

Kabinetsreacties, nader bekeken

Samenvatting

In Nederland heeft de overheid onafhankelijke organen tot zijn beschikking die gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen over beleid en het functioneren van de overheid in de breedste zin. Op deze manier kan de overheid ondervinden of het beleid en functioneren gaat zoals zou moeten of dat er dingen over het hoofd worden gezien. Zodoende hebben deze adviesorganen een belangrijke signalerende functie om aandacht te vragen voor onvoorziene problemen.

Als de overheid deze signalerende functie ten volle wil gebruiken zal het zich lerend moeten opstellen tegenover de uitgebrachte adviezen. Aangezien de overheid niet één individu is maar bestaat uit een heel systeem van organisaties, is het moeilijk om een traditioneel beeld van leren hier toe te passen. Vandaar dat we moeten kijken naar hoe organisaties leren. Volgens de literatuur kan dit op drie manieren: in de eerste, tweede of derde orde van leren. Al zitten hier wel grote verschillen tussen en komt echte systeemverandering pas op gang in de derde orde van leren.

Een eerste graadmeter van hoe lerend de overheid zich opstelt tegenover adviesrapporten zijn de kabinetsreacties die volgen op deze rapporten. In deze reactie kondigt het Kabinet aan hoe zij kijkt naar het aangekaarte probleem en hoe zij hierop gaat reageren. Het is dus de eerste mogelijkheid voor het Kabinet om de aanbevelingen uit het rapport op te volgen. Echter, wat we terugzien in deze reacties is veelal eenzelfde stramien. Waar eerst een dankwoord wordt uitgeschreven voor het waardevolle rapport, om vervolgens het probleem te erkennen, waarna vooral een opsomming volgt van de al lopende initiatieven.

Wat dit stramien dus verbloemd is een echt kritische en lerende houding van de overheid die alle informatie tot zich neemt om problemen in de toekomst te voorkomen. Daarnaast valt op dat dit stramien niet lijkt te gelden voor rapporten met meer nieuwswaarde, zoals rond het kinderopvangtoeslagenschandaal of de aardbevingen in Groningen. Dit duidt erop dat de overheid zich in de kabinetsreacties vooral wil afdoen met een zalvende verdedigende reactie, zonder het lerende potentieel aan te grijpen en echte verandering teweeg te brengen.

1. Inhoudsopgave

1.	Inhoudsopgave.....	2
2.	Introductie	3
3.	Literatuur	4
4.	Het stramien van kabinetsreacties	5
5.	Benoemen wat er allemaal al gedaan wordt.....	6
6.	...maar concrete opvolging van advies ontbreekt.....	7
7.	‘Gevoeligere’ rapporten.....	9
8.	Conclusie.....	10
9.	Bronnen	11
10.	Bijlagen.....	12

2. Introductie

In de eerste Staat van de Uitvoering doet de Stuurgroep vijf oproepen aan de driehoek van politiek, beleid en uitvoering, om de publieke dienstverlening in Nederland te verbeteren. In dit kader luidt oproep twee: “Betrekt de uitvoering vanaf het allerprilste begin bij de beleidsvorming” met als doel om beleid beter uitvoerbaar te maken voor de publieke dienstverleners. Als randvoorwaarde voor deze verbeterde aanpak wordt opgeroepen om ook “écht te luisteren naar de aanbevelingen van toezichthouders, adviesraden en Hoge Colleges van Staat”. Dat betekent concreet dat de adviezen van toezichthouders, adviesraden en colleges serieus genomen worden en ernaar gehandeld wordt.

Een indicator die aangeeft of er wat wordt gedaan met de aanbevelingen uit een advies, is de kabinetsreactie die hierop volgt. Als een adviesrapport opgevolgd wordt dan verwacht je dit terug te kunnen lezen in de kabinetsreactie waarin deze acties aangekondigd worden. Nu wil het zo zijn dat veel kabinetsreacties op rapporten die het functioneren van de overheid raken een vergelijkbaar stramien volgen:

- Een dankwoord, waarin de toezichthouder/adviesraad/college wordt bedankt voor haar gedegen advies.
- Het belang van het onderwerp wordt onderstreept.
- Er wordt geschetst welke acties al zijn ondernomen.
- Het wordt afgesloten met een sluitstuk, waaruit blijkt dat het probleem wordt gezien en het zo snel mogelijk opgelost gaat worden.

Wat echter vaak ontbreekt zijn concrete stappen die gezet worden om de aanbevelingen uit het advies op te volgen. Anderzijds, volgen kabinetsreacties op gevoelige onderwerpen met nieuwswaarde, zoals schandalen en affaires, bovenstaand stramien in mindere mate; voorbeelden zijn de kabinetsreacties op de rapporten “Ongekend Onrecht” en “Groningers Boven Gas”. Het verschil in de reactie van een kabinet op een adviesrapport en op een schandaal wordt ook herkend door oud VWS-SG Roel Bekker in zijn boek, *Dat had niet zo moeten!*. Hierin stelt hij, “Voor dergelijke rapportages bestaat veel minder (politieke) belangstelling dan voor een rapport over een concrete misstand waarbij bewindsman X of dienst Y aan de hoogste boom kan worden geknoopt”.

Voor dit onderzoek hebben we dertien kabinetsreacties, die gaan over rapporten m.b.t. het functioneren van de overheid, nader bekeken en getoetst of ze voldoen aan het stramien. De onderzochte kabinetsreacties geven de indruk van een defensieve overheidsbureaucratie. Het merkbare verschil tussen rapporten van nieuwswaarde en meer ‘technische’ rapporten duidt erop dat de overheid zichzelf liever beschermd tegen kritiek dan dat het zich lerend opstelt en op zoek is naar verbetering. Natuurlijk zal niet elk adviesrapport leiden tot directe verbetering of systeemverandering, maar als de inzichten niet echt ten harte worden genomen blijf je het gesignaleerde probleem ‘oplossen’ door pleisters te plakken.

Ook hebben we verschillende adviesorganen zelf gevraagd hoe zij de kabinetsreacties op hun rapporten ervaren. Om zo te toetsen of zij onze bevindingen herkennen. Hieruit blijkt dat zij wel degelijk merken dat zij serieus genomen worden, al zien ze ook vaak dat concrete opvolging van aanbevelingen ontbreekt.

In het volgende hoofdstuk bekijken we wat de literatuur zegt over hoe een overheid reageert op kritiek en hoe zij zich lerend kan opstellen. Daarna gaan we in op het stramien van de kabinetsreacties en halen we enkele voorbeelden aan. Vervolgens vergelijken we deze met de reacties op gevoeligere rapporten. Als laatste duiden we de lerende houding van de overheid.

3. Literatuur

Wanneer er bij de overheid dingen mis gaan, ofwel op het gebied van beleid, dan wel het systematische functioneren van de overheid, dan hebben wij in Nederland onafhankelijke partijen die dit ‘falen’ onderzoeken en die kijken hoe het beter kan. Deze partijen, de ROB; Rli; WRR; en SER zijn enkele voorbeelden, genieten van een bijzondere positie in ons overheidssysteem. Zij zijn onafhankelijk en onpartijdig en kunnen gevraagd en ongevraagd advies geven over het handelen en functioneren van de overheid. De ROB zelf geeft dan ook aan dat dit “een groot goed [is] en moet worden gekoesterd”. Voor de overheid zelf zijn deze adviezen dus waardevolle informatiebronnen, waarvan men kan leren hoe beleid of haar functioneren beter kan.

Leren als organisatie, of als overheid, is echter lastiger dan het klinkt. Zo schrijft Peter van der Knaap in 2006, “Een ‘lerende overheid’ streeft ... voortdurend en met enig succes naar verbetering van beleid en beheer. Het leervermogen van zo’n overheid bestaat uit de capaciteit om gegevens en informatie te verwerken en te benutten om bestaand beleid – maar ook beheer – kritisch te bezien en zonodig te verbeteren”, vervolgens schrijft hij, “Leren vergt ... moed. In de eerste plaats de moed om fouten toe te geven en in de tweede plaats de moed om bestaande kennis en praktijken ter discussie te stellen”. Als we van der Knaap volgen, dan zijn de onafhankelijke adviesorganen dus van enorme waarde voor de overheid. Aangezien zij ten eerste de fouten kunnen blootleggen en ten tweede bestaande kennis en praktijken aan het licht brengen. Dit vraagt van de overheid dan de ‘moed’ om daar daadwerkelijk van te kunnen leren.

Er zijn meerdere manieren waarop organisaties, of systemen zoals de Nederlandse overheid, kunnen leren. Volgens vooraanstaand organisatiepsycholoog Chris Argyris zijn dit met name twee soorten van leren: single-loop learning én double-loop learning. Single-loop learning omschrijft Argyris als het bijsturen van een fout zonder het veranderen van de onderliggende principes, terwijl double-loop learning begint met het aanpassen van de onderliggende principes om vervolgens de acties te veranderen. In *Het Mag Niet Bestaan Niet* van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW), plakken de auteurs hier nog een derde laag aan vast. Namelijk, de derde orde van leren, die zij omschrijven als ‘systeemverandering’. Een mooi voorbeeld dat zij geven van de verschillende ordes van leren gaat als volgt:

Stel je krijgt een lekke band met je fiets. In de eerste orde van leren, plak je de band en ga je weer verder. In de tweede orde van leren ga je juist verder kijken of er een steentje of glas in de band zit dat je lekke band steeds veroorzaakt. Ten slotte, in de derde orde van leren, zorg je dat de straat geveegd wordt zodat je niet steeds steentjes of glas in je band krijgt.

Met deze kijk op leren is het interessant om te zien hoe de overheid als geheel leert van dingen die mis gaan of beter kunnen. Zoals eerder benoemd, kunnen de adviezen van onafhankelijke organen hierin instrumenteel zijn. De kabinetsreacties op rapporten zijn dan ook veelzeggend over hoe lerend de overheid zichzelf opstelt tegenover de opgedane inzichten uit de adviesrapporten, aangezien hierin wordt aangekondigd in hoeverre de adviezen worden overgenomen. Wijzen deze kabinetsreacties erop dat de overheid leert in de eerste, tweede of derde orde?

4. Het stramien van kabinetsreacties

Zoals in de introductie benoemd, valt er een stramien te schetsen die veel kabinetsreacties op rapporten volgen, in ieder geval op rapporten die het functioneren van de overheid raken. Dat reacties van de verantwoordelijken op wat hij noemt “beleidsfalen” al snel binnen een bepaald stramien passen herkent ook Roel Bekker, zo schetst hij dat er in zijn ogen twee manieren zijn waarop op beleidsfalen wordt gereageerd. Dat is: “a. het beleid verdedigen, uiteenzetten waarom het is zoals het is” en “b. erkennen dat het beleid herziening behoeft, initiatieven nemen”.

Als we de hier onderzochte kabinetsreacties nemen, zien we vooral het tweede voorbeeld voorkomen. Het beleid dat in de rapporten wordt bekritiseerd wordt niet of nauwelijks verdedigd en er wordt elke keer onderschreven dat er zich een probleem voordoet. Daarna volgt een opsomming van de activiteiten die zijn ondernomen om het aangekaarte probleem te verhelpen. Er wordt dus niet of zelden gesteld dat het beleid wel degelijk juist was of anderzijds verdedigd. Deze tendens wordt ook beschreven door Roel Bekker, hij stelt dat: “Heel goed is het excuus dat alle problemen goed bekend zijn maar nog nader onderzoek vergen. Bovendien kan men dan wijzen op de veranderingen die al in gang zijn gezet en die de tijd moeten krijgen zich te bewijzen zodat met die ervaringen ook rekening kan worden gehouden. Tegelijkertijd kan daarbij dan gewezen worden op de positieve kanten van het beleid die ondanks alle kritiek toch van belang zijn”.

Hoewel het beleid dat wordt bekritiseerd dus niet of nauwelijks wordt verdedigd, worden aanbevelingen uit adviesrapporten ook zelden concreet opgevolgd in de kabinetsreacties en wordt de nadruk gelegd op acties die al worden ondernomen. Dit hebben we teruggevonden in twaalf van de dertien onderzochte kabinetsreacties. Terwijl maar 1 kabinetsreactie blijkt geeft van concrete opvolging van de aanbevelingen.

De overige onderdelen van het stramien dat we herkennen zijn van minder belangrijke aard en komen ook minder consequent voor, maar geven wel blijk van het automatisme waarmee de kabinetsreacties worden opgesteld. Dit betreft het openen met een dankwoord, dat we zien in tien van de kabinetsreacties; het onderstrepen van het belang van het geconstateerde probleem, dat we zien in alle onderzochte kabinetsreacties; een sluitstuk waarin wordt beschreven dat het probleem wordt gezien en zo snel mogelijk wordt aangepakt, dat we ook zien in tien kabinetsreacties.

In de volgende twee hoofdstukken bespreken we voorbeelden van dit stramien en hoe we dat terugzien in de kabinetsreacties. We halen voorbeelden aan van reacties op o.a. de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Daarna vergelijken we de reacties op adviesrapporten met de reacties op gevoeliger rapporten, zoals die op het Toeslagenschandaal en de Gaswinning in Groningen. In het laatste hoofdstuk duiden we wat dit alles betekent voor de lerende houding van de overheid.

5. Benoemen wat er allemaal al gedaan wordt...

Wat we dus veel zien in kabinetsreacties op adviesrapporten, is dat het aangekaarte probleem wordt herkend en benoemd als belangrijk, waarna een opsomming volgt van de al gedane acties die te maken hebben met het probleem. We hebben dit in twaalf van de dertien onderzochte kabinetsreacties terug gezien. De ene kabinetsreactie waarin dit ontbreekt is de reactie op het rapport “Werken zonder armoede” van de SER, echter deze kabinetsreactie is erg kort (één pagina) en refereert alleen naar het volgend kabinet voor een aanpak van het probleem.

Een voorbeeld van het herkennen van het probleem en opnoemen van de al ondernomen acties vinden we bijvoorbeeld terug in de kabinetsreactie op het rapport “De uitvoering aan zet”, van de Rli:

“Het kabinet ziet het belang hiervan en geeft hier op verschillende manieren uitvoering aan, om de uiteenlopende en waardevolle kennis van uitvoeringspartijen en medeoverheden en hun ervaring in het uitvoeren van beleid beter te benutten. In veel gevallen zijn uitvoeringsorganisaties al lid van de bestuursraden van de ministeries, zoals de raad in het advies ook benoemt. De departementen wordt met het oog op een goede vertegenwoordiging vanuit de uitvoeringsorganisaties gevraagd om (nogmaals) naar de samenstelling van de bestuursraden te kijken”.

Hier zien we dus dat het kabinet het belang van het aangekaarte probleem onderstreept, maar vervolgens direct overgaat tot het uitleggen wat er al gebeurt om dit te tackelen. Een ander voorbeeld van een vergelijkbare passage uit een kabinetsreactie op een ander rapport van de Rli, namelijk “Elke regio telt!”:

“Het kabinet erkent dat de logica van het kabinet in de afgelopen decennia heeft geleid tot het sterker maken wat sterk was. Dat moet anders. Alleen maar meer van hetzelfde gaat de problemen niet oplossen. De afgelopen periode heeft het kabinet de kanteling gemaakt naar het brede welvaartspectief. We willen centraal stellen wat mensen van waarde vinden”.

Hier zien we nog een keer een voorbeeld van dat het belang wordt onderstreept, er wordt zelfs gezegd dat het ‘anders moet’, maar wat volgt is weer een verwijzing naar wat er al wordt gedaan, zonder in te gaan op de concrete aanbevelingen. Nog een vergelijkbaar voorbeeld komt uit de kabinetsreactie op het rapport “Gezag Herwinnen” van de ROB:

“Het kabinet herkent deze analyse van de Raad. Het vergt leiderschap om in alle drukte de aandacht ook te houden op het tijdig preventief bijsturen van beleid én op het gestaag met alle partners toewerken naar nieuwe oplossingen. Aan deze manier van denken wordt al gebouwd binnen de overheid: de nieuwe Nota Ruimte en de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 zijn hier voorbeelden van”.

De drie bovengenoemde passages geven de hoofdmoot weer van wat we zien in de onderzochte kabinetsreacties, namelijk dat het belang van het aangekaarte probleem wordt herkend en serieus wordt genomen, echter ligt de focus van de kabinetsreacties op de acties die al ondernomen worden, hierdoor raken de aanbevelingen van de adviesorganen ondergesneeuwd en lijkt het kabinet te zeggen: we zien het probleem en we zijn het al aan het oplossen, dus maak je geen zorgen.

Echter, door de nadruk te leggen op wat er al wordt gedaan, in tegenstelling tot wat het kabinet gaat doen om de aanbevelingen op te volgen, wordt de potentie om van de adviesrapporten te leren deels teniet gedaan.

6. ...maar concrete opvolging van advies ontbreekt

De nadruk die de kabinetsreacties leggen op welke acties al ondernomen worden, in tegenstelling tot hoe het advies wordt opgevolgd, wordt ook onderschreven door een aantal adviesraden zelf. Om onze hypothese te testen hebben wij een uitvraag gedaan bij verschillende adviesraden om te testen hoe zij tegen de kabinetsreacties aankijken.¹ In grote lijnen blijkt uit de antwoorden dat de adviesraden het beeld herkennen dat de nadruk ligt op wat er al gedaan wordt, zij missen ook de concrete stappen om het advies op te volgen. Wel benadrukken ze het belang van onafhankelijke adviesraden en delen zij de mening dat ze serieus genomen worden door het kabinet.

Zo herkent de Rli dat kabinetsreacties vaak benoemen wat er al gedaan wordt en in mindere mate hoe de aanbevelingen concreet worden opgevolgd, al verschilt het wel sterk per kabinetsreactie en zien zij in recente jaren een andere toonzetting in de kabinetsreacties. Zij zegt hierover:

“In de evaluatie van de zittingsperiode 2016 – 2020 van de raad werd geconstateerd dat in kabinetsreacties ‘een zeer defensieve grondtoon (...) de boventoon voert’. De kabinetsreacties die wij sindsdien ontvingen overziend, moeten wij constateren dat daar een verbetering is opgetreden. Recentere kabinetsreacties zijn vaak positief van toon en gaan gedegen in op hetgeen geadviseerd is. Zoals de kabinetsreactie op ‘De uitvoering aan zet’ laat zien komt het nog voor dat de reactie vooral onderstreept wat het kabinet allemaal doet, maar meer dan eens ontvangen wij ook reacties met een duidelijke intentie om beleid aan te passen – zoals die van ‘Elke regio telt!’.

Ook de ROB deelt een soortgelijke mening, zij stelt dat kabinetsreacties vaak een bepaalde toon hebben, die niet zozeer blijkt geeft van een concrete opvolging van het advies. Zo zegt de ROB,

“Om eerlijk te zijn schort het toch wel aan de opvolging van gerichte aanbevelingen. Niet zelden is de kabinetsreactie in de trant van ‘hebben de aandacht’ of ‘sluiten goed aan bij’. Concrete stappen blijven vaak uit en daarom is het moeilijk om de uitvoering van de aanbevelingen te monitoren”.

De WRR geeft zelf aan dat kabinetsreacties veelal uit bestaand beleid voortkomen. Zij zegt:

“Ja, maar tegelijkertijd zien we dat de reacties voortkomen uit het bestaande beleid. Fundamentele herbezinning is vanuit de beleidspraktijk kost tijd en is niet altijd even gemakkelijk. Gelukkig hebben onze rapporten een langere doorwerkingstijd.”

Vervolgens geeft zij een aantal voorbeelden van rapporten en de verschillende types aan kabinetsreacties die daarop volgden². Zo geeft zij het voorbeeld van een kabinetsreactie die “de weerbarstigheid van de beleidspraktijk toont”:

“In het WRR rapport Goede Zaken (2023) adviseerde de WRR dat het belangrijk is om bedrijven meer uit te dagen om met vernieuwende oplossingen voor maatschappelijke opgaven te komen en minder te pampieren met fiscale regelingen, subsidies en meebewegend toezicht. De kabinetsreactie benoemt wel het maatschappelijk belang van bedrijven en de noodzaak om hun vernieuwing te stimuleren maar het punt dat beleid dat gevestigde bedrijven uit de wind houdt deze vernieuwing belemmert is ondergesneeuwd.”

¹ Zie bijlagen voor de vragen en antwoorden van de adviesraden.

² Zie bijlage 4 voor het complete antwoord van de WRR.

Ook geeft de WRR aan dat de doorwerking van hun adviezen lang kan duren, soms wel twee of drie kabinetsperiodes. Hier geeft zij een aantal voorbeelden van, zoals:

“Sinds begin 2023 is er een projectleider doenvermogenstoets aangesteld bij JenV. Dit is een doorwerking van het rapport ‘Weten is nog geen doen’ dat verscheen in 2017. Weliswaar was de initiële reactie op dat rapport ook al positief (en behoorlijk concreet), maar het laat zien dat ook kabinetsreacties slechts een eerste momentopname zijn.”

Ook de ROB schetst de kanttekening dat het ontbreken van concrete opvolging in de kabinetsreactie niet altijd betekent dat de aanbevelingen uit een advies geen effect hebben, “Want ook als een advies niet leidt tot een directe verandering van gedrag of beleid van bestuur of organisaties in lijn met de aanbevelingen, is er toch sprake van invloed van een advies op kennis en opvattingen, heeft een advies een agenderende werking of wordt een advies benut voor politieke of bestuurlijke doeleinden”. Ook de AWTI geeft aan dat “De doorwerking van onze adviezen is vaak een complex proces, en kan over een tijdspanne van jaren gaan”. Verder laat de ROB weten dat ze “waarderen dat het kabinet de adviezen ter harte neemt” en dat “De adviezen worden zeker serieus genomen. Niet alleen door regering en parlement, we merken ook dat de ROB-adviezen landen bij decentraal bestuur, wetenschap en bij opiniemakers”.

Ten slotte geeft de ROB nog een belangrijk punt mee over het belang van onafhankelijke adviesraden, hier zegt zij over:

“Adviesraden zijn onafhankelijk, dat is een groot goed en moet worden gekoesterd. Maar wil een advies effectief zijn, dan is het belangrijk om vraag en antwoord goed op elkaar af te stemmen. Wat zijn precies de vragen waar het politieke bestuur gericht advies over wil krijgen? Hoe gaan de uitkomsten van adviezen bijdragen aan een goed openbaar bestuur? Over dat soort vragen moet de doorlopende dialoog tussen adviesorganen en regering en parlement gaan. Dat vraagt om een blijvende en bestendige investering in het adviesstelsel”.

Daarnaast bestaat dus ook nog de noodzaak vanuit de overheid om zich lerend op te stellen in de kabinetsreacties, om zo de aanbevelingen uit de adviezen echt ten harte te nemen en de inzichten die zich voordoen te gebruiken om het stelsel te verbeteren.

In het volgende deel maken we nog een vergelijking tussen de hierboven aangehaalde kabinetsreacties en de kabinetsreacties op gevoeligere rapporten, zoals over het kindertoeslagenschandaal en de aardbevingen in Groningen. Daarna volgt nog een concluderend hoofdstuk.

7. 'Gevoeligere' rapporten

Het is natuurlijk niet per se verrassend dat de rapporten m.b.t. het kinderopvangtoeslagenschandaal en de aardbevingen in Groningen van betrekkelijk meer nieuwswaarde zijn dan rapporten van de ROB, Rli, SER, etc. die zich richten op het functioneren van de overheid. Het grote verschil zit hem uiteraard in het feit dat de problemen in Groningen of met de kinderopvangtoeslag al waren uitgegroeid tot schandalen of affaires voordat er een rapport kwam, en hebben zodoende al aanzienlijke schade aangericht en gedupeerden achter gelaten. Dat op deze rapporten dan ook een uitgebreidere reactie volgt is niet buiten de verwachting.

Echter, de waarde van adviesrapporten die zich richten op het functioneren van de overheid zit met name in de signalerende functie die ze hebben. Ofwel, rapporten van de ROB, Rli, SER en anderen hebben de potentie om fouten in het openbaar bestuur vroegtijdig te signaleren waardoor de schade beperkt kan blijven en het aantal gedupeerden geminimaliseerd kan worden. Dit vraagt alleen wel dat de aanbevelingen uit deze rapporten worden opgevolgd en er wordt geleerd van de fouten.

Een manier waarop de kabinetsreacties op voorgenoemde rapporten die het functioneren van de overheid raken verschillen met bijvoorbeeld de reactie op het rapport "Groningers boven gas" is het feit dat het kabinet 50, veelal concrete, maatregelen aankondigt die het gaat invoeren op basis van de 12 aanbevelingen die worden gedaan in het rapport. Dit is een groot contrast met bijvoorbeeld de reactie op het rapport "De uitvoering aan zet", waarin grotendeels alleen wordt benoemd welke activiteiten al worden ondernomen die de aanbevelingen raken. Een concrete opvolging van de aanbevelingen ontbreekt hierin juist. Ook in de kabinetsreactie op het rapport "Ongekend onrecht" bevat veelal concrete acties, gebaseerd op de aanbevelingen uit het rapport.

Hetgeen, namelijk concrete acties o.b.v. aanbevelingen, waaraan het in de kabinetsreacties op rapporten die het functioneren van de overheid raken ontbreekt, is dus wel aanwezig in reacties die reageren op schandalen of affaires. Waar dit verschil door wordt veroorzaakt blijft speculeren. Of het komt doordat er een vergrootglas ligt boven deze schandalen, in de vorm van media-aandacht en de publieke opinie, of dat het komt doordat de oorsprong van de rapporten verschillend is (de ene vorm komt voort uit parlementaire commissies, de andere uit onafhankelijke adviesraden), is niet duidelijk.

Echter, zoals ook blijkt uit het punt dat de ROB uitdraagt omtrent adviesraden, is het wel een gemiste kans dat rapporten van adviesorganen, die het functioneren van de overheid direct raken, weinig concrete reacties krijgen vanuit het kabinet.

8. Conclusie

Uit deze analyse van kabinetsreacties op adviesrapporten die slaan op het functioneren van de overheid is gebleken dat het vaak ontbreekt aan een concrete opvolging van de gegeven aanbevelingen. Ook de adviesorganen zelf herkennen dit beeld, al geven zij ook aan dat het soms lastig te meten is en dat het vaak lang duurt voordat een advies zijn doorwerking kent in beleid. Echter, als we de kabinetsreacties bekijken met de gedachte dat de overheid zich lerend zou moeten opstellen tegenover adviesrapporten, dan schort het hieraan.

Door de nadruk steeds te leggen op activiteiten die al worden gedaan, of zoals de WRR zegt die “voortkomen uit het bestaand beleid”, blijft de overheid in de fase van “Single loop learning” hangen. Er wordt hierdoor geen stap gezet richting de tweede of derde orde van leren waarin systeemverandering mogelijk zou zijn. Of, zoals in de woorden van het Instituut voor Publieke Waarden, de overheid blijft op deze manier banden plakken, zonder de straat te vegen.

9. Bronnen

Argyris, C. (1955). "Organizational Leadership and Participative Management". The Journal of Business Vol. 28 No. 1. Pp. 1-7.

– (2002). "Double-Loop Learning, Teaching, and Research". Academy of Management Learning & Education Vol. 1, No 2. Pp. 206-218.

Bekker, R. (2020). *Dat had niet zo gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Boom Bestuurskunde.

Knaap, van der P. (2006). "Lerende overheid, intelligent beleid?". TPC public audit.

[Lerende-overheid-intelligent-beleid-TPC-2006-3.pdf \(petervanderknaap.nl\)](#).

Kruiter, H., Meiberg, S. en Albers, S. (2024). *Mag Niet Bestaat Niet: Doorbreek Defensieve Routines, Help Mensen Beter*. Instituut voor Publieke Waarden & ZonMw.

Kabinetsreacties op, respectievelijk, "de Staat van de Uitvoering" (2023); "Elke regio telt!", Rli, RVS, ROB (2023); "Waardevol Werk: Publieke dienstverlening onder druk", SER (2023); "Werken zonder armoede", SER (2021); "Een sterkere rechtstaat", ROB (2020); "Rol Nemen Ruimte Geven", ROB (2021); "Goede Ondersteuning, Sterke Democratie", ROB (2020); "Voor de publieke zaak", ROB (2018); "Gezag herwinnen: over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur", ROB (2022); "De Uitvoering aan zet. Omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving", Rli (2023); "Versterk de rol van wetenschap, technologie en innovatie in maatschappelijke transities", AWTI (2020); "Samen de lat hoog leggen", AWTI (2021); "Rijk aan kennis", AWTI (2021); "Ongekend Onrecht", POK (2020); "Groningers Boven Gas", Parlementaire Enquête Commissie Aardgaswinning Groningen (2023).

10. Bijlagen

Bijlage 1 – Antwoord ROB

Vraag: Wat vindt u van de kabinetsreacties op uw rapporten, “Een Sterkere Rechtsstaat”, “Goede Ondersteuning, Sterkere Democratie”, “Rol Nemen, Ruimte Geven”, “Voor de Publieke Zaak” en “Gezag Herwinnen: Over de Gezagswaardigheid van het openbaar bestuur”, in algemene zin?

Antwoord:

De ROB waardeert dat het kabinet de adviezen ter harte neemt. Uit de reacties op de rapporten blijkt dat het kabinet de analyse van de ROB (h)erkent en in algemene zin ook de conclusies deelt die de ROB trekt. Als het aankomt op het opvolgen van de gerichte aanbevelingen, dan is het beeld wisselend.

V: Hebben deze kabinetsreacties u het gevoel gegeven dat uw adviezen serieus zijn genomen?

A:

De adviezen worden zeker serieus genomen. Niet alleen door regering en parlement, we merken ook dat de ROB-adviezen landen bij het decentraal bestuur, in de wetenschap en bij opiniemakers. Wat je ook ziet is dat een advies opnieuw relevant wordt. Het ROB-rapport *Een sterkere rechtsstaat* bijvoorbeeld brachten we uit begin 2020. Nu, in de discussie over de rechtsstatelijkheid van het openbaar bestuur en in het bijzonder gedurende de formatie na de verkiezingen van november 2023, wordt het advies menigmaal aangehaald.

V: Ziet u sinds de kabinetsreacties op uw rapporten dat er vooruitgang is gemaakt op uw aanbevelingen? Zijn er naar uw idee concrete stappen gezet om de aanbevelingen uit te voeren? Zo ja, heeft u voorbeelden hiervan?

A:

Om eerlijk te zijn schort het toch wel aan de opvolging van gerichte aanbevelingen. Niet zelden is de kabinetsreactie in de trant van “hebben de aandacht” of “sluiten goed aan bij”. Concrete stappen blijven vaak uit en daarom is het moeilijk om de uitvoering van de aanbevelingen te monitoren. Wat overigens niet wil zeggen dat er geen doorwerking is van de adviezen. Want ook als een advies niet leidt tot een directe verandering van gedrag of beleid van bestuur of organisaties in lijn met de aanbevelingen, is er toch vaak sprake van invloed van een advies op kennis en opvattingen, heeft een advies agenderende werking of wordt een advies benut voor politieke of bestuurlijke doeleinden.

V: Wilt u nog iets anders meegeven omtrent de kabinetsreacties op uw rapporten?

A:

Adviesraden zijn onafhankelijk, dat is een groot goed en moet worden gekoesterd. Maar wil een advies effectief zijn, dan is het belangrijk om vraag en antwoord goed op elkaar af te stemmen. Wat zijn precies de vragen waar het politieke bestuur gericht advies over wil krijgen? Hoe gaan de uitkomsten van adviezen bijdragen een goed openbaar bestuur? Over dat soort vragen moet de doorlopende dialoog tussen adviesorganen en regering en parlement gaan. Dat vraagt om een blijvende en bestendige investering in het adviesstelsel.

Bijlage 2 – Antwoord Rli

Vraag: Wat vindt u van de kabinetsreacties op uw rapporten, “Elke Regio Telt!” en “De Uitvoering Aan Zet”, in algemene zin?

Antwoord:

Elke regio telt!

Het kabinet heeft in twee instanties uitvoerig op het advies gereageerd. Een eerste reactie op hoofdlijnen en een tweede meer uitgewerkte reactie nadat met partijen in de regio's was gesproken. Het kabinet geeft in zijn reactie(s) blijk er van de urgentie en aanbevelingen van het advies te onderschrijven.

De Uitvoering aan zet

De kabinetsreactie heeft een positieve toonzetting. Het kabinet ziet het advies als een ondersteuning van de aanpak die reeds is ingezet.

V: Hebben deze kabinetsreacties u het gevoel gegeven dat uw adviezen serieus zijn genomen?

A:

Elke regio telt!

Ja, in de reacties werd nauwgezet ingegaan op de analyse en aanbevelingen uit het advies. Bovendien werden diverse spelers uit het veld geconsulteerd om tot de kabinetsreacties te komen.

De Uitvoering aan zet

Min of meer. In de kabinetsreactie wordt weliswaar het belang van de aanbevelingen onderschreven, maar tegelijkertijd wordt de kabinetsreactie vooral aangegrepen om te etaleren wat het kabinet al doet op de genoemde punten. Terwijl de reactie nauwelijks blijk geeft van een dieper begrip dat het om een algehele cultuurverandering gaat die tijd gaat kosten.

V: Ziet u sinds de kabinetsreacties op uw rapporten dat er vooruitgang is gemaakt op uw aanbevelingen? Zijn er naar uw idee concrete stappen gezet om de aanbevelingen uit te voeren? Zo ja, heeft u voorbeelden hiervan?

A:

Elke regio telt!

Zowel kabinet als Tweede Kamer hebben concrete stappen gezet. De Tweede Kamer heeft zich door middel van enkele hoorzittingen nader laten informeren over de problematiek en heeft het advies aangegrepen voor een plenair debat over de aanbevelingen. Naar aanleiding daarvan zijn meerdere moties aangenomen in het verlengde van de aanbevelingen, zoals het over het opstellen van regionale kansenagenda's, het onderzoeken van de mogelijkheden van een comité voor de regio's en een sterkere rijksaanwezigheid in de regio's.

Het kabinet heeft voor elk van de drie hoofdaanbevelingen uit het advies beleidsaanpassingen in gang gezet. Dat gaat onder meer om het herijken van de beoordelings- en investeringslogica bij enkele departementen, het op gang brengen van regiogesprekken om met regionale partijen te komen tot kansenagenda's en om initiatieven om meer rijkswerkgelegenheid in de regio's te creëren.

In het hoofdlijnenakkoord van de PVV, VVD, NSC en BBB wordt staat “Voor woningbouw, infrastructuur en de bereikbaarheid (..) de gebiedsgerichte benadering voorop; elke regio telt.” Een risico dat wij wel zien is dat in het beleid veel woorden aan de regio's worden besteed, in lijn met ons advies, maar dat in de praktijk weinig verandert omdat de departementale routines en vooronderstellingen niet werkelijk mee veranderen.

De Uitvoering aan zet

Wij kunnen niet goed nagaan wat er op niveau van de vier departementen precies met het rapport is of wordt gedaan omdat dit zich onder de motorkap van de departementale bedrijfsvoering afspeelt. Wel is ons medegedeeld dat ons advies ter bespreking in de bestuursraad is geadviseerd.

V: Wilt u nog iets anders meegeven omtrent de kabinetsreacties op uw rapporten?

A: In de evaluatie van de zittingsperiode 2016 – 2020 van de raad werd geconstateerd dat in kabinetsreacties “een zeer defensieve grondtoon (..) de boventoon voert”. De kabinetsreacties die wij sindsdien ontvingen overziend, moeten wij constateren dat daar een verbetering is opgetreden. Recentere kabinetsreacties zijn vaak positief van toon en gaan gedegen in op hetgeen geadviseerd is. Zoals de kabinetsreactie op “De uitvoering aan zet” laat zien komt het nog voor dat de reactie vooral onderstreept wat het kabinet al allemaal doet, maar meer dan eens ontvangen wij ook reacties met een duidelijke intentie om beleid aan te passen – zoals die van “Elke regio telt!”.

Bijlage 3 – Antwoord WRR

1. Wat vindt u van de kabinetsreacties op uw rapporten in algemene zin?

Positief dat er uitgebreid interdepartementaal overlegd wordt. Wij zien dat onze rapporten daarmee een gesprek over de ministeries faciliteren en we zijn in het algemeen blij met de reacties die daar uit voortvloeien.

- Daarbij is het relevant dit interdepartementaal overleg niet alleen leidt tot formele reacties. We zien dat onze rapporten ook vrij fundamentele discussies *binnen* en *tussen* ministeries faciliteren. Het rapport Goede Zaken (2023) is hier een voorbeeld van.

2. Hebben deze kabinetsreacties u het gevoel gegeven dat uw adviezen serieus zijn genomen?

Ja, maar tegelijkertijd zien we dat de reacties voortkomen uit het bestaande beleid. Fundamentele herbezinning is vanuit de beleidspraktijk kost tijd en is niet altijd even gemakkelijk. Gelukkig hebben onze rapporten een langere doorwerkingstijd (zie ook het antwoord op de volgende vraag).

Enkele voorbeelden:

- Een kabinetsreactie dat tot actie leidde: het WRR-rapport Voorbereiden op digitale ontwrichting (2019) had in eerste instantie een agenderende functie; doel was de mogelijkheid van digitale ontwrichting op de agenda te zetten. Zowel de hoofdboodschap van het rapport als enkele van deze handvatten zijn in de praktijk positief ontvangen en opgepakt. Het kabinet onderschreef dat ‘de voorbereiding op incidenten een nadrukkelijk onderdeel moet zijn van ons nationale veiligheidsbeleid’. De boodschap dat honderd procent veiligheid ook in de digitale wereld een illusie was, vond zijn weg in diverse nieuwsberichten en beleidsstukken. Het kabinet verbond aan de kabinetsreactie tevens verschillende acties, zoals de update van het Nationaal ICT-crisisplan uit 2012, de introductie en intensivering van cyberoefeningen en onderzoek naar de taken en verantwoordelijkheden overheid bij grootschalige incidenten.
- Een kabinetsreactie die het centrale aanbevelingen overnam: het WRR-rapport Klimaatrechtvaardigheid (2023) leidde tot concrete voornemens om verdelende rechtvaardigheid stelselmatig mee te nemen bij klimaatbeleid. Zo stond in [de Kamerbrief over voorjaarsbesluitvorming Klimaat](#) van eind april 2023 dat het klimaatbeleid “rechtvaardig, uitvoerbaar en ambitieus” moet zijn. Dat was andere taal dan “haalbaar en betaalbaar”, zoals voor 2023 over klimaatbeleid werd gesproken. Twee andere concrete voorbeelden van doorwerking zijn (1) het voornemen de tien uit het rapport te vertalen in een handleiding voor beleidsmakers, en op te laten nemen in het Beleidskompas, en (2) het rapport wordt veelvuldig geciteerd in allerlei grijze literatuur hetgeen impliceert dat de boodschap weerklank vindt op allerlei niveaus van bestuur, advies en wetenschap.
- Een kabinetsreactie die de weerbarstigheid van de beleidspraktijk toont: in het WRR rapport Goede Zaken (2023) adviseerde de WRR dat het belangrijk is om bedrijven meer uit te dagen om met vernieuwende oplossingen voor maatschappelijke opgaven te komen en minder te pampieren met fiscale regelingen, subsidies en meebewegend toezicht. De kabinetsreactie benoemt wel het maatschappelijk belang van bedrijven en de noodzaak om hun vernieuwing te stimuleren maar het punt dat beleid dat gevestigde bedrijven uit de wind houdt deze vernieuwing belemmert is ondergesneeuwd.
- Een aanvankelijk teleurstellende kabinetsreactie waarbij het advies in tweede instantie goed doorwerkt: aan het WRR rapport uit 2021 Opgave AI lag een

adviesaanvraag getekend door 11 ministers en 2 staatssecretarissen ten grondslag. Het verzoek vanuit de regering was een overkoepelend advies te schrijven, dat het bestaande onderzoek in zich verenigde. De centrale vraag was wat de impact van AI op publieke waarden was en of het instrumentarium van de overheid volstond om daarmee om te gaan. De kabinetsreactie op het rapport was bijzonder uitgebreid maar inhoudelijk teleurstellend, aangezien op maar een paar aanbevelingen toezeggingen worden gedaan. Een tweede golf van aandacht komt na introductie van ChatGPT eind 2022. Daarna is men binnen de overheid met een reeks aanbevelingen alsnog aan de slag gegaan, zoals de instelling van AI-diplomatie en ontwikkeling van een kabinetsvisie generatieve AI.

3. Ziet u sinds de kabinetsreacties op uw rapporten dat er vooruitgang is gemaakt op uw aanbevelingen? Zijn er naar uw idee concrete stappen gezet om de aanbevelingen uit te voeren? Zo ja, heeft u voorbeelden hiervan?

Ja, maar soms het kost vaak twee of drie kabinetsperiodes. Enkele voorbeelden zijn:

- Het kabinet heeft een uitgebreide kabinetsreactie gegeven op het rapport *Samenleven in verscheidenheid* (2020). De minister van SZW baseert zich in haar visie op integratie uit 2022 sterk op dit WRR rapport (en de bijbehorende verkenningen).
- In het rapport *Kiezen voor Houdbare Zorg* uit 2021 adviseert de WRR onder andere om expliciete toetsing van de (kosten)effectiviteit van zorg te verbreden en niet meer alleen geneesmiddelen te toetsen (Aanbeveling 9). Dit advies is vervolgens overgenomen in het coalitieakkoord dat is gesloten in de maanden na publicatie van het WRR-rapport. Mede naar aanleiding hiervan is het Zorginstituut het programma "Verbeteren en verbreden toets op het basispakket" (VVTB) gestart
- Sinds begin 2023 is er een projectleider doenvermogenstoets aangesteld bij JenV. Dit is een doorwerking van het rapport 'Weten is nog geen doen' dat verscheen in 2017. Weliswaar was de initiële reactie op dat rapport ook al positief (en behoorlijk concreet), maar het laat zien dat ook kabinetsreacties slechts een eerste momentopname zijn.

4. Wilt u nog iets anders meegeven omtrent de kabinetsreacties op uw rapporten?