Berenschot



Gezaghoudend in de 21e eeuw

Externe evaluatie van de Raad voor het Openbaar Bestuur 2021-2024

15 december 2025

Roeland Stolk en Sophie den Ouden

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 ... 3

Inleiding ... 3

1.1 Aanleiding en vraagstelling ... 3
1.2 Aanpak en opzet ... 3
1.3 Verantwoording ... 4

Hoofdstuk 2 ... 5

De tijdsgeest waarin adviesraden werken ... 5

2.1 Inleiding ... 5
2.2 Beelden over de kenmerken van het tijdsgewricht ... 5
2.3 Beelden over de benutting van het stelsel ... 8
2.4 Reflecties Berenschot ... 10

Hoofdstuk 3 ... 11

Het functioneren van de Raad voor het Openbaar Bestuur ... 11

3.1 Inleiding ... 11
3.2 Algemene beelden over het functioneren van de ROB ... 12
3.3 Specifieke beelden van politiek-bestuurlijke gebruikers ... 14
3.4 Specifieke beelden van wetenschappers en adviesraden ... 15
3.5 Specifieke beelden van topambtenaren ... 15
3.6 Reflecties Berenschot ... 16

Hoofdstuk 4 ... 19

Conclusies en aanbevelingen ... 19

4.1 Inleiding ... 19
4.2 Conclusie ... 19
4.3 Aanbevelingen ... 20

Bijlage 1. Gesprekspartners ... 23

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is het strategische adviescollege voor regering en parlement over de inrichting en werking van het openbaar bestuur. De Raad richt zich op de vraag hoe de overheid doeltreffend, doelmatig en rechtstatelijk kan functioneren. De Raad adviseert onafhankelijk, gevraagd en ongevraagd.

De ROB moet zich conform de wet iedere vier jaar laten evalueren. Daartoe heeft de Raad een uitgebreide zelfevaluatie uitgevoerd. Aan Berenschot is gevraagd om aanvullend op deze zelfevaluatie een beknopte externe evaluatie uit te voeren.

Berenschot is bewust niet gevraagd voor een omvangrijk onderzoek. Gevraagd is om een aantal gesprekken te begeleiden en om daarin te onderzoeken in hoeverre de ROB erin slaagt om zijn adviesopdracht en eigen ambities **in het huidige tijdsgewricht** adequaat te vervullen. Gevraagd is om daarbij te kijken naar de verwerking van aanbevelingen uit eerdere evaluaties.

Onderzoeksvraag

In hoeverre slaagt de ROB erin om in de huidige tijd zijn adviesopdracht adequaat te vervullen en zijn eigen ambities te realiseren, met inachtneming van de conclusies en aanbevelingen uit eerdere evaluaties?

1.2 Aanpak en opzet

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden hebben we twee groepsgesprekken gevoerd. Het eerste gesprek was met wetenschappers en collega-adviesraden. Het tweede gesprek met topambtelijke gebruikers van ROB-adviezen. Daarnaast zijn er tien individuele gesprekken gevoerd met politici, een oud-minister van Binnenlandse Zaken en journalisten.

De gesprekken zelf hebben we in twee delen opgeknipt. Het eerste deel ging over de tijdsgeest waarin adviesraden opereren. Het tweede deel richtte zich op het functioneren van de ROB. Deze opzet bood ruimte om het functioneren van de ROB te plaatsen binnen bredere ontwikkelingen in het adviesstelsel.

Het rapport volgt dezelfde opbouw. In het eerste deel analyseren we de beelden van de gesprekspartners over de tijdsgeest waarin adviesraden werken. In het tweede deel analyseren we de beelden van de gesprekspartners over het functioneren van de ROB. In het laatste hoofdstuk formuleren we onze eigen conclusies en aanbevelingen.

In dit rapport maken we steeds een scherp onderscheid tussen de *beelden* van de betrokkenen en de *reflecties* van Berenschot. De beelden van de betrokken geven we samengevat weer zoals ze geuit zijn. Als we die binnen een breder analytisch kader plaatsen geven we dat steeds expliciet aan.

1.3 Verantwoording

Wij hebben uitvoerig nagedacht over of en hoe we deze opdracht goed konden uitvoeren, ten eerste omdat we de ROB al eerder geëvalueerd hebben in 2013 en 2021. Het is ongebruikelijk om dat twee keer achter elkaar te doen, wegens het risico op te weinig afstand. Een tweede overweging was dat een onderzoek dat bestaat uit gesprekken enkel kan leiden tot een discursieve analyse.

We hebben deze opdracht aangenomen vanwege de specifieke vraag naar de tijdsgeest en omdat de opdracht afgebakend was naar het voeren van gesprekken. De insteek van de tijdsgeest is een vernieuwende en relevante invalshoek in de evaluaties van adviesraden. Het is daarmee ook een voordeel dat we als onderzoekers zowel het adviesstelsel als de ROB goed kennen. Bovendien waren alle betrokken bereid deel te nemen aan de gesprekken. Omdat tijdens het onderzoek NSC zich terugtrok uit het kabinet hebben we deze minister niet gesproken.

HOOFDSTUK 2

De tijdsgeest waarin adviesraden werken

2.1 Inleiding

Nederland kent in internationaal perspectief een omvangrijk kennis- en adviesstelsel. Aan dat ontwerp lag oorspronkelijk de overtuiging ten grondslag dat goed bestuur baat heeft bij onafhankelijk en deskundig advies van buiten.[1]

Het kennis- en adviesstelsel is de afgelopen twintig jaar afgeslankt. Raden zijn samengevoegd of opgeheven, budgetten zijn verlaagd.[2] Tegelijk is het nog steeds zo dat Nederland in internationaal perspectief veel middelen in dit stelsel investeert.

De meeste gesprekspartners ervaren in het algemeen dat de aansluiting tussen de adviesraden en de formele ontvangers van de adviezen afneemt. Dat leidt bij hen tot de vraag of er verbeteringen mogelijk zijn in de benutting van het stelsel en de investeringen die erin gedaan worden.

We beschrijven in dit hoofdstuk eerst de beelden van de gesprekspartners over het tijdsgewricht waarin adviesraden werken. Daarna beschrijven we hun beelden over de aansluiting tussen producenten en ontvangers van advies in dat tijdsgewricht.

2.2 Beelden over de kenmerken van het tijdsgewricht

Het is bijna onmogelijk om een tijdsgeest te vatten in woorden. Het onderwerp is zo omvattend dat dit vergaande simplificatie en abstractie vereist. Bovendien leven we in het huidige tijdsgewricht, dat dus nog aan verandering onderhevig is. Een geschiedenis laat zich meestal pas beschrijven nadat zij zich heeft voltrokken.

We hebben de gesprekspartners dus niet gevraagd om hun beelden bij de algemene tijdsgeest. We hebben gevraagd naar de kenmerken die specifiek relevant zijn voor het werk van adviesraden. Een deel van de gesprekspartners plaatsten die kenmerken in een brede context onder noemers als individualisering, identiteitspolitiek, medialogica, maatschappelijk onbehagen of brutalisme.

Het viel op dat vanuit verschillende achtergronden de meeste gesprekspartners wezen op vier kenmerken in het tijdsgewricht. Daarbij formuleerden ze ook uitdagingen voor de adviesraden. Deze vatten we hierna samen.

---

[1] Erik Kasper Schrijvers, *Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen (1945–1995)*.
[2] Zie *Memorie van Toelichting bij de Kaderwet adviescolleges* (Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3). Zie Van der Steen en Van Twist (2024). *Tussen oerwoud en woestijn: Over de rol en werking van adviescolleges in het openbaar bestuur.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

1. Toenemende 'onmiddellijkheid' van politiek, bestuur en media

Het politiek-bestuurlijke bedrijf en de werking van media richten zich in toenemende mate op wat vandaag urgent is.[3] Het bestuurlijke en ook topambtelijke ritme is daardoor de afgelopen jaren kortcyclischer geworden. Het debat volgt de actualiteit. Politici ervaren die druk. Duiding is vandaag nodig en besluiten moeten zichtbaar zijn. Er is daarom veel behoefte aan *concreet, toepasbaar en inpasbaar* advies, dat binnen het debats- en beleidsmomentum uitkomt.

Dit stelt adviesraden voor een dilemma. Adviezen die uitkomen wanneer ze klaar zijn en die lange lijnen schetsen, passen steeds moeilijker in die dynamiek. Tegelijk is de traditionele waarde van het adviesstelsel nu juist ook dat het onderwerpen op afstand en soms vertragend aan de orde kan stellen. Een deel van de (ook politieke) gesprekspartners geeft bovendien aan dat ze juist die vertraging in een wereld van snelheid waarderen. Hoe daar een goede balans in te vinden?

Een deel van de gesprekspartners benoemt dat adviesraden hierdoor in een ongemakkelijke positie zijn terechtgekomen. Wie te lang wacht is gedegen, maar mist het momentum; wie te snel publiceert, loopt het risico oppervlakkig te worden. Timing wordt steeds bepalender voor doorwerking.

2. Toenemende nadruk op de 'symbolische ordening' van het politieke

Politiek-bestuurlijke stijlen die zich kenmerken door directheid en soms ook ruwheid zijn de laatste jaren in opkomst. Bestuurders spreken minder in afgewogen technische beleidsproza en meer in klare taal en symbolen waarmee ze duidelijk positie kiezen in wat ze wel en niet rechtvaardig of verstandig vinden. Een deel van de gesprekspartners ervaart dat deze bestuursstijl minder behoefte heeft aan de genuanceerde en technocratische beschouwingen die adviesraden gewoon zijn.

Een aantal bestuurskundigen duidt deze ontwikkeling langs het filosofische onderscheid tussen de symbolische en de technocratische orde.[4] De symbolische orde draait om taal en rechtvaardiging. Uitspraken als 'werk moet meer lonen dan een uitkering' of 'boer is baas op eigen erf' zijn uitspraken in die symbolische orde. De technocratische orde draait om onderbouwing en gevolgtrekking. Uitspraken als 'we moeten een koppeling tussen minimumloon en bijstand loslaten want dan neemt het aantal werkenden met een bepaald percentage toe' of 'met de introductie van deze norm reduceren we dit percentage stikstof' zijn uitspraken in de technocratische orde. Beide ordes zijn van groot belang. Zonder symbolische orde geen richting en rechtvaardiging, zonder technocratische orde geen inzicht en uitwerking. Traditioneel leven politici en bestuurders iets meer in de symbolische orde, maar staan ze ook met één been in de technocratische orde. De laatste jaren eist de symbolische orde meer en meer de aandacht van het politieke bedrijf en het mediabedrijf op.

Dit stelt adviesraden voor een dilemma. Wie te technisch-rationeel adviseert, wordt minder snel gehoord. Wie te nadrukkelijk aanhaakt bij het politieke debat en morele positie kiest, wordt wel gehoord, maar loopt het risico zijn positie boven de partijen te verliezen.

---

[3] Zie Roel in 't Veld, *Kennisdemocratie. In het oog van de orkaan* (Den Haag: Boom Lemma Bestuurskunde, 2010).
[4] Zie voor theoretische inbedding daarvan Paul Frissen, *De staat van verschil* (Amsterdam: van Gennep, 2007), die daarbij verwijst naar de onderscheidingen van Michel Foucault.

3. Afnemende 'vanzelfsprekendheid' van kennis en van de kennisinstituties

Het gezag van kennis en van kennisinstituties is volgens de meeste gesprekspartners de afgelopen jaren minder vanzelfsprekend geworden. Steeds minder is het feit 'dat een instituut een stelling inneemt' een brevet van legitimiteit. Daardoor is een advies ook minder vanzelfsprekend relevant voor de politiek, voor het bestuur en voor de media.

Steeds meer wordt de legitimiteit van kennis verbonden met de *persoon* die deze kennis wel of juist niet geproduceerd heeft. Steeds meer wordt een veronderstelde ideologische richting van een persoon of instituut onderdeel van het debat. Steeds meer is de legitimiteit afhankelijk van het gevoerde *proces* en van de betrokkenheid van hen die geacht worden het advies te gebruiken.

Een aantal gesprekspartners verbindt deze ontwikkeling ook aan een legitiem debat over wat kennis is en over hoe kennis zich tot beleid verhoudt. Ze wijzen ten eerste op de overtuiging dat kennis niet alleen technisch-rationeel tot stand komt. De vraag wat wel en niet, en op welke manier, onderzocht wordt is ook afhankelijk van de eigen 'bril' waardoor onderzoekers naar de wereld kijken.[5] Wie onderzoekt, doet dus ter zake. Ten tweede beargumenteren ze dat kennis en beleid geen gescheiden werelden zijn. In de beleidsarena wordt ook kennis geproduceerd. De kennisarena beïnvloedt het beleidsproces omdat het agendeert en legitimeert.[6]

Dit soort bespiegelingen leiden tot de vraag in welke mate en op welke momenten de beleids- en kennisarena's verbonden moeten zijn, tot de vraag hoe personeel divers een adviesraad moet zijn, en tot de vraag hoe kennisinstituties zich daarover verantwoorden.

4. Toenemende 'overvloed en overlap' van kennis en advies

Het Nederlandse kennis- en advieslandschap is omvangrijk. Er zijn meer dan honderd adviesraden, planbureaus, commissies en toezichthouders met deels overlappende werkterreinen[7]. Universiteiten en de wetenschappers daarbinnen richten zich de afgelopen jaren steeds meer op toegepast onderzoek. De adviesindustrie is de afgelopen decennia fors gegroeid. Mede dankzij sociale media is er voor bestuur en ambtelijke top zeer veel informatie en advies beschikbaar. Zij geven aan: soms te veel.

In die overvloed is ook sprake van overlap. Steeds meer adviesraden richten zich op vergelijkbare vragen over de rol, inrichting en uitvoeringskracht van de overheid. Voor beleidsmakers is het daardoor niet altijd duidelijk waar bepaalde kennis of expertise te vinden is. Waardevolle inzichten raken soms versnipperd binnen verschillende publicaties en organisaties. Een aantal gesprekspartners geeft daarbij aan dat te veel adviezen op elkaar lijken. Met name een aantal gebruikers geeft aan dat een deel van de adviezen ook als 'hoogover' en 'te weinig toepasbaar' ervaren worden.

Dat stelt adviesraden voor een uitdaging. Hoe maak je het verschil in een omgeving waarin velen over ongeveer hetzelfde adviseren?

---

[5] Rorty (1979). *Philosophy and the Mirror of Nature*. New Jearsy: Princeton University Press.
[6] Roel in 't Veld (2010). *Kennisdemocratie. In het oog van de orkaan*. Den Haag: Boom Lemma Bestuurskunde.
[7] Zie het overzicht van adviescolleges op Adviescolleges | Overheid.nl.

2.3 Beelden over de benutting van het stelsel

De logische vervolgvraag is hoe de aansluiting tussen de adviesraden en de ontvangers van advies zich in dit tijdsgewricht ontwikkelt. Hoe wordt het stelsel in deze periode benut? De meeste gesprekspartners wezen er tevens op dat dit tweerichtingsverkeer is. Het is afhankelijk van zowel de opstelling van de producenten als van de ontvangers. Het is bovendien ook afhankelijk van de positionering en het proces waarmee beide zich aan elkaar verbinden.

Bij het beoordelen van de benutting van het stelsel wordt traditioneel gekeken naar de 'doorwerking' van de adviezen die het produceert. Op hoofdlijnen gelden binnen dat begrip de volgende onderscheidingen.[8]

Soort doorwerking	Toelichting
Instrumentele doorwerking	Het advies leidt tot concrete maatregelen of beleidswijzingen. Er is sprake van een directe gedrags- of besluitverandering bij de ontvangers.
Agenderende doorwerking	Het advies zet nieuwe onderwerpen of belangen op de politieke of maatschappelijke agenda en stimuleert het publieke debat
Conceptuele doorwerking	Het advies verandert de manier van denken van de beleidsbepalers, zonder dat het direct tot nieuw beleid leidt. Er worden nieuwe begrippen en perspectieven geïntroduceerd.
Politiek-strategische doorwerking	Advies of termen uit het advies worden gebruikt als middel in politieke of bestuurlijke strijd. Het wordt gebruikt om beleid te legitimeren, oppositie te voeren, of draagvlak te creëren.
Educatieve doorwerking	Het advies levert kennisoverdracht en biedt lessen uit het verleden. Er is sprake van kennistoename bij de ontvangers.

In het algemeen maken de meeste gesprekspartners zich zorgen over afnemende verbinding en benutting van het stelsel. Ze ervaren dat de afstand toeneemt. Onderstaand vatten we de specifieke punten samen.

1. **De meeste gesprekspartners nemen de laatste jaren geen grote veranderingen in doorwerking waar.** Veel advies wordt niet benut. Dat is al decennia zo, zeker als een advies onwelgevallig is. Een gebrek aan directe doorwerking betekent overigens niet dat een advies zinloos is. Soms heeft een advies ook jaren nodig om gebruikt te worden. Hoewel een deel van de adviezen in de la belandt, zien de meeste gesprekspartners ook dat er adviezen zijn die de afgelopen jaren veel doorwerking hebben gekend. Het volgende werd opgemerkt:
   a. **De laatste jaren zien we vooral conceptuele en agenderende doorwerking**. Een aantal adviezen hebben termen en paradigma's geïntroduceerd die blijven 'kleven' en beleidsvelden en instrumenten openen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de adviezen over gezag.
   b. **Regelmatig heeft een term politiek-strategische doorwerking.** Dan gebruiken beleidsbepalers een bepaalde term of een bepaald getal ter verwezenlijking van hun doelen. Een goed voorbeeld is de term 'elke regio telt.' Deze term wordt ook gebruikt ter rechtvaardiging van doelen en richtingen die geen onderdeel van het rapport waren. De term wordt door betrokkenen als zeer effectief gezien.

[8] De eerste vier onderscheidingen zijn afkomstig van Bekkers (2004). *Doorwerking van evaluatieonderzoek en beleidsinformatie. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.* Educatieve doorwerking hebben we zelf toegevoegd.

c. **Op een beperkt aantal terreinen hebben adviesraden ook instrumentele doorwerking**. Dat is vooral op de onderwerpen waar kennis schaars of gepolitiseerd is. Het advies wordt dan gebruikt als een soort 'arbiter' in een politiek-bestuurlijke arena. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het advies van de ROB over de financiële verhoudingen. In het recente debat over stikstofnormen was te zien dat het PBL (een planbureau en geen adviesraad) in die positie werd gedrukt.
d. **Op steeds meer terreinen is educatieve doorwerking zichtbaar.** Gesprekspartners wijzen erop dat dit vaak ook bij de niet-formele ontvangers is. Met name lokale bestuurders en ambtenaren komen door adviezen in aanraking met voor hen nieuwe kennis.

2. **Veel gesprekspartners zien een traditioneel *afwijzend patroon* bij afwijzing van een advies**. Dat patroon verloopt in de meeste brieven als volgt. Eerst wordt de adviesraad bedankt voor het advies. Daarna wordt aangegeven dat de overheid een deel van de aanbevelingen al doorgevoerd had. Vervolgens wordt aangegeven dat overgenomen wordt wat de ontvanger eigenlijk al van plan was. Tot slot wordt het onwelgevallige advies afgewezen onder verwijzing naar een andere visie. Gesprekspartners geven aan dat dit patroon al decennialang gelijk is. Vroeger was het patroon alleen iets meer 'bedekt en chique'.

3. **Er is toenemende asynchroniteit tussen de rolopvatting van producenten en de wensen van de ontvangers**. In de kern zien de meeste gesprekspartners het volgende:
   a. **De doelgroep van ontvangers heeft een wisselende behoefte.** De meeste ontvangers hebben toenemend behoefte aan concreet advies (direct toepasbaar en inpasbaar op de voorliggende vraagstukken) dat snel en op het juiste moment uitkomt. Een kleiner deel heeft behoefte aan bredere lijnen en aan abstracties. Over de vraag wat dit betekent lopen de wensen van de gesproken ontvangers uiteen:
      i. Een deel van de ontvangers heeft behoefte aan snelheid en aansluiting bij de formele agenda. Zij verlangen lijstjes en concreet uitgewerkte beleidsalternatieven. Zij raden adviesraden aan om een traditionele rolopvatting te veranderen. Zij verlangen overwegend instrumentele doorwerking.
      ii. Een deel van de ontvangers heeft behoefte aan redeneringen en reflecties en vinden het de eigen verantwoordelijkheid om hier lijstjes en beleidsalternatieven uit af te leiden. Zij raden adviesraden aan om bij een traditionele rolopvatting te blijven, zelfs al zou dat betekenen dat de doorwerking afneemt. Zij verlangen overwegend conceptuele, agenderende en educatieve doorwerking.
   b. **De meeste adviesraden willen deels aanpassen aan de eisen van de tijd, maar blijven in de kern bij de traditionele rolopvatting**. Zij vinden dat zij zijn ingesteld om vanuit afstand te kijken. Zij vinden dat ze de tijd moeten nemen die nodig is voor een goed advies. Ze vinden dat het niet hun verantwoordelijkheid is om beleid voor te stellen, maar om kennis in de beleidsarena te introduceren.

4. **De meeste adviesraden proberen binnen hun rolopvatting maximaal in te spelen op de eisen van het tijdsgewricht en de wensen van ontvangers**. Dat doen ze grofweg op de volgende manieren:
   a. **Veel meer aandacht voor vraagarticulatie**. Adviesraden besteden steeds meer aandacht aan het maken van een werkprogramma en aan het ontlokken van adviesvragen van de ontvanger.

b. **Veel meer aandacht voor het proces voorafgaand aan en na het advies - niet alleen op het eindproduct**. Raden organiseren vaker bijeenkomsten voorafgaand aan een advies om kennis op te halen, en achteraf om de doorwerking te bevorderen. Daarmee proberen zij het patroon te doorbreken waarin een advies wordt overhandigd en daarna snel uit beeld verdwijnt.
c. **Veel meer differentiatie in de 'productcatalogus'**. Naast het traditionele product van de rapporten verschijnen kortere signaleringen, briefadviezen en essays, waarmee raden sneller kunnen inspelen op actuele vragen. Een van de gesprekspartners vatte dit beeldend samen met de term 'vluggertjes en herhalingsrecepten'.

De meeste van deze pogingen worden door een deel van de betrokkenen gewaardeerd, maar substantieel zet het, uitzonderingen daargelaten, niet veel meer zoden aan de dijk voor meer benutting. Nieuwe vormen vergroten de zichtbaarheid, maar niet automatisch de invloed. Het probleem zit niet in het gebrek aan activiteit, maar in de fundamentele disconnectie tussen drie werelden: de politiek, die snel en zichtbaar moet handelen; de ambtelijke praktijk, die uitvoerbaarheid en ondersteuning zoekt; en de adviesraden, die tijd nemen voor reflectie en consistentie.

Patroon in de meeste evaluaties van adviesraden

In de evaluaties van adviesraden zien we regelmatig hetzelfde patroon. In de kern: 1) De Raad produceert adviezen van hoge kwaliteit, met sterke analyses en zorgvuldige argumentatie; 2) De benutting ervan is wisselend; 3) De doorwerking is vaak conceptueel of agenderend, zelden instrumenteel.

2.4 Reflecties Berenschot

Dit tijdsgewricht en de verhouding van de adviesraden met hun ontvangers daarbinnen leiden tot spanningen in het adviesstelsel. Een van de wetenschappelijke gesprekspartners beschreef dit als 'het zoeken naar aansluiting tussen de politiek van nu en adviesraden die het product van laat 20e eeuwse verhoudingen zijn'. Een van de gesproken politici sprak van 'een spanning tussen traag advies en de eisen van een snelle tijd'. Een van de gesproken topambtenaren sprak van een 'gestolde bureaucratie, waarin er veel papier en proces heen en weer gaat maar de betrokkenen elkaar steeds minder goed weten te vinden'.

Als onderzoekers viel ons op dat bijna alle gesprekspartners in eigen woorden stelden dat alle betrokkenen volgens hun eigen logica hun best doen, maar dat in dit tijdsgewricht hun formele posities en rolinvullingen steeds minder op elkaar aansluiten. De druk van de 'onmiddellijkheid' en de eisen van (en de afrekening binnen) de 'symbolische ordening' van het politieke maken minder ruimte voor reflectie. De afnemende 'vanzelfsprekendheid van kennis' en de 'overvloed aan advies' maakt dat het moeilijker is om een advies daar toch voor in aanmerking te laten komen.

Uit deze analyse, die gebaseerd is op een beperkt aantal gesprekken, kunnen fundamentele vragen volgen over hoe het adviesstelsel beter te benutten en door te ontwikkelen. Aan dat soort analyses en aanbevelingen wagen we ons in dit onderzoek niet. Enerzijds omdat we hiervoor niet voldoende onderzoek hebben verricht; we hebben namelijk geen empirisch onderzoek verricht en hebben alleen met betrokkenen rond de ROB gesproken. Anderzijds omdat het ook niet onze opdracht is.

Nadat we in het volgende hoofdstuk de beelden over het specifieke functioneren van de ROB hebben uiteengezet, gaan we in het laatste hoofdstuk wel over tot het geven van aanbevelingen over hoe de ROB zelf meer productief in dit tijdsgewricht kan opereren.

HOOFDSTUK 3

Het functioneren van de Raad voor het Openbaar Bestuur

3.1 Inleiding

De ROB heeft in de evaluatieperiode (2021-2024) met een relatief beperkte staf gewerkt. In deze periode heeft de Raad 22 producten uitgebracht en ruim 20 bijeenkomsten en rondetafelgesprekken georganiseerd, onder meer over uitvoeringskracht, interbestuurlijke samenwerking en gezag in het lokaal bestuur.

Producten ROB (2021-2024)

- 15 adviezen, waaronder Elke regio telt! (2023) en Naar een uitvoerende macht (2024).
- 9 briefadviezen, van korte duidingen tot strategische brieven aan informateurs en de premier.
- 2 signalementen, Gezag herwinnen (2022) en Het regeerakkoord als startdocument (2023).

We hebben alle gesprekspartners gevraagd naar hun beelden over het functioneren van de ROB. Daarbij hebben we steeds specifiek gevraagd naar de beelden over

a. de producten en de strategie van de Raad
b. de positionering en de rolinvulling van de Raad
c. de samenstelling van de raad en
d. naar hoe de gesprekspartners de toekomst van de ROB zien.

In dit hoofdstuk vatten we die beelden samen. Eerst komen de algemene beelden aan de orde. Daarna specificeren we ze naar de volgende groepen:

1. politiek-bestuurlijke gebruikers
2. topambtelijke gebruikers
3. wetenschappers en collega-adviesraden.

3.2 Algemene beelden over het functioneren van de ROB

Alle gesprekken overziend hebben de gesprekspartners samengevat de volgende beelden over het functioneren van de ROB:

1. **De meeste gesprekspartners vinden dat de ROB goede en logische thema's heeft gekozen in de afgelopen periode**. De thema's worden gezien als passend bij de tijd. Een voorbeeld daarvan is het thema gezag, maar ook adviezen als 'naar een uitvoerende macht'. Er wordt door betrokkenen consistentie ervaren.
2. **De ROB heeft met een aantal adviezen relevante doorwerking weten te realiseren**. Niet alle adviezen kennen het beoogde effect, maar een deel van de adviezen heeft wel degelijk serieuze doorwerking weten te realiseren. De gesprekspartners zien het volgende:
    a. Op het terrein van de financiële verhoudingen heeft de Raad een stevige en belangrijke positie opgebouwd. Daar is sprake van instrumentele doorwerking: de adviezen worden daadwerkelijk gebruikt in beleidsvoorbereiding en herziening van wet- en regelgeving. Regelmatig wordt het advies van de ROB door gebruikers benut als doorslaggevende factor in de recente discussies waar de betrokkenen tegenover elkaar stonden.
    b. Verschillende adviezen hebben conceptuele of agenderende doorwerking gekend. Rapporten als *Gezag herwinnen* (2022) en *Naar een uitvoerende macht* (2024) gaven volgens de gesprekspartners taal aan maatschappelijke vraagstukken over vertrouwen, uitvoeringskracht en gezag. De adviezen hebben geholpen om die thema's duurzaam op de politieke agenda te krijgen en houden.
    c. Tegelijkertijd geven veel gesprekspartners aan dat de Raad zich voor doorwerking in een lastig tijdperk bevindt. Ze ervaren dat de ROB zorgvuldig en onafhankelijk wil opereren, maar daardoor mist de Raad soms politiek-bestuurlijk momentum.
    d. Vanuit de gesproken journalisten wordt opgemerkt dat de Raad vaak niet aansluit bij de actuele politieke agenda. Daardoor zijn ze ook voor de media minder relevant. Daarbij speelt ook mee dat media graag met een combinatie van persoon en inhoud werken. De Raad heeft de afgelopen periode een voorzitter gemist die bekend is in de media.
3. **De gesprekspartners waarderen de gedegenheid van de Raad én de staf en waarderen de hoge productie.** De gesprekspartners ervaren dat de ROB gezaghebbend en zorgvuldig werkt, met sterke analyses en een betrouwbare reputatie. Bijna alle gesprekspartners hebben opgemerkt dat de ROB heel veel produceert voor de kleine staf die er is.
4. **De meeste gesprekspartners hebben behoefte aan meer concreet handelingsperspectief.** Door een deel van de gesprekspartners wordt de Raad als te 'hoogover' ervaren. Als voorbeeld werd gegeven dat bestuurders nu wel weten dat vertrouwen tussen staat en samenleving belangrijk is en dat inclusie in beleidsprocessen ertoe doet. De hamvraag is: hoe verwezenlijk je dat dan precies? Er wordt in de aanbevelingen van veel rapporten een concrete 'hoe' gemist. We merken hierbij op dat dit niet voor iedereen geldt. Een minderheid van de gesprekspartners vindt juist een abstract advies van grote meerwaarde, omdat het aan het denken zet. Een aantal gesprekspartners gaven aan dat zij het waarderen wanneer in adviezen meerdere beleidsopties worden aangereikt.

5. **De meeste gesprekspartners vinden dat de productstrategie en positionering scherper kan.** De productmix van de Raad roept vragen op. Het is voor buitenstaanders niet altijd duidelijk waarom het ene thema leidt tot een kort briefadvies en het andere tot een omvangrijk rapport. De samenhang tussen situatie, onderwerp en advies kan volgens hen sterker worden. Ook de nazorg na publicatie blijft volgens de meeste gesprekspartners een aandachtspunt. Een advies wordt volgens gesprekspartners te vaak gezien als afgerond zodra het verschijnt, terwijl juist de periode daarna bepalend is voor de doorwerking. Gesprekspartners raden aan om systematisch te investeren in de landing van adviezen, met vervolgonderzoeken, debatten en gerichte communicatie.

6. **De positie van de ROB in het adviesstelsel wordt gewaardeerd, maar is niet altijd onderscheidend**. De ROB heeft een stevige reputatie als deskundige en onafhankelijke raad binnen het kennis- en adviesstelsel. Een aantal gesprekspartners vermeldde expliciet dat die gedegen positie en reputatie de afgelopen tien jaar is versterkt. Tegelijkertijd klinkt de observatie dat de positie van de ROB niet altijd scherp herkenbaar is. De afgelopen jaren richten steeds meer adviesraden zich op vraagstukken die raken aan de werking van de overheid zelf, bijvoorbeeld op uitvoeringskracht, vertrouwen en bestuurlijke samenwerking. Daarmee bewegen ook andere adviesraden, zoals de WRR en de Rli, zich op terreinen waar de ROB traditioneel actief is.

   Een aantal gesprekspartners merkt daarbij op dat de ROB zich specifiek zou moeten richten op de werking en de staat van de instituties. Daar zit het onderscheid met andere raden die zich richten op de werking van de overheid.

   Tegelijk is volgens de meeste gesprekspartners in het algemeen zichtbaar dat de grenzen tussen adviesraden vervagen. Beleidsvragen worden steeds complexer en vragen vaker om geïntegreerde antwoorden. In die context ligt de opgave voor de ROB volgens de meeste gesprekspartners niet zozeer in scherpere afbakening, maar in bewuste samenwerking. Door in de programmering structureel af te stemmen met andere adviesraden kan de ROB overlap voorkomen, zijn eigen rol verhelderen en het stelsel als geheel versterken. Dat vraagt ook van andere raden eenzelfde open houding: de heroriëntatie op wie wat doet binnen het advieslandschap is een gezamenlijke opgave.

7. **De kwaliteit van de leden van de ROB en de staf is goed. Wel moet opgepast worden voor een teveel aan politieke kleur.** De mix van wetenschappers, bestuurders en (oud-)politici levert volgens de gesprekspartners een rijk palet aan kennis en bestuurlijke ervaring op. Dat is ook nodig voor de aansluiting en doorwerking. Tegelijk moet daarin ook niet doorgeschoten worden. Te veel verwevenheid met het bestuurlijke veld kan de perceptie van onafhankelijkheid aantasten die juist op dit terrein nodig is.

8. **Een orgaan als de ROB is nodig in dit stelsel.** Alle gesprekspartners vinden het bestaan van een ROB op zichzelf van waarde, zelfs al zou bijna niemand naar de adviezen luisteren. Er is een instantie nodig die met onafhankelijkheid en soms vertraging kijkt naar het bestuurlijk stelsel zelf.

3.3 Specifieke beelden van politiek-bestuurlijke gebruikers

We hebben gesprekken gevoerd met een oud-minister van BZK en met politici vanuit de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. Dat leverde de volgende beelden op:

- **Producten en strategie.** De ROB levert kwalitatief sterke adviezen, maar deze worden door politici soms ervaren als te omvangrijk, te fundamenteel of niet op het juiste moment. Er is behoefte aan producten die beter aansluiten bij verschillende doelgroepen: korte, goed leesbare samenvattingen voor Kamerleden, en diepere analyses voor bestuurders en ambtenaren. Een heldere productstrategie kan helpen om verwachtingen te managen. Daarbij is actieve opvolging cruciaal: een advies is geen eindpunt, maar het begin van gesprek en doorwerking. Meer aandacht voor strategische communicatie en gerichte bijeenkomsten kan de benutting vergroten. In de Eerste Kamer is de doorwerking van de ROB groter dan in de Tweede Kamer. Politici geven aan het soms moeilijk te vinden om in de adviezen handelingsperspectief te vinden. Tot slot wordt aangegeven dat de ROB zichtbaarder zou moeten zijn bij lokale bestuurders. Die kunnen daar veel aan hebben.
- **Positie en rol.** De ROB wordt gezien als een onafhankelijke en deskundige raad die gezag heeft op het terrein van de financiële verhoudingen. Met het thema *gezag* wist hij richting te geven aan een maatschappelijk debat. Tegelijk overlapt het werkterrein met dat van de WRR, het PBL en BZK-adviesraden. De Raad moet scherper afbakenen waarin hij uniek is: als stelselraad voor het openbaar bestuur, met gezag over financiële en institutionele verhoudingen. Samenwerking met andere adviesorganen blijft daarbij noodzakelijk om doublures te voorkomen en kennis te bundelen.
- **Samenstelling.** De huidige mix van wetenschappers, bestuurders en (oud-) politici wordt gewaardeerd vanwege de brede expertise en praktijkkennis die dit oplevert. Voor politici is de ROB daardoor een gesprekspartner die de bestuurlijke werkelijkheid goed begrijpt. Tegelijk vraagt deze samenstelling om zorgvuldige omgang met rol en profilering: te nauwe verwevenheid met het politiek-bestuurlijke veld kan de perceptie van onafhankelijkheid onder druk zetten.
- **Toekomstgericht.** Voor de komende jaren ligt de opgave in het scherper kiezen en verdiepen van de kernlijnen. De ROB is onmisbaar op het terrein van de financiële verhoudingen, maar kan volgens de gesprekspartners daarnaast vooral meerwaarde bieden op thema's als uitvoeringskracht, de weerbaarheid van instituties, inclusie en AI. Niet méér rapporten, maar doelgroepspecifieke producten, programmatische samenwerking en actieve follow-up vergroten de relevantie. Zo kan de ROB ook in een tijd van snelle wisselingen en afnemend vertrouwen zijn gezag behouden: wendbaar in vorm, maar stevig in inhoud en onafhankelijkheid.

3.4 Specifieke beelden van wetenschappers en adviesraden

We hebben gesprekken gevoerd met wetenschappers en leidende personen vanuit andere adviesraden. Dat leverde de volgende beelden op:

- **Producten en strategie.** De ROB wordt gewaardeerd om zijn grondige analyses en zorgvuldige werkwijze, maar de productmix wordt als weinig transparant ervaren. Het is niet altijd duidelijk waarom een thema een kort briefadvies krijgt en een ander een omvangrijk rapport. De nazorg na publicatie is beperkt: een advies wordt vaak gezien als afgerond zodra het verschijnt, terwijl juist een langere doorwerkingsfase nodig is. Gesprekspartners zien voor de ROB ruimte om hierin te groeien. Daarnaast is de balans tussen strategische adviezen en snelle signaleringen soms zoek: adviezen zijn óf abstract en diepgravend, óf kort en vluchtig. Een herkenbare productcatalogus, waarin per type product doel, doelgroep en doorwerkingsstrategie worden beschreven, zou de raad helpen.
- **Positie en rol.** De ROB geldt als deskundig en betrouwbaar, met gezag binnen het Haagse kennis-ecosysteem. Tegelijkertijd wordt de ROB soms als te voorzichtig ervaren. De Raad kiest regelmatig voor prescriptieve ideaalbeelden (zoals bij *Gezag herwinnen*), maar mijdt scherpe analyses over gevoelige thema's als erosie van democratie of omvang van de overheid. Daardoor blijft de stem van de ROB in verhitte publieke én wetenschappelijke debatten minder hoorbaar. Deelnemers adviseren om, naast *Gezag herwinnen*, een tweede programmalijn te ontwikkelen rond thema's als democratie, rechtsstaat of interbestuurlijke verhoudingen. Dat zou de samenhang en zichtbaarheid versterken. De ROB wordt door alle betrokkenen ervaren als een prettige samenwerkingspartner, met wie het goed werken is.
- **Samenstelling.** De samenstelling van de raad is volgens de gesprekspartners meer divers geworden: hoogleraren, bestuurders en (oud-)politici brengen brede kennis en bestuurlijke ervaring in. Die praktijkkennis is een kracht, maar roept ook spanning op rond onafhankelijkheid. De politieke kleur van enkele leden vergroot de geloofwaardigheid bij bestuurders, maar kan extern leiden tot percepties van politisering.
- **Toekomstgericht.** Gesprekspartners benadrukken dat de ROB scherper moet kiezen: welke thema's verdienen een langjarig traject en welke vragen laat je liggen? *Gezag herwinnen* wordt gezien als voorbeeld van effectieve langetermijnadvisering. De 21e eeuw vraagt volgens de gesprekspartners om meer wendbaarheid in vorm: adviezen die sneller aansluiten op actuele discussies, zonder de grondigheid te verliezen. Publieke zichtbaarheid moet niet een doel op zich worden, maar een middel om gezag te versterken door kwaliteit, continuïteit en vasthoudendheid.

3.5 Specifieke beelden van topambtenaren

We hebben een groepsgesprek gevoerd met topambtenaren binnen de Rijksoverheid en van de VNG en het IPO. Dat leverde de volgende beelden op:

- **Producten en strategie.** De ROB levert volgens deze gesprekspartners uiteenlopende producten, van grote rapporten tot korte briefadviezen, maar gebruikers zien weinig systematiek in die keuze. De vraag 'waarom dit product bij dit thema?' blijft vaak onbeantwoord. De kracht van de ROB ligt in diepgravende analyses, vooral rond financiële verhoudingen is die door deze groep waargenomen. Er is bij deze groep groeiende behoefte aan meer concreet handelingsperspectief: adviezen die niet alleen duiden, maar ook richting geven. Deelnemers benadrukken dat de waarde van een advies niet alleen in het eindproduct zit, maar in het gezamenlijke leerproces dat eraan voorafgaat. Minder losse publicaties en meer langjarige programmalijnen en samenwerking zouden de doorwerking kunnen vergroten.

- **Positie en rol.** De ROB wordt breed erkend als deskundig en gezaghebbend, met name op financieel terrein. Tegelijk is het profiel van de ROB niet uniek in een landschap met meer dan honderd adviesorganen. De Raad moet duidelijker afbakenen waar zijn toegevoegde waarde ligt en hoe hij zich onderscheidt van planbureaus en andere raden. Sommige deelnemers zien de ROB naast een adviseur van regering en parlement ook graag meer opereren als een externe en onafhankelijke versterking voor de ambtelijke lijn.
- **Samenstelling.** De mix van academici, ambtenaren en (oud-)politici wordt gewaardeerd om de praktijkkennis en bestuurlijke gevoeligheid die het oplevert. Tegelijk vraagt dit om waakzaamheid: te veel verwevenheid met het bestuurlijke veld kan de onafhankelijkheid van de raad onder druk zetten.
- **Toekomstgericht.** Topambtenaren zien dat het gezag van adviesorganen onder druk staat: adviezen worden sneller gerelativeerd of genegeerd. De ROB moet volgens hen daarom scherper kiezen welke thema's en trajecten worden opgepakt. De klassieke adviescyclus van rapport–reactie–implementatie past volgens de gesprekspartners minder goed bij de dynamiek van de 21e eeuw. Een productieve toekomst ligt volgens hen in een wendbare raad die sneller reageert, die concrete handelingsopties biedt en die het gesprek met beleid en uitvoering nadrukkelijker zoekt, zonder daarbij de zorgvuldigheid en onafhankelijkheid te verliezen.

Beelden Berenschot bij wat gedaan is met eerdere aanbevelingen

Ons is specifiek gevraagd om te kijken naar de mate waarin eerdere aanbevelingen zijn overgenomen.

We zien dat veel van eerdere adviezen zijn overgenomen. De ROB brengt tegenwoordig meer agenderende en innovatieve adviezen uit, heeft zijn zichtbaarheid vergroot en communiceert actiever over de inhoud. De raadsleden spelen daarbij zelf een grotere rol; zij treden vaker op in publieke discussies, seminars en mediaverschijningen.

De contacten met parlement en decentrale overheden zijn versterkt, en de samenwerking met andere adviesraden is structureel geworden. Ook de maatschappelijke impact van de adviezen is toegenomen. Tegelijk blijft de beperkte capaciteit van de staf een structureel knelpunt: de ambitie van de Raad is groot, maar de beschikbare middelen blijven relatief beperkt.

We constateren dat er nog stappen gezet kunnen worden op de aanbevelingen om meer logica aan te brengen tussen het soort vraagstuk en de soort producten en processen.

3.6 Reflecties Berenschot

Het geheel aan gesprekken leidt bij ons tot het beeld dat betrokkenen waarderen hoe hard en gedegen de Raad werkt aan positie en productie. Tegelijk is ons beeld ook dat een deel van de betrokkenen, vaak in beleefde termen, ervaart dat de relevantie niet toeneemt en wel beter kan worden. Voor we in het volgende hoofdstuk overgaan tot onze conclusies en aanbevelingen delen we twee aanvullende eigen reflecties op wat door gesprekspartners aan de orde gesteld.

1. **Reflectie op de wens om concreet advies te krijgen**. Een deel van de gesprekspartners verzoekt om meer concreet advies. Marjan Slob, voormalig Denker des Vaderlands, maakt een behulpzaam onderscheid tussen 'abstract' en 'concreet' en 'vaag' en 'precies:'
   - **Concreet**. Een concrete uitspraak is een uitspraak die van toepassing is op één situatie. Het is een uitspraak die alleen geldt in de specifieke omstandigheid van het geval.
   - **Abstract.** Een abstracte uitspraak is een uitspraak die van toepassing is op meerdere situaties. Het is een uitspraak die afziet van details om algemene patronen of principes te onderscheiden.

- **Precies.** Een precieze uitspraak is een uitspraak met een afgebakend en vastgelegd gebruik van begrippen. Zo'n uitspraak is dus ondubbelzinnig en niet multi-interpretabel.
- **Vaag.** Een vage uitspraak is een uitspraak met een open en onbepaald gebruik van woorden, waarbij grenzen en definities nog niet zijn vastgelegd. Zo'n uitspraak laat dus ruimte voor interpretatie.

De begrippen 'abstract' en 'concreet' zeggen dus iets over het niveau van denken. De begrippen 'vaag' en 'precies' over de scherpte waarmee je spreekt.[9] Er bestaan dus zowel 'vage' als 'precieze' abstracte uitspraken, net als dat er 'vage' en 'precieze' concrete uitspraken bestaan. Alle soorten uitspraken kunnen hun waarde hebben. Iedere bestuurder kent bijvoorbeeld de methode om met een 'vage abstracte' uitspraak consensus te realiseren die tevens ruimte openlaat voor latere strijd om de invulling ervan. Toegepast op de ROB zou het ons niet verbazen als de roep om meer concreet vaak ook een roep is om meer precies is. Zeker in de aanbevelingen zien wij ook af en toe dat formuleringen iets te veel ruimte open laten voor interpretatie en daarmee soms moeilijker dan gewenst inpasbaar zijn.

2. **Reflectie op de wens om meer logica te zien in productstrategie en positionering.** Een aantal gesprekspartners geeft aan niet zo goed te begrijpen waarom en wanneer de ROB soms kiest voor een bepaald soort product uit de 'productcatalogus' en wanneer en waarom de ROB soms kiest voor een bepaald proces. In eerdere evaluaties (2013 en 2021) hebben we geprobeerd om hier handvatten voor te bieden. Daarin is ook bij ons als evaluatoren een ontwikkeling te zien in het denken over hoe met proces en product in te spelen op karakteristieken van het voorliggende vraagstuk:
   - In de evaluatie van 2013[10] adviseerden we de Raad om onderscheid te maken tussen vier rolinvullingen, die afhankelijk zijn van de vraag of de Raad een politiek-bestuurlijke agenda volgt of zet, en van de vraag of een vraagstuk wel of niet urgent is om tot besluitvorming te komen. In de kern:
     I. **De adviseur** (agendavolgend en urgent) richt zich op instrumentele doorwerking. Dat eist aansluiting bij beleidswereld en concreet advies.
     II. **De verbinder** (agendazettend en urgent) richt zich op politiek-strategische- en op instrumentele doorwerking. Dat eist aansluiting bij de taal van de betrokkenen en veel aandacht voor draagvlak.
     III. **De verkenner** (agendavolgend en niet-urgent) richt zich op politiek-strategische en educatieve doorwerking. Dat eist een brede verkenning van mogelijkheden en een toegankelijke manier van presenteren.
     IV. **De verlegger** (agenda zettend en niet-urgent) richt zich op agenderende en conceptuele doorwerking. Dat eist vernieuwende inzichten en prikkelende gedachten en bijeenkomsten.
   - In de evaluatie van 2021[11] breidden we dit soort denken uit langs de theorie over de omgang met 'wicked questions'.[12] Daarin adviseerden we de Raad om in zijn procesvoering en volgorde van interventies rekening te houden met de mate waarin er normatieve en intellectuele consensus bestaat bij de ontvangers van de adviezen. Een gevraagd technocratisch advies op een onderwerp waarop normatieve consensus heerst, vereist om doorwerking te realiseren bijvoorbeeld een ander proces dan een ongevraagd en verkennend advies naar een zeer gevoelig thema waar betrokkenen heel verschillend over denken. In het eerste geval kan een scherpe inhoudelijke uitwerking vruchtbaar zijn.

---

[9] Slob (2016). *Hersenbeest: Filosoferen over het brein en de menselijke geest*. Amsterdam: Boom.
[10] Berenschot (2013). *De vele gedaanten van de Raad. Externe evaluatie Raad voor het Openbaar Bestuur.*
[11] Berenschot (2021). *Versterken vanuit een goede basis. Externe evaluatie Raad voor het Openbaar Bestuur.*
[12] Naar Hoppe (2009). *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation*. Bristol: The Policy Press.

> In het tweede geval is de kans groot dat een scherpe inhoudelijke uitwerking vanuit verschillende normatieve posities terzijde wordt geschoven en, erger nog, besmet wordt verklaard.

We kunnen op basis van dit onderzoek in 2025 niet goed overzien in welke mate de Raad deze inzichten volgt, maar we denken nog steeds dat het voor een adviesraad vruchtbaar is om met hun producten en proces in te spelen op de karakteristieken (en dus niet alleen de inhoud) van het voorliggende vraagstuk.

HOOFDSTUK 4

Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

De voorgaande twee hoofdstukken hebben de beelden van de gesprekspartners over de tijdsgeest en over het functioneren van de ROB samengevat. In dit hoofdstuk verbinden we hier conclusies en aanbevelingen aan. Daarbij is ons gevraagd om de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden:

In hoeverre slaagt de ROB erin om in de huidige tijd zijn adviesopdracht adequaat te vervullen en zijn eigen ambities te realiseren, met inachtneming van de conclusies en aanbevelingen uit eerdere evaluaties?

4.2 Conclusie

Wij concluderen op basis van de gevoerde gesprekken, met inachtneming van de zelfevaluatie, dat de Raad voor het Openbaar Bestuur zijn wettelijke taak op een adequate manier vervult. Gezien de omvang van de organisatie levert de ROB een indrukwekkende hoeveelheid producten, die de meeste gesprekspartners als to the point, gedegen en kwalitatief goed aanmerken. Door een deel van de gesprekspartners wordt de gedegenheid en het harde werk gewaardeerd, maar zijn er ook zorgen over de mate van concreetheid en daarmee voor de mate van inpasbaarheid. Een deel van de gesprekspartners vindt de themakeuze rond *gezag* verstandig, maar vindt het nu ook tijd voor andere themakeuzes.

Bijna alle gesprekspartners zien in dit tijdsgewricht forse uitdagingen voor de aansluiting tussen adviesraden en de formele ontvangers. De meeste gesprekspartners ervaren dat traditionele positioneringen en rolinvullingen daar niet goed op aansluiten. Hoewel abstracte taal om iets groots te beschrijven soms wat gratuit klinkt, volgt uit de analyse van de gesprekken dat de formele opdrachtgevers in een wereld leven die zich kenmerkt door toenemende ‘onmiddellijkheid’ en door een toenemend belang van de ‘symbolische ordening van politiek’. De ‘vanzelfsprekendheid’ van kennis en kennisinstituties neemt af. Politici, bestuurders en ambtenaren ervaren in die wereld een ‘overdaad en overlap’ aan kennis en advies.

Politici hebben in die dynamiek veelal behoefte aan adviezen die samenvallen met de actualiteit en aan lijstjes met vernieuwende inzichten en beleidskeuzes. Anders lopen de adviezen in deze arena’s het risico weinig relevant te zijn. Ambtenaren hebben in die dynamiek veelal behoefte aan concreetheid en aan meerdere beleidsalternatieven met bijbehorende onderbouwingen. Een aantal gesprekspartners heeft een ander beeld. Zij geven aan dat ze juist in deze ‘snelle tijd’ behoefte hebben aan vertraging en aan onafhankelijk aangereikte reflectie.

De ROB heeft de afgelopen jaren grote stappen gezet met pogingen om beter op deze dynamiek aan te sluiten. De aanbevelingen uit de voorgaande jaren zijn overwegend goed ingevuld. De Raad werkt zichtbaarder, communiceert actiever, zoekt vaker de verbinding met andere adviesraden op en werkt uitgebreid aan 'nazorg'. Op de aanbeveling om meer logica aan te brengen tussen het soort vraagstuk en de productvorm en het soort proces zijn nog stappen te zetten.

De ROB heeft de afgelopen periode een aantal adviezen afgeleverd met conceptuele, agenderende, politiek-strategische en educatieve doorwerking. Op het terrein van de financiële verhoudingen viel stevige instrumentele doorwerking te noteren en bestaat breed grote waardering. Het eerlijke verhaal is ook dat het bij een aantal adviezen met de doorwerking niet meevalt. Gezien de kenmerken van het tijdsgewricht verwachten we dat het verder optimaliseren van de huidige positionering en werkwijze weinig zoden aan de dijk zet om dat te verbeteren.

Over de vraag of dat erg is en of dat betekent dat de ROB zijn positionering en werkwijze moet aanpassen, verschillen de meningen. Een deel van de gesprekspartners vindt van niet. Dit stelsel verdient volgens hen een adviseur die onafhankelijk kijkt en die aanzet tot reflectie, ongeacht of er nog veel mensen luisteren. Een deel van de gesprekspartners vindt dit wel erg. Zij vinden dat Nederland het adviesstelsel beter moet benutten. Zij verlangen innovatie in het stelsel.

4.3 Aanbevelingen

Vanuit deze invalshoek van optimalisatie en innovatie komen we tot vijf aanbevelingen:

1. Optimaliseer waar het kan in positionering en werkwijze

Natuurlijk is er met *optimalisatie* van de huidige werkwijze van de ROB nog wel enige winst te behalen in termen van gezag en doorwerking. Wij zien de volgende verbetermogelijkheden:

a. Zet een vernieuwende programmatische lijn op rond een onderwerp als democratie en rechtsstaat, uitvoeringskracht of het effect van AI op besluitvorming.
b. Breng meer logica aan tussen het soort vraagstuk dat voorligt met het soort proces en soort product dat daarbij past (zie 3.6 in dit rapport).
c. Intensiveer de werving van personen die persoonlijk gezag en persoonlijke zichtbaarheid in bestuur en wetenschap bezitten.
d. Intensiveer de praktijk om adviezen opnieuw of verkort onder de aandacht te brengen als de actualiteit dat vruchtbaar maakt.
e. Intensiveer de samenwerkingsagenda met andere adviesraden. Dit wordt breed gewaardeerd en voorkomt doublures.

2. Blijf kennis produceren en verspreiden. Weersta de verleiding om als beleidsontwerper of commentator van het nieuws te fungeren

Kennis is fundamenteel iets anders dan beleid. Het doel van kennis is om inzicht te vergaren in hoe iets *is* en in hoe iets *werkt*. Daar horen scherpe eisen bij in termen van onderbouwing en mogelijkheid tot falsificatie. Het doel van beleid is om te bepalen wat we *gaan doen*. Daarbij is kennis relevant, maar waarden en draagvlak doen er evenzoveel toe.[13]

[13] Zie voor een uitvoerige uiteenzetting over de relatie tussen kennis en beleid Roel in 't Veld (2010). *Kennisdemocratie. In het oog van de orkaan*. Den Haag: Boom Lemma Bestuurskunde.

Adviesraden worden geacht te adviseren vanuit kennis. Ze vervullen daarmee als het goed is een brugfunctie tussen de kennisarena's en de beleidsarena's. Hun publicaties gaan niet alleen over hoe iets is, maar ook over wat je zou *kunnen doen.* Daarom is het ook logisch dat politieke en ambtelijke ontvangers daarin tijdigheid, concreetheid en inpasbaarheid waarderen. Daarin zijn wezenlijke stappen mogelijk.

Tegelijk is het daarbij wel van groot belang dat de Raad blijft bewaken dat hij onafhankelijk adviseert, vanuit kennis. Daarom moet het de volgende verleidingen weerstaan:

a. Wij bevelen de Raad aan om zich niet te laten verleiden om concrete beleidsalternatieven te produceren. De Raad is niet besteld voor het maken van specifieke maatregelenpakketten en tijdpaden. Dat vereist situationeel inzicht en een weging van feiten, belangen en politieke haalbaarheid. Dat is onverstandig omdat het de invalshoek van kennis erodeert, omdat de Raad ermee in het politieke mandaat treedt, omdat het de onafhankelijke positie van de Raad aantast, en ook omdat de Raad er niet de middelen en de capaciteit voor heeft.
b. Wij bevelen de Raad aan om zich niet te laten verleiden om met snelle columns of tv-optredens het nieuws te becommentariëren. Daarmee wordt de Raad weliswaar meer zichtbaar, maar een (niet goed onderbouwde) mening doet af aan de positie en het gezag van de Raad.

3. Maak de Raad beter benutbaar door *meerdere* precieze *beleidsrichtingen* toe te voegen aan de adviezen

Tegelijk is het wel verstandig om te zorgen dat de inhoud van adviezen beter aansluit bij het beleidsproces en bij de eisen van dit tijdsgewricht. Het aloude onderscheid tussen een *beleidsrichting* en een *beleidsalternatief* kan daarbij behulpzaam zijn. Wij definiëren als volgt:

- **Beleidsrichting.** Een beleidsrichting is een strategisch **raakwerk** ten opzichte van een voorliggend vraagstuk. Daarin staat welke waarden centraal staan, welke doelen worden nagestreefd en welke mechanismen van effect **die doelen kunnen realiseren**.[14]
- **Beleidsalternatief.** Een beleidsalternatief is een uitgewerkt handelingsperspectief met specifieke maatregelen, instrumenten, middelen en **bijpassende** governance.[15]

Wij bevelen de Raad aan om bij hun overkoepelende adviezen meerdere mogelijke beleidsrichtingen te formuleren. Dat moet de Raad doen in termen van 'stel dat je dit wil, dan zou je het zo kunnen invullen'. Met het aanreiken van meerdere opties, los van het al dan niet bestaan van een politiek-bestuurlijke opportuniteit daarvoor, biedt zowel politiek als ambtenarij de mogelijkheid om de eigen horizonten in het beleidsproces op te rekken en biedt de mogelijkheid om een van deze richtingen concreet in te passen.[16] Het dwingt bovendien de Raad zelf om verder te specificeren wat de uitwerking van een advies kan zijn. Daarnaast biedt het ook de mogelijkheid om als Raad vanuit meerdere waardeoriëntaties mogelijkheden aan te reiken in de producten. Uiteraard staat het de Raad ook vrij om daar vanuit eigen inzicht een voorkeursoptie bij aan te geven.

Tot slot raden we de Raad niet aan om altijd concreet te zijn. Ook abstracte uitspraken hebben waarde. Wel raden we de Raad aan om bij abstracte adviezen vaker 'precies' te zijn. Een precieze uitspraak is een uitspraak met een afgebakend en vastgelegd gebruik van begrippen. Zo'n uitspraak is dus ondubbelzinnig en niet multi-interpretabel (zie voor toelichting paragraaf 3.6).

---

[14] Dit is een amendering van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2019). *Management in netwerken: Over veranderen in een multi-actorcontext*. Boom Bestuurskunde.
[15] Dit is een amendering van Hoogerwerf (1998). *Beleidsanalyse: basisbegrippen en methoden*. Samsom.
[16] Ook de WRR wees recent onder de noemer van strategisch vermogen op het belang van meerdere beleidsrichtingen/alternatieven. Zie daarvoor WRR (2025). *Deskundige overheid*

4. Zorg voor meer verstrengeling in het beleidsproces en versterk de interactie met de ambtelijke top.

De formele ontvangers van de adviezen zijn de regering en het parlement. We constateren echter ook dat het moeilijk is in de politiek-bestuurlijke dynamiek voldoende aandacht voor de adviezen te krijgen. Feitelijk zijn het vaak de ambtenaren die gebruik maken van de adviezen.

In hoofdstuk twee beschreven we de breed geaccepteerde positie dat kennisontwikkeling en beleidsontwikkeling geen opeenvolgende stappen zijn, maar dat deze processen van invloed op elkaar zijn en elkaar kunnen versterken (zie hiervoor 2.2). Daarom is het van belang dat er meer interactie komt tussen het proces waarmee de Raad tot een advies komt en het proces waarmee een departement tot beleid komt. Ieder vanuit de eigen positie en in onafhankelijkheid, maar wel in meer contact met elkaar.

Daarnaast is het belangrijk dat het contact met de ambtelijke top geïntensiveerd wordt. Zij vormen het scharnier tussen de politiek-bestuurlijke wereld en de ambtelijke wereld. Door hen regelmatig te spreken kan de Raad ophalen welke politieke en ambtelijke gedachten leven en aan welke richtingen behoefte is. De Raad kan al tijdens een adviestraject eerste uitwerkingen inbrengen.

5. Ga bredere vragen over het kennis- en adviesstelsel in dit tijdsgewricht niet uit de weg

De vraag naar het tijdsgewricht riep bij ons als onderzoekers ook meer fundamentele reflecties op over het stelsel van adviesraden. Aan concrete aanbevelingen wagen we ons niet. We spraken daarvoor te weinig mensen en het is ook onze opdracht niet. Wel denken we dat het verstandig is als breed over de volgende vragen wordt nagedacht:

1. De vraag wat een goed landschap van adviesraden is en welke samenwerking daarbinnen nodig is.
2. De vraag wie formele ontvangers moeten zijn en op welke manier zij tot reacties mogen en moeten komen.
3. De vraag op welke momenten en manieren de kennis- en adviesraden te betrekken in het proces van beleidsontwikkeling.

Bijlage 1. Gesprekspartners

We hebben voor dit onderzoek de volgende personen gesproken:

- Hanke Bruins Slot, voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vincent Roozen, secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Arne van Hout, directeur-generaal Openbaar Bestuur en Democratische Rechtsstaat bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bas van den Dungen, secretaris-generaal bij het Ministerie van Financiën.
- David Rietveld, Coördinator Gemeentefinanciën bij VNG.
- Hester Menninga, Bestuurssecretaris IPO.
- Sander Vergeer, plaatsvervangend secretaris-directeur Adviesraad Migratie.
- Paul ‘t Hart, vice-voorzitter Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Glimina Chakor, Tweede Kamerlid.
- Peter Kee, journalist.
- Thijs Broer, journalist.
- Jan Jacob van Dijk, voorzitter Rli.
- Mary Fiers, Eerste Kamerlid.
- De raadsleden van de ROB.

Berenschot



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl