

Bijdragen aan beleid of tegenspel bieden? Modaliteiten voor een vernieuwd adviesstelsel¹

KIM PUTTERS

MARK VAN TWIST

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

1 Inleiding

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

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



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

2 Dominantie van het functionele perspectief

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

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

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

3 Doorwerking van beleidsadvisering

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

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

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



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

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

4 Modaliteiten voor een vernieuwd adviesstelsel

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

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

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

Het huidige stelsel

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

Het clustermodel

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

Het netwerkmodel

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

Het satellietmodel

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



5 Verbreding van de discussie over het adviesstelsel is nodig

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

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

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



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

6 Slot: pennywise poundfoolish ...

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

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

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

Literatuur

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

Noot

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

