

Vergaderjaar 2008–2009

31 201

Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2008

Hierbij bied ik u, namens het kabinet, de notitie «Kwaliteit van de verbinding» aan.

In deze notitie wordt de visie van het kabinet uiteengezet op een toekomstbestendig adviesstelsel. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan mijn toezegging aan de vaste commissie van uw Kamer voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin¹ en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer om te komen met een nadere uitwerking van de voorstellen voor de herziening van de adviesfunctie zoals opgenomen in de nota Vernieuwing Rijksdienst².

Als bijlage 2 bij deze notitie is, eveneens ter uitvoering van een toezegging aan de vaste commissie voor BZK van uw Kamer, een nader gespecificeerd overzicht opgenomen van de adviesraden en kennisinstellingen die de rijksdienst van advies dienen en van kennis voorzien³.

Deze notitie is eveneens aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

¹ Bron: www.toezeggingenek.nl

² Kamerstukken II 2007–2008, 31 201, nr. 3
Herdruk.

³ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffienummer 142426.

De kwaliteit van de verbinding

Advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21ste eeuw

«Waar geen betekenisvolle dialoog tot stand komt tussen colleges en de overheid, verliest het adviesstelsel zijn mogelijkheden om een creatieve bijdrage te leveren en verschaalt het overheidsbeleid.» Mr. H. D. Tjeenk Willink, 30 november 2007

1. Inleiding

De kwaliteit van het openbaar bestuur, in het bijzonder het brede politieke afwegingsproces, is sterk afhankelijk van een goede kwaliteit van kennis en advies. Kabinet en parlement hebben beide in recente debatten over de kennis- en adviesfunctie de behoefte hieraan onderstreept en tegelijkertijd benadrukt dat verbeteringen in het kennis- en adviesstelsel gewenst zijn. In deze notitie beschrijft het kabinet zijn analyse en visie op de wijze waarop de kennis- en adviesfunctie zich in brede zin zal moeten ontwikkelen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan het verzoek van de Kamers omtrent een nadere analyse van het adviesstelsel zoals is gedaan in het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer d.d. 30 januari 2008 en het debat in de Eerste Kamer d.d. 4 maart 2008 (waaronder de motie-Putters¹).

Nederland kent een hoogwaardig stelsel van advisering voor de rijksoverheid. Het kabinet onderschrijft het belang van de bijdragen die onafhankelijke planbureaus, WRR, SER, (strategische) adviesraden en andere kennisinstellingen leveren aan de agendering en onderbouwing van beleid en de verruiming van beleidsopties. Zoals de Nota Vernieuwing Rijksdienst ook aangeeft, wordt als positief gezien hoe in Nederland onafhankelijke beleidsadviesing is georganiseerd. Eén van de kernverworvenheden van het Nederlandse stelsel is, dat deskundige wetenschappers en voormalige hoogwaardigheidsbekleders bereid zijn om ten behoeve van de kwaliteit van het politiek-maatschappelijk debat en het rijksoverheidsbeleid tijd, expertise en energie met passie in te zetten. Het kabinet spreekt hiervoor graag zijn waardering uit.

Deze notitie richt zich primair op het stelsel van vaste, strategische adviesorganen zoals vastgelegd in de Kaderwet Adviescolleges. Het is immers in eerste instantie op dat terrein dat de Kamers om een nadere analyse hebben gevraagd. In de analyse wordt ingegaan op het bredere veld van kennis en advies en de instellingen die hier werkzaam zijn.²

De waardering voor de verworvenheden van het Nederlandse adviesstelsel laat onverlet dat er naar opvatting van het kabinet verbeteringen in het adviesstelsel mogelijk zijn. Dit om twee redenen. Ten eerste hebben eerdere hervormingen van het adviesstelsel niet alle geconstateerde tekortkomingen uit het verleden kunnen wegnemen. Ten tweede zijn zowel overheid als de wereld van kennis en advies volop in beweging, nationaal en internationaal, hetgeen tot een blijvende noodzaak tot aanpassing noopt. De belangrijkste problemen zijn de volgende, zoals ook in eerdere brieven van het kabinet aan het parlement verwoord³:

- Gebrekkige verbinding tussen vraag en aanbod: De interactie tussen vragers en aanbieders van kennis en advies is voor verbetering vatbaar. Departementen en kennis- en adviesinstellingen opereren nog te veel langs elkaar heen, spreken vaak niet dezelfde taal, staan niet open voor elkaars rol en positie, waardoor inhoud en timing van kennis en advies soms niet (meer) aansluiten op de behoeften van beleid. Departementen slagen er niet altijd om zelf hun behoefte aan kennis- en advies goed te articuleren en werken ook vaak om de adviesraden heen door ad hoc commissies te raadplegen.

¹ Kamerstukken EK, vergaderjaar 2007–2008, C 31 201.

² In dit kader bevat deze notitie ook in een bijlage het overzicht van kennis- en adviesinstellingen zoals gevraagd door de Eerste Kamer in de motie-Putters. Het kabinet is zich ervan bewust dat deze inperking impliceert dat een belangrijk deel van het kennis- en advieslandschap niet wordt uitgediept. Waar nodig en gewenst zal hierop in een later stadium worden teruggekomen.

³ Twee evaluaties Kaderwet adviescolleges (Kamerstukken TK 1997–2001, 2001–2005 TK 28 101, nr. 1 en TK 24 503, nr. 33), het rapport «Het adviesstelsel doorgelicht» (TK 24 503, nr. 33), het rapport «Spelen met doorwerking» (TK 24 503, nr. 33) en de brief van de toenmalige minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer (TK 24 503, nr. 33).

- Verkokering in kennis en advies: Dit leidt tot gebrekkige probleem-analyses en onvoldoende brede handelingsperspectieven in beleid. De departementen zijn in hun beleidsontwikkeling gebaat bij kennis en richtinggevend en agenderend advies langs de lijnen van maatschappelijke vraagstukken. Voor de benodigde kennis voor het beleid, het goed begrijpen van de ontwikkelingen in de samenleving, zijn diverse invalshoeken, onafhankelijke oordeelvorming en verbindingen tussen beleidsterreinen, ook over de landsgrenzen heen, van cruciaal belang.
- Onheldere rolduiding: In de praktijk houden verschillende partijen zich met beleidsadvisering bezig: onder meer planbureaus, adviesraden en particuliere kennisinstellingen. Door de veelheid aan instellingen die zich wijden aan advisering zien departementen vaak «door de bomen het bos» niet meer. Er is veel te winnen door de rol en functie van aanbieders van kennis en advies te verduidelijken. De wederzijdse verwachtingen moeten helderder worden gearticuleerd.
- Onvoldoende frisse, nieuwe inzichten: De kwaliteit van kennis en advies is sterk gebaat bij het toelaten van een grote variëteit van «state of the art» kennis, nieuwste inzichten en ideeën. Het stelsel en de organisatie van kennis- en adviesinstellingen moet open verbindingen hebben met de samenleving en de (internationale) wetenschappelijke wereld. Met de instelling van vaste adviesraden wordt weliswaar het gezag en de verankering van de adviezen van die raden gediend, maar de samenstelling en organisatie van deze instellingen kent daardoor in de loop der jaren soms weinig personele en ideële vernieuwing. Naar het oordeel van het kabinet dient een nieuw evenwicht te worden bereikt tussen de aansluiting op nieuwe kennis en ideeën en het gewenste gezag en flexibiliteit van de adviesraden.

Bovenstaande probleemanalyse brengt naar het oordeel van het kabinet het risico met zich mee van een onnodige onderbenutting van het strategisch potentieel van de overheid.

Sectoroverstijgende strategische thema's die voor het functioneren van de overheid van essentieel belang zijn, dreigen door de departementale basisstructuur van het kennis- en advieslandschap in Nederland onvoldoende aan bod te komen. In het rapport van het SG-beraad over de kennis- en adviesfunctie uit 2004 werd deze gebrekkige ondersteuning van het Nederlandse kennis- en adviesstelsel bij strategische beleidsontwikkeling reeds als probleem gesignaleerd.

In de discussie rondom de adviesfunctie voor de rijksoverheid bestaat de neiging primair over structuurvragen te spreken. Het kabinet is echter van mening dat voor te stellen herzieningen in de structuur van het kennis- en adviesstelsel ook moeten beoordeeld aan de hand van de bijdrage die deze structuur levert aan een cultuur van samenwerking, betrokken oordeelsvorming, innovatie en nieuwsgierigheid. Zoals de titel van de brief aangeeft, gaat het hierbij om het tot stand brengen van een reële verbetering in de kwaliteit van de verbindingen tussen vraag en aanbod en een optimale wisselwerking tussen structuur en cultuur in een vernieuwd Nederlands kennis- en advies landschap.

De afgelopen jaren hebben het huidige kabinet, maar ook voorgaande kabinetten, de genoemde problemen op een aantal punten opgepakt. In het vervolg van deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- het functioneren van het huidige stelsel (§ 2)
- een analyse van de belangrijkste veranderingen in de werelden van kennis en beleidsadvies en beleid en politiek (§ 3)
- richtsnoeren om tot een afweging te komen voor aanpassingen in de adviesstructuur, in het licht van het huidige functioneren en de nieuwe uitdagingen (§ 4)
- een drietal opties die reële verbeteringen in werkwijze en structuur met

zich mee moeten brengen met het oog op de versterking van strategie-
vorming (§ 5).

De behoefte aan onderzoek voor en van beleid, denken over en herijken van vigerende en toekomstige beleidsprogramma's en de resultaten daarvan communiceren met het oog op publieke discussie en politieke oordeelsvorming meningsvorming is onverkort groot. In de huidige constellatie van het Nederlandse kennis- en advieslandschap worden deze functies echter soms te vrijblijvend en (daardoor) suboptimaal ingevuld. Er is nog een wereld te winnen.

2. Het adviesstelsel in beweging

Kennisontwikkeling en strategische beleidsadvisering staan in voortdurende interactie met ontwikkelingen in de samenleving, wetenschap en politiek. Dat leidt met enige regelmaat tot herordening en herpositionering van kennis- en adviesinstellingen.

Korte historie: naar de Kaderwet adviescolleges

Tot 1997 werden in ons land «vaste colleges van advies en bijstand» van het Rijk conform de Grondwet bij (afzonderlijke) wet ingesteld.¹ Tot datzelfde jaar ontbrak een organieke wet voor het adviesstelsel die algemeen geldende regels zou moeten bevatten omtrent de instelling, samenstelling, werkwijze en bevoegdheden van raden en de benoeming van leden. In de loop van de jaren tachtig ontstond een groot aantal adviesraden, met verschillende oriëntaties en werkwijzen. Het «systeem» van adviesraden kende vrijwel geen samenhang en wildgroei dreigde.

Diverse commissies hebben in de jaren tachtig en negentig aandacht besteed aan het functioneren van de overheid en – daarmee samenhangend – het kennis- en adviesstelsel en hebben advies uitgebracht over de herziening van het stelsel van adviesraden.² In de eindrapporten van die commissies is een aantal rode draden te ontdekken:

- Het stelsel van adviesraden moet overzichtelijker worden en meer samenhang vertonen. Het aantal adviesinstellingen moet worden verminderd.
- De wens om te komen tot strikte scheiding van advies door deskundigen en overleg met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties. De adviesraden zouden zich moeten beperken tot de eerste opdracht.
- Versterking van intersectorale en integrale advisering.
- Het bevorderen van advisering op hoofdlijnen met betrekking tot vraagstukken op (middel)lange termijn.

Met de Herzieningswet adviesstelsel, houdende opheffing van het adviesstelsel inzake van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk (de Woestijnwet), en de Kaderwet adviescolleges (ingegaan 1 januari 1997) resp. de instellingswetten van de nieuw opgerichte adviescolleges, werd beoogd de grondslag te leggen voor een stelsel van adviesraden dat aan deze eisen zou kunnen voldoen.

Kaderwet adviescolleges³

In 1997 zijn met de genoemde «Woestijnwet» ca. 200 destijds bestaande adviescolleges opgeheven⁴. Een belangrijke overweging was destijds om een einde te maken aan vermengde functies van advisering, overleg en belangenbehartiging, alsmede aan wettelijk verplichte advisering. De toen nieuwe strategische adviescolleges die vervolgens werden ingesteld (later volgden er nog drie), zouden voortaan alleen nog bestaan uit onafhanke-

¹ Deze korte historie van het adviesstelsel is gebaseerd op «De staat van advies», eerste verslag van de M.BZK over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet adviescolleges in de praktijk, (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 101, nr. 1).

² In dat verband moeten worden genoemd de commissies Vonhoff (1981), Van der Ploeg (1984), Van Zon (1992), De Jong (eindrapport Raad op Maat, 1993), en de commissie Wiegels (Naar Kerndepartementen, 1993).

³ De Kaderwet onderscheidt vaste adviescolleges, nader te onderscheiden in strategische adviescolleges en technisch-specialistische adviescolleges (zoals de Kiesraad en de Raad voor de Financiële Verhoudingen), én tijdelijke en eenmalige adviescolleges (artikel 6). In deze notitie worden met «adviescolleges» steeds bedoeld de vaste strategische adviescolleges die onder het bereik van de Kaderwet adviescolleges vallen. Meer bepaald gaat het om: de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Adviesraad Internationale Vraagstukken, de Algemene Energieraad, de Raad voor het Landelijk Gebied, de Onderwijsraad, de Raad voor Cultuur, de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, de Raad voor Verkeer en Waterstaat, de Raad voor de Volksgezondheid, de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling en de VROM-raad.

⁴ Alleen de WRR, SER en de zogenaamde technische adviesorganen, zoals de Gezondheidsraad zijn buiten het bereik van deze Woestijnwet geplaatst.

lijke, deskundige adviseurs met maatschappelijke kennis en ervaring. Deze aanpassingen – met een expliciete positionering van strategische advisering aan de voorkant van de beleidscyclus – beoogden al met al een betere aansluiting van de adviesfunctie aan de behoeften van de regering.

Uitgangspunt voor de herziening van het adviesstelsel was de effectiviteit en de efficiëntie van externe adviescolleges te vergroten. De Kaderwet en daarmee samenhangende wetten beoogden de volgende doelstellingen te bereiken:

1. Versobering en transparantie van het adviesstelsel;
2. Scheiding van advies en overleg en daarmee het herstel van het politieke primaat en verheldering van de politieke besluitvorming;
3. Verbetering van de politieke (aan)sturing van adviescolleges

Versobering en transparantie moest worden bereikt door vermindering van het aantal adviescolleges en afschaffing van de wettelijke adviesverplichtingen. Dit moest leiden tot vermindering van het aantal adviezen en verhoging van het tempo van wetgevingsprocedures en beleidsprocessen. De Kaderwet biedt daarbij het instrumentarium van periodieke evaluatie van bestaande adviescolleges en politieke toetsing bij het instellen van nieuwe adviescolleges.

Scheiding van advies en overleg kwam tot stand tussen advies door onafhankelijke deskundigen enerzijds en overleg met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties anderzijds. Zo is de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) ingesteld om werkgevers, werknemers en gemeenten als belanghebbende partijen via overleg te betrekken bij de uitvoering van wetgeving op het terrein van werk en inkomen. De RWI functioneert als platform voor contact en overleg tussen deze partijen, de organen als bedoeld in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) en de rijksoverheid over praktisch vragen van arbeidsmarktbeleid en uitvoering. Bij adviesorganen daarentegen staat de partijloze deskundigheid voorop. De Kaderwet bepaalt dat de voorzitter en andere leden van adviescolleges worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering waarvoor het college is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Zij vertegenwoordigen geen bijzondere belangen.

De Kaderwet beoogde ook de *politieke (aan)sturing van adviescolleges* te verbeteren. De kwaliteit, bruikbaarheid en snelheid van adviezen ten behoeve van de politiek moest worden bevorderd. Daarbij werd gestreefd naar strategische advisering op hoofdlijnen van beleid. Een aanzienlijke beperking van het aantal adviescolleges, hun ledenaantal en van de omvang van de secretariaten kon bijdragen aan dergelijke advisering, zo werd verondersteld in het rapport «Raad op Maat» (februari 1993) van de Bijzondere Commissie Vraagpunten Adviesorganen (de commissie De Jong).

Het parlement uitte indertijd de behoefte om de regering beter tegenspel te (kunnen) bieden in het gemeen overleg en wat dat betreft niet meer afhankelijk te zijn van het kabinet. Daarom is in de Kaderwet de mogelijkheid opgenomen tot een rechtstreekse adviesaanvraag van één van beide kamers der Staten-Generaal. Voorts biedt de Kaderwet de mogelijkheid dat adviescolleges de minister uit eigen beweging adviseren. Het idee hierachter was om de politiek te helpen nieuwe wegen in te slaan, vooral wanneer zich in de samenleving ontwikkelingen voordoen die de ministers en het parlement nog onvoldoende onderkennen. De Kaderwet beoogt tevens de ontkokering te bevorderen door de mogelijkheid te bieden dat verschillende adviescolleges gezamenlijk één advies uitbren-

gen. Zij zijn daartoe zelfs verplicht indien dat in het adviesverzoek van de minister(s) of één van beide Kamers der Staten-Generaal is opgenomen.

Los van de strategische adviesraden nemen de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Sociaal-Economische Raad (SER) een bijzondere plaats in. De SER heeft onder andere tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over belangrijke onderwerpen op sociaaleconomisch terrein. In de SER worden werkgevers- en werknemersorganisaties bij elkaar gebracht, waardoor maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak bij het gezamenlijk oplossen van sociaaleconomische problemen wordt gestimuleerd. In 1995 is de adviesplicht van de SER afgeschaft en dat heeft een positief effect gehad op de kwaliteit (meer) en kwantiteit (minder) van de adviezen. De WRR heeft tot taak d.m.v. brede, domeinoverstijgende en interdisciplinaire analyses op basis van wetenschappelijk inzicht en analyse de regering te adviseren over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad heeft de opdracht te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en probleemstellingen te formuleren over grote strategische vraagstukken en het aangeven van beleidsalternatieven, vanuit een grondhouding van wetenschappelijke integriteit en maatschappelijke betrokkenheid.

Evaluatie Kaderwet 2001

In 2001 heeft de minister van Binnenlandse Zaken een evaluatie laten uitvoeren naar de werking van het adviesstelsel na invoering van de Kaderwet.¹

Als positief werden de volgende effecten beoordeeld:

- De Kaderwet heeft bijgedragen aan een versoberd, transparant en uniformer adviesstelsel.
- De scheiding van advies en overleg heeft ertoe geleid dat het voor adviescolleges mogelijk is geweest om onafhankelijker van belangengroepen en regering hun adviezen te geven. De facto is de overlegfunctie overigens niet geheel uit het werk van de adviesraden verdwenen. Het overleg wordt nodig geacht in het kader van de gewenste legitimiteitsbasis.

Naast genoemde positieve ontwikkelingen, zijn ondanks de Kaderwet de volgende tekortkomingen blijven bestaan:

- De bepalingen rondom de programmering van het werk van vaste adviesorganen bieden in de praktijk te weinig ruimte om in te spelen op actuele politieke en bestuurlijke vraagstukken. Mede om die reden neemt in de onderzochte periode (1997–2000) het aantal eenmalige colleges jaarlijks toe. «Het lijkt erop dat het effect van de versoberende werking van de Kaderwet na 4 jaar begint af te nemen.» (De staat van advies, blz. 7).
- De programmering door middel van werkprogramma, jaarverslagen en begroting is toch moeilijk gebleken. Bovendien is de programmering van het werk van de adviesraden onvoldoende ingebed in het intra- en interdepartementale proces.
- De meeste ministeries beseffen nog onvoldoende dat zij met de colleges strategische adviseurs tot hun beschikking hebben. En «de afstemming en communicatie bij adviesaanvragen en het verdere adviesproces tussen ministeries en de strategische adviescolleges zijn in de periode 1997–2000 in de meerderheid van de gevallen moeizaam verlopen.» (idem, blz. 9).
- Het parlement maakte in de beschouwde periode geen (Eerste kamer) c.q. nauwelijks (Tweede Kamer) gebruik van de strategische adviesraden.
- Ten aanzien van de benoeming van voorzitters en ander leden van de

¹ Er is sprake van een aanzienlijke, historisch gegroeide diversiteit binnen het stelsel van adviesraden, in aantallen adviesorganen per beleidsdomein, in aantallen adviezen, in omvang van de adviesinstellingen en in werkwijze. Meestal zijn de vaste adviescolleges opgehangen aan een bepaald departement (in sommige gevallen meerdere departementen), op welk terrein de advisering primair plaats vindt. Daarmee is tevens een duidelijke verantwoordelijke geadresseerde van advies gedefinieerd. Adviescolleges hebben elk een secretariaat, hoewel de omvang van secretariaten aanzienlijk varieert, en kennen een vaste voorzitter en een aantal vaste leden. In sommige gevallen wordt daarenboven op flexibele wijze externe deskundigheid aangezocht.

raden wordt opgemerkt dat «de vaak gehoorde kritiek is .. dat ministeries in een te kleine vijver vissen. Veelal wordt geput uit een netwerk van bekende hoogleraren, bestuurders en voormalige politici.» (idem, blz. 8).

- De adviesraden zijn zeer terughoudend geweest met de bevoegdheid tot advisering uit eigen beweging.
- De mogelijkheid die Kaderwet biedt om tot gezamenlijke advisering te komen is in de periode 1997–2000 beperkt benut. Voor een deel komt dat door de verwachting bij ministeries dat gezamenlijke adviesaanvragen tot complicaties zou leiden. Maar «..adviescolleges gebruiken deze mogelijkheid ook niet uit eigen beweging..» (idem, blz. 10).

Ook de daarop volgende jaren ging de discussie over de toekomst van het adviesstelsel door. In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II werd een doorlichting van het adviesstelsel aangekondigd. Deze werd in het programma Andere Overheid opgenomen als een actie gericht op «versobering en verbetering van het adviesstelsel». Voorstellen voor verbetering van het stelsel zijn opgenomen in de aan de TK aangeboden brief over de toekomst van het kennis- en adviesstelsel van 12 mei 2006. Hierin wordt gesproken van het transparant maken van de samenstelling van commissies en vergoedingen, het stimuleren van een verjonging en verfrissing binnen de adviesraden en het verbeteren van het onderlinge verkeer tussen adviesraden en ministeries. Vervolgens is in 2006 de motie- Nijs-Spies met algemene stemmen aanvaard, die aangeeft dat het adviesstelsel afslanking behoeft, efficiënter en multidisciplinair zou moeten opereren en dat het op afstand gezet en met flexibele bemensing zou moeten functioneren. In december 2006 is t.b.v. besluitvorming door een volgend kabinet een aantal scenario's voor de toekomst van het adviesstelsel aan de TK gezonden.¹ De volgende ontwerpbeisen waren leidend bij de scenario's:

- Klein en eenvoudig. Het nieuwe stelsel moet overzichtelijk zijn. Voorkomen moest worden dat er door de inrichting teveel adviezen worden gegenereerd.
- Multidisciplinair en ontkokerd. Advisering moet kunnen inspelen op de toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken. Adviesorganen moeten niet verbonden zijn met slechts één ministerie.
- Flexibel en vernieuwend. Steeds moet worden gezocht naar een mix van deskundigheid die voldoet aan de adviesaanvraag. Met behoud van een zekere mate van continuïteit gaat het om flexibele bemensing van raden en secretariaten.
- Ruimte biedend aan variëteit van opvattingen.
- Deskundig en kwalitatief.
- Onafhankelijk en op afstand.
- Efficiënt. Alleen al door het grote productieve aan departementaal gebonden adviezen sneeuwen de adviezen die er echt toe doen onder. Ook moet de rijksoverheid de «opdrachtgeverrol» beter en breder vervullen.

De hierboven geschetste ontwikkelingen in het stelsel van adviesraden van de afgelopen jaren overziend, rest een aantal zwakke plekken die als rode draad door de verschillende analyses en evaluaties heenlopen en die niet door de wijzigingen in het stelsel konden worden weggenomen.

Samenvattend komt dat neer op:

- gebrekkige verbinding tussen vraag en aanbod, ondanks het kleiner aantal adviesraden
- verkokering in kennis en advies, ondanks de behoefte aan intersectoraal advies
- onheldere rolduiding, ondanks de heldere taakdefiniëring in de Kaderwet

¹ Zie TK brief mogelijke scenario's toekomst adviesstelsel aan de TK (TK 2006–2007, 28 101, nr. 9).

- onvoldoende frisse, nieuwe inzichten, o.a. door uitsluitend vaste bestaafing

Deze zwakke plekken hebben geleid tot een onderbenutting van het strategisch potentieel van de overheid. Ze staan op zich en vormen de ratio achter de voorstellen in de Nota Vernieuwing Rijksdienst. De noodzaak tot maatregelen wordt bovendien versterkt onder invloed van een aantal (wereldwijde) ontwikkelingen op het gebied van kennis en onderzoek, in een snel veranderende politiek-bestuurlijke context. De volgende paragraaf biedt een analyse van deze ontwikkelingen.

3. De dynamiek van kennis en beleid

Beleidsontwikkeling, om de Amerikaanse politicoloog Hugh Heclo te parafseren, houdt het midden tussen *puzzelen* – het onder druk van tijd en omstandigheden inzicht vergaren in het normatieve belang en de causale aard van beleidsproblemen en vinden van stukjes van mogelijke inhoudelijke oplossingen- en *poweren* – het mobiliseren van politieke krachten, maatschappelijk draagvlak, bestuurlijke capaciteiten en rechtstatelijke bevoegdheden voor een bepaalde oplossing. (Heclo, 1974)¹ In een moderne democratie en rechtsstaat moet de rechtvaardiging van beleid mede ondersteund kunnen worden met wetenschappelijk onderzoek en expertise.

Kennis over en inzicht in maatschappelijke problemen wordt echter niet kosteloos door het mechanisme van de «onzichtbare hand» geleverd. In alle hoogontwikkelde landen investeert de overheid in een relevante kennisinfrastructuur met statistische bureaus, rekenkamers, strategische eenheden en meer sectorale denktanks. Nederland kent zijn eigen kennislandschap met organisaties als de planbureaus, het CBS, het RIVM, de strategische adviesraden en de WRR om belangrijke inzichten te verkrijgen voor het in kaart brengen en doorgronden van economische, ecologische en maatschappelijke trends, mogelijk te verwachten problemen en beleidseffecten. Binnen de kennis- en adviesinfrastructuur is de taakopdracht van de vaste adviescolleges in de Kaderwet Adviescolleges geformuleerd als «het adviseren van de regering over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk». De Kaderwet adviescolleges is onder meer gericht op advisering gericht op hoofdlijnen van beleid op de (middel)lange termijn en op een vroeg moment in de beleidscyclus; pro-actief, niet reactief. In de kern gaat het bij deze taakopdracht om twee functies:

De informatiefunctie

Om tot effectieve beleidskeuzes te komen, moet zoveel mogelijk beschikbare informatie over alternatieven bekend zijn, maar behoren ook de verwachte consequenties van verschillende alternatieve keuzemogelijkheden helder in kaart te worden gebracht. Dit soort in principe «reproduceerbare kennis» kan er voor zorgen dat de overheid consistent, voorspelbaar en kenbaar optreedt en dat de Staten-Generaal hun controlerend taken kunnen uitvoeren. Maar niet alle kennis is gemakkelijk voorhanden. Het is bovendien denkbaar dat de kennis voor beleid in hoge mate controverseel is. Er is dan sprake van verschillende vormen van onzekerheid, die een goede inschatting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van verschillende beleidsalternatieven er niet eenvoudiger op maakt.

De richtinggevende en agenderende functie

Bij deze functie gaat het om de inventarisatie van alternatieve middelen, procedures en technieken om bepaalde doeleinden te verwezenlijken en

¹ Heclo, H. (1974), *Modern Social Policies in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven: Yale University Press.

worden de consequenties (kosten en baten) van verschillende alternatieven met elkaar vergeleken. Inzichten worden vertaald in adviezen die op kritische wijze richting geven aan de beleidsontwikkeling en die bijdragen aan het publieke en politieke debat over deze beleidskwesties. Het gaat om het aanreiken van oplossingen op basis van nieuwe inzichten – ook buiten gebaande paden om – en het reflecteren op (tekorten van) bestaand beleid. Daarnaast hebben strategische adviesraden een belangrijke rol bij het signaleren van («zwakke») signalen en knelpunten die de overheid op langere termijn voor nieuwe strategische opgaven stelt of kan stellen of de houdbaarheid van vigerend beleid aantasten en «creatieve kennis» die beleidmakers op nieuwe gedachten brengt.

Deze beide functies slaan een brug tussen het «kennisveld» en het «beleidsveld». Kennis en advies in optimale vorm leveren een wezenlijke ondersteuning van het brede politieke afwegingsproces bij overheid en Staten-Generaal, en dragen zo bij aan de beleidskwaliteit nu en in de toekomst. De kwaliteit van de verbinding – niet voor niets de titel van deze brief – is dan vanzelfsprekend essentieel. En dan gaat het niet alleen om de kwaliteit van de verbinding *tussen* het kennis- en het beleidsveld, maar ook om de kwaliteit van de verbindingen *binnen* elk van deze velden en erbuiten. De «betekenisvolle dialoog» waarover de heer Tjeenk Willink spreekt in het citaat boven deze notitie heeft derhalve niet het karakter van een «vrijblijvend gesprek» maar is verankerd in een gedeelde grondhouding van maatschappelijke betrokkenheid en analytisch-empirische integriteit.

De werelden van beleid en politiek en kennis en advies zijn volop in beweging. Een begrip van deze dynamiek is imperatief voor het doordenken van toekomstbestendige verbetering in het Nederlandse kennis- en advieslandschap. De volgende ontwikkelingen worden van belang geacht.¹

Kennis en advies in beweging

- Maatschappelijke vraagstukken zijn in toenemende mate complex, en houden zich niet aan goed te onderscheiden afbakeningen naar discipline. Ook nieuwe kennis manifesteert zich in afnemende mate in bekende termen, terreinen, disciplines en gestolde categorieën. Specialistische kennis en advies moeten in toenemende mate gecombineerd worden met een multidisciplinair perspectief én een breder ingebedde vraagarticulatie. Regeren is tegen deze achtergrond niet zozeer een kwestie van vooruitzien, als wel een kwestie van vooruit denken. Strategisch advies ondersteunt de beleidsmaker hierbij.
- De wereld van wetenschap en beleidsadviesing de afgelopen tien jaar sterk geïnternationaliseerd. Internationale samenwerking is gegroeid, in onderzoeksverbanden tussen universiteiten wereldwijd en ook de meer beleidsgeoriënteerde onderzoekssamenwerking in het kader van internationale organisaties zoals de VN, de OESO, en de EU. Ook de accelererende globalisering van onderzoeksnetwerken is van invloed op de positie en het functioneren van nationale kennis- en adviesinstellingen. De transnationalisering van beleidsproblemen moet meer dan voorheen gepaard gaan met supranationale onderzoekprogrammering, kennisproductie en diffusie.
- Kennisontwikkeling vindt zelden nog in isolement plaats, maar is veeleer een proces waarbij een veelheid van verschillende partijen met elkaar samenwerken in nationale en internationale netwerken. Dat netwerk bestaat niet alleen uit de aanbieders van kennis: ook de vragende partij (van burgers tot aan de overheid en uitvoerende instanties) is een steeds belangrijker speler. Advies heeft in formele zin vaak een duidelijke adressant, maar dit is in de praktijk (steeds) diffuser. Adviesraden beogen soms in hun adviesing niet alleen de

¹ Zie ook: Donk, W. v.d. en A. Hemerijck, «Leren voor beleid : over regeren en vooruitdenken», in P. den Hoed en A-G. Keizer (red.), *Op steenworp afstand, Op de brug tussen wetenschap en politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 317–384.

- adressant te beïnvloeden maar ook de politieke arena als geheel, het maatschappelijke debat. De concurrentie tussen en binnen wetenschappelijke disciplines en tussen instituten voor beleidsonderzoek neemt toe. Er sprake van een ware overload van en variëteit in bestelbare kennis op een al even ruim bezette als bonte marktplaats.
- Kennis is in afnemende mate een wetenschappelijk eenduidig vaststelbaar goed, maar is aanvechtbaar («contested»), steeds in verandering, steeds meer ook gebaseerd op ervarings- en belevingskennis en daarmee minder «toe-eigenbaar» dan voorheen. Kennis ligt steeds meer «op straat», omdat de diversificatie van soorten kennis ook maakt dat de bronnen van die kennis gevarieerder worden. Ook (wetenschappelijk) gezag en autoriteit zijn aan verandering onderhevig. Maatschappelijke acceptatie en een duidelijke staat van dienst lopen niet altijd meer gelijk op, terwijl ook de domeinen waarin gezag wordt geaccepteerd, verbreden en diffuser worden. Ook kan het beroep doen op «gevestigde» deskundigheid en gezag ook juist zorgen voor verstarring, waarbij nieuwkomers minder in aanmerking komen voor belangrijke adviesfuncties. Kennis en advies zijn niet meer de onafhankelijke «deus ex machina» voor de beleidsontwikkeling maar vormen één van de bronnen en spelers waarmee het politieke debat plaats heeft.
 - (Wetenschappelijke) kennisproductie privatiseert in steeds belangrijker mate: in het ene domein is die ontwikkeling stellig belangrijker dan in het andere, maar de opkomst van meer commerciële vormen van (concurrerende) kennisproductie lijkt over de volle breedte van de wetenschappelijke disciplines een onomkeerbare ontwikkeling. Traditionele monopolies en instituties (zoals de universiteiten) zijn in het domein van kennis en wetenschap veel minder dan voorheen zeker van hun positie. Er bestaat een rijk aanbod aan particuliere en semi-publieke kennisinstellingen die kennis en advies aan de overheid aanbieden, en die kwalitatief hoogwaardig in staat zijn om (beleids-ondersteunende) kennisvragen te beantwoorden. Ook advies komt van alle kanten: van belangenorganisaties, groepen burgers, NGO's tot internationale instellingen. Tussen 1995–2005 zijn er bovendien tenminste 364 tijdelijke commissies ingesteld die de overheid van advies hebben gediend (Schulz e.a. 2006, p. 15).
 - Tot slot stellen ICT ontwikkelingen zoals het internet onderzoekers en adviseurs gemakkelijk in staat om meer dan voorheen te participeren in netwerken van wereldkennis. Er is als gevolg van internet en andere nieuwe media sprake van een enorme toename van bronnen van informatie en kennis die bovendien niet alleen voor deskundigen maar ook voor het grote publiek snel toegankelijk zijn geworden. Gegeven deze toename is het steeds lastiger voor vaste adviesorganen om kennis en advies te leveren die fris en vernieuwend zijn ten opzichte het al bestaande andere aanbod.

De overheid in beweging

Niet alleen kennis & advies als «product», ook de overheid als vrager afnemer hiervan, heeft niet stil gestaan¹.

- De complexiteit van maatschappelijke vraagstukken komt ook tot uitdrukking in de wijze waarop de overheid opereert. Beleidsvelden raken steeds meer met elkaar verbonden, zijn doorsnijdend aan grenzen tussen departementen en vragen om integrale oplossingen. Voor de departementen betekent dit dat beleidmakers steeds integraler moet denken en handelen, waarbij bijvoorbeeld op horizontale thema's in projectdirecties e.d. wordt samengewerkt. Vragen van effectiviteit en legitimiteit worden indringender gesteld en raken ook steeds meer de kern van de inrichting en werking van het openbaar bestuur. Deze horizontalisering van beleidsvraagstukken, en de wijze waarop de

¹ Zie o.a. beleidsreactie Kabinet op het AWT-advies Kennis voor Beleid – beleid voor kennis, brief van minister van OCW d.d. 1 mei 2006 en de brief van de minister van BZK over de kennis en adviesfunctie Rijksoverheid, d.d. 12 mei 2006.

overheid hierop reageert, heeft ook betekenis voor de gewenste vorm en organisatie van kennis en advies.

- Terwijl kennis in toenemende aanvechtbaar is, vindt tegelijkertijd een enorme kennisintensivering van beleid plaats. Kennis en advies zijn in toenemende mate ook van belang voor de wetgevende macht. Beleid dat niet mede gebaseerd kan worden op empirische bewijsvorming (evidence based) en wetenschappelijke plausibiliteit laat zich niet makkelijk legitimeren.
- Meer dan ooit werkt de inter- en transnationale dynamiek door binnen nationale samenlevingen. Daaraan wordt regelmatig de vraag gekoppeld of de nieuwe mondiale en technologische ontwikkelingen de institutionele capaciteiten van de natiestaat te boven gaan en in het verlengde hiervan de vraag of internationale samenwerking en politieke verbanden niet veel beter in staat zijn om bedreigingen te mitigeren.
- Juist de veelheid, variëteit en betwistbaarheid van kennis doet bij de overheid de behoefte groeien aan betrouwbare en gedeelde informatie en kennis. Dit geldt voor verschillende fasen van het beleid, van beleidsvoorbereiding, naar beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Naast de behoefte van departementen aan kennis en advies gericht op «nieuwe beleidsideeën gebaseerd op nieuwe kennis» is immers ook sterk behoefte aan inzicht in haalbaarheid en resultaatgerichtheid van bestaand beleid. Overigens zijn de verschillende beleidsfasen steeds minder als lineair proces van elkaar te onderscheiden, waardoor ook de behoefte aan kennis en advies onderdeel wordt van de continue kwaliteitsborging van beleid.
- De wetten van «medialogica» en de «dramademocratie»¹ werken in op overheid en politiek bedrijf. Dit brengt het risico met zich mee dat de korte termijn prevaleert en ten koste gaat van een onbevagen reflectie en een open oriëntatie op de lange termijn. Kennis en advies bieden tegenwicht en hebben als zodanig een authentieke functie in een moderne democratie.
- Bovenstaande ontwikkelingen vergen van de rijksoverheid een substantiële inspanning om zorg te dragen dat kennis en advies aansluiten bij de eigen behoefte en het beoogde effect kunnen hebben. Dit wordt onder andere mogelijk gemaakt door een adequate articulatie van de kennisbehoefte en door in huis ook menskracht te organiseren die de taal van de kennis- en advieswereld spreekt en de netwerken hiermee kan onderhouden.

Alles overziend is vraag aan de orde of het huidige adviesstelsel nog de juiste inrichting (structuur) en werkwijze (cultuur) heeft om aan op de geschetste ontwikkelingen in te spelen en te accommoderen. In de volgende twee paragrafen wordt aan de hand van een aantal richtsnoeren een drietal opties verkend.

4. Richtsnoeren voor de vernieuwing van «de verbinding» tussen beleid en strategisch advies

De kernvraag die onder de probleemanalyse van de paragrafen 2 en 3 ligt is hoe kennis en advies in een snel veranderende omgeving effectief kan worden geabsorbeerd en doorvertaald in politiek en beleid. Het is een vraag van impact: hoe zijn adviesraden het meest effectief in de (strategische) beleidsontwikkeling ten behoeve van het brede politieke besluitvormingsproces. Dit is in het belang van zowel overheid als adviesorganen. Dit gaat niet vanzelf. Herzieningen in het verleden zijn steeds met dit oogmerk uitgevoerd. De urgentie van vernieuwing neemt verder toe onder invloed van een snel veranderende omgeving.

¹ De term medialogica is afkomstig uit een gelijknamig RMO-advies uit 2003. De term dramademocratie is afkomstig van Mark Elchardus (2002).

De werelden van kennis en beleid verschillen in de praktijk zo, dat een werkzame verbinding lastig tot stand komt. Men spreekt wel van een «publieke kennisparadox»: het ontbreekt niet zozeer aan goede, wetenschappelijk verantwoorde beleidsanalyses, maar de vertaling van die inzichten in hanteerbare beleidsconcepten laat soms te wensen over. Dit heeft verschillende oorzaken. Onderzoeksresultaten zijn niet gemakkelijk toegankelijk, onderzoekers hebben weinig inzicht in de beleidsvragen die bij de overheid leven, onderzoekers communiceren hun resultaten onvoldoende helder aan politici en beleidsmakers. Politici en beleidsmakers op hun beurt begrijpen wetenschappelijke publicaties onvoldoende en staan vaak onvoldoende open voor nieuwe inzichten die kanttekeningen plaatsten bij staand beleid. De lange tijdslijnen van onderzoek lopen niet synchroon met de dynamiek van beleid en politiek. (Rand, 2002)

Het antwoord op deze kennisparadox is naar de opvatting van het kabinet gelegen in een heroriëntatie van het adviesstelsel. De «kwaliteit van de verbinding» is hierbij het leidend principe. Het gaat daarbij om een twee soorten verbindingen.

Ten eerste een hoge kwaliteit van de verbinding tussen vraag en aanbod van kennis en advies. Een niet-vrijblijvend samenspel tussen vragers en aanbieders van advies staat borg voor onderling begrip van elkaars capaciteiten en behoeften en geeft ruimte aan de richtinggevende en agenderende rol van adviesraden. Intensieve contacten binnen de groep van aanbieders en vragers van advies dragen op hun beurt bij aan ontkoeking, inhoudelijke focus, benutting van een grote variëteit aan kennis en inzichten en een samenhangende productie van adviezen op het niveau van maatschappelijke vraagstukken. Het vinden van creatieve oplossingen is nagenoeg altijd de uitkomst van een dialoog tussen de wereld van adviescolleges en de wereld van politiek en beleid. Een dergelijke beleidsdialoog moet tot op zekere hoogte worden verankerd. De wereld van kennis en advies is dan gemachtigd om – onbevooroordeeld en onafhankelijk, maar wel betrokken – door informatieverschaffing, analyse, synthese en agendering – een creatieve bijdrage te leveren aan het overheidsbeleid.

Ten tweede de kwaliteit van de verbinding tussen structuur en cultuur. De aanpassingen in de architectuur van het adviesstelsel moeten tot een verankering leiden van een cultuur van openheid, samenwerking, analytische integriteit, maatschappelijke betrokkenheid, innovatie, nieuwsgierigheid en creativiteit bij zowel vragers als aanbieders van kennis en advies. Het één kan niet zonder het ander.

Beide verbindingen leiden tot de volgende richtsnoeren waartegen een gedegen keuze voor verbetering van het stelsel van strategische adviesraden kan worden afgezet:

1. **Positie en rol («wat»):** De rol van strategische adviesraden is naar de mening van het kabinet gelegen in het geven van onafhankelijk maar betrokken advies aan kabinet en parlement, op hoofdlijnen van beleid, met een oriëntatie op de (middel)lange termijn. De keuze voor een expliciete oriëntatie op strategische advisering is een antwoord op de als problematisch gekenschetste verkokering en rolonduidelijkheid van de adviesraden in het geheel van kennisproductie. Bovendien kan zo strategievorming binnen het openbaar bestuur worden versterkt. Bij de uitvoering van die rol vervullen adviesraden bij uitstek een brugfunctie tussen de werelden van kennis, onderzoek en beleid. In dat kader biedt het concept van de «honest broker» dat Roger Pielke¹ heeft geïntroduceerd goede aanknopingspunten. In dat concept worden wetenschappelijke integriteit en principes met betrekking tot onderzoekskwaliteit en de aard van (wetenschappelijke) kennis verbonden

¹ Roger A. Pielke Jr., 2007, *The honest broker, making sense of science in policy and politics*, Cambridge University Press.

met de maatschappelijke opdracht kennis en nieuwe inzichten te benutten voor het helpen oplossen van beleidsvraagstukken. De «honest broker» is zowel vertrouwd met de wereld van de wetenschap alsook betrokken op de wereld van de politieke besluitvorming en richt zich op het verruimen van keuzes in beleid.

2. **Proceskwaliteit («hoe»):** Veel van de beschreven ontwikkelingen hebben in de grond te maken met een toenemende variëteit en beweeglijkheid van de omgeving. Dat vraagt een adviesvoorziening die in een netwerk omgeving flexibel hiermee omgaat. Daarbij hoort ook het vermogen om snel, ontkokerd en samenwerkingsgericht hoogwaardig advies te bieden op de vaak bredere vraagstukken van kabinetsbeleid. Adviesraden dienen aangesloten te zijn op (internationale) kennisnetwerken en in staat zijn in te spelen op de kenniswereld van de toekomst. Nieuwe frisse inzichten en zwakke signalen dienen een ruimere toegang te krijgen tot beleid. Aanpassing van het stelsel zal – onder handhaving van de mogelijkheid van ongevraagde advisering – een verdere versterking van de vraagarticulatie door departementen en parlement moeten omvatten, alsook een werkwijze door de leveranciers van kennis en advies die beter op deze vraag aansluit, zowel in kwaliteit als in kwantiteit. Er dient kortom een constructieve inhoudelijke dialoog tussen vraag en aanbod tot stand te komen (kwaliteit van de verbinding).

Het accent van proceskwaliteit past, als cultuurcomponent, in een beweging die de laatste jaren al in gang is gezet en waarmee progressie is gemaakt.

- Het kabinet heeft de laatste jaren nadrukkelijk gestuurd op een betere afstemming tussen de kennis- en adviesinstellingen door in de Ministerraad de werkprogramma's van de planbureaus, adviesraden (en WRR) integraal te bespreken. Dit jaar (2008) heeft het kabinet aan de voorkant van het proces van totstandkoming van de werkprogramma's voor 2009 een vijftal kabinetsbrede thema's benoemd om de vraagsturing vanuit het kabinet meer handen en voeten te geven en de kennis- en advies instellingen te prikkelen juist op die terreinen synergie te bewerkstelligen.
- De recent geïntroduceerde kenniskamers bieden met diverse soorten kennisarena's een gremium waar de top van de departementen en de kennis- en advieswereld elkaar ontmoeten om de (strategische) kennisagenda voor een beleidsveld helpen opstellen. Deze strategische kennisagenda's komen steeds vaker – en in interactie tussen departementen en tussen departementen en adviesraden en planbureaus – tot stand. Hierdoor neemt de departementsoverstijgende vraagsturing in potentie toe.
- Het Strategieberaad Rijksbreed heeft een rol gespeeld bij een betere afstemming en uitwisseling tussen departementen alsmede bij een meer eenduidige interactie tussen departementen, planbureaus en andere kennisinstellingen.
- Kennisinstellingen staan in toenemende mate open voor vraagsturing en gaan intensiever in gesprek met departementen om op zoek te gaan naar kennisvragen waar departementen behoefte aan hebben. Het aanbod van beleidsrelevante kennis neemt hiermee toe.
- Ook de planbureaus stemmen hun activiteiten in toenemende mate af met departementen, wat overigens niet ten koste gaat van hun onafhankelijke wettelijke taken.
- Mede in reactie op de discussies over het adviesstelsel heeft een aantal vaste strategische adviesorganen stappen ondernomen in de richting van meer onderlinge samenwerking, onder meer door onderlinge afbakening van advisering, samenwerking door de secretariaten, het gezamenlijk entameren van studies en in een enkel geval het uitbrengen van een gezamenlijk advies.

Afgezien van deze stappen voorwaarts bleek ook weer in 2008 dat programmering een moeizaam en voor beide partijen onbevredigend proces is dat te statisch en met name sterk verkokerd is georganiseerd, met gebrek aan horizontale en/of verticale afstemming en regie.

5. Een toekomstgericht adviesstelsel

Het kabinet verkent en beoordeelt in deze slotparagraaf een drietal opties die een antwoord kunnen geven op de gevoelde behoefte aan een passender en toekomstgericht stelsel van strategische adviesraden. De beoordeling vindt plaats in antwoord op de in de inleiding geschetste problemen en tegen de in de vorige paragraaf ontwikkelde richtsnoeren voor vernieuwing en versterking van de verbinding tussen beleid en kennis en advies in een sterk veranderende kennis- en beleidsomgeving. De discussie over publieke taken rondom kennis en advies loopt in de pas met de bredere discussie over besparingen in de publieke dienstverlening.

Daarbij moet bedacht worden dat de voorgestelde ontwikkelingen uitvoering moeten krijgen binnen de vastgestelde personele kaders zoals die zijn afgesproken tussen de adviesraden en het moederdepartement.

Een antwoord op de eerder geschetste problemen van het huidige stelsel

- De gebrekkige verbinding tussen vraag en aanbod van kennis en advies kan naar de opvatting van het kabinet het best worden geadresseerd door het bewerkstelligen en borgen van een grotere synergie tussen de netwerken van kennis, advies en departementen, kortom een hogere kwaliteit van de verbinding. Dit betekent concreet een niet vrijblijvende, horizontale uitwisseling van ideeën, mensen, agenda's en producten. Vaak worden in dialoog immers de meest creatieve oplossingen gevonden.
- De verkokering in kennis en advies kan worden doorbroken door een clustering van het stelsel van adviesraden. Dit houdt in een verdergaande samenwerking tussen of samenvoeging van adviesraden langs de lijnen van maatschappelijke domeinen in de context van het werk van andere instellingen als de planbureaus en WRR. Verbindingen tussen beleidsterreinen komen zo gemakkelijker tot stand en maatschappelijke vraagstukken kunnen breed worden benaderd. Dit laat overigens onverlet de behoefte aan specialistische kennis en advies langs sectorale lijnen – hierin kan ook in een geclusterd model worden voorzien.
- De onheldere rolduiding tussen de verschillende partijen die zich met beleidsadvisering bezighouden, vraagt vooral om heldere keuzes en het expliciteren van wederzijdse verwachtingen. Het kabinet kiest bij de adviesraden voor een oriëntatie op strategische advisering. Dit betekent het geven van onafhankelijk, maar betrokken advies aan kabinet en parlement, op hoofdlijnen van beleid, met een oriëntatie op de (middel)lange termijn. De verschillende rollen die adviesraden, planbureaus, WRR en rijksoverheid spelen, kunnen in onderling gesprek uitkristalliseren.
- Het gebrek aan voldoende frisse, nieuwe inzichten kan worden geadresseerd door het toelaten van een grotere variëteit van kennis, inzichten en ideeën en het openen van de verbindingen met de samenleving en de (internationale) wetenschappelijke wereld. Het werken met vaste kernen van raadsleden en medewerkers met flexibele schillen draagt hieraan bij.

In de onderstaande drie opties worden deze antwoorden van het kabinet op de geschetste problemen uitgewerkt en beoordeeld. Dit zijn achtereen-

volgens (1) staand beleid, (2) afschaffing adviesraden en (3) clustering van adviesraden. In alle wordt de ingeboekte taakstelling gehandhaafd.¹

Optie 1: Staand beleid

Als het kabinet geen veranderingen doorvoert in de organisatie van het adviesstelsel, valt te vrezen voor een verdere uitholling van de functie van de adviesraden. Er is geen aanleiding te verwachten dat de in paragraaf 2 geschetste problemen (gebrekkige verbinding tussen vraag en aanbod, verkokering in kennis en advies, onheldere rolduiding en onvoldoende frisse, nieuwe inzichten) zonder beleidswijziging kunnen worden geadresseerd. Onder invloed van de in paragraaf 3 geschetste ontwikkelingen zal de adviesfunctie verder onder druk komen te staan. Bij handhaving van de verkokerde structuur zal een intensieve samenwerking en uitwisseling tussen de raden onderling niet verder van de grond komen. Met het hybride karakter van adviesraden – als kennisproducent én strategisch adviseur – blijft voor zowel overheid als adviesorganen onduidelijk wat de wederzijdse verwachtingen zijn. De besloten en vaste samenstelling van de raden kan de gewenste «frisse» advisering in de weg staan. Per saldo zal met behoud van staand beleid een brede beleidsdialoog onvoldoende kans krijgen, waarmee ook de kwaliteit van de strategievorming van de overheid aangaande complexe maatschappelijke vraagstukken wordt gehinderd.

Optie 2: Geen adviesraden

Het kabinet zou er voor kunnen kiezen om het gehele adviesstelsel op te heffen. Deze optie is flexibel en biedt ruimte om precies op de vraag in te spelen. De ruimte voor «frisse» ideeën kan zo (verder) toenemen. Er is in deze optie geen vaste capaciteit voor strategische advisering bij adviesraden; advies komt er alleen als daar specifiek naar wordt gevraagd. De overheid zou haar verzoeken om strategische advisering dan moeten neerleggen bij andere partijen. Wereldwijde kennis is relatief gemakkelijk beschikbaar dan wel commercieel toegankelijk. Bovendien staat het de overheid vrij advies in te winnen bij elke partij die met betrekking tot de specifieke adviesvraag relevante expertise in huis heeft. Daar staat tegenover dat het varen op ad hoc kennis en advies ongewis en tot op zekere hoogte ook onbetrouwbaar is. Ondanks dat kennis meer op straat ligt, is zij ook in toenemende mate «contested» (aangevochten). De gewenste objectivering en onafhankelijke synthese van verschillende wetenschappelijke inzichten, die zo belangrijk is in een beleidsomgeving van toegenomen kennisintensivering, vindt in dit scenario niet makkelijk plaats. Betrouwbare kennis wordt niet door het mechanisme van de «onzichtbare hand» geleverd. Adviseurs zullen eerder de neiging hebben de opdrachtgever «naar de mond te praten» waardoor frisse nieuwe inzichten nog minder dan voorheen in de politiek-bestuurlijke arena worden ingebracht. Marktpartijen krijgen «per advies» betaald, waardoor onafhankelijkheid en onpartijdigheid mogelijk het slachtoffer worden. Het gevaar is groot dat wetenschap politiek wordt met andere middelen. Ook aan de meer ambachtelijke doorvertaling van wetenschappelijke inzichten vertaald naar hanteerbare beleidsconcepten zal waarschijnlijk minder aandacht worden besteed. Tot slot moet worden gevreesd dat in deze optie – met een toegenomen rol voor private partijen – de verkokering niet zal worden doorbroken. De mogelijkheden om te komen tot samenhangende, op elkaar betrokken werkprogramma's van aanbieders van advies zullen naar verwachting van het kabinet verminderen, en samenwerking tussen concurrerende aanbieders lijkt moeilijk.

Optie 3: Clustering als ontwikkelingsperspectief

De veranderingen in de context van het kennis en advies stelsel vragen naar het oordeel van het kabinet om een ambitieuzer structureel en cultureel perspectief. In deze optie komen de antwoorden op de geschetste

¹ In het regeerakkoord is € 15 mln. ingeboekt aan bezuiniging op het kennis- en adviesstelsel. Daarenboven worden kennis- en adviesinstellingen betrokken in de generieke efficiëncykorting van 5% Rijk, ZBO's, en Hoge Colleges van Staat.

problemen samen. Het kabinet ziet veel in een toekomstperspectief waarin een sterke en open dialoog tussen en binnen de werelden van politiek, beleid en kennis centraal staat.

Het kabinet stelt ten eerste voor om de adviesraden te clusteren langs de lijnen van de vijf hoofdaandachtsgebieden van overheidbeleid (respectievelijk economisch, sociaal-cultureel, fysieke omgeving, bestuurlijk-juridisch en internationaal). Door het bij elkaar brengen van raden en secretariaten in bredere verbanden kan interactie beter worden geborgd. Strategische advisering over de grenzen van beleidsterreinen leidt tot innovatieve inzichten en bereidt de weg voor systeemspongen. Het kabinet realiseert zich daarbij overigens dat elke indeling nieuwe grensproblemen oplevert. Om de clusters staan dan ook geen hekken. De kwaliteit van de onderlinge uitwisseling is ook in het clustermodel van groot belang.¹

Bij het beleidsdomein fysieke omgeving kunnen de drie op dit terrein werkzame adviesraden (VROM-raad, RaadVenW en Raad voor het Landelijk Gebied) worden samengevoegd. Het zal dan gaan om een kleine Raad (9 leden: drie personen van elk van de drie huidige raden plus onafhankelijke voorzitter en secretaris) met daarnaast een uitgebreide schil van experts op alle relevante beleidsterreinen. Een start van een dergelijke raad wordt voorzien per 1-1-2010, het werkprogramma 2010 zal een gezamenlijk werkprogramma zijn. Raad en secretariaat worden beheersmatig ondergebracht bij VenW, op het grensvlak van kabinetspijler 2 en 3. Het opdrachtgeverschap wordt georganiseerd in een opdrachtgeversberaad van de betrokken departementen, dat ook zal functioneren als opdrachtgeversberaad voor het Planbureau voor de Leefomgeving. Voor de integratie van de secretariaten wordt een kwartiermaker aangezocht. Met de Algemene Energieraad zal worden samengewerkt, tevens zal worden afgestemd met het beleidsterrein «Voedsel».

Bij het sociaal-culturele domein is de synergie tussen de Raad Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), Onderwijsraad en Raad Volksgezondheid en Zorg (RVZ) in potentie vele malen groter dan thans wordt gerealiseerd. Door verdergaande samenwerking of samenvoeging kan de intersectorale advisering beter uit de verf komen, met behoud van de kennis en advies over sectorale vraagstukken. In dat verband is het kabinet er voorstander van op korte termijn de RMO en de RVZ onder te brengen in een nieuwe Raad voor Volksgezondheid, Zorg en Maatschappelijke Ontwikkeling die intensiever dan nu met de Onderwijsraad zal moeten samenwerken op een terrein waarin maatschappelijke organisaties in brede zin een belangrijke rol spelen. Het kabinet heeft overwogen de raad voor Cultuur daarbij te betrekken. Maar uiteindelijk is deze raad naar het oordeel van het kabinet van een bijzonder karakter, veel minder gericht op de strategische discussie en meer op een bestuurlijke rol, met name bij de toekenning van subsidies. Om die reden blijft die raad hier verder buiten beschouwing.

Gelet op de functie die het CPB en de SER hier vervullen bestaat geen behoefte aan een apart adviescluster op het economisch terrein. Wel ligt het in de rede de Algemene Energieraad en de Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid samen te voegen.

Voor de twee domeinen bestuurlijk-juridisch en internationaal bestaan thans twee adviesraden (Adviesraad Internationale Vraagstukken en Raad Openbaar Bestuur). Deze zijn echter geënt op de nu bestaande praktijk t.a.v. adviesraden en niet op datgene wat het kabinet voorstaat ten aanzien van de toekomstige adviesstructuur in algemene zin. Om die reden zal voor (en in overleg met) die twee raden een nadere bezinning plaatsvinden over taakopvatting, werkgebied, samenstelling e.d. waarbij

¹ De rol die strategische adviesraden kunnen en moeten spelen binnen een bepaald beleidsdomein is mede afhankelijk van de aanwezigheid van andere kennis- en adviesinstellingen in dat domein (contingentieprincipe).

het streven is de adviesstructuur op die twee domeinen in lijn te brengen met de algemene benadering c.q. datgene wat voor de overige domeinen wordt voorgesteld.¹

De bovengenoemde veranderingen zijn veelomvattend en zullen niet van de ene op de andere dag gerealiseerd kunnen worden. Een kwartiermaker dient snel te worden benoemd om de periode van onzekerheid bij de adviesraden zo kort mogelijk te laten zijn. De kwartiermaker krijgt de opdracht om het proces van personele vervlechting van secretariaten, huisvesting, tijdelijke verlenging van benoemingstermijnen van zittende raadsleden, benoemingen van nieuwe raden, wetwijzigingen, financiering en werkprogramma's ordentelijk – maar ook voortvarend – te laten verlopen.

Van groot belang in deze derde optie is dat het eigenaarschap en opdrachtgeverschap van de intersectorale clusters goed is geregeld en dat de onderlinge «netwerksynergie» goed wordt verankerd. In de huidige praktijk van adviesraden gaat een sectoroverstijgende focus te gemakkelijk ten koste van de geborgenheid van het eigen departement.

De hier voorgestelde structuurwijziging, een samenbundeling van adviesraden langs deze beleidsdomeinen, is niet alleen een structuurdiscussie met harkjes hier en daar, maar impliceert een fundamenteel andere werkwijze en cultuur. De adviesclusters richten zich op strategische beleidsadvisering en spelen als een «honest broker», die wetenschappelijke integriteit koppelt aan het helpen oplossen van maatschappelijke problemen, een onmisbare rol in de beleidsontwikkeling. Dit is een antwoord op de roldonduidelijkheid.

Meer inhoudelijke (strategische) focus en een breder intersectoraal perspectief zijn echter niet genoeg. Meer in culturele zin zal het adviesstelsel moeten worden ingebed in een kennisnetwerk op het snijvlak van de werelden van politiek, beleid en wetenschap, met open verbindingen met de samenleving. Door borging van de beleidsdialoog komt een betere aansluiting van vraag en aanbod tot stand, die frisse inzichten en nieuwe ervaring en kennis toelaat tot strategische advisering. De programmering van kennis en advies moet organischer tot stand komen zodat vraag en aanbod elkaar beter vinden en van elkaar kunnen leren. Er kan onder andere gewerkt worden met meerjarige programmering. Kenniswerkers en beleidsmakers worden aangesproken op kwaliteiten zoals nieuwsgierigheid, creativiteit, wetenschappelijke integriteit, maatschappelijke betrokkenheid, en samenwerkinggezindheid. Dit alles moet natuurlijk ondersteund worden door een flexibel personeelsbeleid, structurele personele uitwisseling tussen departementen en adviesraden, met een goede verhouding tussen kernen van vaste raadsleden en medewerkers en een open ring van flexibele deskundigen.

Ook fysiek zullen adviesraden met hun secretariaten voor de noodzakelijke interactie dicht bij elkaar moeten worden gebracht. Zij moeten elkaar kunnen ontmoeten op locatie, in ieder geval per beleidsdomein, liefst in een gebouw met goede vergader- en debatfaciliteiten om vooral de ontmoeting van kennis, ervaring en nieuwe inzichten te bevorderen. Op deze manier wordt een betekenisvolle beleidsdialoog gekoppeld aan de hiervoor noodzakelijke kritische massa.

Binnen het kabinet en bij de departementen zullen de ingezette, niet-vrijblijvende verbeteringen in de werkwijze met de ontwikkeling van strategische kennisagenda's, kenniskamers, en kennisaccounts worden doorgetrokken om de vraagsturing, doorvertaling van adviezen in beleid en (personele) interactie met de adviesraden op een hoger plan te brengen. Hierbij is een grotere rol weggelegd voor de ministerraad – zowel inhou-

¹ Voor de adviesdomeinen die niet onder een van de genoemde clusters kunnen vallen, kan op andere wijze in de behoefte aan advies kan worden voorzien. Dit geldt voor de in de kabinetsreactie op de evaluatie van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (TK 29 383, nr. 111) voorgenomen opheffing van deze adviesraad.

delijk als procesmatig. Het voornemen van OCW om het programma van horizonscans te verbinden aan het adviesstelsel past goed in deze optie.

Voorts zal het kabinet voortgaande aandacht geven aan de discussie over de bredere kennis- en adviesinfrastructuur. De kwartiermaker kan hier een rol spelen.

Het kabinet kiest voor deze derde optie die is gericht op het realiseren van een adviesstructuur waarbij integratie van perspectieven en toekomstgerichtheid voorop staat. In de nieuwe adviesraden gaan de bestaande strategische adviescolleges op, hetzij via een fusie met anderen, hetzij als aparte kamer binnen een groter geheel, hetzij als gecontinueerde adviesraad met een bredere missie.

Afsluitend

Het resultaat zal zijn dat in de toekomst een beperkt aantal adviesraden in een veel dynamischer omgeving een klein aantal hoogwaardige adviezen per jaar produceert, die nieuwe inzichten opleveren, impact hebben op het politieke, bestuurlijke en maatschappelijke debat. Minder, maar beter. De voorgestelde clustering van adviesraden, gecombineerd met een investering in een andere cultuur van werken van adviesraden én beleidmakers, biedt naar de overtuiging van het kabinet de beste garantie voor een versterking van de kwaliteit van de verbinding tussen kennis en beleid.

Er zijn grofweg 6 groepen kennisinstellingen waardoor de rijksoverheid zich laat voeden:

- A. Planbureaus (Centraal Planbureau (CPB), Planbureau voor de leefomgeving (PBL), Sociaal-Cultureel planbureau (SCP)). Dit zijn zelfstandige diensten van de rijksoverheid, met een relatief onafhankelijke status, met de opdracht analyses, monitoring en toekomstverkenningen op te stellen ten behoeve van het overheidsbeleid vanuit drie invalshoeken: de sociale, de economische invalshoek en die van de fysieke leefomgeving.
- B. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Sociaal-Economische Raad (SER) nemen een bijzondere plaats in in het Nederlandse kennis- en advieslandschap. De SER als tripartiet instituut heeft onder andere tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over belangrijke onderwerpen op sociaaleconomisch terrein, in overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties. De WRR heeft tot taak d.m.v. brede, domeinoverstijgende en interdisciplinaire analyses op basis van wetenschappelijk inzicht en analyse de regering te adviseren over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden.
- C. Rijkskennisinstellingen, zoals Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Kennisinstituut voor Mobiliteit (KIM), Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). In deze instellingen is veelal wetenschappelijke technische expertise (basiskennis) georganiseerd waar ministeries (snel) over moeten kunnen beschikken. Ze zijn veelal georganiseerd als agentschap en bedienen uitsluitend overheden. Voor een deel zijn deze organisaties ook te beschouwen als uitvoeringsorganisaties. Een aparte categorie hierbinnen zijn de intermediaire organisaties zoals NWO, ZonMw en SenterNovem. Dit zijn uitvoeringsorganisaties op het gebied van kennis; zij programmeren onderzoek en beoordelen en subsidiëren onderzoeksvoorstellen. Doordat zij functioneren als spinnen in het web van kennisinstellingen is in deze organisaties veel kennis samengebaldd, die benut kan worden door opdrachtgevende beleidsinstanties.
- D. Non-profit of not for profit kennisinstellingen met veelal de status van nationaal instituut (zoals TNO, NIVEL instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg, NICIS instituut voor grote stedenbeleid, RIKILT instituut voor Voedselveiligheid, Deltares instituut voor deltatechnologie, Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN)). Al deze instellingen hebben zowel een publieke functie, als ook een functie voor private partijen. De kennis die zij leveren is dus niet alleen dienstbaar aan de overheid (kennis voor beleid), maar ook aan afzonderlijke private organisaties (kennis voor het veld). Voor de publieke functie zijn ze veelal «preferred supplier» en hebben ze daarvoor een structurele financieringsrelatie met de overheid.
- E. Universiteiten. Universiteiten zijn semi-publiek gefinancierde instellingen, waarvan een deel gericht is op fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, voor een deel ook kennis-voor-beleid relevant is. Die kennis bereikt de overheid op ad hoc basis via individuele contacten of opdrachtonderzoek. Een deel van die kennis wordt aangeleverd via hoogleraren die participeren in adviescolleges en/of de Koninklijke Academie voor Wetenschappen (KNAW).
- F. Consultancybureaus/private bureaus voor opdrachtonderzoek

Een groot aantal private bureaus heeft zich gespecialiseerd in probleemanalyse, kennissynthese en effectieve presentaties. Dergelijke organisaties worden door de overheid op ad hoc basis ingeschakeld.