan, zoals het concept 'duurzaamheid' waarmee de VROM-raad er in slaagde economie en ecologie aan elkaar te verbinden en dit langere tijd op de agenda te krijgen. De definitie van wat doorwerking is, wordt in verschillende arena's (wetenschap, politiek, bestuur, media) verschillend ingevuld. Het is echter van belang te constateren dat de regering en het parlement de primaire opdrachtgevers zijn van de adviescolleges en dat zij in hoge mate zullen beoordelen of er een goed bruikbaar advies ligt of niet. Het is daarom dat in

deze studie de mate van en het oordeel over doorwerking is bekeken binnen de relatie tussen opdrachtgevers en adviseurs.

*Where you stand.....*

Hierboven is verschillende malen gebleken dat de definitie van en wens tot doorwerking sterk verbonden is aan de positie die de betrokken partijen innemen in het beleidsproces en de belangen die zij daarin vertegenwoordigen. Dat geldt ook voor het oordeel over de mate en wijze waarop een advies uiteindelijk heeft doorgewerkt in beleid. "Where you stand depends on where you sit".

### **4.3 Zicht op de totstandkoming én doorwerking van adviezen**

In deze paragraaf beantwoorden we zowel de **deelvraag** naar de totstandkoming als de **deelvraag** naar de doorwerking van beleidsadviezen van Kaderwet-adviescolleges. De beantwoording van deze vragen is samengenomen omdat daarmee het adviesproces als geheel kan worden langsgelopen. We starten met enkele conclusies rond de samenstelling en organisatie (structuur) van de colleges. De logica daarachter, de deskundigheden die in huis worden gehaald en de wijze waarop de taken worden verdeeld beïnvloeden de wijze van totstandkoming van de adviezen en hebben namelijk invloed op de doorwerking van de adviezen in beleid en regelgeving.

#### ➤ Samenstelling adviescolleges

*Structuur van de raden*

Een technisch-specialistisch college zoals de Gezondheidsraad kent een pool van meer dan honderd raadsleden die op projectbasis bij adviezen betrokken zijn. Deskundigheid op specifieke velden speelt bij de keuze voor een raadslid bij een project een grote rol. De adviezen leiden veelal tot nogal specialistische en instrumentele aanbevelingen die vrij direct in beleid kunnen worden overgenomen (of niet). Het betreft vaak problemen die goed in deelproblemen zijn op te delen en waarvan de consequenties van een bepaalde aanpak overzichtelijk gemaakt kunnen worden. De strategische colleges bestaan uit een tiental raadsleden van juist geheel verschillende plimage en achtergrond die veel meer conceptueel en op hoofdlijnen adviezen uitbrengen die langzaam in het beleid kunnen doorsijpelen, soms bedoeld zijn voor debat en discussie, maar niet meteen om 100% te worden overgenomen in beleid. Dit model biedt de mogelijkheid om voort te bouwen op inzichten, sturingsconcepten in een reeks van adviezen verder te ontwikkelen en samenhang aan te brengen in redeneerwijzen over een langere periode met een team dat op elkaar ingespeeld raakt. Dit model past bij strategische vraagstukken, die vaak niet goed in deelproblemen kunnen worden opgedeeld, maar 'wicked' zijn en sterk samenhangen. Het is dan van belang dat op een consistente wijze wordt voortgebouwd op inzichten en dat lijnen naar de toekomst worden doorgetrokken op basis van een opgebouwde redeneerlijn. Het risico van dit model is dat ook verstarring op kan treden in het denken.

Onze conclusie is dat er een relatie bestaat tussen de structuur en het gezag van adviescolleges en de mate van doorwerking in beleid en regelgeving. Een strategisch advies van een vast en bekend adviescollege heeft al snel meer gezag dan van een nog onbekende tijdelijke adviescommissie en kan gedurende langere tijd ideeën en redeneerlijnen uitdragen. Dat bevordert doorwerking. Het is wel zo dat het kortdurende karakter van tijdelijke commissies gecompenseerd kan worden door een sterke en gezaghebbende voorzitter. Naarmate de gekozen structuur meer past bij de aard van de vraagstukken die de colleges bestrijken is de doorwerking in beleid en regelgeving groter. Het is daarom - geredeneerd vanuit de inhoud - van belang om maximale variëteit in de samenstelling van colleges en in de structuur van het

adviesstelsel te realiseren. Als het om de randvoorwaarden en facilitering gaat kan meer 'stroomlijning' plaatsvinden waardoor doorwerking kan worden bevorderd (bijvoorbeeld via betere ICT en PR activiteiten; zie verderop).

#### *Benoemingenbeleid: onafhankelijkheid versus vertegenwoordiging*

Bij de technisch-specialistische colleges vinden benoemingen vooral op basis van wetenschappelijk gezag en status plaats. Bij de strategische adviescolleges spelen politiek-bestuurlijke factoren (deskundigheid, ervaring, maar ook verwantschap met zittende regeringspartijen) een grotere rol. Dat laatste is bij tijdelijke en eenmalige colleges ook aan de orde. Als het vraagstuk een sterk politiek of conflictueus karakter heeft en draagvlakverwerving een belangrijk doel van de commissie is, dan worden leden benoemd die conflicten kunnen overwinnen en draagvlak kunnen realiseren. Vaak zal ook de wetenschappelijke expertise in de commissie worden gezocht. Een algemene conclusie ten aanzien van het benoemingenbeleid is dat sinds Raad op Maat de belangengroepen minder vertegenwoordigd zijn in strategische en technisch specialistische colleges, maar dat de politieke achtergrond van de persoon van het collegelid wel belangrijker is geworden. Bij de tijdelijke en eenmalige colleges spelen belangengroepen nog steeds wel een rol. Bij de strategische colleges worden belangengroepen wel geraadpleegd in het adviestraject, via workshops, interviews en allerlei overlegmomenten, maar ze zijn formeel geen onderdeel meer van het systeem.

Een belangrijke conclusie ten aanzien van het benoemingenbeleid is dat de banden met het maatschappelijk middenveld, de politiek en andere belanghebbenden zeker niet zijn afgesneden na Raad op Maat, hetgeen blijkt uit de benoeming van bijvoorbeeld ziekenhuisdirecteuren, burgemeesters of ervaringsdeskundigen uit het onderwijs. Het belangrijke verschil met de periode voor Raad op Maat is wel dat hun persoonlijke statuut belangrijker is geworden, alsmede dat zij op persoonlijke titel spreken. Zij zullen zich echter vaak wel vertolker van een bepaald deelbelang voelen. Dit wordt als positief ervaren, want daar waar de relaties met de uitvoering en het middenveld sterk zijn teruggedrongen worden ze gemist op het moment dat het advies in beleid een rol moet gaan spelen. Zijn de wetenschappers dominant in een adviesraad dan ontstaat snel het beeld bij de ambtenarij dat stokpaardjes van hoogleraren bereden worden. Beleidsmakers en politici willen dan juist ook weten hoe het veld over een vraagstuk denkt. De benoemingen lijken overigens wel politieker te zijn geworden, in die zin dat veel oud-politici worden benoemd, maar ons is gebleken dat dit noch als 'lastig' ervaren wordt in het adviesproces, noch dat dit veel inhoudelijke meerwaarde heeft.

#### *Doorslaggevende rol van voorzitters en secretarissen*

De rol van de voorzitter is van groot belang. De mate waarin de voorzitter er in slaagt om netwerken te mobiliseren, om te gaan met onafhankelijkheid aan de ene kant en betrokkenheid bij de politiek-bestuurlijke arena aan de andere kant, alsmede in staat is om in de raad steeds tot consensus te komen over de koers van een advies of over de aanbevelingen, is van cruciaal belang voor doorwerking. De statuur van de voorzitter blijkt ook belangrijk voor het aantrekken van andere leden van statuur. Daarnaast is de relatie tussen voorzitter – secretaris van belang. Bij de technisch-specialistische colleges bleek met name de secretaris de spin in het web te zijn. De voorzitter vervult zijn functie naast ander werk, waardoor veel taken bij de secretaris rusten.

De conclusie die hieruit getrokken moet worden is dat de structuur van het adviescollege (het gekozen model van samenstelling van het college) geen voldoende voorwaarde is voor gezaghebbendheid van het adviescollege en voor doorwerking van adviezen in beleid en regelgeving. Gezag en status van de voorzitter, leden en de secretaris zijn vaak belangrijker.

## ➤ Taakopvatting

### *Werkprogramma borgt niet onafhankelijkheid, kwaliteit en bruikbaarheid*

Het komt regelmatig voor dat de opdrachtgever aan de adviseur overlaat de vragen te stellen. Dat past op zich bij de signalerende functie van deze adviescolleges, maar zegt ook iets over een zeker strategisch onvermogen bij departementen. De besprekingen aan de top van de departementen over werkprogramma's stellen naar eigen zeggen veelal niet zoveel voor op inhoudelijk gebied. Ze zijn obligaat, het moet gebeuren, maar enthousiasme is er niet. De oorzaken kunnen divers zijn. Er is niet altijd tijd en/of capaciteit om ver vooruit te denken: welke thema's spelen over ruim een jaar? Een adviesvraag in een werkprogramma laten opnemen betekent volgens de ambtenaren daarnaast dat het onderwerp al gauw een jaar lang stil ligt ("advisering duurt lang en het is niet chique om onderwijl beleid op het onderwerp door te zetten"). Overigens maakt men soms van datzelfde argument gebruik als men met een onderwerp (bijvoorbeeld een parlementaire motie) even geen raad weet. Het kan dan politiek handig zijn om een onderwerp een jaar in de ijskast te kunnen zetten en tegen het parlement te kunnen zeggen dat het onderzocht wordt.

Onze conclusie op dit punt is dat het vermogen tot scherpe vraagarticulatie, het onder woorden brengen van de behoeften aan departements- en parlamentszijde op het gebied van advisering, beperkt aanwezig is. De technisch-specialistische adviescolleges formuleren veelal zelf hun vragen, aangezien zij zelf ook beter op de hoogte zijn van de ontwikkelingen in wetenschap en technologie. De strategische, tijdelijke en eenmalige colleges zijn echter in hoge mate afhankelijk van de mate waarin de opdrachtgever in staat is aan te geven wat hij verwacht. In de Kaderwet was de verplichte afstemming over het werkprogramma bedoeld als waarborg voor zorgvuldige advisering en kwaliteit, maar in de praktijk is dat veelal een 'wassen neus'.

### *Wie is de opdrachtgever? Laat het parlement een bevoegdheid onbenut?*

Een opvallende conclusie is dat volgens de Kaderwet zowel de regering als het parlement adviezen kunnen vragen aan de adviescolleges. In de praktijk komen de adviesvragen voornamelijk vanuit de regering, en feitelijk vanuit de ambtelijke kokers van de departementen. Daar worden de werkprogramma's – veelal in overleg met de adviescolleges – samengesteld. Ongevraagde advisering komt niet vaak voor. Een zelfstandige adviesaanvraag door het parlement komt nog minder voor. Het parlement maakt geen gebruik van de bevoegdheid daartoe. De oorzaken zijn vooral dat men niet weet dat de vragen gesteld kunnen worden (de behoefte is er namelijk vaak wel) en dat het lastig is om de juiste procedures voor het gebruik maken van die bevoegdheid te volgen en om de geschikte vragen te formuleren. Het gevolg is dat het parlement de adviesaanvragen veelal overlaat aan de regering. Het verzoek om een advies komt dus wel regelmatig vanuit het parlement, maar de regering (lees: de departementen) formuleert de aanvraag. Op indirecte wijze stuurt het parlement dus soms wel de werkprogramma's.

### *Dienstbare opstelling versus tegenspraak*

De taakopvatting die de colleges er zelf op na houden, alsmede de wijze waarop de departementen en het parlement daarnaar kijken, variëren sterk en beïnvloeden de wederzijdse verwachtingen. De adviescolleges worstelen met het spanningsveld tussen een dienstbare opstelling ten opzichte van de opdrachtgevers (lees: de departementen) en het vormen van een countervailing power die kritisch is ten aanzien van het beleid. Dezelfde ambivalentie ten aanzien van taakopvatting en functie van de adviescolleges constateren wij op de departementen. Enerzijds ziet men de meerwaarde van de georganiseerde tegenkracht, het kritische geluid dat tot nadenken stemt, de intellectuele prikkeling en innovatie. Anderzijds is men – en in zeer sterke mate de ambtelijke top – gericht op het uit de wind houden van de bewindslieden en ervaart men het als negatief en lastig wanneer adviescolleges tegen de beleidslijn van dat moment ingaan.

Onze conclusie is dat wanneer adviezen dienstbaar zijn aan het beleid, en als zodanig worden opgezet, ze direct bruikbaar zijn, warmer ontvangen worden, meer aandacht krijgen en op korte termijn meer doorwerking realiseren. De keerzijde daarvan is echter dat er beleidsconcurrentie op kan treden, dat departementsambtenaren menen dat het adviescollege op hun stoel gaat zitten en dat zij zelf dergelijke adviezen kunnen en moeten maken. Wanneer een advies in sterke mate aansluit bij een gekozen beleidslijn zijn twee reacties veel voorkomend: ofwel de departementen vinden het bewijs van de onzin van de advisering, ofwel men prijst het de hemel in. Dit is sterk afhankelijk van de positie van de ambtenaar in kwestie in het krachtenveld en van de mate waarin hij of zij het adviescollege als bedreiging van de eigen werkzaamheden ervaart. Beide reacties kunnen de rol van adviescolleges ondergraven.

Wanneer adviezen meer als countervailing power dienen, en dus soms ook tegen de beleidslijn van de bewindslieden ingaan, leiden ze wellicht op korte termijn niet tot overname in beleid (zeker niet wanneer een regeerakkoord alles sturend is) maar veelal wel tot innovatie en reflectie op de middellange en langere termijn. Dit betreft vooral de adviezen van de strategische adviescolleges. De departementen ervaren dergelijke adviezen echter vaak als 'lastig', het komt niet uit, te abstract en heel soms als gewenst en zinnig voor de gedachtenvorming.

- Relatiekenmerken: het samenstel van opdrachtgevers – adviseurs

#### *Verschillen in afstand tussen opdrachtgevers en adviescolleges*

De grootte van de afstand tussen departement en college verschilt sterk. Bij sommige adviescolleges is er een zeer hechte band door persoonlijke contacten van de politiek-ambtelijke top met de voorzitter en raadsleden. Dit beïnvloedt het werkprogramma en de adviesvragen. Soms is er juist een negatieve sfeer, bijvoorbeeld doordat departementale bezuinigingen tot een nogal kritische houding ten opzichte van het adviescollege leiden en zelfs tot gevolg hebben dat offertes en opdrachten aan derden (onderzoeksinstituten, universiteiten) aan de ambtelijke top ter goedkeuring moeten worden voorgelegd. In dat geval raakt de onafhankelijkheid op inhoudelijk gebied (de eigen afwegingen van de adviesraad om opdrachten uit te zetten) in de gevarenzone.

Interessant is in dat opzicht het model dat we op een aantal ministeries tegenkwamen, onder andere bij het Ministerie van VWS. Daar zijn het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap gescheiden van elkaar. Dit betekent dat het financiële en personele aspect ten aanzien van de adviescolleges onder de verantwoordelijkheid van de SG is gebracht en dat de opdrachtrelatie (inhoudelijk) bij een of meerdere DG's ligt. De gedachte daarachter is dat financiële argumenten (zoals bezuinigingsronden, het feit dat de medewerkers op de payroll van het ministerie staan) geen overheersende rol zouden moeten spelen bij de formulering van adviesvragen en bij de advisering.

Onze conclusie is dat de adviescolleges in de praktijk worstelen met de mate waarin ze afstand moeten houden van het beleid. Er zijn twee uitersten geconstateerd. Sommigen kiezen in dat spanningsveld voor het goed houden van de relatie met de departementen, men is er immers vaak van afhankelijk (zowel financieel, als op het gebied van personeel, informatie). Overleg en afstemming staan dan centraal in de hoop dat het departement tevreden zal zijn en de adviezen overneemt, waardoor de doorwerking van adviezen vergroot. Sommigen kiezen vooral voor onafhankelijkheid en afstand in het adviesproces. Dat schiet soms zover door dat men ook tussentijds beperkt of geen contact met departementen onderhoudt. Er wordt dan ook niet tussentijds gecheckt of behoeften nog gelijk gebleven zijn en of de interpretatie van de vraagstelling afwijkt van die van de opdrachtgever. In beide situaties is sprake van een



ongewenst resultaat (al kan het beide de doorwerking versterken): ofwel het meer naar de mond praten van de departementen, ofwel juist een toenemende vervreemding van de realiteit van het beleidsproces.

#### *Betrokkenheid hoeft onafhankelijke advisering niet te schaden*

Het grote dilemma dat we hebben geconstateerd sinds de invoering van de Kaderwet Adviescolleges is het dilemma tussen betrokkenheid bij en nabijheid van de politiek-bestuurlijke arena enerzijds en de afstand en onafhankelijkheid ervan anderzijds. In de gesprekken die wij hebben gevoerd valt op dat de balans sterk is doorgeslagen naar een afstandelijke verhouding met als argument dat daarmee de onafhankelijkheid wordt geborgd. Maar ook bij een intensieve relatie kan onafhankelijkheid worden behouden, zo constateerden wij in de praktijk, bijvoorbeeld door:

- met name in het begin bij de formulering van de vraag intensief te overleggen;
- op een tussentijds moment reflectie met de opdrachtgever in te bouwen en te verkennen of behoeften aan die kant gewijzigd zijn, of verwachtingen zullen worden gehaald en of mogelijk nog aanscherping van de vraagstelling overwogen moet worden;
- in het eindstadium te overleggen of alle argumenten wel ter tafel liggen, zonder daarbij concessies te doen aan de weging der argumenten (die kan verschillen tussen adviescollege en departement).

Deze activiteiten beïnvloeden de landing van de adviezen aanzienlijk en bevorderen het uiteindelijke gebruik dat ervan gemaakt wordt.

#### *Beperkte intersectorale samenwerking en afstemming tussen adviescolleges*

We concluderen dat niet enkel aan de opdrachtgeverskant problemen bestaan (bijvoorbeeld ten aanzien van de vraagarticulatie), maar dat aan adviseurszijde vaak problemen bestaan met een integrale en sectoroverschrijdende aanpak van de beantwoording van vragen. Zo is het bijvoorbeeld zeldzaam dat adviescolleges samen een advies uitbrengen. Als er al wordt samengewerkt heeft een van de colleges duidelijk the 'lead' of kan het zo zijn dat men alsnog eindigt met twee adviezen omdat men het niet eens wordt. Adviesaanvragen door meer departementen samen komen wel vaker voor, al duurt het vervolgens vaak erg lang voordat de departementen het eens zijn over een gezamenlijke kabinetsreactie als het advies eenmaal is uitgebracht. Ondanks de behoefte aan sectoroverschrijdend advies, hetgeen een aanzienlijke doorwerking in beleidsprocessen zou kunnen hebben, slagen noch departementen noch adviescolleges er in om het tot stand te brengen via adviesaanvragen en samenwerking in de advisering.

#### *Veel personele wisselingen bedreigen collectief geheugen*

Aan de kant van de departementen constateren we veel personele wisselingen. Mensen zitten zeer tijdelijk op een vaste plaats. Aangezien de adviezen van de adviescolleges vaak sterk verbonden zijn met een bepaald directoraat of bepaalde afdeling vervliegt ook de kennis over eerdere adviestrajecten met het vertrek van mensen. We constateren dat beleidsambtenaren die betrokken zijn bij het voortraject vaak de daadwerkelijke advisering niet meemaken. De betrokkenheid bij het advies bij opvolgers is ook minder. Het advies komt aan en blijft vervolgens vaak op een bureau of in de bekende lade liggen. Vanwege de personele wisselingen en korte termijn politieke belangen (bijvoorbeeld 'Minister uit de wind houden' werd aangegeven) heeft het departement vaak een beperkt geheugen ten aanzien van eerder uitgebrachte adviezen en verrichte onderzoeken. Dat geheugen is bij de adviescolleges vaak sterker aanwezig. Ook daar vinden personele wisselingen plaats, maar de staf is veelal kleiner, op elkaar ingespeeld en bij adviestrajecten wordt nauwgezet bekeken wat men zelf of anderen op dat gebied eerder hebben geadviseerd. Het geheugen van de Rijksdienst bevindt zich dus deels bij de adviescolleges.

➤ Proceskenmerken: het samenspel

Onze belangrijkste conclusie rond het adviesproces is dat het spel tussen opdrachtgever en adviseur vaak onhandig gespeeld wordt, dat men niet altijd weet wie de spelers zijn, laat staan of de spelregels passen bij het spel. Voor doorwerking zijn deze factoren cruciaal. Het gaat in de kern om de gezamenlijke interpretatie van de uitvoering van de Kaderwet Adviescolleges. We leggen dat hieronder uit.

*De informatiekloof en de informatieparadox*

Er is sprake van een informatieachterstand bij de adviescolleges ten opzichte van de beleidsontwikkelingen. Dat komt enerzijds door de afstand die colleges willen bewaren vanwege hun onafhankelijke positie en anderzijds door de achterdocht van departementen ten opzichte van hun loyaliteit. Het verschilt nogal per college en per departement hoe groot die achterstand is. Veel invloed heeft de omvang en kwaliteit van de ondersteuning (staf, ICT, netwerken) hierop. Bij de eenmalige en tijdelijke colleges is een sterke mate van afhankelijkheid van de opdrachtgever geconstateerd. Zo maken de colleges veelal gebruik van personeel van het departement. De strategische adviescolleges zijn permanent met een eigen staf georganiseerd, maar nog weinig op kennisgebieden ingericht. De technisch specialistische colleges springen meer ad hoc in op vraagstukken en maken wisselend gebruik van departementale informatiestructuren. Hoe ver kan de betrokkenheid bij de opdrachtgever gaan om de 'informatiegap' zo klein mogelijk te houden?

Bij een aantal tijdelijke en eenmalige colleges, bijvoorbeeld bij de Commissie Noodoverloopgebieden, bleek de departementsambtenaar die tot secretaris van de commissie was benoemd niet enkel inhoudelijk sterk betrokken bij de advisering (ook in schrijvende zin), maar tevens betrokken bij het formuleren van het kabinetsstandpunt. In termen van informatie-uitwisseling en directe doorwerking in beleid is dit uiteraard optimaal. De voorstellen van de commissie komen namelijk vrij direct in beleidsstukken terecht. Geredeneerd vanuit de onafhankelijkheid en kritische tegenkracht van adviescolleges (volgens de Kaderwet) is dit echter uiterst onwenselijk.

Onze conclusie is dat een starre interpretatie van de onafhankelijkheid van adviescolleges en de bedreiging die departementen soms in adviescolleges zien leiden tot een informatiekloof tussen beide die door een gebrek aan goed getimede interactiemomenten tussentijds niet overbrugd wordt. De gevallen waarin sprake is van een ambtelijk secretaris van een commissie die ook het kabinetsstandpunt schrijft schieten door naar een ander uiterste en zijn in het licht van de Kaderwet onwenselijk. Daarnaast leidt de overload aan adviezen die worden uitgebracht, vaak in lijvige vorm, tot een informatieparadox, namelijk dat steeds meer informatie op de departementen afkomt. Dit leidt meestal niet tot beter geïnformeerde beleidsvorming. Er worden tussen colleges en departementen geen of indirect afspraken gemaakt om die kloof te verkleinen en de paradox tegen te gaan. Er is meer aandacht nodig voor de ontvangstkant van het adviesproces, om het gebruik van een advies in het beleidsproces te verzekeren.

*Slecht zicht op informatiebehoeften en timing*

Enerzijds worden de specifieke informatiebehoeften niet altijd goed aangegeven. Ze verschillen vaak tussen functionarissen ten departemente. Beleidsambtenaren waarderen een sterk conceptueel advies vaak wel omwille van de informatievergaring en de vernieuwende denkwijze. 'Encyclopedie-adviezen' worden soms nuttig en bruikbaar gevonden, juist ook door Kamerleden, vooral omdat men zelf zo 'kortademig' werkt en omdat politiek geheugenverlies snel optreedt. Bij de ambtelijke top bestaat echter vaak een andere behoefte. DG's en SG's zijn in sterke mate bezig om het politiek-bestuurlijke pad voor de bewindslieden te effenen, risico's in te schatten en hen uit de wind te houden. Daarbij past vaak een meer instrumentele benadering van adviezen. Dat is enigszins paradoxaal omdat juist daar de strategische kern van het departement zich bevindt. Alhoewel sommige DG's

ook aangaven de intellectuele bijdrage van de adviescolleges te waarderen constateren wij dat beperkt sturing wordt gegeven aan bijvoorbeeld de totstandkoming van werkprogramma's waarin de mix van meer instrumentele en meer conceptuele adviezen in tot uiting zou moeten komen. Voor de uiteindelijke doorwerking van adviezen is dit een belangrijke sturingsmogelijkheid waarvan maar beperkt gebruik wordt gemaakt.

#### *Doorwerking via de U-bocht van overige stakeholders*

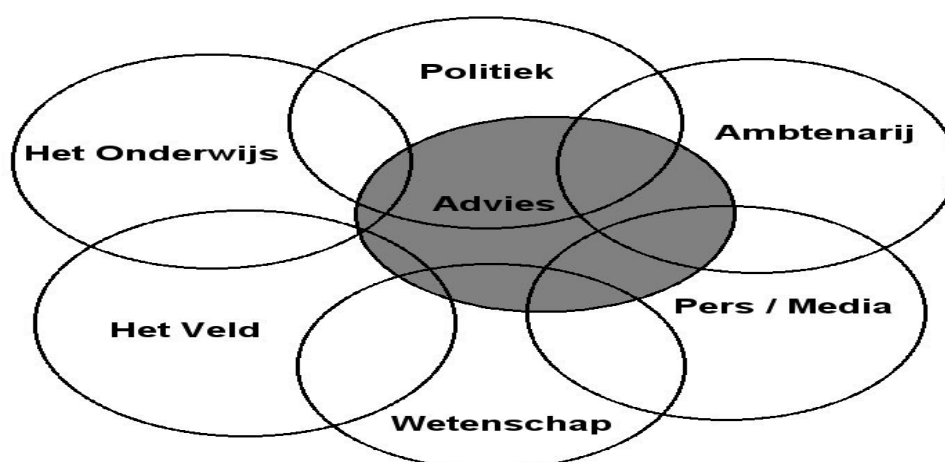
Doorwerking vindt verder vaak plaats via de U-bocht, met name bij de strategische colleges. De U-bocht is dan het veld, dus de maatschappelijke organisaties, de gemeenten en provincies, de media of de wetenschap. Een advies lanceert een concept of gedachte. Dat sijpelt door in het denken en doen van organisaties en mensen, hetgeen vaak tijd kost. Van tijd tot tijd zie je het terug in beleidsstukken, missies of in uitvoeringsorganen. Het zijn de drie A's:

- de articulatie van een concept, hetgeen in adviezen gebeurt en in bijvoorbeeld kabinetsreacties ondersteund wordt;
- de absorptie ervan in beleid, regels en omgangsvormen, hetgeen blijkt uit nadere uitwerking van adviezen in beleidsstukken, regelgeving of in debatten, en
- de anticipatie erop in de uitvoering en het toezicht, hetgeen betekent dat de adviezen ook daadwerkelijk uitgevoerd worden en/of dat men zich bewust is geworden van het belang daarvan.

Het zijn dus drie fasen of niveaus van doorwerking die onderscheiden moeten worden. In deze studie hebben we de articulatie en deels de absorptie inzichtelijk kunnen maken. Maar voor een ander deel blijven de absorptie, met name als het gaat om de meer informele en verscholen manieren van doorwerking, en de anticipatie en uitvoering in de praktijk nog onduidelijk. Het lag niet binnen de scope van dit onderzoek om dat nader te onderzoeken, maar gesteld moet worden dat de relaties tussen de opdrachtgevers en de adviescolleges niet alles- en soms zelfs niet bepalend zijn voor doorwerking. Juist de gang die het advies maakt door de arena's van de wetenschap, het onderwijs, het maatschappelijk veld en de media kan doorwerking in het politiek-bestuurlijke domein versterken (of beperken).

Dat brengt ons tot de stelling dat doorwerking niet zelden via een U-bocht loopt en dat een adviescollege ten behoeve van doorwerking op meer borden (lees: arena's) moet schaken en schakelen. We visualiseren dat als volgt:

Schema 4.1 Arena's van doorwerking



Voor de mate waarin de U bocht van belang is voor doorwerking is de *governance structure* van een beleidsterrein sturend. Daarom kan niet een uniforme uitspraak gedaan worden over doorwerking van alle adviescolleges. Doorwerking is niet enkel van het type adviescollege afhankelijk, maar ook van het type beleidsveld. In sectoren met een sterke private organisatie en uitvoering (denk aan zorg, zekerheid, onderwijs, media), waarvan de overheid in hoge mate afhankelijk is, is doorwerking mede afhankelijk van de bereidheid en het gedrag van maatschappelijke organisaties en bedrijven. Maar ook in sectoren waarin de overheid verantwoordelijk is voor de verdere uitwerking van beleid en regels vindt doorwerking via de band van bijvoorbeeld lagere overheden plaats.

Concluderend kan gesteld worden dat – ondanks dat zij formele opdrachtgevers waren – wij voor het achterhalen van doorwerking soms deels aan het ‘verkeerde adres’ waren bij de departementen. Als doorwerking echt gemeten moet worden, kwalitatief en kwantitatief, is het in de zojuist aangehaalde sectoren van belang te kijken naar het handelen en gedrag van maatschappelijke organisaties, bedrijven en gemeenten. Bij de departementen kan dan hooguit worden nagegaan of in de richting van die organisaties faciliterend en stimulerend opgetreden wordt (of juist niet).

➤ Adviesproduct: vorm en inhoud

*Inhoud: grotere hang naar meer instrumentele adviezen*

Een grofmazig onderscheid is dat de conceptuele adviezen vooral van de strategische adviescolleges komen en de meer instrumentele adviezen van de technisch-specialistische colleges. Bij de tijdelijke en eenmalige colleges is het wisselend. Instrumentele adviezen richten zich vaak op de oplossing van concrete problemen, hetgeen zeer gewenst wordt op departementen. Tegelijk zien beleidsambtenaren dergelijke adviezen ook regelmatig als bedreiging en aantasting van het eigen werkdomein. Conceptuele adviezen worden veelal niet als slecht ervaren, maar beleidsambtenaren vinden ze wel vaak te abstract en stellen zich continu de vraag: “Wat moeten wij hier nu mee?”. De technisch specialistische adviezen worden als onmisbaar ervaren voor het signaleren van problemen en kennisbundeling. Er is veelal waardering voor hun producten en de verwachtingen zijn ook anders dan bij de producten van strategische colleges. Het is wel zo dat de neiging van de overige colleges ook is om meer in instrumentele zin te gaan adviseren, omdat de behoeften aan departementszijde in die richting lijken te sturen. In de steekproef betrof het in de eerste plaats ‘kennisverzamelende adviezen’, dat wil zeggen adviezen die vooral gericht zijn op informatieverzameling, het bijeenbrengen van wetenschappelijke kennis en inzichten, op een rij zetten van opvattingen etc. Daarnaast waren er de ‘draagvlakadviezen’, dat wil zeggen de adviezen die vooral tot doel hebben gehad om stakeholders te horen, hen betrokken te krijgen bij de thematiek, langlopende conflicten te beslechten en draagvlak voor beleid te genereren.

De conclusie is dat er wel enige inhoudelijke variatie is tussen adviesproducten en aanbevelingen, logischerwijs gekoppeld aan type vraagstukken en colleges, maar dat we een hang naar meer instrumentaliteit en oplossingsgerichtheid bij de colleges constateren. Daarnaast is timing een erg belangrijke factor (zie ook verderop). Als een advies een geheel ander sturingsconcept neerlegt dan in Regeerakkoorden en hoofdlijnennotities is verwoord dan is de kans groot dat het (tenminste voor de kortere termijn) hooguit tot debat zal leiden en niet tot directe doorwerking. Daarmee is de advisering niet onzinnig, maar het is wel relevant dat adviescolleges de fasen van de beleidscyclus scherp doordenken en behoeften van de opdrachtgevers goed in het vizier hebben, ook uit het oogpunt van doelmatigheid. Het kan zo zijn dat de luis in de pels-rol vervuld wordt, maar dan kan niet verwacht worden dat dit meteen tot doorwerking in beleid leidt.

*Vorm: traditionele rapport overheerst*

Het traditionele adviesrapport, het boekje met een kaftje en een bundel achtergrondstudies, is overheersend in de productie van de adviescolleges. Desondanks doen een aantal colleges meer. Men brengt ook uit: adviesbrieven, signalementen, periodieke rapporten (veiligheidsaudits, trendanalyses etc.). In hoofdstuk drie is daarvan een overzicht gegeven. Daarnaast varieert men steeds meer in werkmethoden, waarvan ook een overzicht gegeven is. Men is steeds vaker actief op congressen, in onderwijsactiviteiten en in nazorg bij adviezen (via workshops, trainingen e.d.). Van de kant van zowel het parlement als de departementen werd de groeiende variëteit in werkmethoden zeer gewaardeerd, maar ook werd gesteld dat de producten zowel qua vorm als inhoud niet altijd klantvriendelijk en toegankelijk zijn. Een kernachtige goede samenvatting vinden ontvangers onontbeerlijk. Volgens Kamerleden ontbreekt deze in het algemeen vaak in de adviesrapporten, waardoor de rest van het rapport snel afvalt. Daarnaast constateren wij een groeiende behoefte aan kortere en snellere adviezen, bijvoorbeeld in signalementen of essays.

Onze conclusie is dat de ontvangers van de adviezen een te beperkte variëteit aan adviesproducten ervaren. Adviezen sluiten niet altijd aan bij het momentum en de inhoudelijke fase van het beleidsproces. Ze zijn vaak te lijk en te weinig overzichtelijk. Relativerend kan gezegd worden dat veel colleges hieraan inmiddels de nodige aandacht besteden, publieksversies van adviezen maken, en soms een PR functionaris hebben die de leesbaarheid in de gaten houdt. Ook doen leden steeds meer aan “nazorg” in de vorm van lezingen, presentaties en het schrijven van artikelen. Het is wel zo dat dit vaak nogal individueel en los van elkaar gebeurt en dat ook de ontvangende partij hiervan niet altijd op de hoogte is. De adviescolleges venten dit maar beperkt uit, kunnen elkaar hierin meer ondersteunen en meer ‘hun broodjes op de toonbank zetten’. Dit beïnvloedt de doorwerking van de adviesproducten.

➤ Nazorg

*Type nazorg afhankelijk van taakopvatting: waar eindigt de advisering?*

Wij zijn in de praktijk twee typen nazorg tegengekomen, waarbij de keuze van een college sterk samenhangt met de eigen taakopvatting. Het is niet zo dat deze twee typen nazorg elkaar uitsluiten, juist niet, maar het is wel van de eigen taakopvatting afhankelijk of een adviescollege nog een rol voor zichzelf ziet weggelegd na publicatie van een advies. In de eerste plaats zijn er colleges die het advies presenteren en publiceren, hooguit nog een persbericht uitdoen en het boekje verspreiden onder een vaste kring van belangstellenden, waarna het adviesproces ophoudt. In de tweede plaats zijn er de colleges voor wie na publicatie en presentatie nog een natraject start dat in meer arena's (beleid, politiek, wetenschap, onderwijs, media) vervolgd wordt.

Voor de adviescolleges zelf, maar ook bij de departementen, speelt hierbij de vraag hoe loyaal ze menen te moeten zijn aan de departementen en de bewindslieden. Van departementszijde wordt het meestal niet op prijs gesteld wanneer de voorzitter van een adviescollege een tegendraads geluid in de media laat horen, vooral als het departement of de minister daar niet op is voorbereid. Is het college er nu om loyaal en dienstbaar aan de Minister te zijn, of vooral om kritische geluiden te laten horen? Hier komt opnieuw het spanningsveld tussen dienstbaarheid en countervailing power naar voren. Onze conclusie is dat dit slechts beperkt bespreekbaar wordt gemaakt in het overleg tussen departementen en colleges, maar in de praktijk doorwerking maakt en breekt. Een zekere spanning zal hier overigens moeten worden geaccepteerd, gezien de verschillende taken en posities die in het geding zijn.

### *Uitingsvormen*

De nazorg is net zo (min) gevarieerd als de adviesproducten zelf. De traditionele vormen zijn het verspreidingsbeleid per post, het persbericht en de persconferentie. Inmiddels hebben ook alle colleges websites en zijn adviezen en samenvattingen daar steeds beter toegankelijk. Daarnaast zien we steeds vaker colleges die via lezingen, artikelen, congressen, workshops en seminars de rode draad van een advies uitdragen in verschillende arena's. Volgens sommige parlementariërs zouden de adviescolleges in het natraject actiever het parlement kunnen benaderen door nadere toelichting te geven, conferenties te organiseren en dergelijke. Daarbij werd expliciet gemaakt dat het elkaar informeel tegenkomen meer informatie-uitwisseling en netwerkvorming tot resultaat kan hebben. Men stelde "wij komen de planbureaus overal tegen, maar de adviescolleges zien we nooit op informele bijeenkomsten". Onze conclusie is dat in het nazorgtraject meer variatie mogelijk is in producten en acties richting de ontvangende partijen, waardoor doorwerking ondersteund kan worden.

### *Borging van publiciteit*

Publiciteit is voor een adviescollege een belangrijke bevestiging van het bestaansrecht. Ook hier treedt de spanning op met de dienstbaarheid richting het departement, omdat het Ministerie op die publiciteit vaak niet zit te wachten. Het is onzeker wat het beste werkt voor doorwerking. Soms is een stil advies zeer effectief in termen van doorwerking in beleid, waartegenover een advies dat met veel ruchtbaarheid en gedoe in de publiciteit is gekomen in de bureaulade op het departement kan belanden. Andersom gebeurt ook, dat juist de publiciteit dwingt tot actie. De conclusie is dat de publiciteitsstrategie in elk geval doordacht moet worden op het effect dat men wil bereiken voor het eigen college en voor doorwerking in het beleid (is niet altijd gelijk aan elkaar). Sommige raden hebben daartoe al een PR functionaris. Op dat punt zou men veel van elkaar kunnen leren en kunnen samenwerken. Nazorg kent namelijk veel overeenstemming tussen de verschillende adviescolleges.

### ➤ De factor tijd: timing en tijdigheid

Een veel gehoord argument was dat adviezen veel te laat komen om nog invloed op de hoofdlijn van het beleid te hebben. Dit treft vaak de strategische adviezen. Daarnaast leeft aan departementszijde de indruk dat de strategische colleges zich weinig rekenschap geven van de fase in een regeerperiode waarin een minister of staatssecretaris zich bevindt. Men zou de adviezen meer moeten laten aansluiten op die fase. Zo werd geopperd dat in de eerste korte periode na kabinetsformatie nog wel de grotere concepten en hoofdlijnen kunnen worden bediscussieerd, maar dat de periode daarna het regeerakkoord sturend is. Er is dan vooral behoefte aan uitvoering, uitwerking en eventueel wat bijsturing, maar niet een verandering van hoofdlijn. Aan het einde van de regeerperiode ontstaat dan vaak weer de behoefte aan dergelijke adviezen met het oog op de nieuwe kabinetsperiode. De strategische colleges richten zich echter op de langere termijn en komen ook tussendoor met strategische hoofdlijnadviezen. Dat is gezien hun functie van agenderen en prikkelen logisch, maar het sluit niet altijd aan bij de politieke en beleidscycli van de ontvangende partij.

Onze conclusie is dat in de werkprogramma's weinig variatie wordt aangebracht als het gaat om timing. Zonder te suggereren dat strategische adviescolleges niet op eigen gekozen momenten een strategisch advies moeten kunnen uitbrengen, is het wel zo dat zij hun werkprogramma tactischer kunnen doordenken, rekening houdend met politieke- en beleidscycli. Timing hangt bovendien sterk samen met de rol die een advies ook in andere arena's dan de politieke en beleidsarena kan spelen. In de media, maatschappelijke sectoren en de wetenschap kan een advies wel een belangrijke rol spelen, terwijl het op dat moment in de politiek weinig ontvangst kent. Later kan dan via de band van die andere arena's het advies alsnog landen in de politieke en beleidsarena. De adviescolleges zouden hun werkprogramma

dus niet alleen meer expliciet op timing van de landing moeten doordenken, maar ook op de verscheidene aanwezige landingsplaatsen.

#### **4.4 De verhouding tussen de functies van adviezen en de verwachtingen van opdrachtgevers**

Een andere **deelvraag** die aan het begin van deze studie werd gesteld, naast de verklaringen voor de mate en vorm van doorwerking, was de vraag naar de functies van de adviezen in het beleidstraject, alsmede of deze overeenkomen met de verwachtingen van de opdrachtgevers.

##### *De functies van de bestudeerde adviezen*

In de praktijk hebben wij kunnen constateren dat de technisch specialistische adviescolleges zeker de functies vervullen van informatieverzameling, inbreng van die kennis en informatie in het beleidsproces, het bieden van zicht op de stand van zaken der wetenschap en techniek en het doen van concrete aanbevelingen voor de praktijk. De strategische adviescolleges hebben in dat opzicht een kennisfunctie, maar daarnaast bieden ze vooral vergezichten, strategische overdenkingen en vervullen ze de functie van agenderen, verkennen en aanzetten tot nadenken en debat, het kritische weerwoord in het beleidsproces. De praktijk wijst uit dat de informatiefunctie en het bieden van vergezichten de dominante functies zijn, alsmede dat de kritische luis in de pels niet altijd vervuld wordt. De tijdelijke en eenmalige adviescolleges combineren een aantal functies, maar belangrijk is dat ze – vaak binnen een overzienbare tijd – zowel de kennisverzameling als het draagvlak voor oplossingen van problemen moeten onderzoeken of verwerven. Kennisvermeerdering kan een resultaat zijn van het werk van adviescolleges, het is niet het primaire doel.

##### *Opdrachtgever is ambivalent*

Op verschillende ambtelijke niveaus komen verschillende geluiden naar voren over de functies van de adviezen in het beleidsproces. Op DG/SG niveau worden de adviescolleges in algemene zin wel gewaardeerd. Met name de technisch specialistische colleges krijgen veel waardering. Dat sluit aan bij de behoefte op het strategische niveau aan concrete instrumentele adviezen die bruikbaar zijn ten behoeve van beleid, liefst de minister niet teveel voor de voeten lopen of gemakkelijk te weerleggen zijn tegen de achtergrond van het regeerakkoord. Adviezen van strategische colleges die tegen de heersende beleidskoers ingaan worden vaak ofwel als lastig, slecht getimed en niet relevant afgedaan, ofwel in de wacht gezet met het argument dat de geen draagvlak voor is of geen politieke wil om er iets mee te doen. Op lagere ambtelijke niveaus speelt vaak mee dat men ook met de meer abstracte adviezen wel een onderbouwing voor beleidsnota's en interne discussies kan ontwikkelen. Maar ook daar worden de adviezen soms met argwaan bekeken en als concurrentie in beleid ervaren. Veel DG's geven aan dat de beleidsrelevantie van adviezen groot moet zijn, naast een klein deel prikkelend, signalerend en kritisch tegen het beleid dat zich meer op de hoofdlijnen richt. Er is opmerkelijkwijze sprake van een sterk instrumenteel perspectief op de beleidsadvisering op het ambtelijk topniveau. Heersende verwachtingen en opvattingen beïnvloeden de mate en vorm van doorwerking van adviezen. Verwachtingenmanagement is dan ook geen overbodige luxe (zie aanbevelingen).

##### *Parlement wenst soberheid, maar óók borging countervailing power*

Uit de debatten rondom de politieke commissies en ook de gesprekken met parlementariërs blijkt wel dat de sfeer rondom onderzoek en advies enerzijds negatief gestemd is. Men wil doelmatigheid, niet teveel advisering en vooral gerichtheid op uitvoering. Anderzijds realiseert men zich, zeker gesteund door de gapende kloof tussen beleid en uitvoering, de parlementaire onderzoeken en enquêtes die wijzen op gebrekkige informatie en vertekend onderzoek op basis waarvan besluiten genomen worden, dat het cruciaal is voor zorgvuldige besluitvorming dat de overheid zelf haar tegenkracht organiseert. In het adviesstelsel zien de

parlementariërs dan ook een meerwaarde. Het leidt volgens hen tot gedegen onderzoek en onderbouwing voor beleid, betrouwbaarheid en het vermogen om verschillende perspectieven naast elkaar te presenteren op een besluit dat genomen moet worden. Onze conclusie is dat versobering niet eenzijdig staat voor ‘minder en goedkoper’, maar vooral voor de doelmatige en betrouwbare organisatie van kennisinbreng, een vroeg contact tussen parlement en adviescolleges in beleids- en wetgevingsprocessen, gerichtheid op beleidsinnovatie en nadruk op tegenspraak ten behoeve van zorgvuldige besluitvorming.

In dat opzicht spelen de adviescolleges een rol in de opbouw en het onderhoud van de kennisinfrastructuur, het uitwisselen en gebruiken van gegevens over sectoren heen, het voorkomen van collectief geheugenverlies en het goed onderbouwd ontwerpen en uitvoeren van beleid. De adviescolleges vervullen daarmee ook de functie van kritische horzel, een luis in de pels, die beleidsrelevant adviseert en soms met vernieuwende concepten komt. Niet alle colleges zijn daartoe echter in staat en niet alle departementen zijn ervoor ontvankelijk.

#### *Weinig verwachtingenmanagement ten aanzien van onderzoek en advies in de beleidscyclus*

We hebben gemerkt dat er veel informatieconcurrentie bestaat in de ambtelijke en politieke arena's. Rond één thema ontvangen ambtenaren en politici vaak adviezen en onderzoeken uit verschillende hoeken. Het is dan maar net welk advies of onderzoek wordt geprioriteerd en gebruikt. Het is dus belangrijk te bezien welke rol de adviescolleges in verschillende velden hebben ten opzichte van de planbureaus en onderzoeksinstituten. De planbureaus zijn zich steeds meer als adviseur gaan opstellen en daarmee een concurrent geworden. Bovendien zetten departementen soms bewust dezelfde vraag ook uit bij (commerciële) bureaus. Er wordt daardoor niet altijd optimaal en gericht gebruik gemaakt van de bestaande adviescapaciteit en verwachtingen worden niet altijd uitgesproken en gemanaged. Miscommunicatie en onbegrepen reacties op adviezen zijn daarvan het gevolg.

#### *Invloed van externe ontwikkelingen op wisselende verwachtingen opdrachtgever*

De bestudeerde periode 2001-2003 is in vele opzichten een bijzondere periode. Het illustreert in het bijzonder hoe belangrijk externe ontwikkelingen kunnen zijn voor de mate en vorm waarin beleidsadviezen doorwerken, de wijze waarop ze landen en waarop ze gebruikt worden. Een viertal externe ontwikkelingen willen we expliciet noemen omdat ze de interpretatie en doorwerking van het werk van de adviescolleges, alsmede de verwachtingen die in de politiek en in het beleid heersten ten aanzien van de adviescolleges, nogal hebben doen veranderen:

- Politieke ontwikkelingen: in de periode 2001-2003 hebben verschillende kabinetswisselingen de werkprogramma's van de colleges onder druk gezet. Voor sommige adviestrajecten bleef lange tijd onduidelijk of ze nog gewenst waren, of ze door moesten gaan en wat ministers ermee wilden. Werkprogramma's stonden op losse schroeven en departementen namen een afwachtende houding aan. We constateerden dit Rijksbreed bij alle adviescolleges, hetgeen ook concreet ertoe heeft geleid dat sommige adviezen later zijn uitgebracht, afgerond of zelfs afgelast. Daarnaast zijn een aantal thema's zeer nadrukkelijk op de agenda gekomen, zoals veiligheid en integratiebeleid. Andere thema's, waaromtrent reeds adviestrajecten van start waren gegaan, werden van de agenda weggedrukt. De periode rond de verkiezingen van 2002 en de opkomst van Pim Fortuyn hebben grote invloed gehad op de adviesthema's en de mogelijke mate van doorwerking in beleid en regelgeving.
- Economische ontwikkelingen: de neergaande conjunctuur heeft ervoor gezorgd dat veel nadruk is komen te liggen op verdere kostenbeheersing en verantwoording van middelen. Niet enkel had dit gevolgen voor het type vragen dat adviescolleges moesten bestuderen, maar ook voor hun werkwijze. Ook van de adviescolleges wordt bijvoorbeeld VBTB-proof gedrag verwacht, hetgeen betekent dat zij open en transparant te werk moeten gaan met publieke middelen.



- Bestuurlijke ontwikkelingen: mede hierdoor is het belang van compromis en overleg verder op de achtergrond geraakt en is meer de nadruk komen te liggen op uitvoering van beleid (kosteneffectief en doelgericht) en minder op het ontwikkelen van nieuwe concepten en filosofieën. Daarnaast is het Europese element steeds belangrijker geworden. Adviescolleges moeten steeds vaker aandacht besteden aan de vraag of het beleidsadvies ook europaproof is.
- Maatschappelijke ontwikkelingen: enkele thema's zijn zeer dominant op de agenda gekomen (bijv. integratie, immigratie, veiligheid). Dat heeft ook geleid tot een herschikking van belangwekkende inhoudelijke thema's waarop adviesbehoefte werd ontwikkeld.

Onze conclusie is dat dergelijke trends de verwachtingen van de politiek en van beleidsambtenaren ten aanzien van adviescolleges tussentijds hebben doen veranderen. Dit had tot gevolg dat zelfs wanneer de adviesvragen beantwoord werden alsnog de reactie kwam dat geen aandacht besteed was aan een aantal van deze trends. De conclusie is dat de ontvanger soms tussentijds de wensen verandert en deels onterecht de adviescolleges verwijt geen andere vragen te hebben beantwoord. De conclusie is echter ook dat de adviescolleges niet altijd adequaat daarop inspelen en nalaten hun antennes te gebruiken richting de relevante omgeving.

#### 4.5 Doorwerking van adviezen in beleid en regelgeving

In deze paragraaf gaan we nog specifiek in op het antwoord op de **deelvraag** naar de eigenlijke doorwerking van de adviezen in onder meer kabinetsreacties en – acties.

##### *Vorm en inhoud van kabinetsreacties*

De eerste en meest evidente uitingsvorm van doorwerking is de kabinetsreactie op een uitgebracht advies. Volgens de Kaderwet zouden deze reacties binnen 3 maanden veelal gegeven moeten worden, maar ze komen vaak te laat, soms komen ze nooit. De redenen voor beperkte of geen reacties zijn bij intersectorale adviezen dat het in het interdepartementaal verkeer soms onhaalbaar lijkt om tot overeenstemming te komen. Het komt voor dat men niets met het advies zegt te kunnen, dat het omstrede was of dat men het ziet als bevestiging van staand beleid en het afdoet met die mededeling. Het gebeurt ook dat de reactie wat langer blijft liggen en gecombineerd wordt met reacties op nog een aantal andere adviezen, ofwel dat het in een beleidsnota of – brief wordt verwerkt. De variëteit in kabinetsreacties is groot.

Wanneer de reacties positief zijn, hetgeen zich meestal uit in de steun voor een hoofdlijn van een advies of juist voor een aantal aanbevelingen, dan uit men dat door blij te zijn met de redenerlijn, de ondersteuning voor het eigen beleid, de oplossing van langlopende conflicten of omdat een advies katalysator is om voor een opvatting of beleid eindelijk draagvlak te verkrijgen in de politieke of maatschappelijke arena. Wanneer de reacties negatief zijn komt dat vooral tot uiting in het niet overnemen van de hoofdlijn en/of aanbevelingen, ofwel omdat het teveel stof doet opwaaien of omdat men het te zijnder tijd nog wel een keer in het debat wil laten terugkomen als het politieke klimaat er rijp voor is. De incubatietijd van sommige adviezen kan lang zijn. Jaren later blijkt er ineens toch draagvlak te zijn, waardoor een advies ineens wel doorwerkt.

Onze conclusie is dat de twee meest duidelijke borgingsmechanismen die in de Kaderwet zijn vastgelegd om de deskundige onafhankelijke advisering en het politieke primaat in de finale afweging bij beleid te verzekeren, slechts beperkt werken. Het gaat hier om de totstandkoming van het werkprogramma en de kabinetsreacties na het produceren van het advies, waarvan verwacht mag worden dat ze doorwerking bevorderen. Over de werkprogramma's hebben we het eerder in dit hoofdstuk gehad. De kabinetsreacties zijn door

de tijdspanne van 3 maanden en vanwege heersende politieke en bestuurlijke belangen veelal niet meer dan een rituele dans en zeker geen strategische kans zoals bedoeld in de Kaderwet.

#### *Betekenis van kabinetsreacties zeer beperkt*

Onze conclusie is dat kabinetsreacties eigenlijk weinigzeggend zijn. Het is sterk afhankelijk van de mate waarin op een bestaand beleid wordt aangesloten of een minister positief dan wel negatief (maar altijd voorspelbaar) reageert. De verplichting van 3 maanden reactietijd lijkt een lege dop. Het is enerzijds wel een stok achter de deur, maar een beperkte. Er staat geen enkele sanctie op als de Minister niet binnen die termijn reageert, het parlement controleert hem daar nauwelijks op, dus de politieke druk is beperkt. Als die druk er wel is en er komt een reactie binnen 3 maanden, dan is die veelal zo voorspelbaar, oppervlakkig en oblikaat, dat deze weinig toevoegt.

#### *Type doorwerking is sterk gerelateerd aan type college*

De technische colleges hebben vaak adviezen met een instrumenteel karakter, daarbij is de instrumentele doorwerking groter. Dat betekent dat de regering aanbevelingen vaak overneemt of beargumenteerd afwijst. De adviezen van strategische colleges zijn vaak abstracter van aard, meer gericht op sturingsconcepten en beleidsparadigma's. Daarbij is vaker sprake van conceptuele doorwerking. De regering reageert daarop bijna altijd dat de redeneerwijze of de hoofdlijn van het advies wordt ondersteund. De tijdelijke adviezen zijn soms erg politiek strategisch ingestoken, soms zeer instrumenteel, maar slechts beperkt conceptueel. Bij de tijdelijke colleges is de instrumentele doorwerking wel vaak groot. Het onderwerp staat namelijk hoog op de politieke agenda, men zit erop te wachten en men zoekt ook draagvlak. Als de uitkomst van het adviestraject een oplossing is die gedragen wordt door alle partijen dan is de neiging tot overname van aanbevelingen in het advies erg groot.

#### *Kabinetsacties: lange doorlooptijd*

Conceptuele doorwerking vraagt om een langere doorlooptijd dan instrumentele doorwerking. De mate van ontvankelijkheid op departementen en in de politiek is namelijk erg belangrijk en niet altijd aanwezig of opportuun. Op departementen bestaat veelal weinig tijd voor strategische reflectie. De adviezen die niet direct bruikbaar zijn of in lijn met reeds gekozen sturingsconcepten worden al snel terzijde gelegd. De VBTB-trend en de toegenomen aandacht voor uitvoeringskwesaties versterken bovendien de afgenomen behoefte aan adviezen over grote concepten, sturingsfilosofieën en hoofdlijnen. Als een onderwerp met behulp van een conceptueel advies op de politieke agenda versneld of vertraagd kan worden is de doorwerking van conceptuele adviezen wel groot. We spreken dan echter vooral over strategisch gebruik van adviezen. Alhoewel het gebruik van conceptuele adviezen op korte termijn beperkt is als ze niet aansluiten bij heersende beleidsconcepten, kunnen ze op langere termijn wel degelijk invloed hebben op het beleid. Het duurt vaak even voordat nieuwe ideeën of concepten in het beleid doorsijpelen (de incubatietijd). De bestudeerde periode 2001-2003 ondervangt dat proces niet.

## **4.6 Hoofdconclusies**

Er is in de adviespraktijk sprake van een 'stelsel van stelsels', met ieder hun eigen dynamiek. De mate van doorwerking van adviezen is daarbinnen afhankelijk van de wijze waarop de adviescolleges en de opdrachtgevers met deze dynamiek weten om te gaan. Dit betekent dat de soort en mate van doorwerking op het speelveld van de strategische adviescolleges niet goed te vergelijken is met die op het speelveld van technisch-specialistische, tijdelijke of eenmalige adviescolleges. In dat opzicht wordt de ruimte voor het spel van adviseren niet goed benut om de nodige en nuttige variëteit aan adviesproducten en vormen van doorwerking te bereiken. Daarmee blijkt een aantal formele interactiemomenten, verankerd in de Kaderwet, in de praktijk niet altijd de gewenste werking te hebben. We leggen deze

constatering uiteen in een aantal hoofdconclusies die de centrale vraag in deze studie mede beantwoorden.

*Adviescolleges hebben in het landschap van onderzoek en advies een ‘exclusieve’ positie*

De Kaderwet gaat er vanuit dat politiek primaat en onafhankelijkheid, geregeld in de structuur van het adviesstelsel, beter passen bij de beoogde doelen c.q. de “exclusiviteit” van het per wet voorgeschreven adviesstelsel. Deze exclusiviteit lijkt – sterker dan geldt voor de overige deelnemers binnen de kennisinfrastructuur – te bestaan uit het *mogen of moeten* zijn van een countervailing power voor het openbaar bestuur. De beste (ex-)bestuurders, geleerden en praktijkdeskundigen worden hiervoor immers bij elkaar aan tafel genodigd. Zij kunnen vanuit een andere positie opereren dan planbureaus of commerciële adviesbureaus, en zij zouden dit dan ook moeten doen. Het is niet gezegd dat zij daarmee *meer* doorwerking zullen genereren dan andere adviseurs, in de zin van direct traceerbaar effect op wet- en regelgeving. Wel is de impliciete veronderstelling dat zij dienen te streven naar een hoogwaardige vorm van doorwerking vanuit hun bijzondere opdracht: houdt het openbaar bestuur scherp, blijf attent op het ontstaan van “bedrijfsblindheid”, blijf zorgen voor discussie over lange-termijn visie en voedt het bestel met de laatste kennis. Met andere woorden: vervul de functie van een permanente denktank.

*Mogelijkheden Kaderwet worden niet volledig benut*

De Kaderwet kent bepalingen rond de samenstelling van de adviesraden, de structuur van het stelsel en procedures rond werkprogramma’s en kabinetreacties. Afgezet tegen onze advisering om meer aandacht te schenken aan het samenspel tussen departement(en) en adviescolleges, is het opmerkelijk dat enkele bepalingen uit de Kaderwet die deze interactie tussen de partijen impliceren, niet zo goed blijken te werken.

- Het moeten opstellen van een werkprogramma biedt een goede gelegenheid voor het bespreken van de wederzijdse behoeften/belangen van ministerie(s) en adviescollege, het maken van afspraken over onderlinge afstemming, de verhouding tussen bepaalde typen adviezen en de gewenste reservering van tijd voor onvoorziene adviesvragen.
- De verplichte kabinetreactie is bedoeld als een instrument waarbij departementen aangeven welke waarde zij aan een advies hechten en wat zij voornemens zijn met de aanbevelingen te gaan doen. In andere woorden: het kabinetstandpunt zou – in optima forma – een constatering moeten zijn van de departementale doorwerking en traceerbare vervolgacties.

In de adviespraktijk blijken de genoemde “instrumenten” echter geen voldoende voorwaarde om partijen aan te zetten tot de nodige interactie. Hiermee blijven kansen liggen om de gewenste variëteit in adviesfuncties te genereren en om de doorwerking in het algemeen te vergroten. Wij constateren dan ook dat er meer nodig is dan sturingsinstrumenten om het adviesstelsel te laten uitgroeien tot wat er mee wordt beoogd.

De adviespraktijk kenmerkt zich in onze visie veel eerder als “een ecologie” dan als een systeem. Daarmee bedoelen we dat doorwerking van adviezen gestuurd wordt door de wijze waarop adviesrelaties tussen departementen, adviescolleges en maatschappelijke actoren zich door de tijd heen ontwikkeld hebben, alsmede door de aard van de te behandelen vraagstukken en de eigenheden van sectoren. Doorwerking moet dus vanuit een contextgerichte benadering gezien worden.

*Ruimte voor het spel van adviseren kan beter worden benut*

Onze conclusie is dat niet zozeer de instrumenten of de structuur van het adviesstelsel, maar het spel tussen adviseur en opdrachtgever ter discussie moet staan. De Kaderwet biedt alle ruimte om dat ‘spel’ in te richten en het speelveld nader te verdelen, maar van die ruimte wordt maar beperkt gebruik gemaakt door zowel de adviescolleges als de departementen en het parlement. De focus ligt nu sterk op formaliteiten zoals het goedkeuren van een werkprogramma en het formuleren van tijdige kabinetreacties. Het zijn precies die in de wet

verankerde waarborgen voor het adequaat functioneren van het adviesstelsel die – vanwege te weinig motivatie van een of beide partijen – weinig effectief zijn gebleken en doorwerking weinig bevorderen. Doorwerking van adviezen in beleid en regelgeving is vooral afhankelijk van het belang dat de partijen er aan hechten, de wijze waarop het adviesproces wordt ingericht, hoe wederzijdse verwachtingen worden gemanaged en hoe ingespeeld wordt op behoeften en ontwikkelingen in de (soms bredere) context.

*Variëteit is het principe: een stelsel van stelsels*

Als we vervolgens kijken naar de soort en mate van doorwerking kunnen we de volgende conclusie trekken. In het licht van de Kaderwet mag van de strategische adviescolleges verwacht worden dat ze de functies van richting aanwijzen, problemen oplossen, agenderen, bijsturen en prikkelen combineren. Vanwege de beperkte en begrensde wijze waarop het spel van adviseren wordt gespeeld, wordt de mogelijke en wenselijke variëteit in typen doorwerking niet bereikt. Er is een neiging naar het uitbrengen van meer probleemoplossende en instrumentele adviezen. De departementen zijn hier momenteel nogal ontvankelijk voor, wat de doorwerking van dit soort adviezen bevordert. Het inzien van het belang van - en daarmee de ontvankelijkheid voor - ongevraagde, meer conceptuele en prikkelende adviezen kan nog verder worden versterkt. Vanzelfsprekend wordt dit ook gediend door een hoge kwaliteit van rapporteren door de colleges. In hoofdstuk 3 zijn wel voorbeelden genoemd van rapporten die deze functie hebben vervuld en – na een incubatietijd – ook met de gewenste doorwerking.

In het spel tussen departementen en colleges kan echter zeker nog meer expliciet aandacht worden besteed aan het nut en de noodzaak van een variëteit aan doorwerking en dus een variëteit aan adviesproducten. Het risico bestaat anders dat de rol van adviescolleges geminimaliseerd wordt tot die functies waar op het departement ook kennis en kunde over aanwezig is. Om de toegevoegde waarde van de adviescolleges te borgen moet meer variëteit tot uiting moeten komen in het werkprogramma en de adviesvragen, maar ook in de onderlinge contacten, de uitwisseling van informatie en het management van verwachtingen tijdens het adviesproces. Twee interessante bevindingen op dit punt mogen niet onvermeld blijven. Intern bij de departementen wordt op het niveau van de DG's geworsteld met de inrichting en het onderhoud van de adviesrelaties. Enerzijds wil men bewindslieden 'uit de wind houden' en anderzijds wil men waarde hechten aan onafhankelijke adviezen en vergezichten. Dit leidt soms tot onderbenutting in de adviesrelatie. Een andere bevinding was dat bij de departementen die met een typisch Nederlands 'polderlandschap' te maken hebben (zoals volksgezondheid, onderwijs en cultuur) de adviesrelatie niet kan worden losgekoppeld van de verhoudingen met (maatschappelijke) organisaties en andere belanghebbenden in de sectoren. De band met het veld blijkt onverminderd belangrijk voor zowel de totstandkoming van het advies als het uiteindelijke gebruik dat ervan wordt gemaakt door de regering.

De technisch-specialistische adviescolleges brengen vooral probleemoplossende en signalerende adviezen uit. De departementen zijn daar over het algemeen ontvankelijk voor, vanwege het hoge specialistische karakter van de analyses en aanbevelingen. De instrumentele doorwerking is daardoor doorgaans groot. Dit vraagt om een ander speltype dan bij de strategische adviescolleges. De noodzaak is minder om de brede variëteit van adviesfuncties te vervullen.

De tijdelijke en eenmalige adviescolleges worden vooral met een probleem of type thematiek geconfronteerd. Ze hebben een beperkte opdracht, die veelal is gericht op het oplossen van een conflict, het begeleiden van een politiek gevoelig issue of een tijdelijk urgent vraagstuk. De behoefte aan hun adviezen is groot en kan zowel van conceptuele, als instrumentele of strategische aard zijn. De prikkelende en agenderende functie is minder aanwezig en wordt van hen ook niet verwacht. Belangrijker is dat de behoefte die aan de kant van de departementen aan deze adviezen bestaat groot is, hetgeen het spel tussen adviseur en opdrachtgever overzichtelijker maakt. Door de behoefte bij de overheid aan de adviezen is de

timing van het adviesrapport al bij voorbaat gunstig. Dit vergroot de doorwerking, mits het niet te lang op zich laat wachten.

Het blijkt tenslotte dat het oordeel over de mate en soort van doorwerking van adviezen in sterke mate afhankelijk is van het perspectief op doorwerking, alsmede van de verwachtingen van de opdrachtgever(s).

De analyse en conclusies in dit hoofdstuk bieden een handreiking om ook de laatste deelvraag naar de optimalisering van doorwerking van beleidsadvisering te beantwoorden. Dat gebeurt in hoofdstuk 5.

## 5. Aanbevelingen

### 5.1 Inleiding: spelen met doorwerking

Lopende het onderzoek kwam met regelmaat en steeds scherper de vraag naar voren: wat is eigenlijk het probleem met die doorwerking? In het licht van de huidige ontwikkelingen in onze samenleving, waarbij vraagstukken steeds complexer en ook vaak intersectoraler worden, kennis steeds meer gedeeld moet worden om tot innovaties te komen, en waarbij beleid ook sneller tot uitvoering moet worden gebracht, is het belang groter dan ooit dat de verschillende adviesfuncties tegelijkertijd adequaat geborgd worden. Er is behoefte aan praktische oplossingen, maar de noodzaak tot kritische reflectie en het agenderen van relevante vraagstukken is er niet minder om geworden. Uit onze studie blijkt dat de huidige adviespraktijk van de adviescolleges nogal gevarieerd is. We hebben daar inzicht in gegeven en geconcludeerd dat de aard van de vraagstukken en sectoren waarover wordt geadviseerd een belangrijke rol spelen. Daarnaast bleek het spel tussen opdrachtgevers en adviseurs cruciaal voor de uiteindelijke doorwerking van de adviezen in beleid en regelgeving. In hoofdstuk 4 concludeerden we al dat het daardoor niet mogelijk is om een generiek oordeel te vellen over doorwerking van alle adviezen van alle colleges. We formuleren in dit hoofdstuk aanbevelingen om de spelregels van de advisering te verbeteren en het spel te optimaliseren, zodat de doelen van de Kaderwet en de variëteit van adviesfuncties beter bereikt en doorwerking bevorderd kunnen worden.

In de conclusies kwam naar voren dat de waarborgen in de Kaderwet om de verschillende adviesfuncties als bedoeld te laten doorwerken in de praktijk van het beleid, zoals de wijze waarop het werkprogramma tot stand moet komen en de tijdigheid van kabinetsreacties op adviezen, niet voldoen. De functie van countervailing power van de adviescolleges wordt beperkt ingevuld, samenwerking tussen zowel departementen voor het articuleren van scherpe adviesvragen als tussen adviescolleges bij het beantwoorden ervan vindt slechts incidenteel plaats, het parlement benut de mogelijkheden om adviezen aan te vragen in directe zin nauwelijks, de reacties op ongevraagde advisering zijn defensief en negatief en er wordt matig ingespeeld op veranderingen in behoeften, informatiestromen en verwachtingen. Tegelijkertijd concludeerden we dat de ruimte die de Kaderwet biedt om dat spel tussen adviseurs en opdrachtgevers anders in te richten niet ten volle door de spelers wordt benut.

Het tegelijkertijd adequaat invullen van de verschillende adviesfuncties kan in onze ogen worden bereikt door een gevarieerd pakket van acties. We concludeerden namelijk dat verschillende factoren doorwerking beïnvloeden. Dat zijn ook de aanknopingspunten voor verandering en beïnvloeding. Het is van belang om het adviesproces anders in te richten en te begeleiden en het spel van advisering tussen adviescolleges, overheid, parlement en maatschappij anders te spelen (5.2). Dat vraagt om een meer creatieve invulling van de spelregels van de Kaderwet. Het toestaan van variatie moet daarbij volgens ons als uitgangspunt dienen, zodat de advisering op een innovatieve wijze kan bijdragen aan de kennisinfrastructuur van de overheid. In ons onderzoek constateerden we verschillende spanningsvelden die daartoe hanteerbaar gemaakt dienen te worden. Deze lopen we in de volgende paragraaf langs. Daarnaast is ook de structuur van het adviesstelsel van invloed op doorwerking van beleidsadviezen. Daar gaan we met name in 5.3 op in.

## 5.2 Aanbevelingen voor de verbetering van het spel en de spelregels van advisering

### 5.2.1 Samenstelling raden en secretariaten

➤ Samenstelling: borg variatie en flexibiliteit

Een goede samenstelling en organisatie (structuur) zijn een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde om de doorwerking van adviezen te versterken en de functies van de advisering in de praktijk te brengen. We hebben gekeken of er ten aanzien van de samenstelling en organisatie van colleges mogelijkheden verborgen liggen om tot meer onderlinge samenwerking te komen en tot duidelijkheid over de onafhankelijke positie. Dat beïnvloedt namelijk ook het aard en intensiteit van het gebruik dat van adviezen gemaakt wordt.

#### *Pooling van staven*

Om de samenwerking en afstemming tussen de secretariaatsmedewerkers van adviescolleges te bevorderen is het principe van 'pooling' bruikbaar, zeker op verwante gebieden met overlap in ontvangers en doelgroepen. Hierin zijn meerdere gradaties mogelijk:

- Pooling van alleen facilitaire ondersteuning zoals reproductie, administratieve ondersteuning, ICT, PR en dergelijke. Dit komt neer op het principe van 'shared services' en levert kostenbesparingen, maar ook meer kwaliteit op (bijvoorbeeld ook in informatie-uitwisseling).
- Pooling van stafmedewerkers tussen strategische colleges, alsmede met andere colleges indien dat inhoudelijk gewenst is, ligt voor de hand gezien de behoefte aan een integrale aanpak van een aantal politieke en maatschappelijke problemen. Op inhoudelijk gebied heeft pooling van medewerkers het voordeel dat meer flexibel deskundigheden bij de aard van een vraagstuk bijeen kunnen worden gezet in plaats dat de samenstelling van een staf bepaalt welk probleem getackeld kan worden. Praktisch gezien ontstaan er ook meer doorstroommogelijkheden (vooral horizontaal) voor medewerkers van de secretariaten.
- Bij de instelling van eenmalige en tijdelijke colleges is het aan te bevelen om eerst bij de bestaande strategische en technisch-specialistische colleges de mogelijkheden te bezien om tot bijvoorbeeld projectsecretariaten te komen. Bestaande deskundigheid kan daardoor beter worden benut en de doelmatige besteding van middelen kan erdoor worden bevorderd.

Op het gebied van randvoorwaarden en faciliteiten om tot advisering te komen kan dus enige 'stroomlijning' plaatsvinden, maar op het terrein van de inhoud dient variatie het uitgangspunt te zijn om recht te doen aan de aard van vraagstukken en beleidsvelden (zie verder).

#### *Roulatie van medewerkers in de Rijksdienst (breder)*

Er bestaan nu nogal grote verschillen in ondersteuning en staf tussen de verschillende typen adviescolleges, maar ook is de werkwijze nogal afhankelijk van individuele personen, zowel op het niveau van afstemming over werkprogramma's (Minister, ambtelijke top, voorzitter en leden van de adviescolleges) als in de adviesvoorbereiding zelf (op ambtelijk en secretariael niveau). Om continuïteit te verzekeren en betrokkenheid bij meerdere departementen en typen adviesvragen te stimuleren valt te denken aan onder meer het stimuleren van de roulatie van ambtenaren van adviescolleges, onderzoeksinstituten, planbureaus en departementen. Dit vergroot de onderlinge betrokkenheid bij elkaars werk. Door de genoemde pooling van medewerkers vergroten de mogelijkheden voor (horizontale en verticale) doorstroming en voor het bereiken van samenhang in de kennisinfrastructuur van de Rijksoverheid. In individuele adviestrajecten levert dit voordelen op zoals de combinatie van deskundigheden,

mogelijkheden voor snellere advisering en voor meer doelmatig gebruik van informatiestromen.

#### *Scheiding van eigenaarschap en opdrachtgeverschap*

Het verdient aanbeveling om het eigenaarschap (van wie is het adviescollege of het adviesstelsel?) te scheiden van het opdrachtgeverschap (welke vragen moeten worden gesteld, welke aandachtspunten worden geagendeerd). Het grote voordeel is dat de financiële en personele verstrengeling tussen opdrachtgever en adviseur wordt vermeden, maar dat de inhoudelijke betrokkenheid bij elkaars behoeften en verwachtingen kan worden geoptimaliseerd. De scheiding van eigenaarschap en opdrachtgeverschap kan op drie manieren gerealiseerd worden:

- Binnen de departementale kokers. Binnen een departement kan het 'eigenaarschap' bijvoorbeeld bij een SG liggen, terwijl de DG's inhoudelijk opdrachtgever zijn. Deze laatste onderhoudt dan de contacten over het werkprogramma en de verschillende adviesaanvragen.
- Binnen de Rijksdienst als geheel. Het is denkbaar dat het 'eigenaarschap' (financieel, op personeelsgebied, shared services) op een centraal punt in de Rijksdienst ligt, van waaruit de adviescolleges op die onderdelen aangestuurd worden. Van hieruit zou ook de pooling van medewerkers op secretariaatsniveau gestimuleerd en georganiseerd kunnen worden. Het inhoudelijk opdrachtgeverschap kan dan alsnog bij de relevante en meest betrokken departementen liggen.
- Scheiding van adviescolleges en departementen. Een derde model is dat de adviescolleges hun eigen eigenaar worden, een zelfstandige rechtspersoon met budget. Ze kunnen dan contracten sluiten met die opdrachtgevers binnen de Rijksdienst die op hun terrein een advies van hen willen ontvangen.

Een gemengd model valt hierbij te overwegen. Daarmee bedoelen we dat de adviescolleges deels verzekerd zijn van adviesopdrachten van departementen en parlement, daarvoor heeft men een basisformatie, en deels moet er ruimte zijn voor ongevraagde advisering. Daarnaast zouden er op competitieve wijze binnen de kennisinfrastructuur van de overheid, door bijvoorbeeld adviescolleges, andere onderzoeksinstituten en kenniscentra, opdrachten en dus extra budget binnengehaald kunnen worden. Dit creëert een prikkel om te reageren op tussentijdse behoeften van ministeries aan bijvoorbeeld sectoroverschrijdende advisering, waardoor het gebruik van adviezen in het beleid vergroot kan worden. Samenwerking met andere colleges of instituten kan daarmee ook bevorderd worden door zowel de adviescolleges zelf als de departementen. De precieze verhouding tussen de typen werkzaamheden verdient nadere doordenking, maar de hoeveelheid in competitie verkregen opdrachten moet niet gaan domineren. Dit om te voorkomen dat de hang naar oplossingsgerichte adviezen de countervailing power functie van de adviescolleges wegdrukt.

Het scheiden van eigenaarschap en opdrachtgeverschap versterkt volgens ons bovendien de kans op onafhankelijke en deskundige advisering zonder vertroebeling door financiële en personele afhankelijkheden. Het maakt het tegelijkertijd mogelijk inhoudelijke en zakelijke afspraken te maken tussen opdrachtgevers en adviescolleges over gewenste en ongewenste adviezen. Dus: randvoorwaardelijk een lossere relatie ten opzichte van de departementen, maar inhoudelijk juist een meer betrokken verstandhouding. Vanuit de professionaliteit van de adviescolleges gezien zou de laatste variant de voorkeur genieten, al moet dan wel de verplichting om met de departementen en het parlement tot een werkprogramma te komen worden verankerd. De praktische invulling ervan kan in contracten worden afgesproken om ook op die wijze een zekere mate van doorwerking te bevorderen.

#### *Alliantievorming op het niveau van de Colleges*

Er wordt op sectoroverschrijdende thema's nog zeer weinig samengewerkt tussen adviescolleges. De realiteit is dat ook departementen nog zeer beperkt integrale adviesvragen



formuleren en articuleren. Als het gaat om zaken als veiligheid, vergrijzing of innovatie en kennis dan is alliantievorming en samenwerking tussen verschillende adviescolleges niet enkel nuttig, maar noodzakelijk. Er blijven echter ook vraagstukken die een specifiek sectoraal karakter hebben. Dat geldt voor alle beleidsterreinen van zorg tot verkeer en vervoer en onderwijs. In de kennisinfrastructuur van sectoren spelen de adviescolleges vaak een belangrijke rol als gezaghebbende richtingaanwijzer en ‘kenner’ van het veld. In de praktijk zijn wij een aantal modellen van samenstelling tegengekomen die sterk samenhangen met de functie van het college, de plaats die het in een sector inneemt, of met het type vraagstukken. Wij bevelen het borgen van variatie in samenstelling gekoppeld aan type vraagstukken en beleidsvelden aan.

De structuur en organisatie van het adviesstelsel is een van de factoren die van invloed is op doorwerking. Het zogenaamde ‘Gezondheidsraadmodel’ heeft, zoals eerder gemeld, voordelen van flexibiliteit en brede pool van kennis en deskundigheid. Het is echter niet 1 op 1 toepasbaar voor bijvoorbeeld de strategische colleges, omdat de aard van de vraagstelling zich veel minder leent voor flexibele projectgroepen waar deelproblemen belegd kunnen worden. Strategische vraagstukken vragen veel meer om consistentie van redenerlijnen over meerdere adviezen. In een vast college kunnen die lijnen worden doordacht en kan consistentie in advisering richting de departementen worden bevorderd. Juist daarin schuilt ook de mogelijkheid van het opbouwen van een kritische massa en een countervailing power. Het risico met een Gezondheidsraadmodel voor strategische vraagstukken is dat kennis en samenhang in advisering vervliegen en dat de countervailing power wordt weggeorganiseerd. Het Gezondheidsraadmodel is voor de technisch specialistische vraagstukken veel meer geschikt.

Bij de tijdelijke en eenmalige commissies doen zich twee modellen voor: het *pacificatiemodel*, waarbij de samenstelling van de commissie is gekozen om vooral tot consensusvorming en conflictoplossing te komen, en het *doorbraakmodel*, waarbij de commissie dusdanig is samengesteld dat juist een doorbraak geforceerd kan worden in een conflict dat buiten de commissie ligt. In het pacificatiemodel is het conflict als het ware in de commissie gehaald om het op te lossen. Het is verstandig dergelijke opdrachten niet te vermengen met de taakopdracht van de onafhankelijke vaste (technisch specialistische en strategische) adviesorganen. Er kan echter wel doelmatig gebruik gemaakt worden van de kennis, kunde en capaciteit in de secretariaten van aanpalende adviescolleges (bijvoorbeeld via projectsecretariaten).

Tenslotte is nauwe samenwerking en alliantievorming op de sectoroverschrijdende thema’s nuttig en zelfs noodzakelijk, maar ten aanzien van technisch-specialistische en specifiek sectorale onderwerpen is het voor doorwerking wel van belang dat sectorale deskundigheid en kennis van sectoren in de adviescolleges geborgd blijven.

#### *Meer afstemming met onderzoeksinstituten en planbureaus*

Vele bureaus en raden brengen op onderwerpen verwante adviezen uit. De informatieconcurrentie is vaak groot. Dat is ook onvermijdelijk. In een complexe samenleving spelen ingewikkelde problemen die vanuit verschillende invalshoeken belicht kunnen en soms ook moeten worden. Het komt voor dat departementen advies vragen aan meerdere organisaties om er vervolgens strategisch mee om te kunnen gaan. Dit is niet zozeer goed of slecht, maar veeleer een bevestiging van het feit dat informatieconcurrentie tot de principes van advisering in het openbaar bestuur behoort.

Desondanks zijn er vele mogelijkheden voor de adviescolleges om ook samen te werken met een aantal van deze ‘concurrenten’. Ten aanzien van de strategische colleges komt in ons onderzoek bijvoorbeeld de departementale behoefte naar voren om op deelonderwerpen een scherpere of meer cijfermatige onderbouwing van trends en scenario’s te leveren. Alliantievorming met de planbureaus of andere onderzoeksinstituten biedt kansen om aan die

behoeften te voldoen en de doorwerking van de adviezen te vergroten. Samenwerking met onderzoeksinstituten kan, inhoudelijk en praktisch, meer gestructureerd en beredeneerd plaatsvinden. Daarnaast is de kritiek vaak dat sectoroverschrijdende vraagstukken door zowel de departementen als de adviescolleges te verkokerd worden behandeld. Aan departementszijde verdient het aanbeveling om meer doordacht vragen te formuleren die zijn afgestemd met aanpalende departementen. Op basis daarvan kunnen de colleges ook gericht samenwerking zoeken met andere colleges en instituten. Aan de zijde van de adviescolleges verdient het aanbeveling om tegen de verkokering in die allianties op sectoroverschrijdende thema's ook af te dwingen. Daarmee kan ook de opdrachtgever gedwongen worden tot scherpere vraagarticulatie, waardoor doorwerking uiteindelijk beïnvloed wordt.

#### *Meer deskundigheid op het terrein van uitvoering en Europa*

Inhoudelijk dient een variatie van deskundigheden beschikbaar te zijn bij de adviesraden. Men kan die deskundigheden ook delen met elkaar (zie terug). Gezien het grote belang van de rol van voorzitters en secretarissen bij de doorwerking van de adviezen, en de problemen die wij constateren op het terrein van relatiemanagement en communicatie, verdient het aanbeveling om bij de selectie van kandidaten ook meer aandacht aan deze competenties te besteden. De adviescolleges doen er vervolgens goed aan om in de samenstelling van hun staven, en vervolgens in de advisering, meer rekening kunnen houden met reflectie op de uitvoering van hetgeen ze adviseren. In het benoemingenbeleid in de colleges zelf zou dat ook tot uiting kunnen komen door mensen uit de uitvoering in de colleges te benoemen. Vervolgens dienen in werkprogramma's deze thema's meer verankerd te worden, opdat de adviescolleges ook een bijdrage leveren aan het verkleinen van de kloof tussen beleid en uitvoering en tussen burger en bestuur. In het verlengde daarvan zouden de adviesvragen en de adviescolleges zich vaker op Europese besluitvorming moeten richten. De adviescolleges moeten als denktank van het openbaar bestuur bewaken dat de adviezen europa-proof zijn en beleid en regelgeving op dat punt adequaat geadviseerd worden. De Europese dimensie in de kennisinfrastructuur van het openbaar bestuur is nu sterk versnipperd en diffuus. De adviescolleges kunnen aan meer samenhang daarin bijdragen en zo het gebruik dat van de adviezen wordt gemaakt sturen.

### **5.2.2 Taakopvatting spelers: adviescolleges, departementen en parlement**

➤ Taakopvatting: scherpere vraagarticulatie en tactische inrichting werkprogramma's

#### *Verbeter de vraagarticulatie*

Aan de kant van de departementen is het van belang dat zij zich realiseren dat ze een belangrijke taak hebben in het scherp formuleren en articuleren van hun behoeften en vraag. Het komt regelmatig voor dat adviescolleges niet goed kunnen traceren wat de opdrachtgever met een bepaalde vraag bedoelt of welke verwachtingen erachter liggen. Voor het verdere adviestraject en de uitkomsten is het van belang de vraag scherp en helder te articuleren, hetgeen om meer doordinking vraagt bij de totstandkoming van het werkprogramma (zie verder de aanbevelingen over werkprogramma en adviescontract). Een aloude adagium betreft immers dat men krijgt wat men vraagt.

#### *Voorkom te starre taakopvatting: varieer naar inhoud en vorm*

Aandacht voor de variatie naar inhoud en vorm van adviezen verdient aanbeveling om de aansluiting (met het momentum) in het beleidsproces beter te realiseren. Aan het begin van een regeerperiode of een beleidsproces kan nog behoefte bestaan aan strategische overwegingen, sturingsconcepten en hoofdlijnadvisen. Verderop in het beleidsproces of in de regeerperiode ligt de nadruk echter meer op uitvoering en invulling van de gekozen koers. Bij het eerste passen meer de adviesrapporten, de onderbouwingen, de kritische reflecties. Bij het tweede passen de meer instrumentele adviezen, kortere signalementen, en reflecties tegen

de achtergrond van uitvoeringsvraagstukken. Zowel inhoudelijk als qua vorm is variatie belangrijk om aansluiting in het beleidsproces en in de publieke arena te verwerven. Die aansluiting optimaliseert zowel de conceptuele als instrumentele doorwerking.

#### *Meerjaren-werkprogramma met ruimte voor tussentijdse en ad hoc producten*

Om aan de behoefte aan meer integraal benaderde vraagstellingen tegemoet te komen, welke ook beter getimed worden, bevelen wij aan om een meerjaren-werkprogramma voor de strategische colleges te formuleren. Dit zou per kabinetsperiode kunnen gebeuren, alhoewel politieke onzekerheden en ontwikkelingen de uitvoering van het werkprogramma altijd kunnen bemoeilijken, versnellen of veranderen. In een meerjarenprogramma kunnen echter enkel die vragen worden neergelegd die langlopend zijn en bekend verondersteld mogen worden. In onze complexe samenleving zijn echter niet alle relevante vraagstukken jaren van te voren kenbaar. Naast het benoemen van een aantal meerjarenthema's moeten de strategische adviescolleges daarom wel hun agenderende en kritisch prikkelende rol kunnen blijven vervullen door tussentijds en ongevraagd adviesthema's toe te voegen en aan de orde te stellen. De technisch specialistische colleges moeten veel ruimte behouden voor eigen invulling van dat werkprogramma, maar kunnen ook in meerjaren-werkprogramma's de agendering van hun onderwerpen scherper doordenken. Vervolgens is het van belang om in het meerjaren-werkprogramma ook de samenwerking tussen raden op thema's te benoemen.

#### *Betrek veld en burger bij werkprogramma's*

Bovendien biedt het meer mogelijkheden om thema's te adresseren vanuit het perspectief van burgers, onderwerpen die herkenbaar zijn. Dit kan door bij de ontwikkeling van het werkprogramma input (in de vorm van reacties, commentaren, toevoegingen) te organiseren vanuit het parlement en maatschappelijke stakeholders. Bijvoorbeeld via workshops of expertmeetings. Het voordeel is dat niet jaarlijks een programma van (middel)lange termijn thema's moet worden geformuleerd, hoeft te worden geformuleerd. Dat spaart tijd en geld uit. Tevens kan beter op de behoeften van de opdrachtgever worden ingespeeld en met politieke en beleidscycli rekening worden gehouden, zowel in de inhoud als vorm van adviesproducten, hetgeen de aard en intensiteit van de doorwerking beïnvloedt. Daar staat wel de noodzaak van een open en constructieve houding ten opzichte van elkaar tegenover, zodat tussentijds interactiemomenten en mogelijkheden voor bijsturing gerealiseerd kunnen worden.

#### *Versterking checks and balances*

Met een meerjarenprogramma kunnen adviescolleges ook beter de functie vervullen van denktanks voor de langere termijn ten behoeve van parlement en regering. Daarmee vervullen ze de rol van checks and balances in de beleidswereld. Dat levert een bijdrage aan het nodige tegenwicht tegen incidentenpolitiek en korte termijnreacties in de politieke arena. In dat opzicht verdient het aanbeveling dat het parlement zijn opdrachtgevende bevoegdheid richting de adviesraden serieuzer neemt en bijvoorbeeld belegt bij het nieuw ingerichte onderzoeks- en verificatiebureau van de Tweede Kamer. Daardoor kunnen meer gericht en voor de langere termijn vraagstukken gearticuleerd worden en in het meerjarenprogramma van adviescolleges worden ingebracht. Het is daarvoor van belang dat adviescolleges en parlamentsleden meer in contact met elkaar komen. De colleges kunnen zowel actiever hun pijlen op deze ontvangende partij richten in de vorm en inhoud van hun adviesproducten (met name korter en kernachtiger samenvattingen) als in de (informele) organisatie van ontmoetingen. In formele zin bevelen wij het parlement aan om met name aan het begin van wetgevingsprocessen in het debat in de Kamer aandacht te besteden aan uitgebrachte of uit te brengen adviezen rond een bepaald thema. Dat is het moment waarop ruimte is voor beïnvloeding. Het parlement kan daarbij een extra instrument ter sturing en controle van de regering benutten.

### 5.2.3 Adviesproces

➤ Adviesproces: management van verwachtingen

#### *Zoek de balans tussen betrokkenheid en afstandelijkheid in een procesontwerp*

Voor de verbetering van het adviesproces is het van belang een goed procesontwerp te ontwikkelen en dat bij de uitvoering te begeleiden. Dat begint al bij goed verwachtingenmanagement omtrent de taakopvatting en structureel relatiemanagement.

Mogelijke ingrediënten voor een procesontwerp zijn verder; het adequaat detecteren van de relevante omgeving en een scherpe vraagarticulatie alsmede de nodige aandacht voor de tussentijdse inhoudelijke overleggen, de ontvangst van het advies, de kabinetsreactie en eventuele nazorg. Hieronder doen wij een aantal aanbevelingen voor de inrichting van het adviesproces ter optimalisering van doorwerking. Een aantal belangrijke stelregels om te komen tot een balans tussen gepaste afstandelijkheid en verwachte betrokkenheid van colleges bij het beleidsproces zijn. Wat is daarvoor nodig?

#### *Invoering van een adviescontract*

Om de inhoudelijke betrokkenheid van adviescolleges bij de opdrachtgevers en de beleidsrelevantie van de adviezen te borgen is het relevant dat een adviescontract wordt opgesteld met wederzijdse afspraken en verplichtingen. Dat kan voorkomen dat ofwel de opdrachtgever teveel naar de mond wordt gepraat, ofwel dat vervreemding van de opdrachtgever ontstaat. De afspraken kunnen worden toegevoegd aan het meerjarenwerkprogramma. In het contract kan worden afgesproken dat het adviescollege in de werkzaamheden aandacht besteedt aan de **aard van de adviesproducten**. Te denken valt zowel aan die adviezen die primair als prikkelend en agenderend (vaak ongevraagd) bedoeld zijn als aan adviezen die oplossingsgericht adviseren op basis van kennis en deskundigheid. Uiteindelijk leidt een adviescollege waarvan een advies nooit bruikbaar is of wordt gebruikt namelijk ook onder een legitimiteitscrisis.

In het adviescontract kunnen tegelijk afspraken gemaakt worden over de **vorm en type producten**, en desgewenst – bij benadering – over de omvang van het aantal gevraagde en ongevraagde producten. Niet enkel de traditionele adviesrapporten, maar ook korte reflecterende signalementen, ad hoc essays, trendanalyses, vignetten, workshops en producten die nog eens de stand van zaken op een bepaald thema uiteenzetten. Dit komt tegemoet aan de behoeften van de opdrachtgevers en versterkt het gebruik dat van hen zal worden gemaakt als ‘collectief geheugen’ op een beleidsveld. Het moet aan de fine tuning van de desbetreffende colleges en departementen overgelaten worden hoe de verschillende rollen en functies verder worden ingevuld. Dat kan per college verschillen.

#### *Spreek interactiemomenten af, manage het proces*

Om de informatie-gap tussen college en opdrachtgever zo klein mogelijk te maken en **wederzijdse verwachtingen** beter te managen kunnen departement en adviescollege meer geprotocolleerd te werk gaan, bijvoorbeeld door tussentijdse momenten van uitwisseling en interactie, met behoud van elkaars eigenstandige positie, in te bouwen. Er is bovendien vaak sprake van personele wisselingen waardoor het ‘wiel’ steeds opnieuw lijkt te moeten worden uitgevonden. Een omgangsprotocol kan de continuïteit van de onderlinge wisselwerking, uitwisseling van behoeften en verwachtingen borgen. De **interactiemomenten** zijn van belang om tussentijds af te tasten of de adviesvraag nog steeds beantwoord wordt, of er tussentijds veranderingen in behoeften zijn opgetreden. Het adviescollege kan daarbij nog steeds zelf afwegingen maken over de mate waarin dat veranderingen in het adviestraject tot gevolg zou moeten hebben. Dus niet enkel aandacht voor nazorg, ook in het adviestraject kan op cruciale momenten aan doorwerking worden gewerkt. De volgende voorstellen verdienen aanbeveling:

- In het adviescontract vastleggen dat op een aantal momenten overleg plaatsvindt: adviesvraag, tussentijdse bevindingen en eindproduct.
- In voorkomende gevallen kan – ten behoeve van relatie- en informatiemanagement – een departementsambtenaar als linking pin fungeren tussen commissie of raad en departement. Dit moet echter een faciliterende rol hebben en gericht zijn op betere informatievoorziening en – uitwisseling. Het is onwenselijk wanneer de departementsambtenaar zodanig inhoudelijk betrokken is dat hij meeschrijft aan het advies en bijvoorbeeld ook nog aan het kabinetsstandpunt. Dit schaadt de onafhankelijkheid. Het is wel logisch en zinvol om van elkaars expertise en informatie gebruik te maken.

Het verdient aanbeveling de activiteiten in het kader van nazorg ook in het procesontwerp op te nemen. Op de nazorg gaan we hierna verder in.

#### *Erkenning en verankering van de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties*

De ‘governance structure’ van beleidsvelden bleek een belangrijke sturende variabele voor doorwerking. Een advies legt altijd een weg af door een sector, veld of anderszins. Als een adviescollege, zeker in sectoren als onderwijs, zorg en sociale zekerheid, dat niet verzorgt en begeleidt, dan hechten departementen minder waarde aan de adviezen. Het is dus tenminste zaak enig draagvlak af te tasten. Na Raad op Maat is een sfeer ontstaan waarin dit eigenlijk niet mocht, maar heeft zich inmiddels weer een praktijk ontwikkeld waarin het gemeengoed is. Afhankelijk van de aard van de sector is het gewoonweg noodzakelijk veldpartijen bij de advisering te betrekken voor informatie-uitwisseling en het delen van opvattingen. Dat kan via meetings, workshops, interviews et cetera. Vanuit de beleidswereld wordt aangegeven dat dit de waarde en het gebruik van het advies aanzienlijk vergroot, omdat zij dat anders zelf moeten nagaan.

#### **5.2.4 Adviesproduct**

➤ Adviesproduct: variatie naar vorm, inhoud en timing

#### *Meer aandacht voor timing en tijdigheid*

Het beeld komt naar voren dat de jaarlijkse werkprogramma’s van de adviescolleges niet een gehele kabinetsperiode overzien. De advisering is daardoor slechts beperkt gekoppeld aan de informatiebehoeften van de regering in verschillende fasen van een regeerperiode. Aan het begin van zo’n periode en richting het einde van de periode is er ruimte voor hoofdlijndebatten, voor sturingsconcepten en nieuwe ideeën. Daartussenin is er echter vooral behoefte aan operationele en meer concrete adviezen. Dit wordt op dit moment door zowel adviescolleges in hun werkprogramma’s als door departementen in hun vraagarticulatie niet scherp benoemd. Er is weinig aandacht voor timing, tactiek en productvariatie bij het uitvoeren van de opdracht die binnen de Kaderwet is verstrekt. Ten behoeve van de doorwerking en de gewenste functie van een advies in het beleidsproces moet dit scherper worden doordacht.

#### *Matching van kennis- en informatiebehoeften*

Bij de keuze voor typen producten moeten de adviescolleges meer rekening houden met verschillende behoeften binnen departementen en parlement. Binnen departementen zijn er bijvoorbeeld verschillen tussen de ambtelijke top en beleidsambtenaren die de kabinetsreactie moeten schrijven. Opvallend genoeg heeft de politiek-ambtelijke top veel behoefte aan instrumentele adviezen en concrete aanbevelingen waarop direct gereageerd kan worden, dan aan conceptuele strategische adviezen die het de Minister lastig kunnen maken. De meer conceptuele adviezen spelen intern echter wel vaak een rol bij discussies en gedachtenvorming ter onderbouwing van beleid. Voor een goede landing van een advies op

een departement is het matchen van de behoeften van de verschillende gebruikers dus van belang. Een combinatie van conceptueel-instrumenteel is hiervoor belangrijk. Door in het werkprogramma meer rekening te houden met beleids- en politieke cycli moeten de wederzijdse verwachtingen op dit punt meer worden uitgewisseld. Temeer omdat de behoeften aan informatie en kennis snel kunnen veranderen.

#### *Doorlooptijd versnellen of deelproducten uitbrengen*

In het licht van de behoeften bij de opdrachtgevers doen de adviescolleges er verstandig aan de doorlooptijd van een adviestraject kritisch te doordenken. Deze doorlooptijd is vaak vrij lang, waardoor niet tijdig en weinig flexibel ingespeeld kan worden op voor de opdrachtgever relevante politieke, beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen. Soms was het achteraf mogelijk geweest alvast deelvragen in een eerder stadium (deelrapport) te publiceren, of tot betere afstemming te komen zonder de onafhankelijkheid te verliezen.

#### *Toegankelijkheid vergroten*

De traditionele adviesrapporten worden, met name door het parlement en de politiek-ambtelijke top van departementen, vaak als omslachtig en beperkt toegankelijk ervaren. Men heeft behoefte aan kernachtige korte adviezen of signalementen, beknopte samenvattingen en prettig leesbare teksten. Voor de kwaliteit van het advies, en de landing in de praktijk, zijn dit belangrijke aandachtspunten voor de adviescolleges.

### **5.2.5 Nazorg**

➤ Nazorg: prikkelen en schakelen

#### *Prikkelen tot en uitlokken van reacties*

De colleges zelf kunnen nog meer als waakhond optreden, meer de tentakels naar de (en meerdere) departementen ontwikkelen en meer aandacht schenken aan uitvoeringsvragen en Europa. De nazorg vanuit de colleges richting de departementen kan op die punten worden verbeterd (zoals seminars, debatten). Op latere momenten kan over hetzelfde adviesonderwerp nog eens een prikkelend essay gevraagd of ongevraagd geschreven worden. Op die wijze kan men ontvankelijker worden voor een kritisch beleidsadvies en gebruik maken van het informatief geheugen dat bij de colleges aanwezig is. Beleidsambtenaren moeten ook geprikkeld worden om dat te doen. Om dat te bewerkstelligen bevelen wij aan om beleidsambtenaren te prikkelen tot het maken van goed onderbouwde reacties op beleidsadviezen en hen daartoe ook te belonen, bijvoorbeeld in de vorm van een wedstrijd voor de beste wijze van implementatie van bepaalde aanbevelingen. De politiek-ambtelijke top kan bovendien meer bewust aandacht schenken aan adviezen zodat het effect van de advisering in de departementen sneller merkbaar wordt en daarmee de doorwerking groter.

#### *Reactie op adviezen: sneller en inhoudelijker*

De reactiesnelheid van departementen en het parlement verdient de nodige aandacht. De snelheid kan worden opgevoerd. Het duurt nu vaak te lang. Tegelijkertijd moet ook de relevantie van de in de wet verankerde 3 maanden reactietermijn heroverwogen worden. Het is nu regelmatig een reactie binnen die termijn, maar inhoudelijk nietszeggend, vooral retoriek en ritueel. Men stelt dan de hoofdlijn te ondersteunen, enkele aanbevelingen mogelijk over te gaan nemen of dat het al lopend beleid is, maar gaat niet specifiek en inhoudelijk met argumenten omkleed in op de bevindingen in een advies. Het departement moet dus voorbij de retoriek. De kabinetsreactie moet relevanter en inhoudelijker worden. Het loslaten van de reactietermijn leidt daar niet per definitie toe. Zinvoller zou de afspraak zijn dat de departementen binnen 3 maanden aangeven wat ze met het advies denken te gaan doen en op welke termijn ze daaromtrent meer kunnen aangeven (bijvoorbeeld omdat een aanpalende

nota binnen afzienbare tijd uitkomt). De inhoudelijke reactie mag tenminste binnen maximaal een jaar verwacht worden.

De kabinetsreactie biedt namelijk wel kansen om doorwerking te beïnvloeden. Een goed doordachte kabinetsreactie geeft sturing aan de uitvoering van aanbevelingen. Bovendien zijn er enkele vernieuwende arrangementen denkbaar die de kabinetsreactie een grotere rol geven. Denk bijvoorbeeld aan het opstellen van een kabinetsreactie die een drietal centrale verbeterpunten voor het beleid formuleert. Deze verbeterpunten kunnen dan in de loop van de tijd worden gemonitord, waarmee duidelijk (beperkte) doorwerking van het advies kan worden aangetoond.

#### *Investeer in nazorg*

Dat betekent ook dat meer geïnvesteerd moet worden in nazorg. Niet alleen in een persverklaring, maar ook in het natraject als het advies de landing heeft ingezet. Feitelijk begint het proces van doorwerking pas dan (gesprekken in het veld leiden tot een proces dat al tot doorwerking aanzet). De adviescolleges zouden bijvoorbeeld gevraagd of ongevraagd nog eens signalementen uit kunnen brengen met de stand van zaken rond een bepaald adviesonderwerp waarover een advies is uitgebracht op een eerder moment, of bijvoorbeeld workshops op departementen kunnen organiseren. Voorwaarde is wel dat in de budgetten en capaciteit van de adviescolleges rekening gehouden wordt met de belangrijke rol van nazorg voor de doorwerking. Gezien onze eerdere aanbeveling van het aangaan van 'shared services' tussen adviescolleges zien wij op dit punt mogelijkheden voor meer kwaliteit en doelmatigheid.

#### *Politieke en maatschappelijke antenne bij adviescolleges verbeteren in natraject*

Aangezien de 'governance structure' per beleidsveld nogal verschilt is het van belang dat het adviescollege scherp in de gaten houdt aan wie het wat adviseert. Als het advies eigenlijk het departement adviseert om gemeenten of anderen iets te laten doen, dan is het departement vooral 'tussenpersoon'. Het zal mogelijk een conceptueel advies bruikbaar vinden, maar gemeenten of anderen moeten er meer instrumenteel mee aan de slag. In de aanbevelingen bij een advies kunnen adviescolleges daarop inspelen. Ze kunnen in het natraject via allerlei activiteiten verschillende stakeholders ondersteunen. Te denken valt aan workshops, lezingen, expertmeetings en vervolgstudies. Vanuit het perspectief op doorwerking dat in deze studie is gehanteerd, namelijk dat het proces van advisering centraal staat en een spel tussen opdrachtgever en adviseur gespeeld moet worden, volgt een natraject waarin vele activiteiten mogelijk zijn om de doorwerking te optimaliseren. Daarbij is het aan te bevelen zoveel mogelijk aan netwerkvorming te doen, ook informeel, en daarbij ook het parlement te betrekken. Dat versterkt de politieke en maatschappelijke antenne en de relevantie van adviezen in het beleidsproces.

#### *Virtuele netwerkvorming: gezamenlijke vindplaats op het internet*

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. In deze studie concluderen wij dat, als het om doorwerking gaat, veel meer aandacht nodig is voor het proces van adviseren en het spel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Een discussie over structuren drukt dat naar de achtergrond, terwijl in een tijd van internet en moderne communicatietechnologie veel meer mogelijkheden bestaan om doorwerking te realiseren. Onze aanbeveling richting de adviescolleges is dan ook om in elk geval op het web gezamenlijk de kennisinfrastructuur van de Nederlandse overheid verder uit te bouwen en te verstevigen. Dat zou al kunnen door een gezamenlijke website, bijvoorbeeld [www.adviezenaanderegering.nl](http://www.adviezenaanderegering.nl)

### 5.3 De adviesfunctie in de kennisinfrastructuur van de overheid

Nu we onze aanbevelingen ter optimalisering van het spel van advisering op het niveau van de adviestrajecten hebben geformuleerd komt ook de vraag naar voren wat zij betekenen op het niveau van het adviesstelsel en de kennisinfrastructuur van de overheid. Het is legitiem om die vraag te stellen, omdat ook de structuur en organisatie van de adviescolleges verklarende variabelen voor doorwerking blijken te zijn. Ze beïnvloeden met name de uitwisseling van kennis, deskundigheid, informatie, ervaring en onderzoekscapaciteit. De structuur en organisatie van de adviescolleges zijn daarmee belangrijk voor de professionalisering van het advieswerk. Voor het beantwoorden van de vraag naar de betekenis van onze bevindingen voor veranderingen in het adviesstelsel en voor de kennisinfrastructuur van de overheid is het van belang om terug te gaan naar de functies van de beleidsadvisering in het Nederlandse openbaar bestuur en te bezien of de adviezen in de praktijk die functies ook vervullen. Belangrijke functies van de beleidsadvisering zijn het bijdragen aan probleemoplossing, koersbepaling, agendering van vraagstukken en het organiseren van countervailing power (checks and balances) in het openbaar bestuur. Cruciaal voor het vervullen van deze functies is dat de adviseur niet té dicht op de opdrachtgever zit, maar zich ook niet van hem vervreemdt en op een adequate wijze vraagstukken weet te adresseren, analyseren en handreikingen voor het beleid weet te doen. We constateerden in de adviespraktijk dat zowel departementen als adviescolleges daarmee worstelen. Er doen zich dan vragen voor als: komt onafhankelijkheid in gevaar als de adviesvragen meer worden gestuurd door politiek en bestuur? Is een tegendraads advies niet relevant voor de beleidsontwikkeling? In hoeverre komt onafhankelijkheid in gevaar als politiek en bestuur tussentijds bij het adviestraject betrokken worden? Uit het onderzoek blijkt dat zowel de adviescolleges als de departementen en het parlement wel het belang van de uitgangspunten van de Kaderwet onderschrijven, maar dat het omgaan met de variëteit in het adviesstelsel een lastige opgave blijkt te zijn. Er lijkt behoefte aan een nieuwe balans tussen de functies van de beleidsadvisering en een daarbij passende roluitoefening door de belangrijkste spelers van het spel. Onze aanbevelingen zijn behulpzaam bij het vinden van die balans.

De belangrijkste criteria van Raad op Maat om dat te bereiken waren onafhankelijkheid, politiek primaat, deskundigheid, strategisch, scheiding advies en overleg, adviescollege als kritisch adviseur regering. Het versterken van de countervailing power door meer nadruk op deskundigheid en onafhankelijkheid stond centraal, zodat de politiek beargumenteerd eigen afwegingen kan/moet maken. We constateren nu een zekere hang naar meer instrumentaliteit en een voorkeur voor oplossingsgerichte adviezen, mede ingegeven door de VBTB cultuur van verantwoording van publieke middelen. De nadruk ligt steeds vaker op de beleidsuitvoering en niet op de beleidsontwikkeling. Cruciaal is om daarbij niet te *pennywise poundfoolish* te zijn en een zeer beperkte interpretatie van doorwerking te hanteren. Het overwaarden van de probleemoplossende functie van beleidsadviezen draagt namelijk het risico in zich dat de meer agenderende (toekomstgericht) en countervailing powerfuncties worden ondergewaardeerd, terwijl de spelers allen wel aangeven deze functie van belang te vinden. Het “u vraagt, wij draaien...” dreigt dan te gaan overheersen. Voorkomen moet worden dat overheid haar eigen kritische massa weg organiseert, waardoor op langere termijn een erosie van het strategisch en kritisch denken toeslaat. De bijdrage van het adviesstelsel aan de kennisinfrastructuur van de overheid moet vooral gelegen zijn in de variëteit van functies die ze op flexibele wijze weet uit te oefenen, van het genereren van beleidsrelevante informatie tot het leveren van een kritisch weerwoord.

In de actuele discussie over beleidsadvisering en het adviesstelsel zijn een aantal argumenten sterk in discussie, waaronder de kosten en baten van de advisering en de mogelijkheid om de effectiviteit en de doorwerking van de adviezen te vergroten door samenvoeging van adviescolleges. Naar aanleiding van onze studie hebben we een aantal argumenten op een rij gezet die in deze actuele discussie een rol zouden moeten spelen.



Tabel 5.1 Voor- en nadelen van integreren van en samenwerking tussen colleges.

|                   | <b>Integreren van adviescolleges</b>  | <b>Samenwerking tussen colleges</b>   |
|-------------------|---|---|
| <b>Voordelen:</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenargument.</li> <li>• Integraliteit van adviezen beter geborgd.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Specifieke expertise van beleidsterrein blijft behouden.</li> </ul>  |
| <b>Nadelen:</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan ertoe leiden dat colleges de benodigde deexpertise niet meer in voldoende mate voor handen zullen hebben. De inhoudelijke focus zal mogelijk verdwijnen uit de adviezen, adviezen worden minder specialistisch en concreet, en de waarde van het adviesstelsel zal devalueren.</li> <li>• Er kan een sterke concentratie van kennis ontstaan door een ‘monopoliepositie’ op advisering met beperkte checks and balances in de kennisinfrastructuur zelf.</li> <li>• Doublures met het werk van andere raden die zich sterk intersectoraal begeven, zoals RMO/WRR.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kosten: hoe meer adviescolleges, hoe hoger in principe de kosten zijn voor instandhouding.</li> <li>• Langzame totstandkoming: wanneer colleges samenwerken bij een advies is de totstandkoming relatief langzaam omdat de adviescolleges op één lijn moeten komen.</li> <li>• Adviesproducten uit een samenwerking van adviescolleges zijn vaak abstracter en minder concreet, met name wanneer het schipperen is tussen verschillende opvattingen van de raden.</li> </ul> |

Het is vervolgens wel van belang een onderscheid te maken tussen de vaste adviescolleges en de tijdelijke en eenmalige adviescolleges die meer ad hoc van karakter zijn.

Tabel 5.2 Voor- en nadelen van vaste en tijdelijke adviescolleges

|            | <b>Vaste adviescolleges (structureel)</b>  | <b>Tijdelijke commissies (ad hoc)</b>   |
|------------|--|---|
| Voordelen? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De signalerende, agenderende en countervailing power functie kan sterker uitgaan van een permanent college.</li> <li>• Relatief goedkoop: leden beschouwen het als een erebaan en de vergoedingen zijn dan (vaak) ook relatief laag (in relatie tot de hoogwaardigheid van de adviezen).</li> <li>• Gezaghebbend door reputatie.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij vraagstukken met hoge urgentie is tijdelijke structuur doelmatig en kan gezag afdwingen.</li> <li>• Commissieleden te selecteren op basis van de benodigde kennis.</li> <li>• Brengen geen advieshistorie met zich mee en kunnen onafhankelijk ten opzichte van het verleden adviseren.</li> </ul> |
| Nadelen?   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adviesaanvragen sluiten niet altijd aan bij de specifieke competenties en expertises van de leden.</li> <li>• Adviesaanvragen worden soms “gezocht”.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Langzaam als gevolg van selectie en benoeming van commissieleden.</li> <li>• Neiging tot voortbestaan, omdat er vaak vervolgvragen aan de orde gesteld worden. Daarmee schiet het doel van ‘tijdelijkheid’ zichzelf voorbij.</li> </ul>  |

Om te komen tot verbetering en versobering van het adviesstelsel dragen wij vanuit de studie naar doorwerking in de volgende tabel een aantal nadere argumenten aan die in die discussie een rol kunnen spelen.

Tabel 5.3 Voor- en nadelen van het reduceren van het adviesstelsel

|            | <b>Reduceren adviesstelsel</b>  | <b>Bestaande behouden</b>   |
|------------|---|---|
| Voordelen? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wellicht een kostenvoordeel (tenzij het leidt tot meer inhuren adviesbureaus).</li> <li>• Meer politiek primaat en aandacht voor uitvoering in plaats van ontwikkeling van beleid.</li> <li>• Grotere druk om tot integrale adviesvragen en intersectorale advisering te komen.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Volgens sommige van onze gesprekspartners zijn adviescolleges niet duur, maar juist een relatief goedkoop medium om hoogwaardig advies te verkrijgen.</li> <li>• Behoud geheugen over beleidsvorming en advisering op bepaalde thema's in beleidsvelden, waar de departementen vaak erg korte termijn, kortademig zijn.</li> </ul> |
| Nadelen?   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deskundigheid en advies worden in plaats daarvan elders ingekocht of op andere titel (in de wetenschap dat het tarief op persoonlijke titel hoger is dan het tarief dat normaliter voor een collegelid wordt betaald).</li> <li>• Afhankelijk van governance structure van een beleidsveld, kan betrokkenheid van veldpartijen een grotere mate van steun voor beleid opleveren. Deze kan wegvallen.</li> <li>• Erosie van het kritisch denken. Gebrek aan checks and balances.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sterk gefragmenteerd georganiseerd. Sectoroverschrijdende vraagstukken worden slechts ten dele gedekt.</li> <li>• Ook bij bestaande structuur zal meer samenwerking nodig zijn.</li> </ul>   |

In de inleiding vergeleken we de doorwerking van beleidsadvisering met de landing van een vliegtuig, waarbij vele factoren meespelen om tot een goed resultaat te komen. Op sommige factoren kan invloed worden uitgeoefend, zoals de competenties van de spelers en de afspraken over de onderlinge werkwijzen. Op andere factoren kan minder invloed worden uitgeoefend, zoals politieke turbulentie of thema's die prioriteit krijgen op de publieke en politieke agenda. Om doorwerking van advisering te bereiken en de variëteit aan adviesfuncties optimaal te benutten ten behoeve van het overheidsbeleid moet veel meer energie gestoken worden in relatiemanagement en de uitwisseling van wederzijdse verwachtingen. Een andere samenstelling van adviesraden, of pooling van staven, kan zoals eerder in dit hoofdstuk gemeld daaraan een bijdrage leveren. Het is echter geen voldoende voorwaarde om met variëteit in spelpatronen en omgangsregels om te gaan. Dat is veel meer een kwestie van personen, relaties, toeval, onderlinge communicatie en de organisatie van het spel van advisering tussen opdrachtgever en adviseur. Om dat te bereiken verdienen de aanbevelingen uit deze studie de nodige aandacht.

#### **5.4 Slot: over de doorwerking van ónze aanbevelingen**

Afsluitend schetsen we nog de context waarin onze aanbevelingen moeten landen, alsmede de kansen en bedreigingen die zich daarbij voordoen.

##### *Kansen*

In de eerste plaats is er een 'sense of urgency' op zowel de departementen als bij de adviescolleges om de doorwerking van de beleidsadviezen te willen versterken en om de adviesfuncties te herpositioneren. Dit blijkt ook uit initiatieven van adviescolleges zelf om hun eigen werkzaamheden (deels vrijwillig) te evalueren en onderzoek te laten doen naar doorwerking van beleidsadvisering. Dit is voor de verantwoording van publieke middelen van belang, maar ook voor de optimale inbreng van kennis in het beleidsproces.

In het verlengde daarvan is ten tweede de versterking van de kennisinfrastructuur een belangrijk aandachtspunt in de wereld van beleid en politiek op dit moment. Doelmatiger omgaan met middelen, bestaande kennis en deskundigheid beter benutten, innovatie nastreven en intelligente samenwerking tussen onderzoeksbureaus, adviescolleges en andere kennisinstituten vinden weerklank bij beleidsmakers en politici.

Ten derde is het noodzakelijk om in de kennisinfrastructuur nieuwe informatiebehoeften adequaat te adresseren. We denken dan met name aan de sectoroverschrijdende (een veelal 'wicked') vraagstukken, de aandacht voor uitvoeringskwesties en voor de Europeanisering. Veel problemen bij de overheid ontstaan door gebrekkige informatievoorziening op die terreinen. Onze aanbevelingen dragen bij aan de verbetering daarvan.

Samenwerking tussen adviescolleges kan in de vierde plaats (op termijn) kostenbesparend zijn. Zeker wanneer samenwerking op het gebied van shared services en op secretariaatsniveau plaatsvindt kan kwaliteitswinst en besparing optreden. Inhoudelijk kunnen onze aanbevelingen leiden tot meer samenwerking op de sectoroverschrijdende onderwerpen, daarvoor lijkt ook draagvlak te zijn bij adviescolleges, departementen en het parlement. Dat ligt anders ten aanzien van de specifieke sectorgebonden vraagstukken. Daarvoor is het onverminderd belangrijk om deskundigheden afzonderlijk bijeen te brengen, ten behoeve van zowel de aandacht voor probleemoplossing als het voor het vormen van sectorale tegenkracht.

#### *Risico's*

Een belemmering kan in de eerste plaats de toegenomen nadruk op kosteneffectiviteit zijn en daarmee de behoefte aan meer instrumentele adviezen die men direct kan toepassen. Deze nadruk kan ten koste gaan van de countervailing power functie van adviescolleges. Op langere termijn zal dit niet gunstig zijn vanuit het oogpunt van kwaliteit (erosie van de kritische reflectie in het beleid) en van de kosten. De risico is namelijk aanwezig dat externe onderzoeks- en adviesbureaus die leemte dan gaan opvullen, waardoor het reduceren van het adviesstelsel op termijn financieel als boemerang terugslaat.

Daarnaast kan de neiging ontstaan om vanuit het politieke argument van kosteneffectiviteit over te gaan tot clustering van beleidsvelden. Deelaspecten of sectorspecifieke meerwaarden in de onafhankelijke advisering kunnen dan onderbelicht raken. Ook binnen geclusterde raden zal geïnvesteerd moeten worden in coördinatie op sectoroverschrijdende vraagstukken. Daarnaast zullen specifieke sectorgebonden vraagstukken opnieuw een plaats moeten krijgen. Deze coördinatie en differentiatie brengt opnieuw kosten met zich mee. Op het gebied van het delen van infrastructuur en voorzieningen, alsmede door uitwisseling van medewerkers, kunnen wel schaalvoordelen worden geboekt.

Tenslotte is een risico dat een sterke nadruk op de structuur van het adviesstelsel de aandacht wegdukt voor het optimaliseren van het proces van advisering (het spel). Dit spel is echter cruciaal voor het realiseren van een adequate combinatie van adviesfuncties in de praktijk. De omgeving verandert bovendien snel, dus een nieuw stelsel is waarschijnlijk al achterhaald op het moment dat ertoe wordt besloten. Het gaat er om dat de adviseurs en ontvangers van adviezen meer flexibel en gericht op innovatie hun adviesproces inrichten, zodat adequaat met die turbulente omgeving kan worden omgesprongen. De aandacht voor competentie- en relatiemanagement is dan belangrijker.

Gegeven deze kansen en risico's merken wij op dat ook de doorwerking van de bevindingen in deze studie niet vanzelfsprekend is. Er zal nazorg nodig zijn. Kennis en informatie kan neergelegd worden in de arena van beleid en politiek, maar moet eigenlijk actiever worden verspreid, besproken en gewisseld. Wij adviseren het Ministerie van BZK daarom de bevindingen uit deze studie met de adviescolleges, departementen en andere stakeholders te bediscussiëren, zodat lessen getrokken kunnen worden en de studie bijdraagt aan de effectiviteit en legitimiteit van de beleidsadvisering in het Nederlandse openbaar bestuur.



# **BIJLAGEN**

# BIJLAGE 1

## Steekproef: gegevens per college en adviesselectie

Tabel 1 Strategische adviescolleges: selectie adviezen en kenmerken

| Adviescolleges                          | Jaar | Titels geselecteerde adviezen  | Opdrachtgever | (On) gevraagd | (Inter) sectoraal |
|---|------|--|---------------|---------------|-------------------|
| Adviesraad Internationale vraagstukken  | 2001 | De worsteling van Afrika: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling  | BuZa/Defensie | G             | S                 |
| Adviesraad Internationale vraagstukken  | 2001 | Registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging, juni 2001  | BuZa/Defensie | G             | S                 |
| Adviesraad Internationale vraagstukken  | 2003 | De Raad van Europa: minder en (nog) beter  | BuZa          | G             | I                 |
| Raad voor het openbaar bestuur          | 2001 | Water in orde  | BZK           | G             | I                 |
| Raad voor het openbaar bestuur          | 2002 | Primaat in de polder,  | BZK           | G             | S                 |
| Raad voor het openbaar bestuur          | 2003 | Veiligheid op niveau. Een bestuurlijke perspectief op e toekomst van de veiligheidsrisico's  | BZK           | G             | S                 |
| Algemene Energieraad                    | 2001 | Energieonderzoek de krachten gebundeld,;   | EZ            | G             | S                 |
| Algemene Energieraad                    | 2003 | Zorgvuldig omgaan met de introductie van marktwerking rond vitale infrastructurele voorzieningen. Gezamenlijke uitgave met de raad voor Verkeer en Waterstaat, 2003. |               | O             | S                 |
| Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken | 2002 | Identiteitsvaststelling aan de hand van brondocumenten en DNA onderzoek  | Justitie      | G             | S                 |
| Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken | 2003 | Openbare orde en veiligheid in relatie tot het asiel- en migratiebeleid  | Justitie      | G             | S                 |
| Raad voor het landelijk gebied          | 2001 | Voor het kalff verdrinken is.....  | LNV           | G             | S                 |
| Raad voor het landelijk gebied          | 2003 | Voor een dubbeltrje op de eerste rang  |               | O             | S                 |

| Adviescolleges  | Jaar | Titels geselecteerde adviezen  | Opdrachtgever | (On) gevraagd | (Inter) sectoraal |
|---|------|--|---------------|---------------|-------------------|
| Raad voor Cultuur                                     | 2001 | Vervolgadvies Kleinschalig Podiumbeleid,   | OC&W          | G             | S                 |
| Raad voor Cultuur                                     | 2001 | Advies Holland Festival  | OC&W          | G             | S                 |
| Raad voor Cultuur                                     | 2003 | Advies internationaal cultuurbeleid,   | OC&W/BuZa     | G             | I                 |
| Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid | 2002 | KP 6 laten werken. Stimuleren Nederlandse deelname profijt en beleid   | OC&W/EZ       | G             | I                 |
| Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid | 2003 | Backing winners. Van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid  | OC&W/EZ       | G             | I                 |
| Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid | 2003 | Netwerken met kennis. Kennisabsorptie en kennisbenutting door bedrijven  | OC&W/EZ       | G             | I                 |
| Onderwijsraad   | 2001 | Hogeschool van kennis. Kennisuitwisseling tussen beroepspraktijk en hogescholen  | OC&W/EZ       | G             | I                 |
| Onderwijsraad   | 2001 | Wat het zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid   | OC&W/LNV      | G             | S                 |
| Onderwijsraad   | 2002 | Wat scholen vermogen. Autonomie, beleidsvoerend vermogen en bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs | OC&W/LNV      | G             | S                 |
| Onderwijsraad   | 2003 | Wat scholen toevoegen  | OC&W/LNV      | G             | S                 |
| Raad voor Verkeer en Waterstaat                       | 2001 | Van modal split, naar modal merge, 2001:   | V&W           | G             | S                 |
| Raad voor Verkeer en Waterstaat                       | 2003 | Verantwoorde risico's, veilige ruimte, 2003:   | V&W           | G             | I                 |
| Raad voor de Volksgezondheid en Zorg                  | 2001 | Medisch-specialistische zorg in de toekomst  | VWS           | G             | S                 |
| Raad voor de Volksgezondheid en Zorg                  | 2003 | Gemeente en Zorg   | VWS           | G             | S                 |
| Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling               | 2001 | Kwetsbaar in kwadraat  | VWS           | G             | I                 |
| Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling               | 2003 | De handicap van de samenleving   | VWS           | G             | I                 |
| VROM-Raad   | 2001 | Visie op de stad 2   | VROM          | G             | I                 |

| Adviescolleges      | Jaar | Titels geselecteerde adviezen   | Opdrachtgever | (On) gevraagd | (Inter) sectoraal |
|---------------------|------|---|---------------|---------------|-------------------|
| VROM-Raad           | 2003 | Milieu en Economie: Ontkoppeling door Innovatie   |               | O             | I                 |
| Raad voor De Wadden | 2003 | Communicatie bekeken: "the coming-out of KCOW"  | VROM          | G             | S                 |
| Raad voor De Wadden | 2003 | Integraal kustbeleid; meer dan veilig - Advies over de ontwerp Beleidslijn voor de kust | VROM          | G             | S                 |



Tabel 2. Technisch specialistische adviescolleges: selectie adviezen en kenmerken

| Adviescollege  | Jaar | Titel advies  | Opdrachtgever | (On)gevaardigd | (Inter)sectoraal |
|--|------|---|---------------|----------------|------------------|
| Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken | 2001 | Advies gegeven met betrekking tot de aanvullende vragen van de ILC, op het terrein van eenzijdige handelingen van Staten.   | BuZa          | G              | S                |
| Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken | 2002 | Advies gegeven over de "Toepasselijkheid van de Vierde Geneefse Conventie inzake Bescherming van Burgers in Oorlogstijd binnen het bezette Palestijnse Gebied                               | BuZa          | G              | S                |
| Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht       | 2001 | Advies inzake verdrag de Overeenkomst van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand betreffende de erkenning van beslissingen inzake de vaststelling van een geslachtswijziging | BuZa/Justitie | G              | S                |
| Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht       | 2002 | Advies Insolventieverordening   | BuZa/Justitie | G              | S                |
| Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht       | 2003 | Advies Bewijsverordening  | BuZa/Justitie | G              | S                |
| Kiesraad   | 2001 | Advies verkorting van de termijn eerste samenkomst en afschaffing beroep  | BZK           | G              | S                |
| Kiesraad   | 2003 | Checklist mobiele stembureaus   | BZK           | G              | S                |
| Raad voor de financiële verhoudingen                       | 2001 | Advies BTW compensatiefonds   | BZK           | G              | S                |
| Raad voor de financiële verhoudingen                       | 2001 | Budgettaire consequenties voor gemeenten van de Wet basisvoorziening kinderopvang   | BZK           | G              | S                |
| Raad voor de financiële verhoudingen                       | 2002 | Afschaffing OZB op woningen   |               | O              | S                |
| Raad van deskundigen voor de nationale standaarden         | 2001 | Advies aan EZ over de keuze deelname Nmi VSL aan de door de Meterconventie georganiseerde keycomparisons in 2001 m.b.t nationale standaarden  | EZ            | G              | S                |
| Raad van deskundigen voor de nationale standaarden         | 2002 | Standpunt van de Raad m.b.t de vernieuwing huisvesting Van Swinden laboratorium (het standaardeninstituut)  | EZ            | G              | S                |

| Adviescollege   | Jaar          | Titel advies  | Opdrachtgever  | (On)gevaardigd | (Inter)sectoraal |
|---|---------------|---|----------------|----------------|------------------|
| College Bescherming Persoongegevens                   | 2001          | Ministeriële regeling Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) | Justitie       | G              | I                |
| College Bescherming Persoongegevens                   | 2001          | Advies over aanpassing Huursubsidiewet                            | Justitie       | G              | I                |
| College Bescherming Persoongegevens                   | 2003          | Advies Besluiten integere bedrijfsvoering financiële sector       | Justitie       | G              | I                |
| Commissie Venootschapsrecht                           | 2001          | Advies inzake openbaarheid en bezoldiging bestuurders             | Justitie       | G              | S                |
| Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht           | 2002          | Advies wetsontwerp afwikkeling massaschade                        | Justitie       | G              | S                |
| Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten | 2001          | Nummer 01.698   | LNV            | G              | S                |
| Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten | 2001          | Nummer 01.728   | LNV            | G              | S                |
| Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten | 2002          | Nummer 02.322   | LNV            | G              | S                |
| Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten | 2003          | Nummer 03.573   | LNV            | G              | S                |
| Veiligheids Advies Commissie Schiphol                 | 2000/<br>2004 | Onafhankelijke veiligheidsaudit                                   | V&W            | G              | S                |
| Veiligheids Advies Commissie Schiphol                 | 2002          | Groepsrisico en causale modellering                               |                | O              | S                |
| Gezondheidsraad                                       | 2001          | Aanpassing van grenswaarden bij flexibele werktijden              | VWS            | G              | S                |
| Gezondheidsraad                                       | 2001          | Milieurisico's van geneesmiddelen                                 |                | O              | I                |
| Gezondheidsraad                                       | 2002          | Behandeling van drugverslaafde gedetineerden                      | VWS / Justitie | G              | I                |
| Gezondheidsraad                                       | 2003          | Bestrijding van legionella  | VWS            | G              | S                |

Tabel 3. Tijdelijke adviescolleges: selectie adviezen en kenmerken

| Adviescollege                                       | Jaar | Titel advies  | Opdrachtgever | (On)gevraagd | (Inter)sectoraal |
|---|------|---|---------------|--------------|------------------|
| Adviescollege toetsing administratieve lasten       | 2001 | Advies Wetsontwerp Toegang tot de Kabel   |               | O            | I                |
| Adviescollege toetsing administratieve lasten       | 2001 | Advies Wet op de Jeugdzorg  | EZ            | G            | S                |
| Adviescollege toetsing administratieve lasten       | 2002 | Advies wijziging Regelingen betreffende het bijeenbrengen van dieren  | EZ            | G            | S                |
| Adviescollege toetsing administratieve lasten       | 2002 | DAP-advies 2002   | EZ            | G            | I                |
| Adviescollege toetsing administratieve lasten       |      | Wetsvoorstel van de Wet op de vast boekenprijs  | EZ            | G            | I                |
| Commissie Auteursrecht                              | 2001 | Advies over de uitvoering van de EG-richtlijn-auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij | Justitie      | G            | S                |
| Commissie Insolventierecht                          | 2003 | Advies herziening Insolventierecht  | Justitie      | G            | S                |
| Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving | 2002 | Herziening Wet op de waterkering  | V&W           | G            | S                |
| Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving | 2002 | Herziening van de wet op de Ruimtelijke Ordening  |               | O            | I                |

Tabel 4. Eenmalige adviescolleges: selectie adviezen en kenmerken

| Adviescollege   | Jaar | Titel advies   | Opdrachtgever   | (On)gevaardigd | (Inter)sectoraal |
|---|------|--|-----------------|----------------|------------------|
| Commissie Toekomst Overheidscommunicatie  | 2001 | In dienst van de democratie  | AZ              | G              |                  |
| Adviescommissie ICT en Overheid   | 2001 | Burger en overheid in de informatiesamenleving - de noodzaak van institutionele innovatie                      | AZ              | G              |                  |
| Adviescommissie Antilliaans Medeburgerschap in Nederland  | 2001 | "Ontbreken Schakels", advies inzake de aanpak van de criminaliteitsproblematiek onder antillianen in Nederland | Justitie en BZK | G              |                  |
| Commissie Opperbevelhebberschap   | 2002 | Van wankel evenwicht naar versterkte defensie organisatie  | Defensie        | G              |                  |
| Adviescommissie overschakeling van analoge naar digitale distributie van televisie via de ether | 2003 | Advies Commissie Switch-off ...afschakelen om digitaal door te starten   | EZ              | G              |                  |
| Tijdelijk adviescollege herkomst kunstvoorwerpen WO II  | 2001 | Herkomst gezocht   | OC&W            | G              |                  |
| Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid   | 2001 | Werk maken van arbeidsgeschiktheid   | SZW             | G              |                  |
| Commissie Conglomeraatvorming pensioenfondsen   | 2003 | Het Pensioenfonds als Taakorganisatie  | SZW/BZK         | G              |                  |
| Commissie Diergezondheid en Riooloverstorten  | 2002 | Verantwoord boeren versus verantwoord lozen  | V&W             | G              |                  |
| Commissie Noodoverlooppgebieden   | 2002 | Commissie Noodoverlooppgebieden  | V&W             | G              |                  |
| Commissie terugdringing administratieve lasten zorgsector                                       | 2002 | Minder regels, meer zorg   | VWS             | G              |                  |
| Commissie Tieneropvang  | 2002 | Ruimte voor tieners  | VWS             | G              |                  |
| Adviescommissie plafonnering CO2-emissies   | 2002 | Handelen voor een beter milieu   | VROM            | G              |                  |

## **BIJLAGE 2**

### **Respondenten**

#### **Respondentencategorieën:**

Eerder in het rapport is al aangegeven dat met verschillende groepen respondenten is gesproken. Met de DG's is vooral gesproken over doorwerking op een meer strategisch niveau van beleidsvorming, met de beleidsmedewerkers zijn concrete adviestrajecten en publicaties besproken en met de hoofden en directeurs kon over zowel de meer operationele, als tactische en strategische kant van de advisering gesproken worden. Hieronder is aangegeven hoeveel mensen wij uit elk van de groepen respondenten hebben gesproken:

In de categorie Directeuren Generaal zijn 10 personen geïnterviewd.

In de categorie hoofden/directeuren op de departementen zijn 25 personen geïnterviewd.

In de categorie beleidsmedewerkers zijn 54 personen geïnterviewd.

#### **Expertmeetings**

Daarnaast zijn een aantal expertmeetings georganiseerd en bijgewoond waarbij verschillende thema's aan de orde zijn geweest die als input voor deze studie hebben gediend:

|                   |   |
|-------------------|---|
| 28 mei 2004       | Expertmeeting met de algemeen secretarissen van de adviescolleges.  |
| 5 september 2004  | Aansluiting bij de expertmeeting over het adviesstelsel, georganiseerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. |
| 7 september 2004  | Aansluiting bij de expertmeeting over het adviesstelsel, georganiseerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. |
| 14 september 2004 | Expertmeeting met Commissievoorzitters uit de Eerste en Tweede Kamer.   |

## BIJLAGE 3

### Literatuurlijst

Bal, R., W.E. Bijker, R. Hendriks. Paradox van wetenschappelijk gezag: over de maatschappelijke invloed van adviezen van de Gezondheidsraad. Samsom H.D. Tjeenk Willink: Alphen aan den Rijn, 2002.

Bekkers, V.J.J.M., H.J.M. Fenger, V.M.F. Homburg en K. Putters. Doorwerking van strategische beleidsadvisering. Rozenberg Publishers: Erasmus Universiteit Rotterdam / Universiteit van Tilburg, 2004.

Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf. Beleidsevaluatie. Samsom H.D. Tjeenk Willink: Alphen aan den Rijn, 1995.

Donk, W.B.H.J. van de. De arena in schema: een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen. Proefschrift Katholieke Universiteit Brabant, 1997.

Donk, W.B.H.J. van de. De gedragen gemeenschap: over katholiek maatschappelijk organiseren de ontzuiling voorbij. Sdu: Den Haag, 2001.

Etzioni, A. 'The third sector and domestic missions'. In: *Public Administration Review*, 33: 314-323.

Frissen, P.H.A. De staat: een drieluik. De Balie: Amsterdam, 2002.

Grinten, T.E.D. van der. Scope for Policy. Scientific Council of Government Policy. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1996.

Groenewegen, P.P. en S. Neskuee. Vervlechting in de praktijk: een onderzoek naar het gebruik van de adviezen van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid in het veld. Utrecht: NIVEL, 1995.

Halffman, W. en R. Hoppe. Science / policy boundaries: a changing division of labour in Dutch expert policy advice. Describing science/policy boundaries. Kluwer Academic Publishers, 2004.

Heuvel, J.H.J. van den. Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid. Lemma: Utrecht, 1998.

Hoesel, P. van. Beleidsonderzoek als professie: een lang gekoesterd ideaal. Oratie. Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002.

Hoppe, R. Van flipperkast naar grensverkeer: veranderende visies op de relatie tussen wetenschap en beleid. Den Haag: AWT, 2002.

Hoppe, R., & Halffman, W. Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland: Trends en ontwikkelingen. *Beleidswetenschap*, 2004 (1), 31-61

Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan. *Managing Complex Networks*. Sage: London, 1997.

Kingdon, J.W. *Agendas, alternatives, and public policies*. HarperCollins: New York, 1995.

Korteland, E. Doorwerking van strategische beleidsadviezen. Een onderzoek naar de doorwerking van de strategische beleidsadviezen van de Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Scriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004.

Korsten, A.F.A. Wat is goed genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid: een analyse van de empirische literatuur. Instituut voor Toegepaste Sociologie: Nijmegen, 1983.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. De Staat van Advies (Eerste verslag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties over de doeltreffendheid en de effecten van de kaderwet adviescolleges in de praktijk (1997-2000)). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2001.

Noordegraaf, M. Attention! : work and behavior of public managers amidst ambiguity. Eburon: Delft, 2000.

Potman, H.P. Acceptatie van beleid: onderzoek naar de Wet geluidhinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip. Kerckebosch: Zeist, 1989.

Putters, K. Management van beleidsvoering. Een onderzoek naar de effectiviteit van de strategische beleidsadvisering van de RVZ. Raad voor de Volksgezondheid en Zorg: Zoetermeer, 2001.

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (advies 24). Bevrijdende kaders, sturen op verantwoordelijkheid. RMO: Den Haag, 2002.

Tjeenk Willink, H.D. 'Algemene beschouwing'. In: Jaarverslag 2003. Raad van State: Den Haag, 2004. 13-35.

Verheul, R. Gebruik van overheidsadviezen door veldpartijen: een onderzoek naar het gebruik en de beïnvloedende factoren hierbij van RVZ-adviezen door veldpartijen in de Gezondheidszorg. Erasmus Universiteit Rotterdam, Instituut voor Beleid en Management van de Gezondheidszorg, 2004.

Weiss, C. 'Research and policy making: a limited partnership'. In: Heller, F. (ed.). The use and abuse of social science. Sage Publications: London, 1986.

Wit, B de. Discoursen Achter kennissystemen van departementen, memo. Den Haag, 2003.

### **Bronmateriaal**

Bij de bestudering van de afzonderlijke adviestrajecten uit de steekproef is gebruik gemaakt van de adviesrapporten en de beschikbare documenten daaromtrent. Dit waren onder meer de jaarverslagen van adviescolleges, zelfevaluaties en andere evaluatierapporten, correspondentie met departementen, handelingen uit de Tweede Kamer, beleidsnota's en reacties op adviezen van de departementen en van stakeholders. We hebben in hoge mate gebruik gemaakt van de informatie die door de adviescolleges zelf en het Ministerie van Binnenlandse Zaken beschikbaar werd gesteld.

### **Geraadpleegde websites**

Indien er een website van de afzonderlijke adviescolleges bestond, hebben we deze geraadpleegd voor de opstelling van dit rapport.

## BIJLAGE 4

### Lijst van tabellen, grafieken en schema's

#### Tabellen

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| Tabel 2.1 | Aantal adviezen en omvang steekproef per type adviescollege               | 25 |
| Tabel 3.1 | Kenmerken van de adviesopdrachten   | 31 |
| Tabel 3.2 | Samenwerking tussen adviescolleges  | 40 |
| Tabel 5.1 | Voor- en nadelen van integreren van en samenwerking tussen adviescolleges | 89 |
| Tabel 5.2 | Voor- en nadelen van vaste en tijdelijke adviescolleges                   | 89 |
| Tabel 5.3 | Voor- en nadelen van het reduceren van het adviesstelsel                  | 90 |

#### Grafieken

|             |                                |    |
|-------------|--------------------------------|----|
| Grafiek 3.1 | Aanwezigheid kabinetsreactie   | 54 |
| Grafiek 3.2 | Tijdigheid kabinetsreacties    | 54 |
| Grafiek 3.3 | Mate van steun voor het advies | 54 |

#### Schema's

|            |                                 |    |
|------------|---------------------------------|----|
| Schema 2.1 | Conceptueel model               | 22 |
| Schema 3.1 | Bijzondere taken adviescolleges | 31 |
| Schema 3.2 | Verhoudingen rond advisering    | 36 |
| Schema 3.3 | Uitersten in taakopvatting      | 36 |
| Schema 3.4 | Onderzoeksmethoden              | 47 |
| Schema 3.5 | Soorten nazorg                  | 52 |
| Schema 3.6 | Soorten kabinetsreacties        | 55 |
| Schema 3.7 | Spanningsvelden                 | 57 |
| Schema 4.1 | Arena's van doorwerking         | 67 |



## **BIJLAGE 5**

### **Samenstelling onderzoeksteam**

Het onderzoek is uitgevoerd door het samenwerkingsverband tussen de Universiteit van Tilburg en Berenschot. In het onderzoeksteam zijn de verschillende deskundigheden op het terrein van beleidsadvisering, beleidsevaluatie, kennis- en procesmanagement bijeengebracht. Dat heeft geresulteerd in de volgende brede samenstelling van het onderzoeksteam.

Vanuit de **Tilburgse School voor Politiek en Bestuur** waren de onderzoekers:

Dr. Kim Putters, universitair docent Bestuurskunde, projectleider

Dr. Taco Brandsen, universitair docent Bestuurskunde

Drs. Teresa Cardoso Ribeiro, onderzoeker

Drs. Ronnie van der Pennen, junior onderzoeker

Dhr. Andres Dijkshoorn, junior onderzoeker

Mw. Sarah Rietman, junior onderzoeker

Vanuit **Berenschot Procesmanagement** waren de onderzoekers:

Drs. Petra van Dijk, onderzoeker

Drs. Martin Schultz, onderzoeker

Ir. Bill van Mill, onderzoeker

Mw. Annelies Dijkzeul, junior onderzoeker

Van het onderzoeksteam maakten daarnaast ook **experts** deel uit te weten:

Prof.dr. Mark van Twist, Berenschot, plv. projectleider

Prof.dr. Paul Frissen, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur

Prof.dr. Theo Camps, Berenschot

Prof.dr. Victor Bekkers, Erasmus Universiteit Rotterdam

