

Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering

Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering

Auteurs

Prof. dr Victor Bekkers, Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr Menno Fenger, Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr Vincent Homburg, Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr Kim Putters, Universiteit van Tilburg

ISBN 90 5170 80 92

(C) 2004, Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze opgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande toestemming van de auteurs.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	1
1 Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding van het onderzoek.....	3
1.2 Probleemstelling.....	5
1.3 Theoretische oriëntatie en zienswijze.....	7
1.4 Opzet, werkwijze en methodologie.....	8
1.4.1 Theoretische verkenning.....	8
1.4.2 Empirisch onderzoek.....	8
1.4.3 Ontwikkeling meta-evaluatiesystematiek.....	8
1.5 Structuur van deze rapportage.....	9
2 Variëteit in doorwerkingspatronen.....	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Achtergrond van onderzoek naar ‘doorwerking’.....	11
2.3 Visie op beleid en beleidsprocessen.....	12
2.3.1 Rationele modellen.....	12
2.3.2 Politieke modellen.....	13
2.4 Modellen van doorwerking.....	14
2.4.1 ‘Push’-model.....	15
2.4.2 Demand pull model.....	15
2.4.3 Het verspreidingsmodel.....	16
2.4.4 Het interactiemodel.....	17
2.4.5 Het enlightenment model.....	18
2.4.6 Het politiek-argumentatieve model.....	18
2.5 Welke vormen advisering zijn er te onderscheiden?.....	18
2.6 Domeinen en doelgroepen.....	19
2.7 Reflectie en besluit.....	20
3 Het waarden van ‘effecten’ van advisering.....	23
3.1 Inleiding.....	23
3.2 Het concept doorwerking.....	23
3.3 Domeinen van doorwerking en adviesprofielen.....	27
3.3.1 Domeinen van doorwerking.....	27
3.3.2 Adviesprofielen van Adviesraden.....	30
3.4 Evaluatie van effecten: de eerste bouwsteen.....	31

3.5	Afsluiting.....	36
4	Het waarden van het proces en organisatie van advisering.....	37
4.1	Inleiding.....	37
4.2	Kritieke succesfactoren in het adviesproces.....	38
4.2.1	Kenmerken van het advies.....	38
4.2.2	Behoeften van de ontvangers.....	41
4.2.3	Organisatie van de Adviesraden.....	43
4.2.4	Interactie tussen Adviesraad en doelgroep(en).....	45
4.2.5	Presentatie en ‘nazorg’ van het advies.....	47
4.2.6	Institutionele kenmerken van het beleidsveld.....	49
4.3	Evaluatie van het adviesproces: de tweede bouwsteen.....	51
4.4	Streven naar maximale doorwerking: dilemma’s.....	53
4.5	Afsluiting.....	54
5	Conclusie: Bouwstenen voor een evaluatiesystematiek.....	57
5.1	Inleiding.....	57
5.2	Recapitulatie probleemstelling.....	58
5.3	Bouwstenen voor een evaluatiesystematiek.....	60
5.3.1	De eerste bouwsteen: effect-evaluatie.....	60
5.3.2	De tweede bouwsteen: organisatie- en procesevaluatie.....	66
5.3.3	De derde bouwsteen: systemen van kwaliteitszorg.....	69
5.4	Reflectie.....	71
5.4.1	Meta-evaluatiesystematiek: keuzen uit een toolbox.....	71
5.4.2	Adviesraden en kennisinfrastructuur.....	71
	Literatuur.....	74
	Bijlage: participanten expertmeetings en respondenten interviews.....	78

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In Nederland bestaat een lange traditie van beleidsadvisering. De basis voor het huidige stelsel gaat terug tot 1922 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001). Sindsdien is het systeem van beleidsadvisering geëvolueerd tot een stelsel dat in 1976 zou bestaan uit 402 verschillende adviescolleges, die zich overigens naast beleidsadvisering ook deels bezighielden met beleidsuitvoering en bestuurlijk beheer (Hoppe & Halffman, 2004).

Sinds 1976 is een duidelijke verandering van inzicht waar te nemen. Deze verandering blijkt uit rapportages van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1976 en 1977), de Commissie Vonhoff (in 1981), de externe commissie Van der Ploeg (in 1987) en de commissie De Jong. De rapportage van de laatstgenoemde commissie heeft uiteindelijk zijn beslag gekregen in de ‘Raad op Maat’-operatie. De veranderingen die zich in deze periode hebben voltrokken, zijn te kenschetsen met twee dominante ontwikkelingen.

Ten eerste is een drastische inperking van het aantal adviescolleges doorgevoerd. Er bleven twaalf algemene, vaste Adviesraden over en werden er tien specialistische adviescolleges ingesteld¹. Daarnaast bleef er ruimte over voor drie anderssoortige vaste adviescolleges: de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Gezondheidsraad.

Ten tweede worden sinds de ‘Raad op Maat’-operatie leden van Adviesraden op andere titel benoemd. Daar waar voorheen leden namens een maatschappelijke groepering zitting hadden in een Adviesraad, worden thans leden primair benoemd op basis van deskundigheid en (bij voorkeur) generalistische expertise. De gedachte hierbij is dat leden zich vanuit sectoroverstijgend perspectief en *algemene* belangenbehartiging bezighouden met beleidsondersteuning op (middel)lange termijn.

¹ Overigens bleef, ook in het nieuwe adviesstelsel, de mogelijkheid bestaan om ad-hoc adviescommissies in te stellen.

De centrale taak van de Adviesraden is de advisering van de regering over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk. Deze taak roept vragen op over de relatie van Adviesraden tot maatschappij, beleid en politiek, en met name ook over de profilering van Adviesraden en de zogenaamde doorwerking van adviezen.

Cruciaal in de discussies rondom de positie en profilering van Adviesraden is de vraag naar de toegevoegde waarde van adviezen, of in andere woorden, wat de bijdrage is van adviezen van Adviesraden, welke doorwerking ze kennen, en hoe ze worden gebruikt in maatschappelijke, beleidsmatige en/of politieke discussies. Deze vraag wordt ook opgeworpen in het programma 'Andere Overheid' en medio 2004 wordt in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek uitgevoerd naar de doorwerking van adviezen van Adviesraden en tijdelijke adviescommissies. De vraag naar doorwerking van adviezen is niet gemakkelijk te beantwoorden. Dit hangt samen met de positie en profilering van Adviesraden, en daarmee ook met een grote variëteit aan doelgroepen en mogelijke vormen van gebruik van adviezen. In de rapportage 'Staat van Advies' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001) wordt de notie van doorwerking beperkt tot een oordeel over bruikbaarheid van adviezen op ministeries: "Maximale effectiviteit van een advies wordt bereikt als er sprake is van doorwerking in de besluitvorming en het beleid" (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001: 65). De rapportage maakt overigens wel een onderscheid tussen 'harde' en 'zachte' doorwerking (waarbij 'zachte' doorwerking betrekking heeft op het op gang brengen van maatschappelijke discussie) maar vult dit nauwelijks verder in. Overigens worden in de rapportage vier factoren benoemd die de zichtbaarheid van doorwerking vertroebelen:

- doorwerking is bijna per definitie lastig vast te stellen;
- ministeries hebben dikwijls moeite om met kritiek op beleid om te gaan en de bereidheid om kritische adviezen (zichtbaar) over te nemen is daarom niet altijd even groot;
- de timing van adviesaanvraag of adviesrapportage is niet altijd gelukkig; en
- doorwerking is vaak afhankelijk van de positie, statuus en reputatie van een voorzitter, en van persoonlijke verhoudingen

tussen bijvoorbeeld een voorzitter van een Adviesraad en bewindslieden.

De literatuur die beschikbaar is over de doorwerking van adviezen, steekt schril af bij de enorme hoeveelheid literatuur die beschikbaar is over het gebruik van wetenschappelijke kennis in beleidsprocessen. Hoewel er een verschil is tussen wetenschappelijke kennis en strategische advisering, kan de literatuur over kennisgebruik in beleidsprocessen wel dienen als inspiratie voor de ontwikkeling van een evaluatief kader voor de doorwerking van strategische beleidsadviezen. Een van de inzichten uit de literatuur over kennisgebruik is dat het moeilijk is om doorwerking:

1. te conceptualiseren, dat wil zeggen vast te stellen welke vormen bij welke doelgroepen van doorwerking zijn te onderkennen; en
2. te operationaliseren, dat wil zeggen daadwerkelijk meetbare grootheden te ontwerpen recht doen aan de verscheidenheid van typen en vormen van doorwerking, en aan meer geavanceerde doorwerkingspatronen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988).

Het inzichtelijk maken van de notie van doorwerking is, juist door de complexiteit van het begrip, cruciaal om het feitelijk functioneren van Adviesraden op adequate wijze te kunnen beoordelen. Dit onderzoek gaat in op de vraag wat doorwerking in de context van Adviesraden is, en hoe het kan worden vastgesteld, en hoopt daarmee een bijdrage te kunnen leveren aan de discussie over de inrichting en organisatie van het adviesstelsel in Nederland.

1.2 Probleemstelling

Het bovenstaande leidt tot de volgende probleemstelling.

De **doelstelling** van het onderzoek is het verwerven van inzicht in een aantal relevante factoren die van invloed zijn op de doorwerking van de beleidsadvisering door Adviesraden. Hierbij wordt nadrukkelijk de zienswijze gehanteerd (en in volgende hoofdstukken nader uitgewerkt) dat de doorwerking niet noodzakelijkerwijs beperkt hoeft te zijn tot het kabinet of het parlement, maar zich ook kan voordoen bij *of via* sectorale organisaties, het maatschappelijk debat, of via wetenschappelijke of professionele beroepsgroepen (Bal, Bijker, & Hendriks, 2002; Hoppe &

Huijs, 2003; Shulba & Cousins, 1997; Webber, 1991-1992; Weiss & Bucuvalis, 1980; de Wit, 2003).

Op grond van inzicht in deze uiteenlopende doorwerkingseffecten en -patronen worden vervolgens aanbevelingen gedaan voor de wijze waarop de doorwerking van de beleidsadvisering zichtbaar kan worden gemaakt en kan worden geëvalueerd. Een aantal bouwstenen voor het ontwikkelen van een meta-evaluatiesystematiek wordt daartoe aangedragen. Dit leidt tot de volgende, driedelige, **vraagstelling**:

Wat is doorwerking?

De effecten die optreden ten gevolge van de door Adviesraden uitgebrachte adviezen zijn gevarieerd. De in de adviezen verwoorde inzichten en aanbevelingen reiken verder dan de departementale beleidsontwikkeling. Er zijn verschillende soorten van effecten voor verschillende soorten van groepen in de omgeving van een Adviesraad (de eerder, naar ons oordeel onterecht 'zacht' benoemde doorwerking). Bovendien vult elke Raad de notie van doorwerking in vanuit zijn eigen taakopvatting en adviesprofiel. Daarom is het zinvol om eerst het begrip doorwerking te problematiseren en de verschillende patronen en doelgroepen van doorwerking te inventariseren.

Wanneer is er sprake er sprake van succesvolle doorwerking en welke factoren zijn hierop van invloed c.q. welke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven?

Deze vraag is gericht op het in kaart brengen van relevante theoretische en empirische inzichten op grond van waarvan een conceptueel model kan worden opgesteld dat inzicht geeft in relevante factoren die bepalen of, en zoja in welke mate er sprake is van doorwerking. Ook dient aandacht te worden besteed aan de vraag welke criteria van invloed zijn op de mate waarin er sprake van succesvolle doorwerking. Overigens is het daarbij belangrijk om niet alleen te kijken naar de doorwerking van adviesprodukten, maar ook naar het proces. De organisatie van het proces dat tot doel heeft een bepaald advies te produceren, alsmede de organisatie van de 'nazorg' nadat een advies is uitgebracht, kan van invloed zijn op de mate waarin de in het advies verwoorde kennis zich verspreidt.

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de ontwikkeling van een meta-evaluatiesystematiek ten behoeve van het zichtbaar maken ('meten') van de verschillende soorten van doorwerkingseffecten?

Het sterk gevarieerde karakter van de doorwerkingseffecten van de door de Adviesraden uitgebracht adviezen heeft naar verwachting ook gevolgen voor de wijze waarop deze effecten transparant kunnen worden gemaakt.

1.3 Theoretische oriëntatie en zienswijze

De vraag naar de mate en wijze van doorwerking van adviezen in beleid is niet alleen relevant voor Nederlandse adviesraden: sinds de tweede helft van de vorige eeuw zijn er in diverse westerse landen stelsels voor wetenschappelijke beleidsadvisering geïnitieerd (Hoppe, 2003). Toch is niet veel bekend over de rol van deze adviesinstellingen in beleid (Hoppe, 2002). Wel is sinds de jaren zestig van de vorige eeuw veel onderzoek gedaan in diverse landen naar de doorwerking van wetenschappelijke kennis en onderzoek in beleid. Dit kan als inspiratiebron dienen voor de ontwikkeling van een evaluatief kader voor de doorwerking van strategische beleidsadvisering. De inspiratiebron voor veel studies naar doorwerking was de verwondering over de ogenschijnlijke miskenning door beleidsmakers van kennis en advisering, die door kennisproducenten (adviescolleges, of meer in het algemeen beleidsgerichte kennisinstututen) juist zeer beleidsrelevant werd geacht. In 1973 pleitte Havelock als eerste voor een 'science of knowledge utilization' (Leeuw, 1991). Later werd ook de noodzaak van een 'sociologie voor kennistoepassing' bepleit (Weiss & Bucuvalis, 1980). Maar ook de bestuurskunde heeft bijgedragen aan het verklaren van doorwerking van kennis in beleid (Hoppe & Halfman, 2004; Hoppe & Huijs, 2003; Jenkins-Smith & Sabatier, 1994; Paardekooper, 2003; Sabatier & Jenkins-Smith, 1988; Stone, 1996; van Peursen, 1985; Weiss & Bucuvalas, 1980; Wildavsky, 1979). Het zijn met name deze disciplines (respectievelijk wijsbegeerte van techniek en samenleving en de bestuurskunde) die de voedingsbodem vormen van de zienswijze op doorwerking die in deze studie wordt gehanteerd. De wijze waarop beide disciplines bijdragen aan kennis over doorwerking en doorwerkingspatronen, wordt verder uiteengezet in hoofdstuk twee.

1.4 Opzet, werkwijze en methodologie

Ten behoeve van het beantwoorden van de onderzoeksvragen, en het ontwerpen van bouwstenen voor een meta-evaluatiesystematiek is in dit onderzoek een aantal stappen doorlopen. Ze worden hieronder kort toegelicht.

1.4.1 Theoretische verkenning

Ten eerste is een conceptuele en theoretische verkenning uitgevoerd. Belangrijke bronnen hierbij waren uiteraard de literatuur op het gebied van doorwerking (zowel met betrekking tot adviezen van beleidsgerichte kennisinstituten in het algemeen, als Adviesraden in het bijzonder), de evaluaties van Adviesraden met betrekking tot de eerste Raadsperiode na de ‘Raad op Maat’ operatie, en de werkprogramma’s en andere werkdocumenten van Adviesraden.

1.4.2 Empirisch onderzoek

Daarnaast is ook empirisch onderzoek verricht. Hiertoe zijn vijftien interviews met betrokken stakeholders gehouden (zie voor een overzicht van respondenten de bijlage van deze rapportage).

Daarnaast zijn twee verkennende expertmeetings georganiseerd, en is de fase van empirisch onderzoek afgesloten met een toetsende expertmeeting. De verkennende expertmeetings (twee stuks; gehouden op 16 maart 2004) waren gericht op een eerste toetsing van de resultaten van de theoretische verkenning en het in beeld brengen van doorwerkingspatronen. De toetsende expertmeeting (gehouden op 21 april 2004) was gericht op het toetsen en verfijnen van de resultaten, en het bediscussieren van de meta-evaluatiesystematiek.

1.4.3 Ontwikkeling meta-evaluatiesystematiek

Op basis van de conceptuele en theoretische verkenning van doorwerking en doorwerkingspatronen in verschillende vormen van interactie, en de verkenning en toetsing van doorwerking bij stakeholders en experts én analyse van de uitgevoerde evaluaties van Adviesraden en de reacties daarop van departementen en politici, een model voor meta-evaluatie van doorwerking opgesteld.

1.5 Structuur van deze rapportage

De structuur van deze rapportage is als volgt. In het tweede hoofdstuk zal het conceptuele raamwerk van deze rapportage worden toegelicht en zal worden ingegaan op verschillende vormen van interactie tussen beleidsadvisering, beleidsontwikkeling en –uitvoering, politiek en maatschappelijk debat. Hieruit volgt een aantal belangrijke aangrijpingspunten voor het doordenken van de notie van ‘doorwerking’.

Het derde hoofdstuk zal ingaan op de notie van doorwerking zèlf, in termen van domeinen van doorwerking (welke doelgroepen van wetenschappelijke beleidsadvisering kunnen worden geïdentificeerd?), uitingsvormen van kennisgebruik in deze domeinen, en operationalisering van verschillende vormen of patronen van doorwerking in deze verschillende domeinen.

In hoofdstuk vier zal nader worden ingegaan op verklaringen van doorwerking, waarbij met name zal worden ingegaan op het management van het proces van beleidsadvisering. Centraal hierbij staan het identificeren van ‘stuurbare’ variabelen en het procesmanagement van beleidsadvisering. Een en ander mondt uit in een meta-evaluatiesystematiek die in hoofdstuk vijf zal worden gepresenteerd.

2 Variëteit in doorwerkingspatronen

2.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste inzichten uit onderzoek naar ‘doorwerking’ geïnventariseerd. Hierbij zal enerzijds worden voortgebouwd op de evaluaties die door of in opdracht van Adviesraden zijn uitgevoerd. Anderzijds wordt voortgebouwd op de inzichten die zijn voortgekomen uit studies naar het gebruik van wetenschappelijke kennis in beleidsprocessen. Zoals reeds in hoofdstuk één is gesteld, zit er uiteraard een verschil tussen het gebruik van (toegepast) wetenschappelijke kennis en strategische beleidsadvisering. Toch kan de literatuur over toegepast-wetenschappelijk kennisgebruik tot op zekere hoogte dienen als inspiratiebron voor de ontwikkeling van een evaluatief kader voor de doorwerking van strategische beleidsadviezen, en daarom wordt in dit onderzoek ook geput uit deze literatuur. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.2 zal een korte toelichting worden gegeven op de achtergronden van bestaande studies naar doorwerking van beleidsgerichte kennis in beleidsprocessen. Vervolgens zal het begrip ‘doorwerking’ vanuit meerdere optieken worden geproblematiseerd. In paragraaf 2.3 zullen verschillende visies op beleid en beleidsprocessen worden uiteengezet, waarmee de context waarin beleidsgerichte kennis al dan niet doorwerkt, wordt geanalyseerd. Paragraaf 2.4 gaat vervolgens in op verschillende patronen en modellen van doorwerking, waarin vooral nadruk wordt gelegd op de aard van de kennis die wordt geproduceerd door Adviesraden. Dit leidt tot het identificeren van verschillende vormen van adviezen (paragraaf 2.5) en verschillende doelgroepen of domeinen van kennis productie (paragraaf 2.6). Deze elementen vormen tesamen de conceptuele basis van dit onderzoek naar doorwerking, die verder wordt geoperationaliseerd in het volgende hoofdstuk.

2.2 *Achtergrond van onderzoek naar ‘doorwerking’*

Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is er veel onderzoek gedaan naar de doorwerking van kennis, onderzoek en adviezen. Deze wetenschapsgebieden hebben thans duizenden publicaties opgeleverd en

inmiddels is het fenomeen ‘doorwerking’ uitgebreid beschreven en verkend. Toch kan ook worden geconcludeerd dat er verrassend weinig consensus bestaat over zaken als wat exact onder doorwerking kan worden verstaan en welke factoren van invloed zijn op doorwerking (Lester & Wilds, 1990; Oh & Rich, 1996; Rich, 1997; Sabatier & Jenkins-Smith, 1988; Shulba & Cousins, 1997; de Wit, 2003). Onderzoekers naar doorwerking worden ook niet altijd gehinderd door een gebrek aan een definitie van ‘doorwerking’: “[f]or the most part, ‘use’ is understood to mean ‘consideration’ and has been measured by interview questions asking ‘would you find this type of research helpful?’ or ‘have you considered this type of information when making a decision?’ The exact process of use has been given different interpretations and little effort has been made to compare approaches to measuring knowledge use in the same sample of policy makers” (Webber, 1991-1992: 5-6). Doorwerking wordt in de literatuur ook wel beschouwd als een fenomeen dat “ambiguous, amorphous, incremental, and meandering” (Webber, 1991-1992: 15) is.

2.3 Visie op beleid en beleidsprocessen

De voorbereiding, bepaling en uitvoering van beleid kan met verschillende benaderingen worden bestudeerd. Elke benadering brengt verschillende consequenties voor ‘doorwerking’ met zich mee. De bestuurskunde als wetenschapsgebied heeft zich met name gericht op de variëteit in beleid, beleidsprocessen en beleidsperspectieven om de mate en wijze van doorwerking van kennis te kunnen verklaren. Hieruit is een aantal ideaaltypische modellen afgeleid. In het algemeen kan een onderscheid worden gemaakt tussen een rationele en een politieke opvatting van beleid.

2.3.1 Rationele modellen

Rationele modellen worden gekenmerkt door een logische samenhangende en geordende reeks beleidsprocessen (Stone, 2001). In een rationele opvatting van beleid verlopen beleidsprocessen grofweg volgtijdelijk en lineair: op een maatschappelijk probleem wordt door het openbaar bestuur in eerste instantie gereageerd met een aantal alternatieve beleidsmaatregelen, waarbij uiteindelijk het beleidsalternatief wordt gekozen met de optimale kosten-batenverhouding (waarbij alle sociale,

politieke en economische kosten en baten in beschouwing worden genomen).

Kennisproductie en -gebruik in dit model heeft betrekking op het in kaart brengen van oorzaak-gevolg relaties (causale modellen), doel-middel relaties (finale modellen), en, in het algemeen, op het identificeren en wegen van beleidsalternatieven (Stone, 2001). Advisering heeft in een rationeel model een aureool van objectiviteit en waardevrijheid, en kan daardoor behulpzaam zijn bij politieke besluitvorming zonder dat het er een onderdeel van uitmaakt. De veronderstelling is dat kennis over beleidsalternatieven, mits die beschikbaar is, vrijwel automatisch wordt gebruikt (National Center for the Dissemination of Disability Research, 1996: 2).

Een voordeel van deze benadering is de helderheid van de formulering ervan. Er is ook een duidelijke plaats voor kennis in het beleidsproces: als basismateriaal voor het identificeren van beleidsalternatieven en het rationeel en objectief vaststellen van de consequenties van elk alternatief. Een nadeel is dat in de beleidspraktijk de fasering niet altijd verloopt zoals het model veronderstelt, en met name ook kennis over beleidsalternatieven en consequenties niet volgtijdelijk wordt geproduceerd en benut: “[i]nstead of a strictly linear sequence, in which knowledge is first produced and then utilized, the evidence suggests that knowledge utilization is a continuous process, starting when research starts” (Yin & Gwaltney, 1981: 570).

2.3.2 Politieke modellen

Politieke modellen stammen af van pluralistische benaderingen in de bestuurskunde. In dergelijke arena-achtige benaderingen is beleid een antwoord op maatschappelijke conflicten, onderhandelingen tussen verschillende maatschappelijke groeperingen, en ontstaat beleid vaak uit onderhandelingsprocessen tussen dergelijke groeperingen, die elk specifieke belangen trachten te behartigen (Grindle & Thomas, 1991). Hierbij zijn de grenzen tussen politiek, bestuur en maatschappij veel meer fluïde dan in het rationele model. In een politieke benadering van beleid wordt benadrukt dat kennis en informatie in de vorm van adviezen wordt gebruikt in een beleidsarena. Verschillende actoren trachten hierbij, uitgaande van specifieke belangen, adviezen zodanig te gebruiken in onderhandelingen, dat hun eigen machtspositie wordt versterkt. Adviezen

worden hiermee onderdeel van politieke strijd, en staan er niet 'boven', zoals min of meer wordt verondersteld in een rationeel model.

Een belangrijke bijdrage aan politieke modellen van beleid wordt geleverd door Kingdon met zijn stromenmodel (Kingdon, 1984). In dit model wordt bestudeerd hoe agendavorming plaatsvindt en hoe beleidsproblemen worden gekoppeld aan beleidsalternatieven. In het stromenmodel wordt gesteld dat het ontwerp van oplossingen (beleidsalternatieven) helemaal niet hoeft te volgen op de erkenning van een probleem: in de wereld van beleid bewegen problemen, oplossingen en politiek gedrag zich als het ware losstaand en worden deze soms, bij wijze van toeval (of als zich een 'window of opportunity' voordoet), met elkaar verbonden. Een oplossing voor een probleem dat in de vorm van een adviesrapportage wordt aangeboden kan bijvoorbeeld pas jaren na publicatie van de rapportage worden erkend en herkend en worden gekoppeld aan een probleem, of kan worden gekoppeld aan een ander probleem dan waar het een antwoord op wilde zijn.

In een stromenmodel is doorwerking relatief onvoorspelbaar. Dit betekent niet dat doorwerking niet 'gemanaged' kan worden: doorwerking vereist een goed politiek gevoel (een 'politieke antenne') voor 'windows of opportunity' en, eenvoudig gezegd, voor het taktisch koppelen van problemen en oplossingen (in de vorm van kennisproducten en adviesrapportages) op het moment dat de tijd er rijp voor is.

2.4 Modellen van doorwerking

Er bestaan niet alleen verschillende perspectieven op beleidsprocessen als de voedingsbodem van beleidsgerichte kennis, maar er zijn ook verschillende modellen te identificeren die een uitspraak doen over (1) de relatie tussen Adviesraden en ontvangers van adviezen, en (2) de aard en kenmerken van de adviezen. In deze paragraaf zal een aantal van deze modellen worden nagelopen. Tevens geven we aan in welke mate deze modellen tot bruikbare inzichten leiden voor de ontwikkeling van een evaluatiekader voor de doorwerking van onderzoeken van de Adviesraden (Hutjes, 1991; Landry, Amara, & Lamari, 2001).

2.4.1 'Push'-model

Een 'conventioneel' perspectief (Hutjes, 1991) ziet advisering en beleid als gescheiden werelden. Advisering kan ten dienste staan van beleid, maar kennisinstituten en adviseurs initiëren "(...) an individual analysis of society and then hopes that government will be confronted with his (...) publications, indicating why a given social development follows a given direction and the long-term social effects this will generate" (van Hoesel, 1987). Dit model bouwt met name voort op een rationele opvatting van beleid.

In dit model, ook wel (science) push model (of classic/purist/knowledge-driven model, (Hanney, Gonzalez-Blok, Buxton, & Kogan, 2003)) genoemd, wordt de kwaliteit van de nieuwe ideeën als belangrijkste determinant voor de toepassing van adviezen en kennis gezien. De onderzoekers of adviseurs zijn de bron van kennis, en de gebruikers zijn simpelweg ontvangers van de resultaten van het onderzoek of van het adviestraject. In dit model is doorwerking dus een lineair proces, het beschikbaar komen van een advies leidt tot gebruik ervan in de besluitvorming, mits het advies aan bepaalde kwaliteitskenmerken voldoet. In de eerste plaats is de **inhoud** van het advies van belang. Kenmerken die een rol blijken te spelen voor de doorwerking zijn onder meer complexiteit, validiteit en betrouwbaarheid, toepasbaarheid en radicaalheid. In de tweede plaats gaat het om het **onderwerp** van het advies en het daaraan ten grondslag liggende onderzoek. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen algemeen en concreet, kwalitatief en kwantitatief, en kan een verschil worden gemaakt naar disciplines. Bij dat laatste geldt dat fysieke en natuurlijke processen in het algemeen een meer voorspelbaar verloop hebben dan sociale processen, zodat adviezen, beleidsalternatieven en hun gevolgen met meer zekerheid in kaart kunnen worden gebracht, hetgeen bijdraagt aan de doorwerking van de adviezen.

Uiteraard is er veel kritiek op de aanname in dit model dat doorwerking een lineair proces is. Toch wijst dit model wel op het belang van de kenmerken van de adviezen voor de doorwerking.

2.4.2 Demand pull model

In het demand pull model (problem-solving/engineering model, (Hanney et al., 2003)) verschuift het initiatief van de adviseurs naar de gebruikers

van de adviezen. Ook dit model gaat uit van een rationeel model van beleidsprocessen (en van een lineaire relatie tussen advies en gebruik ervan), maar legt de nadruk op de opdrachtgeversrol in een adviesrelatie. Doorwerking wordt in dit model verklaard vanuit de behoeften van de gebruikers van adviezen. Binnen dit model is ook aandacht voor het feit dat organisatiebelangen een belangrijke rol kunnen spelen bij de doorwerking van adviezen. De organisatiestructuur, formele regels en informele normen worden als belangrijke determinanten voor het gebruik van adviezen gezien. Adviezen worden intensiever benut naarmate ze beter aansluiten bij de behoeften van de opdrachtgever.

Evenmin als doorwerking van adviezen uitsluitend afhankelijk is van de inhoud en het advies zelf, is het aannemelijk dat de doorwerking uitsluitend afhankelijk is van de kenmerken van de gebruiker. Maar ook hierbij geldt dat het demand pull model ons wijst op het feit dat de kenmerken van de gebruiker niet mogen ontbreken in een poging tot evaluatie en verklaring van doorwerking van adviezen te komen. Met betrekking tot doorwerking van adviezen van Adviesraden vestigt dit model de nadruk op de organisatie van de 'interface' tussen bijvoorbeeld departement en Adviesraad. Aandachtspunten hierbij zijn bijvoorbeeld: is duidelijk wie het aanspreekpunt is binnen een departement (de zogenaamde interface-organisatie), en zijn de behoeften van het departement (in de rol van opdrachtgever) duidelijk en zijn die behoeften ook vertaald in concrete probleemstellingen?

2.4.3 Het verspreidingsmodel

In dit model is expliciete aandacht voor de activiteiten die de onderzoeker of adviseur zelf kan ondernemen om zijn onderzoek of advies onder de aandacht van mogelijke gebruikers te brengen. De belangrijkste factor voor het gebrek aan doorwerking in dit model is het feit dat onvoldoende verspreiding heeft plaatsgevonden. Eén van de oorzaken bij wetenschappelijk onderzoek is dat wetenschappers graag wetenschappelijke tijdschriften gebruiken voor de verspreiding van onderzoeksresultaten, terwijl die door potentiële gebruikers nauwelijks worden gelezen. Maar ook andere aspecten van de vormgeving, timing, inhoud en wijze van verspreiding kunnen vanuit dit model als belangrijke oorzaken van onderbenutting van kennis worden aangewezen. Het probleem met dit

model is dat het uitgaat van een nogal terughoudende opstelling van potentiële gebruikers van kennis. De voornaamste inspiratie voor dit model lijkt te liggen in een rationeel model van doorwerking. De betekenis van dit model voor Adviesraden is dat het model de nadruk legt op het belang van ‘nazorg’ nadat een rapportage is uitgebracht. Deze nazorg kan plaatsvinden door het organiseren van studiedagen, symposia, en het inschakelen van bijvoorbeeld media om een adviesrapportage onder de aandacht te brengen.

2.4.4 Het interactiemodel

In het interactiemodel wordt er van uitgegaan dat de gevarieerde, ongereguleerde interacties tussen kennisproducenten en kennisgebruikers van groter belang zijn voor de doorwerking van kennis en adviezen dan de lineaire relaties die in de voorgaande modellen zijn beschreven. Het model bouwt voort op de noties van een politieke benadering van doorwerking. De centrale claim in dit model is dat hoe langduriger en intensiever de interacties tussen kennisproducenten en potentiële gebruikers zijn, hoe groter de kans op doorwerking van de kennis is. Vier categorieën van factoren staan in dit model centraal om de doorwerking van adviezen te verklaren: de kenmerken van het onderzoek of advies, de organisatorische behoeften en belangen van de potentiële gebruiker, de wijze van verspreiding en de interactie tussen producenten en gebruikers in de verschillende onderzoeksstadia. In feite kan dit model dus als overkoepelend voor de eerdere drie modellen worden gezien, hoewel het sterker de nadruk legt op de noodzaak van interactie in de verschillende stadia van het adviestraject: voorbereiding, uitvoering, presentatie en nazorg. Het model benadrukt bijvoorbeeld het belang van overlegvormen tussen bijvoorbeeld departement en Adviesraad, waarbij niet zozeer de inhoudelijke afstemming wordt gewaardeerd maar vooral ook de aanscherping, bespreking en herformulering van probleemstellingen intrinsieke meerwaarde heeft. Interactie focust de aandacht op advisering en adviesrapporten en dit verklaart ook uiteindelijk de mate van doorwerking van een advies.

2.4.5 Het enlightenment model

In dit perspectief wordt kennis niet zozeer direct en lineair gebruikt, maar is kennis een voedingsbodem voor een graduele verandering in de oriëntatie van een beleidsmaker, en vervult daarmee een agenderende functie. Benutting en doorwerking van kennis is hiermee vaak lastiger vast te stellen dan in bijvoorbeeld het rationele model, maar kan wel degelijk aanwezig zijn. Het is de taak van kennisproducenten om beleidsmakers als het ware ‘op te voeden’ en issues op de politieke of ook wel maatschappelijke agenda te plaatsen. Vaak gaat dit in de vorm van het introduceren van zogenaamde ‘sensitizing concepts’, die betrokkenen in staat stellen om op een geheel andere wijze aan te kijken tegen bepaalde en bestaande maatschappelijke problemen. Dit model vestigt de aandacht op de agenderende functie die Adviesraden met adviesrapporten kunnen vervullen.

2.4.6 Het politiek-argumentatieve model

In dit model is kennis ammunitie voor een politiek of maatschappelijk debat. Het sluit in deze zin nauw aan bij de visie op beleidsprocessen als arena en een opvatting van kennis-als-argumentatie. Een variant hierop is het ‘tactical model’ (Hanney et al., 2003) waarin de timing van kennis productie en met name ook de timing van het relateren van kennis in de vorm van adviesrapporten aan politieke problemen (gebruik makend van ‘windows of opportunity’) centraal staat als verklaring voor de mate en wijze van doorwerking. Cruciaal in dit model is de opvatting dat kennis macht is, en kan worden gebruikt in debatten tussen partijen met uiteenlopende belangen en preferenties. Adviesraden dragen in dit model met het uitbrengen van adviezen bij aan het politieke debat, niet alleen door zelf met een advies input te geven, maar ook door met een advies een aanzet te geven tot allerlei reacties op de rapportage van maatschappelijke groeperingen.

2.5 Welke vormen advisering zijn er te onderscheiden?

In het algemeen variëren kennis produkten (zoals adviesrapportages) van Adviesraden, kennisinstituten en denktanks sterk. Uit de genoemde modellen van doorwerking en visies op beleid is een drietal ‘lagen’ of vormen van kennis te onderscheiden (Weiss, 1991).

Ten eerste kan advisering worden gezien als een **gegevensbron voor beleid**, een ogenschijnlijk objectieve weergave van een maatschappelijk of technisch vraagstuk of domein. Dit is een opvatting over kennis die met name geschikt lijkt te zijn voor situaties waar overeenstemming bestaat over waarden en doelstellingen van beleid dat zich richt op het betreffende vraagstuk. Kennis-als-gegevensbron is met name behulpzaam bij het afwegen van scherp afgebakende beleidsalternatieven. Deze opvatting van kennis komt met name voort uit een rationele visie op beleidsprocessen, en een science-push of demand-pull model van doorwerking (afhankelijk van het antwoord op de vraag of een Adviesraad gevraagd of uit eigen beweging kennis produceert).

Ten tweede kan advisering worden beschouwd als een vorm van **inspiratie voor beleid**. Met advisering kan worden bijgedragen aan het op de politieke agenda zetten van onderwerpen die tot op dat moment nog niet onder de aandacht van politici waren gebracht. Daarnaast kunnen adviesrapportages bijdragen aan het herijken van beleid. Deze opvatting van kennis als input voor beleid steunt veel minder sterk dan in de opvatting van 'kennis-als-gegevensbron' op gegevens. Ook deze opvatting bouwt voort op een rationeel model, maar neigt qua type kennis en doorwerkingspatronen meer naar de enlightenment-, interactie- en verspreidingsmodellen van doorwerking.

Ten derde kan advisering worden gezien als **argumentatie**. Kennis is hiermee voeding geworden voor maatschappelijk debat. Het is in deze opvatting niet alleen de doelgroep die anders is dan in de voorgaande twee opvattingen (maatschappelijke groeperingen versus politici en bestuurders, respectievelijk, maar ook de inhoud: in een opvatting van kennis-als-argumentatie geldt "not only are the data lost, as with research as ideas, but the data are selectively lost...in order to make the argument more persuasive" (Weiss, 1991: 2). In deze opvatting wordt aangesloten op een politieke ('arena') benadering van beleidsprocessen, en een politiek-argumentatief model van doorwerking.

2.6 Domeinen en doelgroepen

In de definitie van doorwerking van kennis is sprake van uiteindelijke toepassing van adviezen in het beleid. Dit hoeft overigens niet te

betekenen dat er voor beleidsadvisering een eenduidige doelgroep is (bijvoorbeeld: de politiek of het bestuur).

Bal, Bijkers en Hendriks (2002) identificeren in de context van adviesinstellingen op het terrein van gezondheidszorg verschillende doelgroepen (figuur 1).

Domein	Doelgroep
Beleid (voorbereiding en uitvoering)	Bestuurders en beleidsmakers
Politiek debat, politieke besluitvorming	Politieke gemeenschap
Beroepspraktijk en wetenschappelijk onderzoek	Vakgenoten, specifieke beroepsgroepen en wetenschappelijke gemeenschap
Publieke discussie, publiek discours	Burgers, maatschappelijke groeperingen

Figuur 1: domeinen en doelgroepen van kennis(toepassing)

De opsomming van domeinen van Bal, Bijkers en Hendriks (2002) betekent voor Adviesraden dat niet gesproken kan worden van *de* ultieme doelgroep van een advies in het algemeen, maar dat verschillende Adviesraden verschillende doelgroepen kunnen hanteren. Het is op voorhand niet uit te maken wat de ‘juiste’ doelgroep is van een Adviesraad. Het is voor een deel aan een Adviesraad zelf om een profilering te kiezen die bij de eigen competenties en omstandigheden past, en voor een deel wordt een adviesprofiel opgelegd door institutionele kenmerken van de omgeving van een Adviesraad, zoals de mate van politisering van een beleidsveld waarop een Adviesraad zich richt, de mate van beleidsconcurrentie in een beleidsveld, de verhouding van een Adviesraad met andere kennisinstututen, en de mate van corporatisme in een beleidsveld.

2.7 Reflectie en besluit

In dit hoofdstuk is doorwerking van adviezen in beleidsprocessen geanalyseerd. In discussies over doorwerking van advisering wordt vaak impliciet een instrumenteel model van doorwerking als uitgangspunt genomen. Daarbij wordt er van uitgegaan dat adviezen van Adviesraden

rechtstreeks overgenomen (moeten) worden in beleid. Een dergelijke vorm van doorwerking ('directe doorwerking') komt in de praktijk zelden voor. Uit de literatuur over doorwerking (zowel vanuit de wetenschapssociologie, als vanuit de bestuurskunde), de gevoerde interviews en uit de expertmeeting blijkt echter dat dit maar één van de visies is die op advisering van toepassing kan worden verklaard. Meer realistische en genuanceerde visies op advisering maken duidelijk dat advisering niet alleen gericht hoeft te zijn op het verkennen en waarderen van beleidsalternatieven, maar ook op 'enlightenment' (het beïnvloeden van een maatschappelijke of politieke agenda), het stimuleren van maatschappelijk debat, of het legitimeren van bestaand beleid.

Een consequentie van het onderkennen van deze onderscheidingen is dat doorwerking niet op eenduidige en onomstreden wijze is vast te stellen maar dat voor verschillende typen adviezen verschillende maatstaven moeten worden aangelegd. Bij het aantonen van doorwerking moet daarom in ieder geval rekening worden gehouden met (1) het type advies of het specifieke adviesproduct dat wordt geëvalueerd en (2) de doelgroep waar de doorwerking zich op richt.

Deze noties worden in de volgende hoofdstukken verder geoperationaliseerd. Voor deze operationalisering worden twee bronnen gebruikt: bestaand onderzoek naar doorwerking (Jasanoff, 1990; Landry et al., 2001; Landry, Lamari, & Amara, 2003; Lester, 1993; Lester & Wilds, 1990; Paardekooper, 2003; Philpott, 1999; Stone, 1996; Yin & Moore, 1988) en ervaringen van experts die geconsulteerd zijn in het kader van interviews en expertmeetings. Hierbij wordt allereerst in het derde hoofdstuk stilgestaan bij het meten van effecten van adviezen, ervan uitgaande dat adviezen meerdere doelgroepen kunnen hebben en verschillende patronen van doorwerking kunnen vertonen. Vaak blijkt echter dat het meten van effecten niet volstaat en daarom zullen in de hoofdstukken vier en vijf alternatieve evaluatiemethodieken worden verkend.

3 Het waarden van ‘effecten’ van advisering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het concept doorwerking. In veel studies wordt de complexiteit van het begrip doorwerking benadrukt, waarbij de conclusie is dat directe doorwerking van adviezen in de beleidspraktijk slechts zelden voorkomt. Om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de adviezen van de Adviesraden volstaat deze conclusie echter niet. In aansluiting op het voorgaande hoofdstuk kan worden gesteld dat er ook andere vormen van doorwerking zijn dan uitsluitend de directe (instrumentele) doorwerking, en dat er ook verschillende domeinen of doelgroepen van advisering kunnen worden geïdentificeerd. Beide noties worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt. In de eerste plaats worden daartoe in paragraaf 3.2 drie verschillende vormen van doorwerking onderscheiden. Vervolgens worden in paragraaf 3.3 verschillende domeinen onderscheiden waarop doorwerking van strategische adviezen kan plaatsvinden. In paragraaf 3.4 wordt tenslotte een operationalisering van het begrip doorwerking gepresenteerd, waarbij recht wordt gedaan aan de verschillende vormen van doorwerking en de verschillende domeinen waarin doorwerking kan plaatsvinden.

3.2 Het concept doorwerking

Uit het voorgaande hoofdstuk is duidelijk geworden dat adviezen van Adviesraden op verschillende manieren kunnen doorwerken. Dit kan variëren van de directe implementatie van de beleidsaanbevelingen (zoals wordt verondersteld in het ‘push’ en ‘demand’-pull model, zie paragraaf 2.4.1 en 2.4.2) tot de subtiele verschuiving van probleempercepties (conform het ‘enlightenment’-model, paragraaf 2.4.5), of het entameren van een maatschappelijk debat over de aanvaardbaarheid van, bijvoorbeeld, genetische manipulatie (paragraaf 2.4.6). Deze constatering kan uiteraard niet zonder gevolgen blijven voor de wijze waarop het concept doorwerking wordt ingevuld en vormt de aanzet tot een eerste

conceptualisering van het begrip doorwerking. In dit onderzoek gaan wij er van uit dat adviezen op vier verschillende niveaus effecten kunnen hebben. Er zijn met andere woorden vier verschillende vormen van doorwerking (Huberman, 1987; National Center for the Dissemination of Disability Research, 1996) (figuur 2).

Vorm van doorwerking	Omschrijving	Metafoor voor Adviesraad
Instrumentele doorwerking	Het advies leidt tot een directe verandering van gedrag van individuen of organisaties in lijn met de aanbevelingen van het advies	Beleidsanalist
Conceptuele doorwerking	Het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg	Inspirator
Agenderende doorwerking	Als gevolg van het advies wordt een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijke of politieke debat; het advies heeft een agenderende functie	Agendasetter
Politiek-strategische doorwerking	Het advies wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken.	Souffleur of makelaar van adviezen

Figuur 2: vormen van doorwerking

De verschillende vormen hebben ook verschillende consequenties voor de rolopvattingen van Adviesraden. Deze consequenties zijn te duiden met verschillende metaforen. Zo is een Adviesraad in een instrumentele vorm van doorwerking te kenschetsen als een beleidsanalist die bijdraagt aan de

rationalisering van beleid. In een conceptuele rol is een Adviesraad echter beter te karakteriseren als ‘inspirator’, in een argumentatieve rol als ‘procesmanager’ en in een politiek-strategische rol als ‘makelaar’ of ‘souffleur’.

In hoofdstuk 2 is reeds gesteld dat directe instrumentele doorwerking slechts zelden voorkomt. Zowel uit de expertmeetings als uit de interviews komt stevast naar voren dat instrumentele doorwerking doorgaans niet als de primaire taak van de Adviesraden wordt gezien. Twee redenen worden hiervoor aangedragen. In de eerste plaats wordt gesteld dat naarmate de Raden zich meer met advisering op het operationele niveau gaan bezighouden, de concurrentie met beleidsdirecties en andere kennisproducenten als onderzoeks- en adviesbureaus, groter wordt. ‘De raden moeten niet op de stoel van de beleidsmakers gaan en willen zitten’, is een uitspraak die in dat verband een aantal malen is gedaan. In de tweede plaats is het juist de taak van de Adviesraden om adviezen te formuleren op een wat abstracter, strategisch niveau en op een wat langere termijn dan de ‘waan van de dag’ van de beleidspraktijk. Deze adviezen kunnen uiteraard ook beleidsimplicaties hebben, maar zullen door hun bijzondere eigenschappen niet vaak zomaar in de beleidspraktijk kunnen worden geïmplementeerd.

Volgens de meeste betrokkenen ligt de belangrijkste functie van de Adviesraden op het conceptuele niveau. Dit bleek ook wanneer in het onderzoek werd gevraagd naar de kenmerken van geslaagde adviesrapporten. Vrijwel altijd bleken deze dan op conceptueel niveau te liggen. ‘Geslaagde reconceptualisering’, en ‘oprekken van de grenzen van het beleidsdiscours’, zijn als belangrijke succesfactoren voor een succesvol rapport genoemd. Voor conceptuele doorwerking is het noodzakelijk dat de Adviesraad met een nieuw, alternatief perspectief komt op de oorzaken of omvang van het beleidsprobleem, de gewenste beleidsaanpak of de institutionele structuur van het beleidsveld. Een veelgenoemd voorbeeld in dit verband is het rapport van de commissie Brundtland, waarin de schijnbare tegenstelling tussen economische vooruitgang enerzijds en milieukwaliteit anderzijds werd overbrugd door de introductie van het concept ‘duurzame ontwikkeling’. Kenmerkend voor conceptuele

doorwerking is dat er een relatief lange periode overheen gaat voor de effecten van het rapport zichtbaar worden en dat de effecten minder duidelijk zichtbaar zijn. Anders dan bij instrumentele doorwerking is het vaak lastiger veranderingen in opvattingen of probleempercepties op middellange termijn rechtstreeks te relateren aan een rapport van een Adviesraad.

Van agenderende doorwerking is sprake wanneer als gevolg van het advies een nieuw thema op de maatschappelijke of politieke agenda wordt geplaatst. Naast de conceptuele doorwerking wordt juist dit signaleren van trends die in de toekomst mogelijk beleidsrelevant worden, als een belangrijke taak gezien van de Adviesraden.

Politiek-strategische doorwerking doet zich voor wanneer het advies van de Raad met name wordt gebruikt ter versterking van de machtsposities van spelers in het politieke of maatschappelijke debat. Uit het onderzoek blijkt dat dit type doorwerking in de praktijk veelvuldig voorkomt. Dit geldt wanneer het advies het bestaande beleid ondersteunt, in dat geval heeft het advies met name een legitimerende functie. Maar ook wanneer het advies juist voor een noodzakelijke beleidsverandering pleit, zijn er dikwijls partijen die hier direct bij aansluiten in een poging hun eigen positie in het debat te versterken. Ook het doen van een adviesaanvraag kan soms een politiek-strategisch doel dienen: het is een middel om een lastig beleidsdossier ‘in de ijskast’ te zetten. Ook kan een advies juist een teken van bewindspersonen zijn dat er aandacht is besteed aan het beleidsdossier, zonder dat er inhoudelijk beleid is ontwikkeld. Een advies is dan een vorm van ‘symbolisch beleid’.

In verhouding met de andere vormen van doorwerking is dit type doorwerking vaak nog minder zichtbaar, het blijft in veel gevallen gissen naar de politieke of strategische doelen die partijen beogen. Wat wel opvalt bij dit type doorwerking is dat dikwijls passages uit het rapport selectief worden gebruikt.

3.3 Domeinen van doorwerking en adviesprofielen

3.3.1 Domeinen van doorwerking

In het algemeen worden het kabinet, of ook wel één of meerdere departementen als belangrijkste afnemers van de adviezen van Adviesraden gezien. Formeel kunnen ook de Eerste en Tweede Kamer Adviesraden verzoeken om een advies uit te brengen. Dit gebeurt echter zelden of nooit. Dit wil echter niet zeggen dat het kabinet of een ministerie de enige plaats is waar doorwerking kan plaatsvinden. In sommige gevallen is de doorwerking van adviezen in andere domeinen dan het departementale een onbedoeld neveneffect van het advies, in andere gevallen richten de raden zich met hun advies op voorhand al wat meer op andere domeinen. Daarbij komt dat adviezen op indirecte wijze, doordat ze eerst op andere domeinen de aandacht hebben getrokken, kunnen doorwerken in het departement.

Op grond van het onderzoek kunnen de volgende doorwerkingsdomeinen worden onderscheiden:

1. Departement. Zowel uit de eerste ronde zelfevaluaties als uit de gevoerde gesprekken en de expertmeetings blijkt dat de raden het departement waar zij toe behoren tevens als belangrijkste afnemer van hun adviezen zien. Dit is uiteraard niet verwonderlijk, aangezien de adviezen aan de verantwoordelijke minister worden aangeboden, het werkprogramma door de verantwoordelijke minister wordt vastgesteld en het Kabinetsstandpunt door de verantwoordelijke minister wordt opgesteld. In sommige gevallen richten de adviezen van de Adviesraden zich ook op andere departementen dan het eigen departement, of op meerdere departementen. De sectoroverstijgende rol van de Adviesraden wordt door verschillende respondenten van belang geacht. Adviesraden kunnen in dat opzicht zowel bijdragen aan het terugdringen van de verkokering binnen departementen als tussen departementen
2. Parlement. Op grond van artikel 17 van de Kaderwet kunnen zowel de beide Kamers der Staten-Generaal als de Minister de Adviesraden om een advies vragen. Zoals gesteld, gebeurt het zelden dat een van beide Kamers zelfstandig een Adviesraad om

een advies vraagt. Desondanks spelen de adviezen wel een rol van betekenis in het politieke debat in het parlement, en is het parlement dus een potentieel domein van doorwerking voor adviezen. Daarbij wordt opgemerkt dat het debat in de Kamer zich doorgaans niet op het advies zelf richt, maar op het Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies. De indruk bestaat dat het aantal adviezen dat op verzoek van het parlement wordt uitgebracht, groeiende is.

3. Beleidsveld. Naast de twee formele doorwerkingsdomeinen zijn er ook andere domeinen waarop de adviezen van een Adviesraad zich – bedoeld of onbedoeld – kunnen richten. Zo kan een advies in de praktijk van het beleidsveld waarop het advies zich richt, reeds effect hebben zonder dat het departement of het parlement hierop invloed uitoefenen. Deze doorwerking kan zowel plaats vinden op het niveau van de organisaties die in het beleidsveld een rol spelen, als op het niveau van individuele professionals. Ziekenhuizen, scholen en woningcorporaties kunnen ervoor kiezen hun beleid aan te passen of kunnen tot het nadenken over een bepaald onderwerp worden aangezet als gevolg van een advies. Artsen, onderwijzers en andere professionals kunnen ook op operationeel niveau hun werkwijze aanpassen als gevolg van adviezen.
4. Media. De media worden door de Adviesraden meer en meer ontdekt als belangrijk podium voor hun adviezen. Daarbij is media-aandacht vrijwel nooit een zelfstandig doel, het gaat hen erom via de media aandacht te krijgen voor de adviezen in andere domeinen. Strikt genomen is het voor de Adviesraden ook niet van belang dat er verschuivingen op instrumenteel, conceptueel, argumentatief of politiek-strategisch niveau optreden in de media. Het feit dat in de media aandacht wordt besteed aan adviezen wordt door respondenten uit zowel departementen, Adviesraden, wetenschap en beleidsveld als een haast noodzakelijke voorwaarde beschouwd voor doorwerking in andere domeinen. Een advies dat nauwelijks tot geen media-aandacht krijgt, verliest de concurrentieslag met andere onderwerpen die strijden om de aandacht van publieke managers, beleidsuitvoerders, parlementariërs en andere betrokkenen. Vandaar dat de media in

dit onderzoek als apart doorwerkingsdomein worden onderscheiden.

5. Maatschappij. Wanneer we ‘de maatschappij’ als doorwerkingsdomein aanduiden, gaat het zowel om individuele burgers als belangengroepen. Met name de rol van belangengroepen is hierbij opmerkelijk. Een van de grootste wijzigingen uit de Kaderwet is de omvorming van de Adviesraden van belangenplatforms naar deskundigenraden. Hoewel deze operatie heeft geleid tot een vergroting van de transparantie en snelheid van het proces van besluitvorming, wordt de keerzijde van met name het terugdringen van de rol van belangengroepen door verschillende betrokkenen ook nadrukkelijk gevoeld. Vanuit belangenorganisaties wordt aangevoerd dat zij nu een overlegplatform missen. Voor het vraagstuk van doorwerking is het belangrijker vast te stellen dat verschillende Adviesraden van mening zijn dat hun adviezen het draagvlak bij belangenorganisaties een belangrijke bron van legitimiteit voor hun adviezen was. De deskundigheid van de raad zou hiervoor als nieuwe bron van legitimiteit in de plaats moeten komen, toch bestaat in sommige gevallen de indruk dat de doorwerking van een door maatschappelijke organisaties en belangengroepen ondersteund advies groter is dan van een puur op deskundigheid gebaseerd advies. De diversiteit van belangenorganisaties in het maatschappelijk doorwerkingsdomein is overigens groot en kan variëren van geprofessionaliseerde werkgeversverenigingen als de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) tot talrijke kleinschalige vrijwilligersverenigingen.
6. Wetenschap. Hoewel strategische advisering de hoofdtaak is van de Adviesraden, liggen aan de adviezen doorgaans achtergrondstudies ten grondslag die een beeld schetsen van de aard en omvang van de beleidsproblematiek, mogelijke oplossingsrichtingen en causale relaties. Daarnaast is een deel van de deskundigen uit de raden werkzaam in de wetenschap, waardoor een kruisbestuiving kan ontstaan tussen wetenschap en Adviesraad.

De opsomming van verschillende domeinen of doelgroepen laat onverlet dat het mogelijk is om bijvoorbeeld de politieke arena of een departement als uiteindelijke doelgroep te definiëren. Echter om de doorwerking in die betreffende doelgroepen te stimuleren kunnen daarnaast ook andere doelgroepen worden benoemd, die het mogelijk maakt om ‘via de band te spelen’. Een voorbeeld van het ‘via de band spelen’ is het mobiliseren van maatschappelijke groeperingen teneinde de departementale doorwerking te bespoedigen.

3.3.2 Adviesprofielen van Adviesraden

Variëteit in doelgroepen en adviesprodukten impliceert dat Adviesraden zich moeten profileren. Het is immers in de beleids- en adviespraktijk feitelijk onmogelijk om alle genoemde doelgroepen even goed te bedienen, of alle vormen van doorwerking na te streven. Adviesraden zullen zich dus strategisch moeten profileren, of worden door de institutionele kenmerken van het beleidsveld waarvan ze deel uitmaken, in een bepaalde profilering gedwongen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat een adviesprofiel een zeer grove karakterisering van een Adviesraad weergeeft en dat Adviesraden mogelijkheden hebben om verschillende profielen te hanteren; feitelijk moet per advies een keuze worden gemaakt voor een profilering. Desondanks kan een aantal verschillende profielen worden beschreven.

Zo kan een min of meer ‘instrumenteel’ adviesprofiel worden geïdentificeerd, waarmee Adviesraden worden gekarakteriseerd die zich met name richten op het adviseren van departementen met door het departement beleidsrelevant geachte kennis.

Een ‘conceptueel’ adviesprofiel, daarentegen, probeert bij diverse doelgroepen van advisering vooral andere, nog niet eerder onderkende visies op maatschappelijke problemen over te brengen. Hierbij hoeft de aard van de kennis niet op voorhand als beleidsrelevant te worden onderkend door een afdeling als een departement; integendeel, vaak vereist advisering in een ‘conceptueel’ adviesprofiel een zekere tegendraadsheid.

Een ‘argumentatief’ adviesprofiel probeert zeer expliciet debat uit te lokken binnen politiek of maatschappij, en gaat daarbij in veel gevallen voorbij aan de als klassiek te bestempelen opdrachtgeversrol van departementen. Een politiek-strategisch profiel gaat daarbij wellicht nog iets verder door kennis

aan te wenden om impliciet of expliciet de posities of probleempercepties van bepaalde actoren te veranderen.

Met het oog op het evalueren van doorwerking is de profilering van belang omdat deze ook bepaalt hoe (met behulp van welke criteria en meetpunten) de doorwerking van adviezen moet worden geëvalueerd. In de volgende paragraaf zal als het ware een toolkit of gereedschapskist worden geschetst met evaluatie-elementen waaruit elke Adviesraad op basis van het eigen profiel een keuze zal moeten maken om de doorwerking op reële, adequate en passende wijze te waarderen.

3.4 Evaluatie van effecten: de eerste bouwsteen

In het voorgaande zijn vier verschillende vormen van doorwerking in zes verschillende domeinen geïnventariseerd. Daarmee is het vraagstuk van het meten van doorwerking aanzienlijk gecompliceerder geworden dan uitsluitend het vaststellen van de mate waarin het departement de beleidsaanbevelingen van de Adviesraad heeft overgenomen. Dit voorbeeld van instrumentele doorwerking in het departementale domein is slechts een van de 24 mogelijke manieren waarop adviezen van Adviesraden kunnen doorwerken. In elk van de domeinen en voor elk van de typen doorwerking geldt dat de wijze waarop doorwerking zich manifesteert, kan verschillen. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de wijze waarop doorwerking kan worden vastgesteld. In deze paragraaf zullen we trachten een aantal meetpunten voor de verschillende vormen van doorwerking in de verschillende domeinen te identificeren. Daarbij moet benadrukt worden dat deze directe meting van doorwerking slechts een van de drie lagen in het te ontwikkelen evaluatief kader is. In hoofdstuk vier wordt een organisatorisch-procesmatige benadering van doorwerking ontwikkeld en in hoofdstuk vijf wordt een voorstel gedaan voor de ontwikkeling van een systeem van intersubjectieve kwaliteitsbewaking. Op grond van literatuuronderzoek, interviews, expertmeetings, bestudering van de zelfevaluaties en jaarverslagen is getracht een groot aantal meetpunten voor doorwerking te identificeren (figuur 3). Hierbij is er naar gestreefd deze meetpunten zo eenvoudig mogelijk te houden. Dit impliceert dat daarmee eigenlijk onvoldoende recht kan worden gedaan aan de inhoudelijke kant van doorwerking. Om inzicht te krijgen in welke wijze de

argumentatieve doorwerking heeft plaats gevonden, of op welke wijze de conceptuele doorwerking exact heeft plaats gevonden, is aanvullend, meer gedetailleerd en diepgaand onderzoek nodig. De hier genoemde meetpunten kunnen echter op eenvoudige wijze een eerste inzicht bieden in de doorwerking van adviezen (figuur 3).

In hoofdstuk 2 is reeds gesteld dat de doorwerking van adviezen voor een deel beïnvloedbaar is, maar voor een deel ook afhangt van factoren waarop een Adviesraad niet of nauwelijks invloed kan uitoefenen. Voorbeelden zijn de karakteristieken van het onderwerp en de aard van het beleidsveld en het optreden van alternatieve 'focusing events' die het advies uit de schijnwerpers verdrijven. Dit maakt vergelijkingen tussen adviezen op grond van deze meetpunten lastig, en vergelijkingen tussen Adviesraden bijna onmogelijk. Het is dan ook nadrukkelijk niet onze pretentie dat op grond van deze inventarisatie van mogelijke meetpunten een definitief antwoord kan worden gegeven op de vraag naar de doorwerking van adviezen van Adviesraden. Vandaar dat in de in dit onderzoek te ontwikkelen evaluatiesystematiek naast deze meting van relatief eenvoudige, kwantitatieve indicatoren ook plaats is ingeruimd voor de analyse van procesmatige factoren en voor de ontwikkeling van een systeem van kwaliteitsbewaking (zie hoofdstukken 4 en 5).

Soort doorwerking				
Domein	<i>Instrumenteel</i>	<i>Conceptueel</i>	<i>Agenderend</i>	<i>Politiek-strategisch</i>
<i>Departement</i>	Aanwezigheid Kabinetsstandpunt Aantal vervolgacties	Aantal verwijzingen in strategische beleidsdocumenten	Aantal opgestarte, nieuwe beleidsinitiatieven op aangedragen nieuw thema	Legitimering van bestaand beleid Ijkskastfunctie Symbolisch beleid
<i>Politiek</i>	Aantal vragen of moties van Staten- Generaal in vragenuurtje, commissie of plenaire zitting	Aantal vervolgacties van Staten-Generaal 'Blijvende' karakter van advies	Aantal toelichtingen in commissievergaderingen of hoorzittingen Aantal geagendeerde issues	Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking van eigen positie
<i>Beleidsveld</i>	Aantal vragen en verzoeken om nadere informatie (schriftelijk, telefonisch en via e- mail) Aantal officiële reacties van koepelorganisaties,	Aantal verwijzingen in beleidsplannen en jaarverslagen van koepelorganisaties, uitvoeringsorganisaties of professionals	Aantal keren thema onderwerp van studiedagen, symposia en congressen	Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking van eigen positie

Soort doorwerking				
	uitvoeringsorganisaties of professionals			
<i>Media</i>	Aantal malen aandacht voor advies op krant, radio en TV Aantal malen aandacht voor advies via internet	Aantal verwijzingen in achtergrondartikelen en (hoofredactionele) commentaren	Aantal ingezonden brieven kranten Aantal ingezonden stukken op opiniepagina's Aantal hoofredactionele en andere commentaren Aantal digitale discussies en reacties op stellingen op websites van media	Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking van eigen positie
<i>Maatschappij</i>	Aantal opgevraagde (gedownloade) rapporten Aantal verzoeken om aanvullende informatie (schriftelijk, telefonisch, e-mail) Aantal reacties van maatschappelijke	Aantal verwijzingen in beleidsplannen en jaarverslagen van maatschappelijke organisaties Aantal wijzigingen in standpunten van maatschappelijke organisaties	Aantal vormen van geïnitieerde vormen van maatschappelijk overleg Invloed op onderhandelingen tussen maatschappelijke organisaties	Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking van eigen positie

Soort doorwerking				
	organisaties en individuele burgers			
<i>Wetenschap en andere kennisinstituten</i>	Aantal verwijzingen in wetenschappelijke publicaties	Aantal verwijzingen in wetenschappelijke publicaties	Aantal studiedagen en seminars	Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking van eigen positie
	Aantal optredens op wetenschappelijke symposia etc.	Aantal nieuwe onderzoekprogramma's naar aanleiding van advies		

Figuur 3: soorten doorwerking in verschillende domeinen

De figuur kan worden gezien als een ‘toolkit’ van evaluatie-elementen. Op basis van een adviesprofiel kan een Adviesraad een geëxpliciteerde en beredeneerde keuze maken uit evaluatie-elementen die zij zelf relevant acht, teneinde op adequate wijze en rekening houdend met gevarieerde doorwerkingseffecten, inzicht te krijgen in de doorwerking van adviezen.

3.5 Afsluiting

In dit hoofdstuk is getracht te komen tot een operationalisering van doorwerking die recht doet aan de complexiteit en variëteit van doorwerkingspatronen die zich in de praktijk voordoen. Hiertoe is in de eerste plaats een onderverdeling gemaakt naar vier verschillende vormen van doorwerking: instrumentele, conceptuele, argumentatieve en politiek-strategische doorwerking. Vervolgens is gesteld dat doorwerking in verschillende domeinen kan plaatsvinden: departementaal, politiek, bij de uitvoerende organisaties en professionals in het beleidsveld, bij de media en in de wetenschap.

Getracht is voor de verschillende vormen van doorwerking in de verschillende domeinen eenvoudig te identificeren meetpunten te ontwikkelen. Hierbij blijkt echter dat naarmate de doorwerking minder direct is, het lastiger wordt om eenvoudig meetpunten aan te wijzen. Vandaar dat is volstaan met het formuleren van meetpunten voor die vormen van doorwerking waarvoor de meetpunten relatief eenvoudig zijn te inventariseren. Voor andere vormen van doorwerking in andere domeinen zullen andere onderzoeksmethoden moeten worden aangewend dan de relatief eenvoudige en eendimensionale meetpunten die in dit hoofdstuk zijn opgesteld. Vandaar dat in het volgende hoofdstukken allereerst een procesmatige aanpak voor de meting van doorwerking zal worden ontwikkeld, waarna in hoofdstuk vijf de mogelijkheden van meer gedetailleerde, op de inhoudelijke aspecten van doorwerking gerichte instrumenten zullen worden verkend.

4 Het waarden van het proces en organisatie van advisering

4.1 *Inleiding*

In de voorgaande hoofdstukken is met name ingegaan op het verkennen van de notie van doorwerking. Hierbij is opgemerkt dat er naast instrumentele doorwerking ook andere typen van doorwerking zijn, en dat er ook verschillende domeinen zijn waarin doorwerking kan plaatsvinden. Conceptuele doorwerking van adviezen is bijvoorbeeld vaak lastig vast te stellen met evaluatie-elementen en bijbehorende meetpunten zoals die zijn genoemd in het vorige hoofdstuk. Daarnaast geldt dat doorwerking, als die kan worden vastgesteld, soms ook gelegen is in niet-inhoudelijke motieven als het legitimeren van bestaand beleid of het uitstellen van nieuw beleid.

In hoofdstuk 2 is bij de bespreking van de verschillende modellen van doorwerking gebleken dat er een groot aantal organisatorische en procesmatige factoren is dat doorwerking in positieve of negatieve zin kan beïnvloeden. In de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews en expertmeetings, zijn enkele van deze factoren bevestigd en zijn daarnaast andere relevante factoren naar voren gebracht. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van deze factoren, en wordt aangegeven in welke mate deze factoren voor de Adviesraden te beïnvloeden zijn. Hieruit volgt een procesmatig beoordelingskader op het niveau van de individuele Adviesraden, dat kan dienen ter aanvulling van het in hoofdstuk drie ontwikkelde kader dat gericht is op de directe meting van doorwerking van individuele adviezen. De gedachte hierbij is dat naarmate een Adviesraad meer aan de procesmatige voorwaarden voor een goede doorwerking heeft voldaan, de *kans* op doorwerking van adviezen groter zal zijn. De in dit hoofdstuk verwoorde visie op doorwerking heeft dus niet zozeer betrekking op de effecten van adviezen van Adviesraden, maar op het adviesproces en het management ervan.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.2 worden enkele factoren genoemd die in deze verschillende fasen van invloed zijn op de wijze en mate van doorwerking. In paragraaf 4.3 wordt vervolgens

ingegaan op de vraag in welke mate en hoe deze factoren voor de Adviesraden te beïnvloeden zijn. Daarbij zullen we zien dat dit eenvoudiger klinkt dan het in werkelijkheid is, omdat een aantal van deze factoren een min of meer dilemma's is. Deze dilemma's zullen verder uiteengezet worden in paragraaf 4.4. Het hoofdstuk wordt afgesloten in paragraaf 4.5.

4.2 Kritieke succesfactoren in het adviesproces

Aan de hand van de verschillende modellen van doorwerking uit hoofdstuk twee, en na analyse van de uitkomsten van interviews en expertmeetings kunnen enkele factoren worden benoemd die van belang zijn voor de doorwerking van adviezen. Voor de hier genoemde factoren geldt niet dat ze doorwerking garanderen, of dat doorwerking onmogelijk is indien er niet aan wordt voldaan, maar in het algemeen mag worden gesteld dat de hier genoemde factoren van invloed zijn op doorwerking en dat Adviesraden door op een verstandige wijze met deze factoren om te gaan, de doorwerking van hun adviezen in positieve zin kunnen beïnvloeden. Deze factoren worden hieronder weergegeven en gegroepeerd in kenmerken van het advies (paragraaf 4.2.1), behoeften van de doelgroep (paragraaf 4.2.2), organisatie van de Adviesraden (paragraaf 4.2.3), proces en interactie (paragraaf 4.2.4), marketing van het advies (paragraaf 4.2.5) en institutionele kenmerken van het beleidsveld (paragraaf 4.2.6).

4.2.1 Kenmerken van het advies

De kenmerken van het advies zijn van grote invloed op de doorwerking van adviezen². In de eerste plaats is hierbij het **type beleidsprobleem** waarop het advies betrekking heeft van invloed op doorwerking. Een veelgebruikte indeling van beleidsproblemen is de typologie van Hoppe (Hoppe & Peterse, 1998) die een onderscheid maakt tussen tembare, ongetemde politieke, ongetemde wetenschappelijke en ontembare beleidsproblemen (figuur 4).

² Zie ook het 'push'-model van advisering, uitgewerkt en toegelicht in paragraaf 2.4.1.

	Consensus over centrale waarden	
Zekerheid over kennis	<i>Groot</i>	<i>Klein</i>
<i>Groot</i>	Tembare problemen	Ongetemde politieke problemen
<i>Klein</i>	Ongetemde technische problemen	Ontembare problemen

Figuur 4: typen beleidsproblemen (naar Hoppe & Peterse, 1998)

De relevantie van deze typologie voor de doorwerking van adviezen is groot, en wordt ook in de praktijk herkend. Wat betreft de consensus over waarden kan worden gesteld dat er twee situaties zijn waarin de kans op doorwerking optimaal is. In de eerste plaats is dat in een situatie waarin de ontvangers van het advies zich nog geen mening over de beleidskwestie hebben gevormd en dus open staan voor beïnvloeding. Daarnaast wordt door verschillende respondenten aangegeven dat een advies goed kan doorwerken indien het een uitweg biedt uit een situatie waarin de meningsverschillen als onoverbrugbaar worden beschouwd ('de loopgraven zijn ingenomen'). Hiervoor is het noodzakelijk dat het advies een nieuw perspectief op de kwestie biedt. *Reframing* en *reconceptualisering* worden in dit opzicht als belangrijke voorwaarden voor een geslaagd advies genoemd. In de hierboven weergegeven tabel leidt het advies dan tot een verschuiving richting een grotere consensus over waarden.

Hoewel uit het onderzoek vrij dominant het beeld naar voren komt dat het aanleveren van technische of wetenschappelijke kennis niet tot de primaire taak van de strategische adviesraden behoort, kunnen Adviesraden door het laten uitvoeren van achtergrondstudies in sommige gevallen wel degelijk een bijdrage leveren aan de vergroting van het kennisreservoir over een beleidskwestie. Daarnaast kunnen adviezen de functie vervullen van het inventariseren van beschikbare kennis en op basis daarvan tot strategische beleidsadviezen komen.

Naast de kenmerken van het beleidsprobleem waarop het advies betrekking heeft, zijn er nog andere kenmerken van het advies die van invloed zijn op de doorwerking ervan. Voor de hand liggend, maar

desondanks veelgenoemd in het onderzoek, zijn aspecten die te maken hebben met de toegankelijkheid van het rapport. Hierbij gaat het met name om de **leesbaarheid** en de **vormgeving** van het rapport. Een Adviesraad is slechts één van de vele leveranciers van beleidsrelevante informatie. Daarom mag er niet voetstoots van worden uitgegaan dat het rapport de aandacht zal trekken temidden van alle andere informatie die op departementen, parlement, media, en maatschappij afkomen.

Een voor de hand liggende, maar cruciale factor is daarnaast uiteraard de **kwaliteit** van het advies van belang is voor de doorwerking. Hoewel meningen over kwaliteit nogal eens uiteen lopen, kan worden gesteld dat een advies tenminste moet voldoen aan puur wetenschappelijke criteria als de betrouwbaarheid en geldigheid van de conclusies en aanbevelingen in het rapport, de onderbouwing van beweringen en de grondigheid van de analyses.

Ook het **type aanbevelingen** komt uit dit onderzoek als een belangrijke factor voor de verklaring van doorwerking naar voren. In het algemeen geldt dat naarmate de aanbevelingen concreter zijn, de kans op doorwerking groter is. Tevens geven verschillende deelnemers aan dit onderzoek aan dat beleidsinhoudelijke aanbevelingen een grotere kans hebben op doorwerking dan aanbevelingen die betrekking hebben op de organisatie van het beleidsveld omdat dit laatste type aanbevelingen doorgaans op grotere weerstand stuit.

Hoewel het lastig is de relatie met doorwerking te leggen, komt in diverse interviews en de expertmeetings ook de potentiële **bijdrage** van een advies of Adviesraad **aan ontkokering** naar voren. Dit kan zowel op intra- als interdepartementale ontkokering betrekking hebben. De redenering is dat juist adviezen die een probleem vanuit een breder perspectief bekijken, meerwaarde hebben boven de beleidsrelevante informatie die vanuit specifieke sectoren wordt aangeleverd. Omdat het advies ertoe leidt dat ook andere spelers dan de verantwoordelijke beleidsdirectie bij bijvoorbeeld het schrijven van een kabinetsstandpunt betrokken worden, kan dit ertoe leiden dat het beleidsveld wordt opengemaakt.

Tenslotte wordt de **verhouding tot het huidige beleid** als belangrijke verklarende factor voor doorwerking genoemd. De meeste respondenten erkennen het dilemma's karakter van deze factor voor de Adviesraden, desondanks is het mechanisme overduidelijk aanwezig dat naarmate de inhoud van het advies verder af staat van het huidige beleid, de kans op doorwerking afneemt. Vanuit het eerder gemaakte onderscheid tussen verschillende vormen van doorwerking, kan hierbij worden opgemerkt dat de kans op instrumentele doorwerking afneemt naarmate het advies verder af staat van het huidige beleid, maar dit geldt niet noodzakelijk voor conceptuele en argumentatieve doorwerking. Zoals eerder gesteld, wordt juist ook het aanreiken van een nieuw perspectief als een belangrijk succes criterium beschouwd. Een dergelijk nieuw perspectief krijgt vaak de vorm van wat wel een *'sensitizing concept'* wordt genoemd: een concept dat erin slaagt tegenstellingen te overbruggen. Voorbeelden van 'sensitizing concepts' die door Nederlandse Adviesraden zijn geïntroduceerd, zijn 'ontwikkelingsplanologie', 'vraagsturing', 'trias informatica' en 'maatschappelijk ondernemen in de zorg'.

4.2.2 Behoeften van de ontvangers

Het ligt voor de hand dat de behoeften van de ontvangers van een advies eveneens een belangrijke factor vormen voor de doorwerking van het advies³. Opvallend is echter dat uit het onderzoek niet de indruk naar voren komt dat gevraagde adviezen per definitie een betere doorwerking kennen dan ongevraagde adviezen of adviezen op grond van het werkprogramma. Wat wel van groot belang wordt geacht, is dat de Adviesraad kan inspringen op door ontvangers zelf aangegeven of door Adviesraden ingeschatte – onvoorziene – behoeften aan advies.

In aansluiting hierop wordt door diverse respondenten het belang van een goede **afstemming over het werkprogramma** benadrukt, zowel met het departement als met het parlement. Hierbij is het van belang dat een goed inzicht wordt gekregen in de behoeften van het departement, de verwachtingen omtrent het advies, de stand van zaken in het beleidsproces en de datum van oplevering van het advies. Een veelgehoorde opmerking

³ Zie ook het 'demand-pull'-model van doorwerking, paragraaf 2.4.2.

is dat de timing van het advies cruciaal is, en bij de advisering zal hiermee dus reeds rekening moeten worden gehouden. Daarnaast is het – in aanvulling op het vorige punt – van belang voldoende flexibiliteit in de adviescapaciteit te houden om in te kunnen spelen op onvoorziene behoeften. In het verlengde hiervan is ook het aantal adviezen in het onderzoek diverse malen genoemd als een factor die van invloed is op de doorwerking. Wanneer een adviesraad relatief veel adviezen uitbrengt bestaat het gevaar dat een verzadigingseffect optreedt. Brengt een adviesraad echter relatief weinig adviezen uit, dan komt de zichtbaarheid als belangrijke speler in het maatschappelijke en politieke debat in gevaar.

Voor de Adviesraad niet te beïnvloeden, maar voor de doorwerking wel van belang, zijn de **organisatieculturen** waarbinnen advisering plaatsvindt.

Deze organisatiecultuur heeft in eerste instantie te maken met de relatie tussen Adviesraad en doelgroep van advisering (Dunn, 1980). Vragen die hierbij een rol spelen, betreffen de mate waarin overeenstemming bestaat tussen Adviesraad en doelgroep over de aanvaardbaarheid van gehanteerde methoden van onderzoek, aannames en inschattingen.

Een andere, meer specifieke invulling van de organisatiecultuur betreft de mate waarin de doelgroep van een advies open staan voor nieuwe ideeën. Dit raakt direct aan de **organisatiecultuur** van de ontvangende organisaties. In sommige gevallen worden adviezen van Adviesraden door een beleidsdirectie gezien als een vorm van concurrentie, terwijl ze in andere gevallen worden beschouwd als een welkome aanvulling op de aanwezige ideeën bij de beleidsdirectie. Uit de interviews en expertmeetings kwam naar voren dat de primaire reactie van departementen op een advies vaak defensief is: welke pijnpunten en politieke gevoeligheden zitten in het advies en op welke wijze kunnen deze worden gerepareerd? Uiteraard geldt dit niet altijd in alle situaties even sterk, maar het is een realiteit waarvan de Adviesraden zich bewust moeten zijn en die een negatieve invloed op de doorwerking kan hebben.

Daarnaast blijkt uit de interviews en de expertmeeting dat de doorwerking van een advies ook afhankelijk kan zijn van het **niveau** waarop de belangrijkste contacten met het departement worden onderhouden. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de politieke top, de

ambtelijke top en de beleidsafdelingen. De indruk bestaat dat de ambtelijke en politieke top van een departement meer open staan voor strategische adviezen dan beleidsafdelingen. Het is echter de beleidsafdeling die doorgaans verantwoordelijk is voor de vervaardiging van het Kabinetsstandpunt. Dit betekent dat het voor een adviesraad van belang is om in het advies aansluiting te proberen te vinden bij elk van deze drie niveaus, en ook elk van deze drie niveaus te betrekken bij de presentatie van het rapport.

4.2.3 Organisatie van de Adviesraden

Een derde groep factoren die van invloed is op de doorwerking betreft de organisatie van de Adviesraden zelf. In de eerste plaats werd hierbij in de interviews en expertmeetings veel verwezen naar de **reputatie** van de Adviesraad. Dit is uiteraard niet een factor die van de ene op de andere dag te veranderen is. Toch wordt aangegeven dat Adviesraden hier op lange termijn aan kunnen werken door een heldere positionering ten opzichte van de verschillende doelgroepen en het leveren van kwalitatief goede, bruikbare en tijdige adviezen. Een Adviesraad die veel aanzien geniet bij een departement, onder politici of in het veld, kan bij het uitbrengen van adviezen veel (‘institutioneel’) gewicht in de schaal leggen. Overigens werd wel opgemerkt dat niets zo vergankelijk is als een reputatie (‘je bent zo goed als je laatste advies’). Daarnaast kan worden opgemerkt dat reputatie niet alleen de mate van doorwerking zou kunnen verklaren, maar dat, zeker als een min of meer instrumentele visie op doorwerking wordt gehanteerd, de reputatie van een Adviesraad ook wordt bepaald door de doorwerking van haar adviezen.

Hiermee samenhangend wordt door verschillende respondenten aangegeven dat ook de **samenstelling van de Raad** en het **profiel van de voorzitter** van invloed kunnen zijn op de doorwerking van adviezen. Hoewel er op grond van dit onderzoek niet een eenduidig functieprofiel voor voorzitters of leden van Adviesraden kan worden opgesteld, wordt een mix van inhoudelijke deskundigheid en ‘voeling met het veld’ op het niveau van de raad als geheel van belang geacht. Voor de persoon van de voorzitter wordt dikwijls gesteld dat een combinatie van inhoudelijke

deskundigheid, aanzien in het veld en bekendheid met het politieke circuit van groot belang zijn.

Van groot belang wordt ook geacht de **samenstelling** en de omvang van het secretariaat van de Adviesraad. In de praktijk blijkt veel van het werk in het kader van adviestrajecten op de schouders van het secretariaat terecht te komen. Vandaar dat aan de medewerkers van het secretariaat dezelfde eisen kunnen worden gesteld als aan de leden van de Adviesraad: inhoudelijk deskundig en een zekere mate van ‘voeling’ met het beleidsveld. In het algemeen geldt dat het werkterrein van de Adviesraden uitgebreid is, dus secretariaatsmedewerkers zullen breed inzetbaar moeten zijn. Daarnaast is ook het vermogen om contacten met de belangrijkste afnemers van adviezen (departement, parlement, maatschappelijke organisaties) te onderhouden van groot belang zowel in de voorbereiding, bij de uitvoering en in de nazorg van een adviestraject.

In de praktijk blijkt er nogal wat variatie te bestaan in de **werkwijze van de secretariaten**. Het aantal projecten waarin medewerkers participeren, de afstemming met Raadsleden, de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor de nazorg is georganiseerd en de manier waarop de contacten met afnemers bij de voorbereiding, uitvoering en nazorg van het traject worden georganiseerd. Uit de interviews en expertmeeting blijkt dat de werkwijze van het secretariaat een punt is dat van invloed kan zijn op de doorwerking van adviezen. Overigens is ook gebleken dat de wijze waarop **leden van Adviesraden betrokken zijn** bij individuele adviesprojecten sterk varieert, en dat dit ook gevolgen kan hebben voor mate waarin adviesrapporten doorwerken. Door sommige respondenten wordt gesteld dat naarmate de betrokkenheid van raadsleden intensiever is, de rapporten meer strategisch relevant worden. Dit is echter niet een beeld dat breed uit het onderzoek naar voren komt. Desondanks voeren wij het hier toch op omdat het een van de potentieel relevante factoren voor doorwerking is.

Door respondenten vanuit de Adviesraden werd wel de wens uitgesproken om in het kader van bepaalde adviestrajecten **allianties** te vormen met andere Adviesraden of kennisinstituten. Dit is ook nadrukkelijk één van de doelstellingen van de Kaderwet. Het idee is dat een advies van twee of meer Adviesraden nog meer gewicht in de schaal legt dan een advies van

een individuele Adviesraad. In potentie zou dit de doorwerking positief kunnen beïnvloeden. In de praktijk zijn hiervan echter te weinig voorbeelden om deze verwachting ook daadwerkelijk te onderbouwen. Het aantal gezamenlijke adviezen is echter groeiend. Wel wordt ook op de keerzijde van gezamenlijke advisering gewezen. Om de samenwerking te rechtvaardigen strekken gezamenlijke adviezen zich doorgaans uit over een breed terrein. Een potentiële valkuil is dat het advies hierdoor zo abstract wordt dat de relevantie voor de beleidspraktijk in het geding komt.

Een laatste factor die van invloed is op de doorwerking, en die in het kader van organisatie van Raden kan worden benoemd, is de betrokkenheid van departementale vertegenwoordigers, representanten uit het beleidsveld, of in het algemeen, de **betrokkenheid van derden**, in het proces van advisering. Dit staat uiteraard op gespannen voet met de onafhankelijke positie van de adviesraden, maar bij departementen of vertegenwoordigers van het beleidsveld bestaat soms de behoefte om op sommige punten eens met de raad mee te denken of om de Raad op feitelijke informatie te wijzen. Dit kan op twee manieren een positieve invloed op doorwerking hebben: in de eerste plaats wordt de betrokkenheid van de doelgroep bij het advies vergroot, in de tweede plaats wordt ervoor gezorgd dat de Adviesraad een uitwerking kiest die aansluit bij de behoeften van de afnemers.

4.2.4 Interactie tussen Adviesraad en doelgroep(en)

In aansluiting op het interactiemodel (paragraaf 2.4.4) kan de verwachting worden geformuleerd dat de mate en wijze van contact tussen Adviesraad en doelgroep van advisering van grote invloed is op de mate en wijze van doorwerking. Deze verwachting werd bevestigd in interviews en expertmeetings.

Zoals reeds in de voorgaande paragrafen is gesteld, is interactie met de doelgroep van het advies zowel bij het opstellen van het werkprogramma als bij de voorbereiding, uitvoering, en presentatie van het advies van groot belang. Over de wijze presentatie en nazorg handelt paragraaf 4.2.5, in deze paragraaf staan we stil bij de voorbereiding en uitvoering van het adviestraject.

In de eerste plaats is het voor een Adviesraad van belang dat er een **goede communicatie bij de voorbereiding** van het adviestraject is met het moederdepartement over het werkprogramma en de adviesaanvragen. Het is immers de Minister die het werkprogramma vaststelt en adviesaanvragen doet. Een Adviesraad die een open communicatie heeft met het departement, kan grote invloed uitoefenen op de adviesaanvragen. Bij de voorbereiding van het werkprogramma is het van groot belang te weten welke strategische vragen op het departement leven, en welke bijdrage de Adviesraad hier aan kan leveren. In het recente verleden zijn diverse tijdelijke adviescommissies of politieke commissies ingesteld op terreinen die raakvlak of overlap vertoonden met het werkkerrein van een strategische adviesraad. Uiteraard spelen politieke overwegingen een rol bij het instellen van dergelijke commissies, desondanks kan een open en proactieve houding van de Adviesraad wellicht ene bijdrage leveren aan het voorkomen van de instelling van dergelijke nieuwe commissies indien de overlap te evident is.

Bij de **uitvoering van het adviestraject** kan op verschillende wijzen feedback vanuit de doelgroepen worden georganiseerd. De minst geïnstitutionaliseerde vorm is door het houden van gesprekken of interviews met medewerkers van het departement, en uitvoeringsorganisaties, vertegenwoordigers van belangenorganisaties en maatschappelijke organisaties en met politici. Een tweede mogelijkheid is via de organisatie van expertmeetings, werkconferenties of informatiebijeenkomsten. De meest geïnstitutionaliseerde vorm is door de instelling van een begeleidingsgroep waarin wederom verschillende geledingen zitting kunnen hebben.

Een derde, niet onbelangrijke vorm van interactie is de wijze waarop de **structurele contacten** met het departement worden vormgegeven. Sommige Adviesraden hebben een vaste contactpersoon (accountmanager) op een departement, andere Adviesraden kiezen ervoor om de contacten ad-hoc met de verantwoordelijke beleidsdirectie te onderhouden. Hoewel enigszins triviaal, speelt daarbij ook het niveau waarop de contacten worden onderhouden een belangrijke rol. Naarmate de contacten over adviezen op een hoger niveau in het departement plaatsvinden, worden de adviezen meer serieus genomen. In het verlengde van het eerder genoemde

punt over de persoon van de voorzitter, geldt dat een goede relatie met tussen (leden van) de Adviesraad en de bewindspersonen een belangrijke impuls voor de doorwerking van een advies kan zijn.

4.2.5 Presentatie en ‘nazorg’ van het advies

Waarschijnlijk het punt dat het meest dominant naar voren kwam uit de expertmeetings en de interviews, is het belang van de presentatie en de nazorg van een advies. Dat uitgebreide aandacht voor het advies bij de presentatie ervan een positieve bijdrage aan de doorwerking kan leveren, behoeft nauwelijks toelichting, al zullen we daar in deze paragraaf wel even kort aandacht aan besteden. Wanneer we echter in ogenschouw nemen dat doorwerking niet van de ene op de andere dag verloopt maar een langzaam en langdurig proces is, wordt ook het belang van een zorgvuldige ‘nazorg’ duidelijk.

Wat betreft de presentatie en de verspreiding van het advies kan de eenvoudige stelregel worden gevolgd: naarmate het advies onder de aandacht van meer mensen komt, neemt de kans op doorwerking toe. De aanwezigheid van een actuele en doordachte **communicatiestrategie** dient dan ook onderdeel uit te maken van het adviestraject. Deze communicatiestrategie dient zich zowel te richten op het departement als de andere domeinen waarin doorwerking kan optreden: parlement, beleidsveld, media, maatschappij en wetenschap. Uiteraard hoeft niet altijd bij elk advies ‘vol gas’ in de communicatie te worden gegeven, maar een afweging over op welke domeinen de raad zich in de communicatie wil richten en met welk doel, is onmisbaar voor een goede presentatie van het rapport.

Naast de traditionele wijze van presentatie door middel van aanbieding, persconferentie en opsturen van de rapporten aan belanghebbenden, kan een rapport daarnaast ook op andere wijzen worden gepresenteerd. Daarvoor staan alle mogelijke wegen open, van de meer traditionele conferentie tot het on-line debat. Ook kan het advies worden ondersteund door **aanvullende producten** als een video productie, een interactieve CD-ROM of een website.

We hebben reeds in het voorgaande hoofdstuk gezien dat doorwerking een proces is dat nogal eens ‘via de band’ verloopt. Bewindspersonen, departement en parlement krijgen aandacht voor het rapport omdat het een issue is in de media. Uit de interviews en expertmeetings komt daarbij een aandachtspunt naar voren dat absoluut niet nieuw is, maar toch niet genoeg kan worden benadrukt: optimale media-aandacht vraagt een actieve benadering. Het schrijven van een persbericht en vervolgens bij de telefoon, fax of e-mail gaan zitten wachten is onvoldoende. Het onderhouden van contacten met redacties van belangrijke kranten, tijdschriften en actualiteitenprogramma’s is van belang, evenals het schrijven van opiniërende artikelen in kranten en achtergrondartikelen in vak- en wetenschappelijke tijdschriften.

Aandacht voor een rapport staat uiteraard niet gelijk met doorwerking, hoewel aandacht wel als noodzakelijke voorwaarde voor doorwerking kan worden beschouwd. Het doel van **nazorg** is te bewerkstelligen dat de aandacht voor het rapport ook op langere termijn aanhoudt. Dat betekent in de eerste plaats dat de totstandkoming van het Kabinetsstandpunt intensief zal moeten worden gevolgd. Daarbij is het geven van een toelichting op het advies aan de verantwoordelijken voor de Kabinetsreactie van groot belang, maar idealiter blijft het niet bij dit incidentele contact. Ook bij de voorbereiding van de behandeling van het Kabinetsstandpunt in de Kamercommissie kan de Adviesraad een actieve rol spelen. Dit betreft dus de nazorg ten aanzien van de formele afhandeling.

Ook buiten deze formele afhandeling om is nazorg van groot belang om de doorwerking van het advies te maximaliseren. Uiteraard is het afhankelijk van het type advies en de actualiteit van de beleidskwestie, maar sommige adviezen bereiken hun doorwerking slechts na een periode van jaren. De medewerkers aan het advies zijn dan doorgaans al weer enkele adviezen verder, en richten hun aandacht niet meer op het oude advies. Daarmee blijft een kans op doorwerking onbenut. Door in optredens op symposia en werkconferenties, achtergrondartikelen en bij overige gelegenheden de aandacht voor relevante adviezen van de raad te vragen, kan worden getracht de belangstelling voor het advies gedurende langere tijd vast te houden.

4.2.6 Institutionele kenmerken van het beleidsveld

Een andere verklaring voor doorwerking van adviezen kan worden afgeleid uit de institutionele omgeving van een Adviesraad. De institutionele omgeving kan worden gekenschetst met het zich voordoen van ‘windows of opportunity’ (zie ook paragraaf 2.3.2). Het gebruik maken van deze ‘windows of opportunity’ vereist politiek ondernemerschap en een fijn gevoel voor ‘timing’. Met de eerder genoemde ‘wijze van presentatie’ is ‘**timing**’ ongetwijfeld de meest genoemde factor waar het gaat om doorwerking. Deze timing kent een aantal dimensies. In de eerste plaats gaat het om timing ten opzichte van het beleidsproces: een advies komt te vroeg indien er nog geen enkel beleidsinitiatief is, een advies komt te laat wanneer het beleid al is ontwikkeld. Voor agenderende adviezen ligt dit uiteraard wat anders. In de tweede plaats wordt het belang van ‘koppeling’ benadrukt. Wanneer een advies kan worden gekoppeld aan de ontwikkeling van een belangrijk strategisch visiedocument, is de doorwerking maximaal. Een voorbeeld hiervan is de Nota Ruimte van het huidige kabinet; de adviezen van verschillende raden hebben als input voor deze nota kunnen dienen. Een derde element van timing heeft een zeer triviale achtergrond: sommige perioden in het jaar zijn nu eenmaal meer geschikt om een belangrijk advies te presenteren dan andere perioden. Zo wordt de periode van de zomer tot de presentatie van de Miljoenennota in het algemeen als minder geschikt beschouwd voor het pleiten om beleidsintensivering richting departement, terwijl rond de Algemene Beschouwingen en de Begrotingsbehandelingen de Kamer juist meer ontvankelijk is voor strategische adviezen met een concreet uitwerkingsvoorstel.

Een ander kenmerk dat met name tijdens de verschillende expertmeetings naar voren kwam was de mate van **beleidsconcurrentie** in een veld. Het kan hier zowel de concurrentie zijn tussen verschillende departementen die zich met een bepaald beleidsveld bezighouden (bijvoorbeeld V&W en VROM als het gaat om de infrastructuur of VWS en Justitie waar het jeugdzorg betreft), als de ‘kennis’-concurrentie tussen een Adviesraad en een strategische stafdirectie van een departement. In situaties waarin sprake is van hevige concurrentie lopen adviezen de kans om ondergesneeuwd te raken in competentiestrijd en bureaupolitiek gedrag binnen of tussen departementen, of tussen departementen en één of meerdere Adviesraden.

De mate van **corporatisme** is een volgend institutioneel kenmerk van een specifiek beleidsveld waarop een Adviesraad zich kan richten of waar een Adviesraad deel van uitmaakt. Corporatisme in deze zin heeft betrekking op vormen van samenwerking tussen diverse belangenorganisaties met elkaar en met de overheid feitelijk zelf beleid bepalen. De relatie tot doorwerking van adviezen van Adviesraden is niet eenduidig. Enerzijds kan het lang duren voordat in overleg tussen verschillende belangenbehartigers in een veld een advies ter harte wordt genomen of zelfs maar wordt bediscussieerd; anderzijds geldt dat als er eenmaal een standpunt wordt ingenomen of een advies wordt omarmd, de doorwerking daarna groot zal zijn.

Hoewel de relatie met doorwerking niet rechtstreeks te leggen is, wordt door diverse respondenten aangenomen dat doorwerkingspatronen in de 'harde' sectoren als volkshuisvesting en infrastructuur een ander doorwerkingsdomein kennen dan de 'zachte' sectoren als onderwijs en gezondheidszorg. Dit heeft te maken met de mate van **professionalisering** en de **pluriformiteit** van het beleidsveld. Professionalisering verwijst naar de mate waarin professionals een rol spelen in het beleidsveld en de variatie aan actoren in het beleidsveld. In een veld dat door professionals (bijvoorbeeld medisch specialisten) wordt gedomineerd is de mening van deze professionals voor de kans op doorwerking van groot belang. De pluriformiteit van het beleidsveld verwijst naar het aantal verschillende organisaties in het beleidsveld. Naarmate het beleidsveld pluriformer is, zal het advies meer aanleiding geven tot debat, omdat het dan haast onmogelijk is alle wensen en belangen op een lijn te brengen.

Voor de adviesraden niet te beïnvloeden, maar wel relevant voor de doorwerking van adviezen, is de **mate van politieke belangstelling** voor een beleidsthema. Deze invloed werkt overigens verschillende kanten op. Wanneer een thema in het hart van de politieke belangstelling staat (zoals de liberalisering van de energiemarkt of de uitzetting van illegalen) trekken adviezen van Adviesraden doorgaans relatief veel aandacht van allerlei actoren waaronder belangengroepen en de media. Dit kan de instrumentele en conceptuele doorwerking positief beïnvloeden, maar dat is per definitie

het geval. Juist in deze setting bestaat de kans dat adviezen politiek-strategisch worden gebruikt, zonder dat dit leidt tot instrumentele of conceptuele doorwerking. Bij onderwerpen in de politieke lichte kan juist de media-aandacht beperkt zijn, terwijl de instrumentele of conceptuele doorwerking relatief groot is.

4.3 Evaluatie van het adviesproces: de tweede bouwsteen

De aan verschillende doorwerkingsmodellen en onderzoeksfasen ontleende kritieke succesfactoren geven aanleiding tot het identificeren van een checklist met evaluatie-elementen. De checklist (figuur 5) kan de basis zijn van een evaluatie van doorwerking die niet direct gericht is op meetbare *effecten* van doorwerking, maar op het vaststellen van voorwaarden voor doorwerking. Het moet worden benadrukt dat deze meting slechts de voorwaarden vaststelt waaronder het waarschijnlijk is dat doorwerking optreedt.

Aangrijpingspunt doorwerking	Factoren die doorwerking beïnvloeden	Te beïnvloeden door Adviesraad?
<i>Kenmerken adviesprodukt</i>	Kenmerken beleidsprobleem	Nee
	Aansluiten bij kenmerken beleidsprobleem	Ja
	Leesbaarheid rapport	Ja
	Vormgeving rapport	Ja
	Kwaliteit rapport	Ja
	Type aanbevelingen	Ja
	Bijdrage aan ontkokering	Ja
	Verhouding aanbevelingen tot huidige beleid	Ja
<i>Behoefsten ontvangers</i>	Flexibiliteit adviescapaciteit	Ja
	Afstemming over werkprogramma	Ja

Aangrijpingspunt doorwerking	Factoren die doorwerking beïnvloeden	Te beïnvloeden door Adviesraad?
<i>Organisatie Adviesraad</i>	Organisatiecultuur ontvanger Niveau van departementale contacten Reputatie Adviesraad Samenstelling Adviesraad Samenstelling secretariaat Werkwijze secretariaat Betrokkenheid en rol leden bij projecten	Nee Ja Nee * Nee * Ja Ja Ja
<i>Interactie met doelgroep</i>	Allianties met andere Raden of kennisinstututen Betrokkenheid van derden in adviesproces Afstemming over werkprogramma Afstemming tijdens voorbereiding adviestraject Afstemming tijdens uitvoering adviestraject	Ja Ja Ja Ja Ja
<i>Presentatie en nazorg</i>	Structurele contacten met doelgroep Aanwezigheid communicatiestrategie Ondersteunende adviesprodukten Organisatie presentatie Actieve opstelling richting media Organisatie van nazorg met betrekking tot formele afhandeling	Ja Ja Ja Ja Ja Ja
<i>Institutionele kenmerken</i>	Organisatie van ‘lange termijn’ nazorg Timing advies Mate van (beleids en kennis-) concurrentie	Ja Ja Nee

Aangrijpingspunt doorwerking	Factoren die doorwerking beïnvloeden	Te beïnvloeden door Adviesraad?
	Mate van corporatisme	Nee
	Professionalisering veld	Nee
	Pluriformiteit / fragmentatie veld	Nee
	Politieke belangstelling	Nee

Figuur 5: kritieke succesfactoren voor organisatie en proces van doorwerking

*) Deze factoren zijn op langere termijn wellicht wel beïnvloedbaar, maar niet op korte termijn.

4.4 Streven naar maximale doorwerking: dilemma's

In de tabel met kritieke succesfactoren voor het proces van advisering is omwille van conceptuele helderheid de manipuleerbaarheid met 'Ja' of 'Nee' getypeerd. Er dient echter op gewezen te worden dat achter sommige kritieke succesfactoren feitelijk dilemma's schuilgaan.

Een eerste dilemma is de omstandigheid dat doorwerking gebaat is bij een zo intens en frequent mogelijke interactie met veld en opdrachtgever, waarmee wordt beoogd om zo flexibel mogelijk te kunnen inspelen op veranderende inzichten, behoeften en wensen van een departement als opdrachtgever. Hier staat tegenover dat een gedeelte van het 'institutioneel gewicht' van een Adviesraad ook schuilt in de onafhankelijkheid van diezelfde Adviesraad en het vermogen om onafhankelijk, uitgaande van *algemene* belangenbehartiging en wars van de 'waan van de dag' te adviseren over belangwekkende issues of maatschappelijke problemen. Hier ontstaat, kortom, een dilemma tussen *onafhankelijk adviseren* en *responsief en interactief adviseren*.

Een tweede dilemma is gelegen in de radicaliteit van een advies. Enerzijds wordt vaak aangegeven dat de effecten van een advies (met name bij een departement) groter zijn naarmate het beter aansluit op of slechts incrementeel afwijkt van het ‘staande’ beleid. Anderzijds is de kracht van Adviesraden dat ze discussie kunnen uitlokken over de uitgangspunten van beleid. Ook dit levert dus een dilemma op tussen min of meer *radicaal* adviseren versus *incrementeel* adviseren. De tweede vorm van adviseren levert het gevaar op van een spiraal van tevredenheid (zie bijvoorbeeld van den Berg, Kroon, Gerritsen, & Schouten, 2000; Raad voor de financiële verhoudingen, 2000) bij zowel Adviesraad (die aanbevelingen ter bevestiging van bestaand beleid opgenomen ziet in beleidsstukken) als departement (die adviezen kan gebruiken als legitimering van beleidskeuzen), zonder dat de Adviesraad ‘critical voice’ ten aanzien van de huidige situatie uit.

Een derde dilemma is gelegen in het belang van afstemming van wensen en behoeften met departementen enerzijds (het belang van programmering van onderzoeksprojecten) en het kunnen inspelen op politiek-bestuurlijke dynamiek en het kunnen oppakken van relevante maatschappelijke thema’s anderzijds. Hierbij speelt een rol dat zowel van de kant van een departement als van de kant van een Adviesraad het van belang kan zijn om op hoofdlijnen een adviesprogrammering vast te stellen, zodat beide partijen van elkaar weten wat men van elkaar kan verwachten. Echter de realiteit van veel beleidssectoren is dat prioriteitstellingen en uitgangspunten van beleid aan politieke dynamiek onderhevig zijn en dat Advisering ook in de onderwerpkeuze en aard van de aanbevelingen rekening moet houden met de politieke actualiteit. Deze is niet altijd te vangen in een advies- en onderzoeksprogrammering.

4.5 Afsluiting

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de procesmatige en organisatorische kant van doorwerking. Op basis van de literatuurinventarisatie en het empirisch onderzoek is gebleken dat er een aantal organisatorisch en procesmatige factoren is dat een bijdrage kan leveren aan doorwerking. Centraal idee is dat de kans op doorwerking

toeneemt naarmate een Adviesraad in sterkere mate aandacht heeft voor deze factoren. Een analyse van deze organisatorische en procesmatige factoren kan daarom dienen als alternatief voor directe meting van doorwerking. De geïnventariseerde factoren liggen op het niveau van de adviezen zelf, het inspelen op de behoeften van de potentiële gebruikers, de interactie met potentiële gebruikers in de verschillende fasen van het adviestraject (voorbereiding, uitvoering, presentatie en nazorg), de verspreiding van het advies en de positionering van de Adviesraad in de institutionele omgeving.

5 Conclusie: Bouwstenen voor een evaluatiesystematiek

5.1 *Inleiding*

In de vorige hoofdstukken is ingegaan op de notie van doorwerking van adviezen van Adviesraden, op de variëteit aan doorwerkingspatronen en domeinen van doorwerking, op mogelijke wijzen waarop de doorwerking kan worden gewaardeerd, en op de consequenties van deze variëteit voor het op adequate wijze evalueren van doorwerking van adviezen van Adviesraden.

Bij het beantwoorden van de vraagstelling hebben steeds twee vragen op de achtergrond een prominente rol gespeeld. De eerste is de vraag in welke mate het mogelijk is om recht te doen aan het sterk gevarieerde karakter van doorwerkingseffecten en –patronen die al dan niet teweeg worden gebracht dooradviezen van Adviesraden. De tweede vraag is of het überhaupt mogelijk is om de doorwerking van adviezen transparant te maken met min of meer klassieke, effect- of procesgerichte evaluatiemethoden.

In dit hoofdstuk zullen de inzichten uit de vorige hoofdstukken worden samengevoegd, zal systematisch worden ingegaan op de drie delen van de vraagstelling die aan deze rapportage ten grondslag lagen en zal daarnaast ook nadrukkelijk worden gereflecteerd op de mogelijkheden en beperkingen van evaluatiemethoden voor het transparant maken van doorwerking van adviezen van Adviesraden.

Dit slothoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 5.2 zal kort de in dit onderzoek gehanteerde visie op ‘doorwerking’ worden geresumeerd. In paragraaf 5.3 zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan bouwstenen voor een meta-evaluatiesystematiek, terwijl in paragraaf 5.4 aanbevelingen worden geformuleerd voor het evalueren van doorwerking, en reflectie zal plaatsvinden op de notie van doorwerking en op de mogelijkheden van het evalueren daarvan vanuit een aantal perspectieven.

5.2 *Recapitulatie probleemstelling*

De doelstelling van dit onderzoek, zoals is geformuleerd en toegelicht in paragraaf 1.2, is het verwerven van inzicht in factoren die van invloed zijn op de doorwerking van adviezen van Adviesraden, om op grond daarvan aanbevelingen te kunnen doen over de wijze waarop de doorwerking van advisering op adequate wijze zichtbaar kan worden gemaakt.

Teneinde de doelstelling te bereiken, zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen waren:

- *Wat is doorwerking?*
- *Wanneer is er sprake van succesvolle doorwerking en welke factoren zijn hierop van invloed c.q. welke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven?* en
- *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de ontwikkeling van een meta-evaluatiesystematiek ten behoeve van het zichtbaar maken ('meten') van de verschillende soorten van doorwerkingseffecten?*

De visie op 'doorwerking' die in deze rapportage wordt gehanteerd is in algemene zin uiteengezet in hoofdstuk twee en verder uitgewerkt in een kader dat gericht is op het evalueren van effecten in hoofdstuk drie. Op basis van theoretische noties van doorwerking, gesprekken met betrokkenen en analyse van bijdragen van participanten aan expertmeetings is geconstateerd dat er verschillende vormen van doorwerking zijn te identificeren (respectievelijk instrumenteel, conceptueel, argumentatief en politiek-strategisch), waarbij ook verschillende domeinen (of doelgroepen) van adviezen kunnen worden geïdentificeerd (departement, politiek, veld, media, professie, maatschappij en wetenschap).

Instrumentele doorwerking is de directe verandering van gedrag of opvattingen bij individuen of organisaties, afgemeten aan het min of meer direct overnemen van de inhoud van adviezen in beleidsnota's, Kamerstukken, kabinetsstandpunten, standpunten van maatschappelijke organisaties, media, en/of professionele of wetenschappelijke publicaties.

Conceptuele doorwerking is de verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen (of in het algemeen: 'framing' van een beleidsissue of maatschappelijk probleem) die teweeg wordt gebracht bij de doelgroep van Adviesraden. Conceptuele doorwerking wordt niet zozeer afgemeten aan

het overnemen van (delen van) een advies, maar het overnemen of omarmen van zogenaamde ‘sensitizing concepts’ die worden aangedragen door Adviesraden.

Argumentatieve doorwerking is het veranderen van een departementale, maatschappelijke of politieke agenda door het stimuleren van het debat over bepaalde maatschappelijke issues.

Politiek-strategische doorwerking, tenslotte, is de zodanige verandering van de machtspositie van één of meerdere actoren of actorenclusters in een beleidsveld dat zij beter in staat worden gesteld om hun doelen te bereiken.

Met deze opsomming van vier vormen van doorwerking is een antwoord gegeven op het eerste gedeelte van de vraagstelling, te weten ‘wat is doorwerking?’. Tegelijkertijd wordt het meten van doorwerking (in de zin van effecten van adviezen) met deze opsomming van verschillende vormen van doorwerking, aanzienlijk gecompliceerd.

Een eerste, algemene complicerende omstandigheid is dat effecten op schriftelijke bronnen (instrumentele doorwerking), gebruik van concepten (conceptuele doorwerking), de inhoud of het verloop van maatschappelijke debatten (argumentatieve doorwerking) of verandering van machtsposities (politiek-strategische doorwerking) vaak enigszins na-ijlen: er is vaak sprake van een zekere ‘incubatietijd’. Dit betekent dat voor het kunnen beoordelen van de doorwerking van een advies soms enige tijd moet worden afgewacht, of dat metingen moeten worden herhaald in een bepaalde frequentie (meting zes maanden na uitbrenging van een advies, en dan nogmaals na twee jaar).

Een tweede complicerende omstandigheid is dat verschillende adviezen van Adviesraden verschillende patronen van doorwerking zullen kennen. Het is dus veelal niet mogelijk om ‘de’ doorwerking van adviezen van een Adviesraad vast te stellen; evaluatie zal op het niveau van individuele adviezen moeten plaatsvinden, hetgeen heel arbeidsintensief is.

Een derde complicerende omstandigheid is dat een grote nadruk op het meten en evalueren van effecten van doorwerking er allerlei perverteringseffecten kunnen optreden: het kan op termijn leiden tot het uitbrengen van adviezen die gemakkelijk meetbaar zijn (dit zijn vaak instrumentele adviezen). Daarom is het van belang om expliciet aandacht te schenken aan andere evaluatiemethoden die meer oog hebben voor alternatieve evaluatiemethoden.

Een vierde complicerende omstandigheid, die de geldigheid van uitspraken over doorwerking nog het meest bedreigt, is dat niet alle soorten van doorwerking even makkelijk zijn vast te stellen: zo leent het vaststellen van instrumentele doorwerking zich beter voor ‘meting’ (aan de hand van bijvoorbeeld citatie-indices), dan het transparant maken van conceptuele doorwerking (hetgeen vereist dat ex ante ‘sensitizing concepts’ worden geïdentificeerd en verschuivingen in opvattingen van actoren moeten worden vastgesteld met behulp van inhoudsanalyse). Het vaststellen van argumentatieve doorwerking (met behulp van discours-analyse) en politiek-strategische doorwerking (met behulp van een netwerk-analyse) is zo mogelijk nog lastiger. De facto gaat het bij het meten van politiek-strategische doorwerking om het achteraf reconstrueren van strategische gedrag van actoren in termen van bijvoorbeeld de vraag of zij argumenten aan het advies hebben ontleend om hun positie en belangen te kunnen beschermen, of om de vraag of het advies vooral een symbolische functie heeft gehad.

Met name de derde en vierde omstandigheid leidt tot de aanbeveling om bij het voorstellen van bouwstenen voor een meta-evaluatiesystematiek, de evaluatie van doorwerking op verschillende wijzen te benaderen en verschillende methoden in te zetten. Deze zullen worden besproken in de volgende paragraaf.

5.3 *Bouwstenen voor een evaluatiesystematiek*

5.3.1 De eerste bouwsteen: effect-evaluatie

Een eerste bouwsteen voor een evaluatiesystematiek, die recht doet aan (1) verschillende doelgroepen van adviezen en (2) verschillende vormen van doorwerking, wordt gevormd door een matrix waarin doelgroepen worden afgezet tegen vormen van doorwerking. Met deze matrix van 24 evaluatie-elementen (zie paragraaf 3.4 en figuur 3) worden meetpunten aangegeven die kunnen worden gebruikt om de *effecten* van doorwerking transparant te maken.

Adviesraden kunnen voor het samenstellen van hun individuele evaluatiesystematiek een keuze maken uit deze meetpunten, waarbij in ieder geval op voor hand twee selectiecriteria een rol kunnen spelen: a) het

soort van advies en b) het adviesprofiel. Sommige adviesaanvragen hebben, gelet op het onderwerp waarover advies moet worden uitgebracht, per definitie een instrumenteel karakter, terwijl anderen juist aanleiding geven tot een veel meer conceptuele beschouwing. Sommige Adviesraden kiezen bewust voor het uitbrengen van meer instrumentele adviezen die vooral ten dienste staan aan de beleidsbepaling, terwijl anderen vooral het als taak zien om het politieke of maatschappelijke debat te entameren.

Wanneer Adviesraden op grond van bovenstaande meetpunten een specifieke evaluatiemethode wensen te ontwikkelen, dan zijn een aantal kanttekeningen op zijn plaats:

- A. het succes van een evaluatiesystematiek neemt toe als gestreefd wordt naar een beperkt aantal, eenvoudige en eenduidige meetpunten;
- B. de informatievoorziening ter ondersteuning van het meten dient betrouwbaar te zijn, zonder dat dit gepaard gaat met een relatief zware administratieve belasting van de medewerkers. Hun betrokkenheid zal toenemen als ze belang hebben bij deze vorm van meten;
- C. er dient oog te zijn voor de perverse effecten van ‘meten’, omdat ‘meten’ strategisch gedrag kan uitlokken waarbij men zich met name richt op die effecten die relatief gemakkelijk zichtbaar te maken zijn;
- D. uit bovenstaand overzicht blijkt dat een aantal zaken te meten is, maar dit leidt wel tot een vertekening van de doorwerking, omdat vooral de nadruk ligt op het kwantificeren van effecten;
- E. met name de politiek-strategische doorwerking is zeer moeilijk te meten, omdat het een ingrijpende reconstructie vraagt van het politieke spel rondom bepaalde beleidsproblemen, terwijl tegelijkertijd onderzoek laat zien dat het politiek-strategische gebruik van adviezen van belang is voor de doorwerking van adviezen.

Zoals al eerder is aangegeven, kent het meten van effecten dus de nodige bezwaren, en dat roept de vraag op of het mogelijk is om andere benaderingen van het transparant maken van doorwerking te kiezen. Een

van deze benaderingen heeft betrekking op het transparant maken van de organisatie en het proces van adviseren.

Soort doorwerking				
Domein	<i>Instrumenteel</i>	<i>Conceptueel</i>	<i>Agenderend</i>	<i>Politiek-strategisch</i>
<i>Departement</i>	Aanwezigheid Kabinetstandpunt Aantal vervolgcacties	Aantal verwijzingen in strategische beleidsdocumenten	Aantal opgestarte, nieuwe beleidsinitiatieven op aangedragen nieuw thema	Legitimering van bestaand beleid Ijkskastfunctie Symbolisch beleid
<i>Politiek</i>	Aantal reacties van Staten-Generaal in vragenuurtje, commissie of plenaire zitting	Aantal vervolgcacties van Staten-Generaal 'Blijvende' karakter van advies	Aantal toelichtingen in commissievergaderingen of hoorzittingen Aantal geagendeerde issues	Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking eigen positie
<i>Beleidsveld</i>	Aantal vragen en verzoeken om nadere informatie (schriftelijk, telefonisch en via e- mail) Aantal officiële reacties van	Aantal verwijzingen in beleidsplannen en jaarverslagen van koepelorganisaties, uitvoeringsorganisaties of professionals	Aantal keren thema onderwerp van studiedagen, symposia en congressen	Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking eigen positie

Soort doorwerking				
	koepelorganisaties, uitvoeringsorganisaties of professionals			
<i>Media</i>	Aantal malen aandacht voor advies op krant, radio en TV Aantal malen aandacht voor advies via internet	Aantal verwijzingen in achtergrondartikelen en (hoofredactionele) commentaren	Aantal ingezonden brieven kranten Aantal ingezonden stukken op opiniepagina's Aantal hoofredactionele en andere commentaren Aantal digitale discussies en reacties op stellingen op websites van media	Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking eigen positie
<i>Maatschappij</i>	Aantal opgevraagde (gedownloade) rapporten Aantal verzoeken om aanvullende informatie (schriftelijk, telefonisch, e-mail) Aantal reacties van	Aantal verwijzingen in beleidsplannen en jaarverslagen van maatschappelijke organisaties Aantal wijzigingen in standpunten van maatschappelijke organisaties	Aantal vormen van geïnitieerde vormen van maatschappelijk overleg Invloed op onderhandelingen tussen maatschappelijke organisaties	Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking eigen positie

Soort doorwerking				
	maatschappelijke organisaties en individuele burgers			
<i>Wetenschap en andere kennisinstituten</i>	Aantal verwijzingen in wetenschappelijke publicaties Aantal optredens op wetenschappelijke symposia etc.	Aantal verwijzingen in wetenschappelijke publicaties Aantal nieuwe onderzoeksprogramma's naar aanleiding van advies	Aantal studiedagen en seminars	Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking eigen positie

Figuur 6: soorten doorwerking in verschillende domeinen

5.3.2 De tweede bouwsteen: organisatie- en procesevaluatie

We kunnen ook kiezen voor een andere manier van evalueren, waarbij het object van evaluatie niet de effecten van adviezen omvat, maar betrekking heeft op de kwaliteit van de organisatie en het proces van adviseren. De vraag die een Adviesraad zich dan moet stellen, luidt dan ook: Is gedurende het adviestraject daadwerkelijk gestuurd op die factoren waarvan we weten dat ze een positieve bijdrage leveren aan de doorwerking van adviezen; factoren die vanuit de raden zelf manipuleerbaar zijn?

Daarom is het van belang om nogmaals te kijken naar de (meer robuuste) factoren waarvan in hoofdstuk vier is vastgesteld dat ze van invloed zijn op de doorwerking van adviezen en te bepalen welke factoren beïnvloedbaar zijn. In hoofdstuk vier zijn deze factoren geclusterd naar de volgende kenmerken:

- (1) kenmerken van het advies;
- (2) behoeften van doelgroep;
- (3) organisatie Adviesraad;
- (4) interactie met doelgroep;
- (5) presentatie en nazorg; en
- (6) institutionele kenmerken van het beleidsveld.

In hoofdstuk vier zijn factoren benoemd binnen elk van de zes onderscheiden clusters, die van invloed zijn op de doorwerking van adviezen. Deze voor doorwerking relevante factoren verschillen per onderwerp. Dit betekent ook dat de adviesraden zichzelf per onderwerp kunnen afvragen welke factoren in dit geval het meest van belang zijn voor de doorwerking, en op grond hiervan een strategie voor de doorwerking van het advies kunnen ontwikkelen. Overigens geldt voor deze factoren dat ze lang niet alle beïnvloedbaar zijn voor Adviesraden. De wel door Adviesraden te manipuleren factoren zijn weergegeven in figuur 7.

Aangrijpingspunt doorwerking	Factoren die doorwerking beïnvloeden
<i>Kenmerken adviesproduct</i>	Aansluiten bij kenmerken beleidsprobleem Leesbaarheid rapport Vormgeving rapport Kwaliteit rapport Type aanbevelingen Bijdrage aan ontkokering Verhouding aanbevelingen tot huidige beleid
<i>Behoefden ontvangers</i>	Flexibiliteit adviescapaciteit Afstemming over werkprogramma Niveau van departementale contacten
<i>Organisatie Adviesraad</i>	Samenstelling secretariaat Betrokkenheid en rol leden bij projecten Allianties met andere Raden of kennisinstututen Betrokkenheid derden in adviesproces
<i>Interactie met doelgroep</i>	Afstemming over werkprogramma Afstemming tijdens voorbereiding adviestraject Afstemming tijdens uitvoering adviestraject Structureel overleg met doelgroep(en)
<i>Presentatie en nazorg</i>	Aanwezigheid communicatiestrategie Ondersteunende adviesprodukten Organisatie presentatie Aandacht in media Organisatie van nazorg bij formele afhandeling Organisatie van 'lange termijn' nazorg
<i>Institutionele kenmerken</i>	Timing advies

Figuur 7: manipuleerbare organisatie- en procesfactoren

Met deze opsomming is ook het tweede gedeelte van de vraagstelling, ‘wanneer is er sprake van succesvolle doorwerking en welke factoren zijn hierop van invloed c.q. welke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven?’, beantwoord, en is een tweede bouwsteen voor een evaluatiesystematiek gepresenteerd.

Op grond van de discussie uit de expertmeetings kwamen twee interessante punten naar voren.

Ten eerste wordt thans getracht om de doorwerking vooral te verbeteren door meer aandacht te schenken aan de nazorg, door middel van het organiseren van debatten, studiedagen en workshops. Door het organiseren van meer en meer doelgroepgerichte interactiviteit en communicatie wordt een bijdrage geleverd aan het bevorderen van de (althans vooral argumentatieve) doorwerking. De vraag is echter of de doorwerking nog meer kan worden vergroot door ook in de andere fasen van het adviestraject meer interactiemomenten in te brengen (in termen van voorzorg). In een aantal gevallen maken Adviesraden al gebruik van expert meetings en klankbordgroepen gedurende de ‘onderzoeksfase’ van een adviestraject, maar waarom zou ook al niet gedurende de afbakening van de adviesaanvraag en formuleren van de probleemstelling meer interactieve momenten kunnen worden ingebouwd (bijvoorbeeld om te probleemstelling te verrijken met andere inzichten en andere aspecten toe te voegen)? Ook zou gezocht kunnen worden naar andere interactiegenererende vormen dan de ‘klassieke’ expert meetings en klankbordgroepen zoals bijvoorbeeld een prijsvraag of een ontwerpwedstrijd. Interessant is in dit verband om ook te kijken naar de produkten van het Ruimtelijk Planbureau dat de vormgeving van hun adviezen niet alleen maar ziet in termen van rapporten, maar ook in termen van bijvoorbeeld videopresentaties, simulaties et cetera. Overigens levert dit ook wel een dilemma op voor Adviesraden (zie paragraaf 4.5).

Ten tweede is het interessant om het eindproduct van een raad, dat in bijna alle gevallen een rapport is, ter discussie te stellen en te zoeken naar andere eindproducten die wellicht beter aansluiten bij de verschillende soorten van doorwerking. Zo bracht een lid van de Tweede Kamer in een interview naar voren dat rapporten met aanbevelingen vaak aanleiding geven tot defensieve reacties, terwijl een rapport met verschillende toekomstbeelden en prospectieve trendanalyses ook in de Tweede Kamer meer aanleiding

zou geven tot debat en dus tot argumentatieve doorwerking. Een andere suggestie is dat in bijvoorbeeld een beredeneerde agenda met de juiste vragen ook een produkt zou kunnen zijn van een Adviesraad die een ander type van doorwerking beoogt. Dus betekent dat het nadenken over andere eind produkten ook een andere inrichting van het adviestraject impliceert en ook andere interactievormen en momenten met andere groepen en binnen andere domeinen.

5.3.3 De derde bouwsteen: systemen van kwaliteitszorg

We hebben reeds eerder in dit hoofdstuk geconstateerd dat doorwerkingspatronen diffuus zijn waardoor ze moeilijk meetbaar zijn. Het meten van bepaalde effecten vertelt wel iets over de soort en richting van de doorwerking, maar het is maar de ‘halve waarheid’. Doorwerking is veel complexer, diffuser en ambiguer, hetgeen bij herhaling wordt vastgesteld in allerlei soorten van onderzoek naar de relatie tussen kennis en beleid (zie hoofdstuk 2). Deze kwalitatieve dimensie van doorwerking zien we vooral terug daar waar het gaat om conceptuele en politiek strategische doorwerking. Bovendien heeft het begrip ‘doorwerking’ zelf een instrumentele en functionele connotatie, waardoor ons perspectief per definitie te beperkt is. Veeleer gaat het om vraagstukken van ‘waardering’ die verder reikt dan effectiviteit. Dit betekent echter dat ook gezicht moet worden naar andere evaluatiemethoden die recht doen aan deze andere, meer kwalitatieve dimensies van doorwerking. In onze ogen is de ontwikkeling van een systeem van kwaliteitszorg op het niveau van de gezamenlijke Adviesraden een goede methode om recht te doen aan de variëteit van doorwerkingspatronen en toch tot een adequate en verantwoorde evaluatie van doorwerking te komen.

Het systeem van kwaliteitszorg heeft drie doelen: kwaliteitsbewaking, kwaliteitsverbetering en het afleggen van verantwoording. Het proces van kwaliteitszorg vindt voor het grootste deel binnen de Adviesraad zelf plaats vindt, dit noemen we de interne kwaliteitszorg. Daarnaast kan een vorm van externe kwaliteitszorg worden ontwikkeld die vergelijkbaar is met de visitaties zoals die in het hoger onderwijs worden gehouden. De volgende instrumenten staan daartoe op z'n minst ter beschikking.

Vergroten vergelijkbaarheid zelfevaluaties

Adviesraden zijn verplicht in het 'Raad op Maat'-stelsel een zelfevaluatie te schrijven. Als we kijken naar de zelfevaluaties zoals deze over de eerste raadsperiode zijn opgesteld door de raden, dan zien we dat de opzet en inhoud van deze evaluaties nogal verschillen. Dit geldt met name voor de wijze waarop aandacht is besteed aan doorwerking van adviezen. Een belangrijke stap voorwaarts zou gezet kunnen worden door deze zelfevaluaties en het doorwerkingsvraagstuk te standaardiseren en te professionaliseren door een zelfevaluatieprotocol te ontwikkelen. De onderlinge vergelijkbaarheid neemt daardoor toenemen, omdat elke raad een vaste set van vragen moet beantwoorden, zonder dat dit leidt tot een aantasting van het eigen adviesprofiel. Daarbij zou het doorwerkingsvraagstuk kunnen worden behandeld aan de hand van bijvoorbeeld de matrix die in dit rapport wordt gehanteerd. Hierdoor zou het proces van zelfevaluatie verder kunnen worden geprofessionaliseerd. In het universitaire onderwijs en onderzoek is hiermee al meer dan vijftien jaar ervaring opgebouwd.

Externe evaluatie

Een andere methode is het ontwikkelen van een stelsel van externe evaluatie. In het universitaire onderwijs en onderzoek, de politiezorg en in het protestenbeleid wordt gewerkt met dergelijke externe evaluaties in de vorm van visitatiecommissies. Op grond van een eerder geproduceerde zelfstudie en gesprekken met interne en externe 'stakeholders' kan een visitatiecommissie met een kwaliteitsoordeel komen, waarbij doorwerking een aspect is. Visitatiecommissie werken op grond van 'peer review'. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan het wederzijds visiteren van raden onderling, of het instellen van een onafhankelijke commissie die alle raden visiteert en waarin bijvoorbeeld een oud-leden, oud-secretarissen en vertegenwoordigers van de doelgroepen van advisering zitting hebben. Ook de recente visitatie van de omroepen door de commissie Rinnooy Kan is hiervan een voorbeeld.

Met het presenteren van deze bouwstenen voor een meta-evaluatiesystematiek is ook een antwoord gegeven op het derde gedeelte van de vraagstelling, te weten *'Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de*

ontwikkeling van een meta-evaluatiesystematiek ten behoeve van het zichtbaar maken ('meten') van de verschillende soorten van doorwerkingseffecten?'

5.4 Reflectie

5.4.1 Meta-evaluatiesystematiek: keuzen uit een toolbox

In de vorige paragrafen zijn bouwstenen aangedragen voor het ontwikkelen van een meer samenhangende evaluatiemethodiek die recht probeert te doen aan de gevarieerde en diffuse manieren waarop doorwerking plaats vindt. Sommige Adviesraden hebben al bepaalde elementen overgenomen, zoals het bijhouden van citaties in tijdschriften en het registreren van lezingen en andere optredens. Volgens ons is de kracht van de systematiek die in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd dat:

- Adviesraden worden in staat gesteld om expliciet en beredeneerd na te denken over hun doorwerking waarvoor een 'format' is ontwikkeld in de vorm van de zogenaamde doorwerkingsmatrix;
- dat verschillende soorten van evaluatiemethoden zijn geïdentificeerd die vooral in hun onderlinge samenhang worden beschreven en waardoor het mogelijk is om te zien hoe ze elkaar kunnen versterken, zeker daar waar het kunnen beoordelen van de doorwerking meer is dan alleen maar het meten van citaties.

5.4.2 Adviesraden en kennisinfrastructuur

De vraag naar de doorwerking van de adviezen van Adviesraden is een aspect van een veel bredere discussie over de relatie tussen kennis en beleid, of over de kennisinfrastructuur van het Nederlandse openbaar bestuur cq. beleidssector-gerichte kennisinfrastructuren. Niet voor niks is dit ook thema dat in het Actieprogramma 'Andere overheid' van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing is opgenomen. De in dit onderzoek voorgestelde conceptualisering van doorwerking zou hierin ook een rol kunnen spelen omdat het agendapunten aandraagt voor de discussie over de inhoud en vormgeving van deze kennisinfrastructuur, waarbij zowel de vraag centraal staat naar:

- A. de vermeende doorwerking van de adviezen in beleidsprocessen;
en

- B. de mate van (ontbrekende) samenhang in het adviesstelsel mede in relatie tot andere kennisproducenten.

Op grond van ons onderzoek en met name naar aanleiding van de discussies in de expertmeeting willen we een aantal punten voor deze agenda naar voren brengen. De facto gaat het dan om punten die iets zeggen over de evaluatie van de institutionele inbedding van de Adviesraden, beredeneerd vanuit het doorwerkingsperspectief (kortom, als aspect van meer institutionele evaluatie).

Ten eerste moet ons inziens worden voorkomen dat de discussie over de positie van Adviesraden louter en alleen gaat over de vraag naar de doorwerking van de adviezen van deze raden. Het gaat om méér dan alleen maar het instrumentele gebruik van adviezen in beleidsprocessen en de wijze waarop bijvoorbeeld aanbevelingen zijn omgezet in maatregelen. Een beoordeling van beleid, politiek (en in ruimere zin het openbaar bestuur) en een waardering van de rol van Adviesraden kan niet alleen maar worden gebaseerd op criteria van effectiviteit en efficiency. Het gaat ook om andere beoordelingscriteria die recht doen aan de multi-rationaliteit van de processen in het openbaar bestuur. De rol van Adviesraden zou ook tegen het licht kunnen worden gehouden vanuit het perspectief van het creëren van ‘checks and balances’, waarin juist het organiseren van een ‘critical voice’ belangrijk is vanuit het waarborgen van de democratische inbedding van dat openbaar bestuur.

Ten tweede kwam uit de expert meetings de mogelijkheid naar voren om Adviesraden te clusteren naar sectoren. De redenering is dat hierdoor meer onderlinge samenhang gebracht zou kunnen worden in adviezen van de thans afzonderlijk opererende adviesraden - mede ook in het licht van steeds meer complexer worden en daardoor meer onderling samenhangende probleemclusters. Hierdoor zou de doorwerking kunnen worden verbeterd. Hierbij kan clustering zowel de vorm aannemen van het organisatorisch samenvoegen van verschillende, thans zelfstandig opererende Adviesraden, als het totstandbrengen van tijdelijke samenwerkingsvormen (allianties) als de aard van een advies daartoe aanleiding geeft.

Overigens laat clustering, hetzij in de vorm van organisatorische samenvoeging, hetzij door het vormen van allianties tussen Adviesraden, onverlet dat aan de zijde van departementen er nog steeds sprake is van verkokering. Uit het onderzoek blijkt dat juist interne en externe verkokering (en daarmee samenhangende belangen- en waardentegenstellingen) een belangrijke barrière in de doorwerking van adviezen is.

Ten derde constateren wij op grond van het onderzoek dat juist op het terrein van de strategische advisering er sprake is van beleidsconcurrentie, met name ten aanzien van de meer strategische beleidsdirecties en afdelingen op departementen. De vraag is of het uitbrengen van instrumenteel gerichte adviezen deze concurrentie niet zou kunnen vergroten. Voor de Adviesraden is een interessante vraag of de relatie met 'het beleid' ook andere ankerpunten zou kunnen hebben. Daarbij denken we vooral aan het verbeteren van de relaties met de uitvoering en het toezicht c.q. de inspecties. Ook zou een verbreding van de oriëntatie in de richting van de 'civil society' interessant kunnen zijn.

Ten vierde wijzen wij op een observatie die voor een institutionele evaluatie van belang is. Dit betreft de vraag naar de verbinding met allerlei belangengroeperingen die met de introductie van 'deskundigenraden' feitelijk is doorgeknipt. De vraag of er geen deskundigheid kan zijn zonder een direct belang, is in dit verband interessant. Te meer ook daar uit het onderzoek blijkt dat met name departementen ook geïnteresseerd zijn in de vraag of bij de totstandkoming van een advies wel voldoende overleg is geweest met relevante belanghebbende partijen om een inschatting te kunnen maken van de mate waarin bepaalde analyses of voorgestelde oplossingen op maatschappelijke steun kunnen rekenen. Is dit namelijk niet het geval, dan kan dit de doorwerking frustreren. Kortom, er bestaat dus behoefte aan consultatie, zonder dat dit betekent een terugkeer naar het oude stelsel, waarin er soms sprake was van geperverteerde belangenbehartiging of waarin bepaalde (soms zwakke of niet institutioneel verankerde) belangen niet of nauwelijks werden gehoord.

Literatuur

- Bal, R., Bijker, W. E., & Hendriks, R. (2002). *Paradox van wetenschappelijk gezag. Over de maatschappelijke invloed van adviezen van de gezondheidsraad*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Beker, M., Ooijens, M., & de Gier, E. (2003). *Bewijs van goed beleid*. Amsterdam: SISWO / Instituut voor Maatschappijwetenschappen.
- van den Berg, J.-J., Kroon, S., Gerritsen, M., & Schouten, R. (2000). *Heeft de Rob ertoe gedaan?* Den Haag: B&A Groep.
- Dunn, W. N. (1980). The Two-Communities Metaphor and Models of Knowledge Use. *Knowledge*(1), 515-536.
- Grindle, M., & Thomas, J. W. (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore / London: The John Hopkins University Press.
- Hanney, S. R., Gonzalez-Blok, M. A., Buxton, M. J., & Kogan, M. (2003). The utilization of health research in policy-making: concepts, examples and methods of assessment. *Health Research and Policy Systems*, 1(2), 1-28.
- Hoppe, R. (2002). *Van flipperkast naar grensverkeer. Veranderende visies op de relatie tussen beleid en wetenschap*. Den Haag: Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid.
- Hoppe, R. (2003). Werken op de grens tussen wetenschap en politiek. *Beleidswetenschap*, 2003(2), 145-170.
- Hoppe, R., & Halffman, W. (2004). Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland: Trends en ontwikkelingen. *Beleidswetenschap*, 2004(1), 31-61.
- Hoppe, R., & Huijs, S. (2003). *Werk op de grens tussen wetenschap en beleid: paradoxen en dilemma's*. Den Haag: RMNO.
- Hoppe, R., & Peterse, A. (1998). *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Den Haag: Elsevier.
- Huberman. (1987). Steps toward an integrated model of research utilization. *Knowledge*, 586-611.
- Hutjes, J. (1991). Policy Research Between the Accumulation and Implementation of Knowledge. *Knowledge and Policy*, 4(3), 10-26.
- Jasanoff, S. (1990). *The Fifth Branch. Science Advisors as Policy Makers*. Cambridge MA: Harvard University Press.

- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175-203.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston Toronto: Little Brown & Company.
- Landry, R., Amara, N., & Lamari, M. (2001). Utilization of social science research knowledge in Canada. *Research Policy*, 30, 333-349.
- Landry, R., Lamari, M., & Amara, N. (2003). The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies. *Public Administration Review*, 63(2), 192-203.
- Leeuw, F. L. (1991). Policy Theories, Knowledge Utilization, and Evaluation. *Knowledge and Policy*, 4(3), 73-91.
- Lester, J. P. (1993). The utilization of policy analysis by state agency officials. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 14(3), 267-290.
- Lester, J. P., & Wilds, L. J. (1990). The utilization of public policy analysis: a conceptual framework. *Evaluation and Program Planning*, 13, 313-319.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2001). *De staat van advies (Eerste verslag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de doeltreffendheid en de effecten van de Kadervet adviescolleges in de praktijk (1997-2000))*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- National Center for the Dissemination of Disability Research. (1996). *A Review of the Literature on Dissemination and Knowledge Utilization*. Austin: National Center for the Dissemination of Disability Research.
- Oh, C. H., & Rich, R. F. (1996). Explaining use of information in public policymaking. *Knowledge and Policy*, 9(1), 3-35.
- Paardekooper, C. (2003). Kennisintensieve beleidsorganisaties. *Bestuurskunde*, 12(4), 160-169.
- Philpott, A. (1999). *Twists in the Mwanza tale: Did one HIV research study shift global policy?* York: University of York.
- Raad voor de financiële verhoudingen. (2000). *Heeft de Rfv ertoe gedaan?* Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Reid, F. (2003). *Evidence-based Policy: Where is the Evidence for it?* London: School for Policy Studies.
- Rich, R. F. (1997). Measuring knowledge utilization process and outcomes. *Knowledge and Policy*, 10(3), 3-10.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1988). Symposium introduction. *Policy Sciences*, 21, 123-127.

- Shulba, L. M., & Cousins, J. B. (1997). Evaluation use: theory, research and practice since 1986. *Evaluation Practice*, 18(3), 195-208.
- Stone, D. (1996). *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London: Frank Cass & Co.
- Stone, D. (2001). *Bridging Research and Policy*. Paper presented at the An International Workshop Funded by the UK Department for International Development, Radcliffe House, Warwick University.
- van Hoesel, P. (1987). De identificatie van beleidsonderzoek. In M. van de Vall & F. L. Leeuw (Eds.), *Sociaal Beleidsonderzoek, differentiatie en ontwikkeling* (pp. 7-34). Den Haag: VUGA.
- van Peursen, C. A. (1985). *Kennis en beleid*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Webber, D. J. (1991-1992). The Distribution and Use of Policy Knowledge in the Policy Process. *Knowledge and Policy*, 4(4), 6-35.
- Weiss, C. H. (1991). Policy research: data, ideas, or arguments. In P. Wagner, C. H. Weiss, B. Wittrock & H. Wollman (Eds.), *Social science and modern states: national experiences and theoretical crossroads* (pp. 307-332). Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiss, C. H., & Bucuvalas, M. J. (1980). *Social Science Research in Public Policy Making*. New York: Columbia University Press.
- Weiss, C. H., & Bucuvalis, M. J. (1980). *Social science research and policy making*. New York: The Free Press.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power*. Boston: Little, Brown.
- de Wit, B. (2003). *Knowledge utilization in policy making*. Unpublished manuscript, Utrecht.
- Yin, R. K., & Gwaltney, M. K. (1981). Knowledge Utilization as a Networking Process. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 2(4), 555-580.
- Yin, R. K., & Moore, G. B. (1988). Lessons of the utilization of research from nine experiences in the natural hazards field. *Knowledge in Society*, 1(3), 25-44.

Bijlage: participanten expertmeetings en respondenten interviews

Participanten expertmeetings

Expertmeeting I: 16 maart 2004, 10.00 – 12.00 uur

Plaats: Sofitel, Den Haag

Voorzitter: prof. dr. Arthur Ringeling, hoogleraar Bestuurskunde EUR

Deelnemers

Naam	Functie(s) / rol(len)
Mr. T. Vis	Plaatsvervangend secretaris Onderwijsraad
Ir. J.A. van Driel	Projectleider Raad voor het Landelijk Gebied
Prof. mr. C. Flinterman	Lid Adviesraad Internationale Vraagstukken
Mr. D. van den Broek Humprey	Directeur EVO
Dr. R. Bal	Onderzoeker Instituut Beleid en Management van de Gezondheidszorg, EUR
Drs. A.G.A. Jacobs	Hoofd taakveld Gemeentelijke Financiën & Belasting VNG
Drs. M. van Duren	Beleidsmedewerker Ministerie van BZK

Expertmeeting II: 16 maart 2004, 14.00 – 16.30 uur

Plaats: Sofitel, Den Haag

Voorzitter: prof. dr. Arthur Ringeling, hoogleraar Bestuurskunde EUR

Deelnemers:

Naam	Functie(s) / rol(len)
Drs. A.J. van Dijk	Senior adviseur Raad voor het Openbaar Bestuur
Mr. G.A. Nijendaal	Plv. secretaris ROB/RFV
A.J.M. van den Biggelaar	Directeur Stichting Natuur en Milieu
Dr. J. Bartelse	Hoofd Beleid VSNU
Mr. P. Bierma	Ministerie van BZ

Naam	Functie(s) / rol(len)
Dr. G. Broesterhuijzen	Ministerie van OC&W
Dr. W. Halfman	Onderzoeker Bestuurskunde, UT
Dr. J.J. van Miert	Wvd. secretaris Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Mr. A. Schreuder	Ministerie van BZK
Drs. R. van der Linden	Ministerie van Economische Zaken
G.T.A. Hof	Directie platteland Ministerie LNV
Drs. A. 't Hoen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Expertmeeting III: 21 april 2004, 14:30 – 17:00 uur

Plaats: Sofitel, Den Haag

Voorzitter: prof. dr. Arthur Ringeling, hoogleraar Bestuurskunde EUR

Deelnemers:

Naam	Functie(s) / rol(len)
Dr. A. Hemerijck	Secretaris WRR
W.M.C. van Zaalen	Lid Rfv
Dr. G J de Vries	Onderzoeker Algemene Rekenkamer
Ir. M. Willems	Onderzoeker / adviseur TNO
T.D.J. Oostenbrink	Secretaris Commissie Mensenrechten Adviesraad Internationale Vraagstukken
Dr. B. Broekhans	Beleidsadviseur RIZA, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Drs. Ragna Zeiss	Onderzoeker VU
Dr. M. Noordegraaf	Onderzoeker USBO, Universiteit van Utrecht
Drs. F. Soeterbroek	Zelfstandig adviseur & onderzoeker Bestuurskunde, EUR
Dr. M. van Eeten	Onderzoeker TU Delft

Respondenten interviews

Naam	Rol(len) / functie respondent	Datum interview
Prof. dr. W. Hafkamp	Lid VROM Raad, Lid Raad V&W, hoogleraar Milieukunde EUR	19 februari 2004
Dr. H. Boutellier	Algemeen Directeur Verwey-Jonker instituut	19 maart 2004
Ir. B. van der Vlies	Lid Tweede Kamer SGP	14 april 2004
Prof. dr. W. Derksen	Directeur RPB	20 april 2004
W. Duyvendak	Lid Tweede Kamer GroenLinks	21 april 2004
Prof. dr. D. Wolfson	Voormalig lid SER, voormalig lid WRR, emeritus hoogleraar EUR	29 maart 2004
Prof. dr. H. Leune	Voormalig lid SER, voormalig lid Onderwijsraad, hoogleraar Onderwijs sociologie EUR	22 april 2004
C.G.A. Cornielje	Lid Tweede Kamer VVD	21 april 2004
Drs. M. Wats MBA	Adjunct-secretaris RVZ	23 april 2004
F. Krapels	Ministerie van VWS	29 maart 2004
M.C. Meindersma	Lid VROM Raad, lid Eerste Kamer	6 april 2004 & 20 april 2004
Prof. dr. P. van Lieshout	project-directeur-generaal Sociale Zekerheid en Zorg ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	15 april 2004
Dr. E. Tonkens	Lid Tweede Kamer GroenLinks	8 april 2004
P. de Bekker	Ministerie van VWS	22 april 2004
Prof. ing. F.J.H. Mertens	Inspecteur-Generaal Inspectie Verkeer en Waterstaat	4 mei 2004