

‘Anorexia consulta’?

Rob Hoppe¹

*Afslanking adviesinfrastructuur Rijksdienst,
deel 2*

Rob Hoppe is politicoloog en als hoogleraar *Beleid en Kennis* verbonden aan de Faculteit voor Management en Bestuur van de Universiteit Twente. Hij is co-auteur van de leerboeken *Beleid en Politiek* en *Beleidsnota's die (door)werken*. Samen met Matthijs Hisschemöller, Bill Dunn en Jerry Ravetz publiceerde en redigeerde hij *Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis, Policy Studies Review Annual. Vol. 12* (2001). Ook was hij lid en voorzitter van de redactieraad van *Beleidswetenschap*. In zijn onderzoek richt hij zich vooral op de relatie tussen (wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke) kennis en beleid. De afgelopen jaren coördineerde hij, samen met

Willem Halffman, een interuniversitair en interdisciplinair door NWO gesponsord onderzoekproject, ‘Rethinking Political Judgment and Science-Based Expertise’.

Correspondentieadres:
Universiteit Twente
Faculteit Management en Bestuur
Vakgroep Science, Technology, Health and Policy Studies (STeHPS)
Prof. dr. R. Hoppe
Postbus 217
7500 AE Enschede
r.hoppe@utwente.nl

Samenvatting

Nederland heeft een goed ontwikkeld en uniek, want in de (grond)wet verankerd, adviesstelsel. Naast bijdragen aan probleemoplossing, hebben adviescolleges taken op het gebied van (middel)lange termijn koersbepaling, agendering van nieuwe vraagstukken, en het organiseren van tegenspraak en tegenwicht in de beleidsvoorbereiding van de Rijksoverheid. Tien jaar geleden vond in de zogenoemde ‘Woestijnwet’ een eerste drastische sanering en afslanking van dit adviesstelsel plaats. Het huidige kabinet heeft in het regeerakkoord ingezet op een tweede afslankingsronde. Door politieke centralisatie van de vraag naar adviezen en een verdere vermindering van het aantal en de diversiteit van adviescolleges krijgt dienstbaar, instrumenteel deskundigenadvies alle nadruk. Juist nu nieuwe, niet-gedomesticeerde problemen en uitdagingen zich aandienen, dreigt een serieuze uitholling van kritisch denken en georganiseerde tegenspraak in de wetenschappelijke beleidsadvisering. Lijdt het huidige kabinet aan ‘*anorexia consulta*’?

Aanleiding

Nederland heeft een sterk ontwikkeld, internationaal uniek, want in de (grond)wet verankerd advies-

stelsel. Naast bijdragen aan probleemoplossing, hebben adviescolleges taken op het gebied van (middel) lange termijn koersbepaling, agendering van nieuwe vraagstukken, en het organiseren van tegenspraak en tegenwicht in de beleidsvoorbereiding van de Rijksoverheid.

Ongeveer tien jaar geleden vond, met de Kaderwet Adviescolleges, ook wel bekend als ‘Woestijnwet’, een forse eerste sanering van het aantal adviesorganen voor de Rijksdienst plaats. Eén enkele regel in de financiële paragraaf van het Regeerakkoord van 7 februari 2007 kondigde aan dat op de kennis- en adviesfunctie tot 2011 structureel € 15 miljoen bezuinigd zal worden. Deze voortgezette afslankingskuur werd onderbouwd in een drietal pagina's van een rapport van het Overleg van Secretarissen-Generaal (SGO), getiteld, ‘De verkokering voorbij. Naar een slankere en effectievere Rijksoverheid’ (SGO 2007).

Daarin wordt een voortgezette afslanking van het adviesstelsel voorgesteld. Onder druk van kosteneffectiviteit en stroomlijning worden minder, maar sterk op politieke hoofdzaken toegesneden adviezen gevraagd. Die versmalde vraag zal zich richten op minder, maar tot sectoroverschrijding gedwongen

adviesorganen en planbureaus. De politieke centralisatie van de adviesvraag en een verdere vermindering van het aantal en de diversiteit van adviescolleges legt alle nadruk op dienstbaar deskundigenadvies. Er dreigt een serieuze uitholling van kritisch denken en georganiseerde tegenspraak in de wetenschappelijke beleidsadvisering. Lijdt het huidige kabinet aan 'anorexia consulta'?

Geschiedenis en context

De Nederlandse consensusdemocratie kenmerkt zich niet alleen door politieke accommodatie, het schikken en plooiën van tegenstellingen tot leefbare, hopelijk duurzame compromissen. Een beetje verrassend misschien, kenmerkt dit politieke model voor het pacificeren van aanvankelijk vooral levenbeschouwelijke en religieuze, later ook sociaal-economische en culturele tegenstellingen zich ook door een ruimhartige plaats voor wetenschappelijke kennisoverlevering en beleidsadvisering. Kennelijk was men zich al vroeg bewust van het nut van depolitiserende door hete politieke hangijzers een tijd lang af te koelen in de 'ijskast' van wetenschappelijke adviescommissies (Van de Berg en Molleman 1975). Ezrahi (1990) heeft bovendien aangetoond dat 'objectieve' wetenschap tot diep in de twintigste eeuw juist ook in democratieën het beeld ondersteunde van een 'overheid' als letterlijk boven de partijen staand, onpersoonlijk, politiek legitiem gezag.

De basis voor het huidige adviesstelsel gaat terug tot de Grondwet van 1922 (Den Hoed en Keizer 2007, 57). In 1983 bevestigde de nieuwe Grondwet in hoofdstuk 4 de bijzondere status van het adviesstelsel. In vergelijkbare Europese landen zijn adviesorganen sterk afhankelijk van wisselende politieke verhoudingen en stemmingen; soms zelfs van de luimen van de minister-president die ze in een penningstreek kan opheffen, of hun taken grondig kan inperken (of verruimen). Maar in ons land zijn de adviescolleges wettelijk verankerd. Formeel dienen de adviescolleges niet slechts de regering, maar ook het parlement.² Deze bedient zich overigens om praktische en politieke redenen weinig van het recht op rechtstreeks advies. Als hij zich al van dit recht bedient, doet hij dit meestal toch via de verantwoordelijke minister. De wet regelt de inrichting, samenstelling, bevoegdheden, en ook de openbaarmaking van adviezen voor parlement en publieke opinie. *Last but not least*, de wet

regelt de termijn waarbinnen de regering met een reactie op een advies naar buiten dient te treden.

Aanvankelijk groeide en bloeide het adviesstelsel zozeer dat in 1976 maar liefst 400 adviescolleges geteld werden. Na twintig jaar stilstand en delibereren over de toekomst kreeg een eerste sanering zijn beslag in de Raad-op-Maat-operatie en de Kaderwet Adviescolleges. Deze zou niet voor niets bekend worden als 'Woestijnwet', want het aantal adviescolleges werd drastisch teruggebracht tot twaalf algemene en tien meer gespecialiseerde advieslichamen. Daarnaast bleef er ruimte voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Gezondheidsraad (Gr).

Minstens zo belangrijk, de strategische, sectorale adviesraden kregen een andere samenstelling en taak. Voorheen was de samenstelling een gemengde, gebaseerd op belangenvertegenwoordiging en deskundigheid – soms verenigd in één persoon. Maar voortaan zouden de leden primair benoemd worden op grond van inhoudelijke, wetenschappelijke dan wel door praktijkervaring verkregen deskundigheid en onafhankelijkheid. Zo zou het primaat van de politiek, en de scheiding tussen beleid maken en adviseren, beter gewaarborgd zijn. Ook hoopte men zo de expertadvisering te kunnen richten op meer strategische, sectoroverstijgende kwesties op de middellange termijn. Versterking van deskundigheid en onafhankelijkheid als tegenwicht stond centraal.

Twee bepalingen uit de Kaderwet Adviescolleges beogen echter te waarborgen dat ondanks de afbakening tussen advies en beleid er toch ook voldoende aandacht blijft voor afstemming, samenspel en dialoog. Adviescollege en ministerie overleggen over een werkprogramma, waarin adviesbehoefte en -aanbod afgestemd kunnen worden, en ook afspraken gemaakt kunnen worden over de aard van het advies en de doorlooptijd van het adviesproces. Ook is er de verplichting van het kabinet om binnen drie maanden inhoudelijk te reageren.

Huidige voorstellen

In 2004 werd op Binnenlandse Zaken begonnen met een evaluatie van het vernieuwde adviesstelsel. Het SG-Overleg document 'De verkokering voorbij' is daarvan het voorlopige sluitstuk.³ Algemene gedach-

tegang van het SG-Overleg is dat de huidige maatschappelijke vraagstukken sterk veranderd zijn – denk aan vergrijzing, klimaatverandering, veiligheid, integratie. Dus zouden de departementale scheidslijnen, de 'verkokering' van het beleid, zeer dringend doorbroken moeten worden. Doorbreking van verkoking als reactie op nieuwe uitdagingen en (nog) niet getemde politieke problemen is het allesbepalende *mantra* van de SG's.

De oplossingsrichting wordt gezocht in de rijksoverheid als één reusachtige, maar flexibele matrixorganisatie. Bedenk enkele nieuwe, overkoepelende thema's die het politieke profiel van een kabinet scherp neerzetten; stel daar projectministers op aan; en geef die de middelen en bevoegdheden om uit de rest van het overheidsapparaat die organisatieonderdelen, budgettaire en personele middelen te plukken die nodig zijn om in die Grote Problematieken in (kennelijk) vier jaar regeringstijd Grote Stappen Voorwaarts te zetten. Kortom, men is het pragmatisch doormodderen beu; men wil helderheid, slagvaardigheid, bevoegenheid en een strak geregisseerde aanpak.

Waar een heus kernkabinet nog een paar bruggen te ver is, kan echter al wel het adviesstelsel vooruitlopend worden gestroomlijnd. Naar het oordeel van de SG's '(begint) de versnippering, verkoking en drukte vaak in (het advies)deel van het beleidsproces en heeft ook doorwerking naar de beleidsvorming ("overal op reageren"). Beter is systematischer veel meer kennis uit de uitvoeringpraktijk te halen voor de beleidsvorming.' Daarom ook pleiten ze voor een tempering van de adviesvraag en een aanzienlijke stroomlijning van de advisering. De kern van het voorstel vatten de SG's als volgt zelf samen (SGO 2007):

'Binnen deze (kennis- en advies)functie wordt veel geproduceerd, maar er kan veel meer worden samengewerkt en er kan vooral meer focus worden gevraagd op de hoofdzaken. Een betere communicatie tussen de top van de beleidskolom en de top van de kennis- en advieswereld is noodzakelijk. Eerste stappen zijn gezet via de zogeheten kenniskamers per ministerie/clusters van beleid, onder leiding van Algemene Zaken en de WRR (centrale kenniskamer; verzamelde adviesraadvoorzitters). De in afzonderlijke dienstonderdelen georganiseerde kennis- en strategiefuncties op de ministeries moeten kleiner kunnen. Voor de adviesraden stellen we voor

om de WRR en de SER centraal te stellen en daaromheen enkele strategische advieskernen te organiseren voor de Leefomgeving (vier raden nu), de Volksgezondheid, het Onderwijs en de Cultuur. Hef de rest op (...), maar laat de technische adviesraden bestaan. Maak wel ad hoc adviescommissies makkelijker mogelijk. De huidige planbureaus zijn ongelijksoortig qua omvang en werkveld, maar er is hier en daar overlap. Ook hier kan naar ons oordeel dus worden bespaard. Hier stellen we een reductie voor die – op termijn – leidt tot drie planbureaus voor people, planet & profit.'

Op deze voorstellen zal ik verderop ingaan. Maar eerst wil ik enkele bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek melden over de aard en werking van het kennis- en adviesstelsel. Immers, wie zoals de SG's meent dat de totstandkoming van beleid ook altijd mede moet worden gebaseerd op de laatste stand van wetenschappelijke inzichten, zal dat uitgangspunt ook moeten praktiseren bij de herinrichting van het stelsels van expertadvisering zelf.

Onderzoek

Naast eerder verricht bestuurskundig onderzoek (Putters e.a. 2004; Bekkers e.a. 2004) loopt er een vanuit de Universiteit Twente gecoördineerd interdisciplinair en interuniversitair onderzoeksproject naar de kennis- en adviesfunctie voor de Nederlandse (en enkele niet-Nederlandse) overheden, onder de noemer *Rethinking Political Judgment and Science-Based Expertise*. Er is onderzoek gedaan naar de manier waarop het CPB, de WRR, Alterra en het MNP/RIVM kennis toeleveren aan en adviezen maken voor departementen als Financiën, (toen nog) Binnenlandse Zaken (BZK), Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Ook is onderzoek gedaan naar hoe in Vlaanderen en Denemarken natuurbalansen tot stand komen; en hoe in Noorwegen en de Europese Unie onderzoek en advies over visserijbeleid tot stand komt. Hoewel dit onderzoek nog niet helemaal is afgerond, zijn delen ervan inmiddels gepubliceerd (Hoppe 2002; Hoppe en Huijs 2003; Hoppe 2003; Hoppe en Halffman 2004; Hoppe 2007; Halffman 2006) of via internet toegankelijk (www.bbt.utwente.nl/)

rethinking/). Daarom is het mogelijk om enkele hoofdbevindingen te presenteren, in samenhang met en tegen de achtergrond van het eerder verichte onderzoek.

De clichés voorbij

De eerste bevinding van al deze drie onderzoeken is dat de clichés over de verhouding tussen wetenschap en beleid niet kloppen. De politiek stelt het graag zo voor dat zij 'on top' aan de touwtjes trekt, terwijl de wetenschap braaf op afroep beschikbaar ('on tap') is. Wetenschappers blijven hun jongensdroom vertellen over hoe machtsvrije slimmeriken toch de machtigen de waarheid aanzeggen: 'speaking truth to power'. De media en het grote publiek slikken die zelfrechtvaardigingen van politici en wetenschappers natuurlijk niet voor zoete koek. Zij zijn vaak de cynische opvatting toegedaan dat wetenschappers zich laten inhuren voor de onderbouwing van het best betalende standpunt: zij leveren de ammunitie, of zijn de 'hired guns' voor al lang vastgelegde politieke standpunten of gevestigde bedrijfsbelangen (bijvoorbeeld van de farmaceutische sector, of de voedingsindustrie).

Geen van deze clichés houdt bij nader inzien stand. Het spel tussen opdrachtgevers en wetenschappelijke kennisleveranciers of adviseurs is vele malen ingewikkelder en gevarieerder. Kennis-, advies- en beleidsprocessen hebben de hebbelijkheid onderling moeilijk afgrensbaar te zijn. De overgangen zijn vloeiend, maar toch is er taakverdeling nodig. Maar die taakverdeling zelf is geen uitgemakte zaak. Het is een kwestie van *grenzenwerk*.

Grenzenwerk

Bijvoorbeeld: dat politiek zich alleen met waarden en belangen zou bemoeien, en de wetenschappers of adviseurs zich alleen bezighouden met feiten en (oorzakelijke) verbanden, is een mythe. De scheidslijn kan de ene keer zus, de andere keer zo lopen; of bij financieel-sociaal-economisch beleid heel anders dan bij duurzaamheidskwesties of medisch-ethische vraagstukken. Ook blijkt het onjuist om te denken dat de kennis eenzijdig wordt overgedragen van wetenschappers en adviseurs naar beleidsambtenaren, bewindspersonen en politici. In de formulering van kennis- of adviesvragen schuilt ook, omgekeerd, sturing van wetenschappelijk werk. Over onzekere elementen in beschikbare kennis wordt tussen wetenschappers en beleidsmakers heel wat afgesteggeld – over en weer.

Sommigen die dit soort processen bestuderen, komen daarom tot de conclusie dat het in kennis- of advieswerk voor beleid en in het beleidswerk dat gebruikmaakt van wetenschappelijke inzichten en adviezen eigenlijk om coproductie in een 'seamless web' gaat. Maar ook dat doet de werkelijkheid onrecht. Wat er feitelijk gebeurt, is dat partijen aan beide zijden van de grenslijn tussen wetenschap en beleid voortdurend met elkaar onderhandelen over hoe van geval tot geval de grens getrokken wordt. Dat kan betrekking hebben op de vormgeving van de adviesorganisatie ten opzichten van het departement in kwestie; op de formulering van de adviesvraag; op de wijze waarop een wetenschappelijk model wordt gebouwd en vooral gebruikt; over welke informatiebronnen wel of juist niet te gebruiken; over hoe met normatieve kwesties om te gaan, of met onzekerheden, of met kennisconflicten tussen wetenschapsvelden onderling, of tussen als wetenschappelijk gewaarmerkte en op gedegen praktijkervaring berustende kennis.

Men kan dat misschien nog het beste 'grenzenwerk' noemen (Halffman 2003; 70). Een oud WRR-lid en zeer ervaren wetenschappelijk adviseur stelde ooit eens dat de verhouding tussen wetenschap en beleid een 'living-apart-together'- of LAT-relatie is. Deels is men voortdurend bezig grenzen te trekken en te bewaken opdat de kwaliteit van het werk gegarandeerd kan worden. Beleidsmakers willen niet dat wetenschappers hun werk overnemen. Omgekeerd willen wetenschappers hun eigen domein bewaken tegen beleidsmakers, maar bijvoorbeeld ook journalisten. Anderdeels is men ook bezig om de activiteiten aan weerszijden van de grens te coördineren. Afbakenen en afstemmen zijn de twee zijden van dezelfde medaille. Afstand houden en tegelijk elkaar nabij blijven is het duurzame dilemma voor wetenschappelijke kenniswerkers en adviseurs in hun verhouding met beleidsmakers. Zij weten zich voor de kwaliteit van hun werk beiden afhankelijk van elkaar; maar moeten toch hun onafhankelijkheid ten opzichte van elkaar bewaren. Logisch dat grenzenwerk vol paradoxen en dilemma's zit; en dat de verhouding ook nooit op orde komt en dus voortdurend omstreden is en zal blijven.

Variatie in grenzenwerk

In de praktijk van het grenzenwerk tussen wetenschappers (in kennisinstituten), wetenschappelijk adviseurs (in strategische, technische of tijdelijke

adviescolleges) en departementale beleidsmakers komen sterk verschillende typen van grenzenwerk voor. Het *Rethinking*-onderzoek ziet er zeven (Hoppe 2007):

- de *rationele plooiër-en-schikker*, die het proces van politieke compromisvorming op dienstbare wijze voorziet van deugdelijke argumenten uit wetenschap ('sound science') en professionele praktijk ('best practice');
- de *kennismakelaar*, die ondanks de welbekende intellectuele gebreken van politiek en bureaucratie en de onvermijdelijke kloof tussen beleid en wetenschap soms kans ziet gunstige voorwaarden voor instrumenteel beleidsadvies te scheppen;
- de *beleidsstrateeg*, die op hoofdlijnen van middellange- en langetermijnbeleid een denktank voor de overheid wil zijn, en de belangrijkste veronderstellingen achter lopend beleid kritisch onder de loep neemt door het te toetsen aan de nieuwste stand van de wetenschap;
- de *beleidsanalist*, die met inachtneming van regels en verhoudingen in stabiele beleidnetwerken rond voornamelijk financieel-economische vraagstukken, beleidsmakers en belanghebbende partijen voorziet van 'evidence-based' informatie en modellen uit beschikbare en bruikbare kennisbronnen;
- de *beleidsadviseur*, die de 'prins' adviseert (of: uit de wind houdt) over het draagvlak en de uitvoerbaarheid van beleidsvoorstellen en daarbij gebruikmaakt van de best beschikbare kennis over 'wat wel/niet werkt';
- de *'postnormalist'*, die de overtuiging is toegedaan dat vooral duurzaamheidsvraagstukken zo zeer behept zijn met onzekerheden en conflictueuze belangentegenstellingen, dat gewone wetenschap als 'puzzelen' niet toereikend is; hij wenst nieuwe rollen en regels voor de verhoudingen tussen wetenschap en beleid; pleit voor een zo open mogelijke dialoog over een zo volledig mogelijke afweging van onzekerheden van voor- en nadelen van beleidsvoorstellen tussen wetenschappers, bedrijfsleven, andere belanghebbende partijen en beleidsmakers. Het zijn opvattingen die veel lijken op de door Funtowicz en Ravetz (1992) bepleite 'post-normal science' en daarbij horende vormen van 'extended peer review';
- de *proceduralist*, die kwalitatief hoogwaardig grenzenwerk ziet als een volgens duidelijke procescriteria verlopend 'goed' debat over alle normatieve

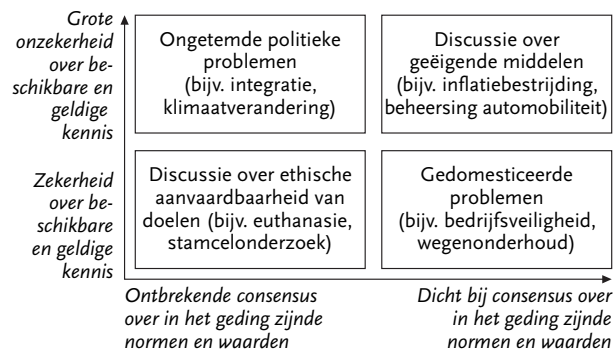
en onzekerheidskwesties in beleidsvoorstellen tussen goed toegeruste, gelijkwaardige en robuuste partijen, waaronder eventueel zelfs 'dissidenten'.

Problemen en advies in soorten en maten

De veelsoortigheid in adviseurs als typische grenzenwerkers is er niet voor niets. Zij verschillen omdat ze zich nu eenmaal met verschillende soorten problemen bezighouden. Dat reikt verder dan het in politiek en bestuur algemeen erkende idee dat er nu eenmaal verschillende beleidsterreinen zijn. Neen, per beleidsterrein kunnen problemen ook heel sterk verschillen in hun opbouw, of structuur.

Puur logisch bezien, is elk probleem een kloof tussen een norm of standaard, en een bestaande of toekomstige situatie. Om zo'n kloof te dichten, of het probleem 'op te lossen', zijn in de politiek, waar het immers om collectieve problemen en collectieve oplossingen gaat, twee dingen nodig. Er moet consensus ontstaan over waarden en normen; maar problemen kunnen verschillen in de mate waarin dat daadwerkelijk zo is. Vervolgens dient er voldoende en geloofwaardige of zekere kennis beschikbaar te zijn over wat te doen om de kloof te dichten. Ook hier kunnen problemen verschillen in de mate waarin dat het geval is.

In schema gezet krijgt men dan vier soorten van problemen of probleemttypen (Hoppe, 1989; en meer recent WRR 2006):



Figuur 1. Vier soorten beleidsproblemen

Nu worden er gewoonlijk verschillende soorten adviescolleges onderscheiden. Zo onderscheidt het SG-Overleg zelf tussen technisch-specialistische, strategische, en ad hoc of tijdelijke adviesorganen. Deze soorten adviesorganen blijken *grosso modo* te passen bij de soorten problemen die zij gewoonlijk behandelen.

In de eerste plaats zijn er de *technisch-specialistische adviesorganen* en kennisinstituten die instrumentele en direct gebruiksklare adviezen aan beleidsmakers verstrekken over merendeels gedomesticeerde problemen. Beleidsmakers hebben een voorkeur voor direct gebruiksklare adviezen. Maar dat soort adviezen past dus vooral bij gedomesticeerde vraagstukken. Onder politiek toezicht, en soms gebonden aan duidelijke termijnen, is hier sprake van een vorm van technocratie-op-uitnodiging, of gemandateerd technocratisch bestuur. De politiek kan gedomesticeerde vraagstukken 'parkeeren' of gemakkelijk uitbesteden aan op afstand geplaatste, politiek onafhankelijke organen.

Daarnaast bestaan er duidelijk *gespecialiseerde, maar bredere adviesorganen en kennisinstituten* – denk aan bijvoorbeeld het CPB en de SER, maar ook het WODC en de Gezondheidsraad – die zich vooral bezighouden met onderzoek en advies over geschikte, effectieve en efficiënte middelen voor doelen waarover meestal een brede en redelijke mate van consensus bestaat. Ook zij leveren vaak direct gebruiksklaar advies voor beleidsmakers. In Nederland is die brede consensus vaak bij regeerakkoord vastgesteld en vastgelegd. Dat betekent ook dat direct gebruiksklaar beleidsadvies gedurende het grotere deel van een vierjarige regeerperiode welkom is; met name in de latere drie jaren, wanneer een kabinet ook eventuele losse eindjes aan elkaar heeft geknoopt.

Kijken we nu even terug naar de typen van grenzenwerkers. Het blijkt dan dat we veel *beleidsanalisten, kennismakelaars en beleidsadviseurs* aantreffen in de rechterkant van de probleemtypologie – dus adviseurs en onderzoekers die op de grens tussen wetenschap en beleid of politiek werken aan gedomesticeerde problemen of problemen van advies en onderzoek naar geëigende middelen, of op het grensvlak van die twee soorten.

Bezien we nu de *strategische adviesorganen* – met de WRR als duidelijkste voorbeeld – dan zijn dit de instituten die zich vooral bezighouden met de voorsnog ongetemde politieke vraagstukken en politieke kwesties met een belangrijke, mogelijk verdeeldheid zaaïende, ethische lading. Hun adviezen hebben meestal geen direct gebruiksklaar karakter. Zij voeden beleidsmakers meer met toekomstvisies, scenario's, argumentaties over de hoofdlijnen van beleid die een beleidsveld voor langere termijn op een bepaalde koers leggen. Of zij werken aan het

vormen van beleidsdiscours ('policy speak') waarin voor- en tegenstanders van ethisch omstreden kwesties zich toch kunnen vinden; en waaruit mogelijk nieuwe, desnoods tijdelijke oplossingen voor zulke lastige kwesties ontstaan.

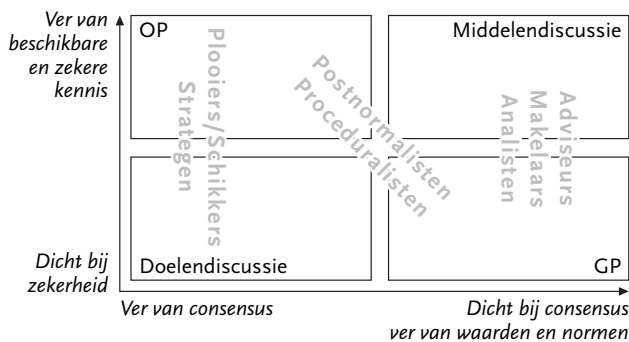
Hier bevinden zich uit de aard der zaak naar verhouding meer *rationele plooiers-en-schikkers* en *strategen*. Strategische beleidsadviezen voor de middellange tot lange termijn hebben, in vergelijking tot de instrumentele adviezen voor de korte termijn, een kleinere en moeilijker te bepalen 'window of opportunity'. Goede *timing* van het advieswerk is hier meer nodig, maar tegelijk veel lastiger. Vlak voor, tijdens en gedurende het eerste jaar na een kabinetwisseling lijken het meest geschikt voor strategische adviezen. Maar soms zullen strategische adviezen door de ontwikkelingen worden ingehaald. Het laatste WRR-rapport van 2001 over integratiebeleid probeerde het immigratie- en integratiebeleid te plaatsen in het kader van transnationale politieke trends en economische globalisering. Kort na 9/11 gepresenteerd maakte het rapport geen schijn van kans meer in een politiek klimaat dat zich reflexmatig bekeerde tot een vorm van nationalistisch assimilationisme.

Een bijzonder categorie vormen de *postnormalisten* en de *proceduralisten*. Zij bewegen zich noodgedwongen op het grensvlak tussen de ongetemde en gedomesticeerde problemen – de rechter- en linkerkant van de probleemtypologie. Bijvoorbeeld, een grenzenwerker in dienst van het Rathenau Instituut wordt geacht het parlement, maar indirect ook departementen en andere maatschappelijke actoren, op de hoogte te houden van nieuwe technologische ontwikkelingen én hun mogelijke sociale, juridische en ethische gevolgen. Zo'n grenzenwerker moet dus, letterlijk bijna, kunnen 'springen' tussen de technocratische en specialistische cultuur van (bijna) gedomesticeerde problemen naar de cultuur van politiek en maatschappelijk debat over ongetemde problemen. En van tijd tot tijd zullen grenzenwerkers bij bijvoorbeeld de Gezondheidsraad te maken krijgen met medisch-technische vraagstukken die tegelijk grote ethische kwesties oproepen, en dus leiden tot advies dat een rol gaat spelen in debatten over ethisch aanvaardbare, gepaste doelen van medisch-technische innovatie.

Ten slotte zijn er nog de *ad hoc of tijdelijke adviescommissies*. Naar dit soort commissies is nog zeer weinig tot geen onderzoek verricht. Vooruitlopend

op wat er verderop over gezegd zal worden, kan hier alvast worden opgemerkt dat het vooral politieke commissies zijn. Zij geven regering en regeringspartijen de mogelijkheid om moeilijke kwesties die niet of moeizaam onder te brengen vallen in de onderwerpen van het regeerakkoord en mogelijk de coalitieverhoudingen onder spanning zetten, onder te brengen in ad hoc commissies. De verwachting is dan dat het zal gaan over problemen in de linkerkant van de typologie, dus om ongetemde politieke vraagstukken, of vraagstukken die vooral ethische discussie over gepaste doelen opwerpen. Men zou verwachten dat, voor zover hier een beroep wordt gedaan op adviseurs van wetenschappelijke huize, dat voornamelijk de *rationele plooiers-en-schikkers*, *beleidsstrategen* of *postnormalisten* zijn. Proceduralisten komen minder in aanmerking omdat ad hoc commissies vaak juist in beslotenheid werken alvorens hun advies aan de buitenwereld te presenteren. Terwijl proceduralisten juist voorstanders zijn van open, frank en vrij debat met alle betrokkenen.

Als we nu de terugkoppeling maken van typen grenzenwerker naar probleemttypen, ziet dat er in schema ongeveer zo uit (Hoppe 2007):



Figuur 2. Soorten problemen en grenzenwerk

Stroomlijning: dienstbare adviezen of kritische bevraging?

De belangrijkste les uit de probleemttypologie voor de inrichting van een adviesinfrastructuur voor overheidsbeleid is dat die bestand of robuust moet zijn tegen alle typen beleidsproblemen. Dat geldt eens te meer als men de Rijksdienst zelf vooral beoogt af te slanken in zijn kennis- en beleidsfuncties; en omwille van de resultaatgerichtheid de beleidsuitvoering maximaal wil ontzien. Dit betekent immers dat die

Rijksdienst zelf zich zal toeleggen op taakvelden waarvan de achterliggende problemen al zijn gestructureerd en neergeslagen in bestaande organisatiestructuren. In deze lijn past ook het ongemoeid laten van de technisch-specialistische adviesorganen. In de probleemttypologie gaat het dus om de linkerkant van het schema. Wil men dan toch nieuwe problemen en uitdagingen creatief het hoofd bieden, dan zal men vooral moeten investeren in capaciteit in de rechterhelft van het probleemschema – de nog niet gedomesticeerde problemen, en vraagstukken met een sterk normatieve lading die kunnen zorgen voor ernstige politieke verdeeldheid. De vraag is dan of dit bereikt wordt met het huidige voorstel. Ik wend me daarom nu weer tot het voorstel van de SG's; en kies daaruit een zestal centrale bestanddelen. Deze bespreek ik tegen de achtergrond van de bovengenoemde onderzoeksbevindingen en ervaringen, en de lessen uit de probleemttypologie.

Advies als oorzaak van bestuurlijke 'drukte'

Het SG-Overleg ziet in het adviesproces het begin en de oorzaak van de versnippering, verkokering en bestuurlijke drukte, de noodzaak om 'overall op (te) reageren': 'Een vast geïnstitutionaliseerd stramien voor advisering is niet altijd nodig en genereert soms zijn eigen drukte.'⁴

Dit overziet natuurlijk dat adviesorganen eerder het patroon van departementale scheidlijnen opgelegd hebben gekregen dan dat zij er de oorzaak van zouden zijn. Als adviesorganen inderdaad een belangrijke oorzaak van bestuursdrukte zouden zijn, is dat een enorm compliment! Het zou immers betekenen dat die adviezen een ongekende doorwerking in politiek en beleid zouden hebben. Maar expliciet daarop gericht onderzoek (Bekkers e.a. 2004; Putters e.a. 2004) is terughoudend op dat punt. Er bestaan ernstige methodische problemen met het 'meten' van doorwerking van advies. Eén daarvan is dat doorwerking tijd vergt en men dus een lange periode moet onderzoeken; en een andere dat doorwerking op veel verschillende manieren op verschillende plekken kan blijken. Eerder onderzoek heeft daarom geen grote mate van doorwerking van adviezen in de zin van opvolging en uitvoering aangetoond. En hoewel instrumenteel advies welkom is, klagen politici en beleidsambtenaren juist heel wat af over geringe doorwerking van adviezen. Dat neemt overigens niet weg dat veel adviezen heel

goed gelezen worden en bijdragen aan de kwaliteit van het politiek-maatschappelijk debat.

Maar ook los daarvan is het onwaarschijnlijk dat de adviesorganen zelf veel bestuurlijke drukte scheppen. Die wordt veeleer veroorzaakt door bestuurders (op verschillende departementen, bestuurslagen, en de EU) voor elkaar. Paradoxaalwijs zijn het juist de meer integrale adviezen die de kans vergroten op interdepartementale conflicten bij de opstelling van kabinetsreacties op uitgebrachte adviezen. Tegen die achtergrond doet ook het verwijt van verkokering richting adviesorganen gekunsteld aan. Bestuurlijke drukte wordt natuurlijk wel veroorzaakt door de hypes in de nieuwsindustrie, door de gevestigde belangenorganisaties, de informele lobbies, en de vragen waarmee Kamerleden departementen bestoken. Maar zoals wel vaker, beleidsmakers pakken aan wat zij aan kunnen pakken, ongeacht of dat veel 'veroorzakingswaarde' vertegenwoordigt. Adviesraden kun je afknijpen; Kamervragen, de mediahypes, en de bedrijfslobbies niet...

'Taakstellingen'

Het SG-beraad meent dat meer uitgewerkte taakstellingen voor adviesorganen kunnen helpen om de bestuursdrukke en de verkokering te verhelpen: 'Een taakstelling kan de versnippering en ook de soms ongevraagde uitbundigheid van producten terugdringen.'

Als dit al zo is, dienen de departementen toch allereerst de hand in eigen boezem te steken. Het is al jaren goed gebruik dat de adviesorganen in jaarlijks overleg met hun primaire opdrachtgever, vaak een departement, werkplannen voor de komende jaren opstellen en indien gewenst bijstellen. Kennelijk houden de departementen dit zelf niet goed in de hand. Tenzij men moet aannemen dat adviescolleges overdadig gebruikmaken van hun recht op ongevraagd advies. Iets dat niet blijkt uit eerder onderzoek (Putters e.a. 2004, 63, 66-67). Wat wel uit dat eerdere onderzoek blijkt, is dat departementen vaak geen goede opdrachtgevers zijn. Zij worden zozeer door korte termijn politieke kwesties beheerst, dat het onderhouden van de eigen strategische en kennisbasis erbij inschiet. Vaak weten zij geen zinnige strategische vragen te bedenken; en als ze dat al kunnen, is het vaak aan het adviescollege om zo'n vraag aan te scherpen tot een bewerkbaar onderzoek. Overigens is dat niet zo vreemd. In de

internationale beleidswetenschappelijke literatuur wordt al decennia lang vastgesteld dat een derde tot de helft van de tijd voor kwalitatief goed beleidsonderzoek en -advies welbesteed is in het in samenspraak met opdrachtgever of cliënt ontdekken en scherp krijgen van de werkelijke aard van het probleem. Er is dus weinig reden om te verwachten dat dit in de toekomst heel anders zal gaan.

Wat uit eerder onderzoek wel haarscherp naar voren komt, is dat overleg over taakstellingen niet altijd soelaas biedt. Ook uit het Twentse onderzoek blijkt dat de adviseurs en experts als grenzenwerkers een uitgesproken voorkeur hebben voor intensief, maar weinig formeel vooroverleg, waarin toegewerkt kan worden naar wederzijds begrip en vertrouwen tussen beleidsmakers en adviseurs. Vaak zal dit wederzijdse begrip en vertrouwen gestalte krijgen in zogenoemde discourscoalities. In ieder geval is denken en spreken in termen van 'taakstellingen' en 'werkprocedures' en 'deadlines' eenzijdig – en vaak contra-productief.

Meer kennis uit uitvoeringspraktijk halen

Het SG-Overleg ziet praktijkkennis als vervanging van wetenschappelijk gebaseerd advies: 'Beter is systematischer veel meer kennis uit de uitvoeringspraktijk te halen voor de beleidsvorming.'

Dat beleidsvoorbereiding zich vaak niets gelegen laat liggen aan ervaring en kennis van de implementatie is onomstreden. Veel bestuurskundig advies van de laatste decennia(!) betrof dan ook de constatering dat het uit elkaar halen van voorbereiding en uitvoering van beleid onverstandig is; en ging in op manieren waarop men die beide toch weer op elkaar kan betrekken. Maar dat praktijkkennis uit de uitvoering een substituut zou kunnen zijn voor advieswerk is een boude stelling. Uit het Twentse onderzoek blijkt ondubbelzinnig dat adviseurs en experts als grenzenwerkers zelf van oordeel zijn dat praktijkkennis in de beleidsbepaling evenveel gewicht toekomt als wetenschappelijke kennis. Het zijn andere soorten kennis, die soms conflicteren, maar elkaar meestal aanvullen (Hoppe 2007).

Het SG-Overleg lijkt met deze aanbeveling ook terug te komen op de voorkeur voor benoeming in adviesraden louter op grond van bewezen deskundigheid, die geldt sinds de Woestijnwet van 1996. Met de introductie van de 'deskundigenraden' werd de verbinding met allerlei belangengroeperingen in

feite doorgeknijpt. SER-voorzitter Rinnooy-Kan vroeg zich destijds al af wat de regering daarmee beoogde: was 'belangeloos' advies dan van meer gewicht dan 'belang-rijk' advies? Natuurlijk zijn departementale beleidsmakers geïnteresseerd in de vraag of bij de totstandkoming van adviezen ook voldoende overleg is gevoerd met relevante belanghebbende partijen met goede kennis van wat er 'op de werkvloer' van het beleid gebeurt. Alleen zo kunnen zij de uitvoerbaarheid en het draagvlak voor adviezen redelijkerwijs inschatten. En als ze dat niet kunnen, belemmert dat weer de doorwerking van adviezen...

Het op elkaar betrekken van op uitgebreide ervaring bouwende kennis van 'good/best practices' door belanghebbenden en andere ervaringsdeskundigen en wetenschappelijk gecertificeerde kennis is dus wenselijk. Dat is dan ook bij uitstek het soort 'extended peer review' waarop de zogenoemde 'postnormalisten' zich beroepen in hun opvattingen over goed grenzenwerk! Maar het is zonder meer een aantasting van behoorlijk grenzenwerk als kennis en advies vanuit de uitvoeringspraktijk alleen rechtstreeks naar de kringen van beleidsvoorbereiders en -bepalers mag vloeien; en niet meer ook als gedeelde conclusie uit een wederzijdse toetsing van wetenschappelijke en praktijkkennis aan elkaar. En dan spreken we nog niet over de verarming voor het wetenschappelijke werk die hiervan het gevolg kan zijn.

Kennis- en strategiefuncties op ministeries kunnen kleiner

De SG's stellen: '... (d)je in afzonderlijke dienstonderdelen georganiseerde kennis- en strategiefuncties op ministeries moeten kleiner kunnen.' Het is een feit dat de vele reorganisaties, personeelsafvloeiingen en -wisselingen de kennis- en strategiefuncties op departementen geen goed hebben gedaan. Het institutionele geheugen van de rijkdienst zit op dit punt dus vaak meer bij de (staven van de) adviesorganen dan in de departementen (Putter e.a. 2004, 65). Maar dit zou een tijdelijk probleem kunnen zijn wanneer een jongere generatie ambtenaren wat langer zit en de oudere garde qua ervaring begint te evenaren. Overigens bestaat hier de dreiging dat het rouleren tussen departementen voor gewone ambtenaren zal worden doorgetrokken naar rouleren tussen adviesorganen voor hun ambtelijke staven. Men hoeft geen tegenstander van

interdisciplinariteit te zijn om te menen dat een ambtenaar die gepokt en gemazeld is in de staf van de Gezondheidsraad niet een-twee-drie zonder vernietiging van intellectueel kapitaal transfereerbaar is naar andere adviesorganen.

Het gaat overigens niet louter om institutioneel geheugenverlies door personeelwisselingen. Anders wordt het als we ook constateren dat departementen organisatorisch met de kennis- en strategiefunctie geen raad wisten. Vele departementen hebben deze functies heel anders, soms binnen korte tijd wisselend binnen het departement, ingevuld. Het was niet duidelijk of de functies centraal of decentraal ingevuld moesten worden; en wel of niet konden worden uitbesteed (Hoppe en Halffman 2004). Dat laatste is overigens in toenemende mate gebeurd. In navolging van het bedrijfsleven meende men in het denkkader van het *New Public Management* dat ook overheidsdiensten zich alleen met 'kerntaken' mochten bezighouden. En dus werd de kennis- en strategiefunctie al gauw gezien als een afgeleide taak die zich leende voor 'outsourcing'. Vandaar onder andere de aanzienlijke groei van commercieel onderzoek en advies in de publieke sector. Grenzenwerkers zelf tonen zich overigens geen principiële tegenstanders van uitbesteding zolang het gaat om kortlopend, instrumenteel advies aan commerciële onderzoeksbureaus en consultants (Hoppe 2007).

Er is dus alle aanleiding om goed na te denken over hernieuwde vormgeving van de kennis- en adviesfuncties op departementen. Maar waarom dan op voorhand gesteld dat dit een afslanking betekent? Uit het Twentse onderzoek komt naar voren dat, met uitzondering van de beleidsanalisten en beleidsadviseurs in de financieel-economische beleidssectoren, alle grenzenwerkers zich grote zorgen maken over de absorptiecapaciteit voor goed wetenschappelijk advies binnen de rijkdienst. Er zijn onvoldoende mensen die de waarde of onwaarde van expertadvies behoorlijk kunnen beoordelen (Hoppe 2007). Dit betreft zowel het oordeel over de wetenschappelijke deugdelijkheid, als – wat erger is – het oordeel over de bruikbaarheid van kennis voor beleid. Eén geïnterviewde grenzenwerker, zelf werkzaam als kennismakelaar op een departement, waarschuwde ertegen dat velen de kennis- en adviesfunctie tegenwoordig zien als een goede 'cut and paste job' met behulp

van het internet. Het zou in toenemende mate gaan ontbreken aan besef van welke kennis voor goede beleidsonderbouwing nodig is. Beleidsambtenaren weten niet meer wat zij niet weten; en kunnen wetenschappers bijgevolg niet meer vragen daar onderzoek naar te entameren!

Wanneer dit juist zou zijn, betekent het dat de remedie die de SG's voorstellen maar beperkt kan werken. Zij menen dat jaarlijks direct overleg tussen een departementale top en wetenschappers, in zogenoemde departementale 'kenniskamers', een institutioneel mechanisme is om de kloof tussen expertadvies en beleidsmakers te dichten. Maar als er geen of te weinig sprake zou zijn van aan elkaar gewaagde discussiepartners, heeft zo'n opzet slechts beperkte waarde.

Daarbij komt dat er nog weinig bekend is over de vormgeving van die zogenoemde 'kenniskamers'. Er wordt gedacht aan regelmatig overleg tussen beleidsmakers, expertadviseurs en wetenschappers uit de kennisinstellingen, wie weet de universiteiten zelf. De idee circuleert dat men à la de Gezondheidsraad met behulp van een goed gevulde 'kaartenbak' een bij de aard van het advies passende verzameling van 'juist gekozen' experts zou kunnen mobiliseren. Dit zou flexibeler zijn dan adviescommissies met een voor ettelijke jaren vastgelegde samenstelling. Nu is het 'kaartenbak'-model van de Gezondheidsraad niet zonder meer toepasbaar op andere terreinen. Er doemen ook allerlei praktische vragen op over wie de 'kaartenbak' mag vullen; en wie bij een zus-of-zo geformuleerde adviesaanvraag de bijpassende expertadviseurs uit die bak kan halen. In elk geval zullen de transactiekosten van grenzenwerk tussen beleidsmakers en expertadviseurs er niet door afnemen. In het slechtste geval ontstaat rechtstreeks politieke druk op de selectie van sommige, en uitsluiting van andere experts.

Minder adviescolleges, centralisatie rond WRR en concentratie op hoofdbeleidsgebieden

Het SG-Overleg stelt niet alleen een afslanking van de kennis- en adviesfunctie binnen de overheid voor. Even belangrijk, zo niet belangrijker, is het voorstel voor een omvangrijke en ingrijpende verdere afslanking van het stelsel van adviesraden en grote kennisinstellingen zelf. Waar met uitzondering van beleidsadviseurs en -analisten uit de financieel-economische wereld alle experts bezorgd zijn over de absorptiecapaciteit van de overheid voor het herkennen en erkennen van goed advies, menen de SG's

dit probleem op te moeten lossen door vermindering en versmalling van de adviesstroom zelf:

'Binnen deze (kennis- en advies)functie wordt veel geproduceerd, maar er kan veel meer worden samengewerkt en er kan vooral meer focus worden gevraagd op de hoofdzaken. Een betere communicatie tussen de top van de beleidskolom en de top van de kennis- en advieswereld is noodzakelijk. Eerste stappen zijn gezet via de zogeheten kenniskamers per ministerie/clusters van beleid, onder leiding van Algemene Zaken en de WRR (centrale kenniskamer; verzamelde adviesraadvoorzitters) (...)

Voor de adviesraden stellen we voor om de WRR en de SER centraal te stellen en daaromheen enkele strategische advieskernen te organiseren voor de Leefomgeving (vier raden nu), de Volksgezondheid, het Onderwijs en de Cultuur. Hef de rest op (ROB, AER, AGS, AWT, AIV, RMO, RVZ, RWI), maar laat de technische adviesraden bestaan (...)

De huidige planbureaus zijn ongelijksoortig qua omvang en werkveld, maar er is hier en daar overlap. Ook hier kan naar ons oordeel dus worden bespaard. Hier stellen we een reductie voor die – op termijn – leidt tot drie planbureaus voor people, planet & profit.'

Dit is het voorstel waarin de politieke centralisatie van de adviesvragen het duidelijkst naar voren komt. Niet alleen in het stelsel van adviesraden, zelfs in de planbureaus moet gesneden worden. Waarschijnlijk zal het Ruimtelijke Planbureau, als jongste loot aan de stam, sneuvelen en worden samengevoegd met het Milieu- en Natuur Planbureau. De kern van het voorstel is dat de adviesorganen niet meer via een counterpart-departement met de rijksdienst verbonden zullen zijn. Voortaan zijn ze gekoppeld aan de hele rijksdienst, door tussenkomst van de WRR-plus-Algemene Zaken als centrale 'spelverdelers'.

Hiermee openen de SG's in feite twee oude discussies. De eerste discussie is de al dertig jaar geleden in de Commissie Vonhoff gestarte maar nooit beslechte discussie over hoofdbeleidsgebieden. Opvallend in het SG-voorstel is dat het als hoofdgebieden wel leefomgeving, volksgezondheid, onderwijs en cultuur noemt, maar de door Vonhoff ook onderscheiden gebieden van bestuurlijke-en-juridi-

sche aangelegenheden en Europese-en-internationale zaken niet noemt. Worden die ondergebracht bij de WRR? Of gaan ze – zie verderop – naar de ad hoc commissies? De tweede discussie die heropend wordt is de zin en mogelijkheid van een centrale, coördinerende rol voor de WRR ten opzichte van alle andere adviesorganen en belangrijkste kennisinstituten. Begin jaren zeventig is dit, onder meer door het parlement, afgewezen als een te grote bedreiging van de democratie door een technocratisch gedrocht. De SG's bepleiten dus een destijds uit angst voor technocratie afgewezen constructie, maar voeren er nu juist overbelasting en politieke motieven voor aan!

Ook vanuit de wetenschap zelf zijn toen argumenten tegen deze constructie aangevoerd. Argumenten die de huidige WRR zonder twijfel zal delen (WRR 2006). Bij gedomesticerde problemen, en bij problemen waarbij veel doelconsensus bestaat en de publieke en politieke discussie zich toespitst op de kosteneffectiviteit, efficiëntie en neveneffecten van middelen, is efficiëncyvergroting een te rechtvaardigen motief. Maar juist vanwege het onvoorspelbare en ontembare karakter van vele hardnekkige politieke problemen is een zekere mate van redundantie, een grote mate van pluralisme en een experimentele aanpak nodig om zulke problemen beheersbaar te maken en te houden. *'The Troubled Attempt to Change and Understand Society'* (Lindblom 1990) is in die visie juist gebaat bij garantie van tegenspraak en verscheidenheid in perspectieven.

Het naast elkaar bestaan van concurrerende beleids perspectieven is een voorwaarde voor een adviesstelsel dat zijn rol als *countervailing power*, als uitdager van dominerende beleidsparadigma's, waar wil kunnen maken. Op zich is het juist dat een overmaat aan beleidsconcurrentie en kennisconcurrentie de strategische functie lastiger maakt, en daarmee de doorwerking van adviezen (Bekkers e.a. 2004). Infrastructuur behoort tot het beleidsveld van Verkeer en Waterstaat, maar ook tot dat van VROM; en dus kunnen er elkaar deels tegensprekende adviezen van de desbetreffende adviesorganen komen. Maar kennisconcurrentie is de basis voor gezonde wetenschap en de intellectuele tegenhanger van gezond politiek pluralisme en politieke democratie. Het wordt daarom bijzonder interessant om te zien of het parlement de SG's zal volgen in het oordeel dat de mate van beleids- en kennisconcurrentie in het bestaande adviesstelsel te ver is doorgeschoten.

Meer ad hoc commissies gewenst

Een laatste intrigerend onderdeel van het SG-voorstel is om ad hoc commissies weer gemakkelijker mogelijk te maken. Hier is sprake van een regelrechte *volte face* in het regeringsstandpunt dat tot voor kort juist terughoudendheid bepleitte (Brief aan de Tweede Kamer, d.d. 12 mei 2006, ondertekend door toenmalige ministers van Onderwijs, Van der Hoeven, en Binnenlandse Zaken, Pechtold). Waarom vormen *ad hoc* commissies eigenlijk een punt van aandacht? Waarom willen kabinet en ministers naast de reguliere, vaste adviescolleges kunnen beschikken over de mogelijkheid om van tijd tot tijd *ad hoc* adviescommissies in te stellen? En waarom besteden onze volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer er zo weinig aandacht aan? Terwijl de wet op de adviescolleges hun de mogelijkheid geeft een minister te bevragen over nut, noodzaak, opdracht en eindrapportage van zo'n commissie?

Het voorstel wordt door de SG's niet verder toegelicht. Maar het is duidelijk dat het past in de strategie van politieke centralisatie van de adviesvraag en controle op het adviesproces. In zekere zin bieden de ad hoc commissies ruimte voor het behandelen van zaken die men minder goed kwijt kan in of liever behandeld ziet buiten het normale adviesstelsel. Het is als het ware het 'overloopgebied' voor normale op expertise gebaseerde, en in de Kaderwet Adviescolleges geregelde beleidsadvisering. Eén reden is ongetwijfeld de toch al *overvolle agenda* van de Tweede Kamer. De kritiek luidt weliswaar dat de ad hoc commissies een politieke schaduwmacht vormen die zich onttrekt aan openbaar debat in het parlement. Maar vooral voor de grote partijen – CDA, VVD, PvdA – die meestal vertegenwoordigd zijn in die commissies, biedt het de mogelijkheid om met elkaar te overleggen over allerlei belangrijke kwesties waarvoor niettemin geen tijd is op de reguliere agenda.

Een tweede, en misschien belangrijker reden is dat de ad hoc commissies een noodzakelijk arrangement vormen in het *coalitiemonisme* dat kabinet en ondersteunende politieke partijen aan elkaar kluistert. Allerlei kwesties waarin het regeerakkoord niet voorziet of door gewijzigde omstandigheden niet kon voorzien, en die de verhoudingen tussen coalitiegenoten onder spanning kunnen zetten, kunnen hier besproken worden. Zo kunnen ze opgelost worden zonder dat er politieke 'brokken' van komen. Hetzelfde geldt wanneer de politiek het noodzakelijk

vindt om gewichtige adviezen van bijvoorbeeld de SER 'uit de corporatistische groef' te halen. Dat is altijd politiek gevaarlijk; maar de politieke explosiviteit kan worden bezworen via ad hoc commissies.

Een derde motief is wellicht dat de grote politieke partijen geen oud en ervaren *politiek kapitaal* willen vernietigen. De ad hoc commissies worden veelal bemenst met politici die hun sporen in Den Haag of elders in de politiek of het openbaar bestuur al hebben verdiend. Denk aan Louk Hermans (VVD), Eelco Brinkman (CDA), Arie van der Zwan en Wim Meijer (PvdA) of Jan Terlouw (D'66). Juist van zulke mensen verwacht men de ervaring en beradenheid om politiek gevoelige zaken verstandig te regelen. Zij zouden bij uitstek geschikt zijn in het bemiddelen tussen deskundigen die veelal niet weten hoe zij hun waardevolle kennis politiek moeten verpakken, en politici en bestuurders die zich te vaak opstellen als de ongeduldige klanten in een supermarkt voor kennisproducten waarin je naar believen kunt 'shoppen'.

Conclusie

De SG's hebben gelijk in hun opvatting dat de problemen waarvoor de overheid zich gesteld ziet, aan grote veranderingen onderhevig zijn. Zij hebben ook gelijk als ze stellen dat een deel van de inflexibiliteit en inertie waarmee de overheid daarop reageert, ligt aan vastgeroeste, in hun termen, 'verkokerde' en 'versnipperde' verhoudingen tussen departementen. De meeste organisaties zijn nu eenmaal antwoorden op de problemen van gisteren. Overheidsorganisaties vormen daarop geen uitzondering. Maar het doorbreken van oude verhoudingen heeft enkel zin als er nieuwe probleemdefinities en beleidskaders opduiken die nieuwe organisatievormen suggereren. Het sleutelen aan institutionele en organisatorische structuren zonder werkelijk nieuwe inzich-

ten, cognitieve kaders of perspectieven, miskent de samenhang tussen vorm en inhoud van beleid.

Problemen veranderen inderdaad. In kennisamenlevingen en economieën die tegelijk risicosamenlevingen zijn, neemt het aantal ontembare problemen met politieke lading in aantal en urgentie toe. Verandering is noodzakelijk. Politiek moet daarin ook het voortouw nemen. Zolang politieke partijen zelf blijven steken in de vertrouwde oude scheidslijnen – links-rechts, kapitaal-arbeid, religieus-seculier, nationalistisch-kosmopolitisch – die zij om electorale redenen niet durven los te laten, is de speelruimte voor verandering in bestuur en beleid maar beperkt. En dus ook voor advisering gebaseerd op wetenschappelijke expertise. Juist in zo'n tamelijk precaire situatie is het versterken van politieke centralisatie en controle op wetenschappelijke beleidadvisering geen overtuigend idee. Ontembare problemen moet men te lijf met vernieuwende ideeën. Niet met betere aansturing van adviescolleges vanuit een dichtgetimmerd regeerakkoord. Want daar komen de voorstellen van de SG's, op de keper beschouwd, politiek en praktisch op neer. Er is dan weliswaar meer politieke consensus op een bepaald gebied; en men kan het adviesstelsel beter inrichten op instrumentele adviezen ter oplossing van gedomesticeerde problemen en problemen van effectieve en efficiënte middelvinding.

Maar wat men dan verwaarloost, zijn precies de typen problemen die met grote dringendheid op ons afkomen: de ontembare problemen waaromheen grote cognitieve en normatieve onzekerheid hangt, en de vraagstukken die zwaar ethisch beladen zijn. Dat soort problemen temt men niet met een dienstbaarder adviesstelsel. Juist daarvoor heeft men als lerende overheid een adviesstelsel nodig dat in staat is tot verrassende, uitdagende, ook de politiek tegensprekende adviezen.

Noten

1 Ik dank Arno Korsten, Willem Halfman en Arco Timmermans voor hun opmerkingen en suggesties bij eerdere versies. Uiteraard zijn onjuistheden en onvolkomenheden volledig voor mijn rekening.

2 Dat het parlement ook opdrachtgever voor adviesraden kan zijn, bewijst de discussie over de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). Deze werd opgeheven door het vorige kabinet, maar dit besluit werd door de Tweede Kamer in zijn vorige en huidige samenstelling vrijwel kamerbreed verworpen.

3 Inmiddels ligt er sinds Prinsjesdag 2007 een wat milder getoonzette tweede versie van vijf pagina's, namelijk in de Nota Vernieuwing Rijksdienst, pp. 13-18. De strekking is evenwel identiek, net als de bezuinigingsvoorstellen.

4 Alle citaten zijn terug te vinden op pp. 11-13 van het rapport van het SG-Overleg, 'De verkokering voorbij – naar een slankere en effectievere rijksoverheid', januari 2007, in te zien via bijvoorbeeld de website van het ministerie van Bestuurlijke Hervorming en Koninkrijkszaken.

Literatuur

- Bekkers, V.J.J.M., H.J.M. Fenger, V.M.F. Homburg en K. Putters, 2004, *Doorwerking van strategische beleidsadviesring*, Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Berg, J.Th.J. van der, en H.A.A. Molleman, 1975, *Crisis in de Nederlandse politiek*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Ezrahi, Y., 1990, *The Descent of Icarus: Science and the Transformation of Contemporary Democracy*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Funtowicz, S.O. en J.R. Ravetz, 1992, 'Three Types of Risk Assessment and the Emergence of Post-Normal Science'. In: S. Krimsky en D. Golding (red.), *Social Theories of Risk*, Westport CT: Greenwood, 251-273.
- Halffman, W., 2003, *Boundaries of Regulatory Science: Ecotoxicology and Aquatic Hazards of Chemical in the US, England, and the Netherlands, 1970-1995*, Boechout: Albatros.
- Halffman, W., 2006, *States of Nature: Nature and Fish Stock Reports for Policy*. Den Haag: Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO), Advies A.07e.
- Hoed, P. den en A. Keizer (red.), 2007, *Op steenworp afstand: WRR 35 jaar*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Hoppe, R., 1989, *Het beleidsprobleem geproblematiseerd: over beleid ontwerpen en probleemvorming*, Muiderberg: Coutinho (inaugurele rede UvA).
- Hoppe, R., 2002, *Van flipperkast naar grensverkeer: Veranderende visies op de relatie tussen wetenschap en beleid*, AWT Achtergrondstudie nr. 25.
- Hoppe, R., 2003, 'Werken op de grens van wetenschap en beleid: naar een typologie van grensarrangementen'. *Beleidswetenschap*, 17: 144-170.
- Hoppe, R. en S. Huijs, 2003, *Werken op de grens tussen wetenschap en beleid: paradoxen en dilemma's*, Den Haag: RMNO.
- Hoppe, R. en W. Halffman, 2004, 'Wetenschappelijke beleidsadviesring in Nederland: trends en ontwikkelingen'. *Beleidswetenschap*, 18: 31-61.
- Hoppe, R., 2007, 'Scientific Expertise and the Policy Process: Boundary Workers' Perspectives', paper for Interpretive Policy Analysis Conference, Vrije Universiteit Amsterdam, 31 May – 2 June.
- Lindblom, Ch.E., 1990, *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven/Londen: Yale University Press.
- Putters, K. e.a., 2004, *Spelen met doorwerking: Over de werking en doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlands openbaar bestuur*, Universiteit van Tilburg/Berenschot.
- SGO, 2007, *De verkokering voorbij... - naar een slankere en effectievere Rijksoverheid*, Den Haag: SGO.
- WRR, 2006, *Lerende Overheid: Een Pleidooi voor Probleemgerichte Politiek*, Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press/WRR.