

Leren van sectorraden

Over noodzakelijke en onmogelijke relaties tussen beleid en kennis

Dit essay is geschreven in opdracht van de Commissie van Overleg Sectorraden (COS) en InnovatieNetwerk (thema 'Professionaliseren door Leren') door:

B. van der Meulen en

F.J. Dijksterhuis,

Universiteit Twente, Centrum voor Studies van Wetenschap, Technologie en Samenleving



Postbus 19197

3501 DD Utrecht

tel.: 070 378 56 53

internet: <http://www.agro.nl/innovatienetwerk>

ISBN: 978 – 90 – 5059 – 328 – 1

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 07.2.151, Utrecht, juni 2007.

Voorwoord

Zo'n drie jaar geleden kwam het idee op om de geschiedenis van de Nationale Raad van het Landbouwkundig Onderzoek (NRLO), de voorganger van InnovatieNetwerk, op te laten tekenen. De NRLO, die in 1957 werd opgericht, kan worden gezien als een van de eerste instanties in Nederland die onderzoek, in dit geval het landbouwkundig onderzoek, ging coördineren en later adviseren. Daarmee was zij een voorbeeld voor de sectorraden die in de jaren 70 op het terrein van het wetenschappelijk onderzoek werden opgericht. Deze raden die gingen functioneren tussen onderzoek en beleid.

Toen de historische analyse van de NRLO begon, wist nog niemand dat het Kabinet in 2006 de opheffing van het stelsel van sectorraden bekend zou maken. De lessen uit de periode van de NLRO kwamen hierdoor in een nieuw daglicht te staan. Ze zouden dienend kunnen zijn voor de discussie over alternatieve vormen van het organiseren van de kennis- en adviesfunctie binnen de overheid.

In dit essay trekken dr. Barend van der Meulen en dr. Fokko Jan Dijksterhuis, verantwoordelijk voor de historische analyse NRLO¹, enkele lessen uit 43 jaar NRLO. Daarbij geven zij een meer algemene beschouwing over de rol van kennis in het overheidsbeleid. Het essay eindigt met een aantal ontwerpeisen die de discussie kan voeden over de wijze waarop de relatie tussen kennis en beleid in de toekomst georganiseerd moet worden.

Wat de analyse over de NRLO duidelijk maakt is dat de vorm en functie van een dergelijke intermediaire organisatie tussen het onderzoeksveld en de overheid voortdurend veranderen. Accenten in functies zoals afstemming, coördinatie, verkenning en programmering veranderen in de loop der tijd. Ontwikkelingen in beleid en de

¹ Deze analyse verschijnt binnenkort met de titel 'Tussen coördineren en innoveren. De Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, 1957-2000' in de serie 'Historia Agriculturae' (2007).

beleidsomgeving maar ook die in het onderzoek, dwingen dergelijke organisaties om zich voortdurend aan te passen. De positionering van de NRLO, een organisatie tussen andere organisaties, maakte het mogelijk haar functies steeds aan te passen aan de behoeften van haar omgeving.

Deze onafhankelijke positionering en de flexibiliteit in opereren zijn in dit essay de belangrijke uitgangspunten voor de organisatie van de kennis- en adviesfunctie voor de overheid in de toekomst. Deze uitgangspunten vormen de achtergrond voor de 10 lessen die de auteurs uiteindelijk in dit essay trekken. Deze lessen kunnen bij het organiseren van de vervulling van deze functies, bijvoorbeeld in de vorm van kenniskamers, worden toegepast.

Dr. G. Vos,
Directeur InnovatieNetwerk

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. De onmogelijke relatie tussen kennis en beleid	5
2.1 Stabiliteit...	6
2.2 ...en dynamiek	7
3. Ervaringen van de NRL0	11
3.1 Coördinatie door inventarisatie	13
3.2 De kracht van zachte coördinatie	14
3.3 Van onderop en bovenaf	15
3.4 Binnen of buiten het ministerie	17
4. Van ervaring naar ontwerpeisen	21
5. Tien lessen voor kenniskamers	25
Over de auteurs	29

I.

Inleiding

In januari 2003 kondigde het nieuwe kabinet aan dat de overheid haar kennis- en adviesfunctie zou doorlichten, als onderdeel van het ‘programma andere overheid’. Daarmee zette het kabinet een discussie voort die al veel langer speelde. In 1997 had deze discussie geleid tot de Kaderwet Adviescolleges of Woestijnwet, waarmee drastisch werd gesnoeid in de meer dan 120 adviesraden die de ministeries toen hadden. In de nieuwe ronde werd, sterker dan voorheen, het kennisbeleid onderdeel van de discussie. Dat deze aanvulling nodig was, blijkt uit het advies van de AWT (Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid) over het kennisbeleid van de overheid. De Raad constateerde dat de meeste ministeries geen aandacht hebben voor de kennisfunctie.² Het gevolg is dat kennis onvoldoende doorwerkt in beleidsontwikkeling. Verder blijkt dat het onderzoek dat wel gedaan wordt voor het beleid, gericht is op de kortetermijnvragen en te weinig op vraagstukken van de middellange en lange termijn. Recent heeft het kabinet daarom besloten dat op elk ministerie een ‘kenniskamer’ moet worden ingesteld.³ De kenniskamers hebben tot doel kennis te ontsluiten voor het beleid. Een kenniskamer kan aangevuld worden met een ‘buitenboordmotor’ (de beeldspraak is uit het besluit), die verantwoordelijk is voor het verkennen van nieuwe kennisthema’s. Het stelsel van sectorraden zou moeten worden opgeheven.

Wat betekent dit besluit voor de relatie tussen (wetenschappelijke) kennis en beleid? Mag verwacht worden dat deze kenniskamers de problemen in deze relatie kunnen oplossen? Het probleem van de ontsluiting van kennis is niet nieuw, noch het probleem dat ministeries onvoldoende in staat zijn om kennisontwikkeling te stimuleren voor de langere termijn. Het voorstel voor de inrichting van kenniskamers kan gezien worden als een nieuwe ronde in een lange historische ontwikkeling waarin de relatie tussen beleid en wetenschap georganiseerd

² AWT, 2005, *Kennis voor beleid - beleid voor kennis*, AWT Advies 63, Den Haag.

³ *Zie: Ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 24503, nr. 33.*

⁴ *Het aanleveren van kennis is problematischer dan de taakstellingen van dergelijke organisaties suggereren.*

wordt. In die geschiedenis zijn stabiele oplossingen ontstaan, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Gezondheidsraad en het CPB, die als taak hebben wetenschappelijke gegevens en kennis aan te leveren.⁴ Er ontstaan ook talrijke tijdelijke en permanente adviesraden, waarvan de adviezen sterk leunen op wetenschappelijke achtergrondstudies, en op professionele kennis en ervaring. In die adviesraden vervaagt al snel de grens tussen onderzoek en beleid en wordt het juist moeilijker om de kennisfunctie apart te organiseren. Maar ondanks deze beproefde constructies lijkt het welhaast onmogelijk om blijvende oplossingen te vinden om de dynamiek van beleid en die van het onderzoek op elkaar aan te laten sluiten.

De midden jaren zeventig vormen een opvallende periode in de relatie tussen kennis en beleid. In 1974 werd de Nota Wetenschapsbeleid door de toenmalige minister Trip gepubliceerd. De nota was de opmaat voor een aantal decennia wetenschapsbeleid in Nederland. Eén van de centrale ideeën die de nota introduceerde zijn de sectorraden. Vanuit wat een ‘gezamenlijk actiemodel’ werd genoemd, werd een internationaal uniek model geïntroduceerd, waarbij onderzoekers, overheid en maatschappelijke organisaties gezamenlijk het onderzoek zouden moeten afstemmen op maatschappelijke doelen. Het voorbeeld was de in 1957 opgerichte Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO). De NRLO was gestart als een raad die onderzoek moest coördineren voor het ministerie van Landbouw, maar had zich in de jaren zeventig al ontwikkeld tot een participantenorganisatie. Een netwerkorganisatie *avant la lettre*, waarin ‘het landbouwonderzoek’ zelf onderzoek coördineerde.

Veertien sectorraden moesten er komen. Gezamenlijk zouden die alle facetten van de samenleving en het onderzoek bestrijken, met uitzondering van het fundamenteel onderzoek. De ontwikkeling van het stelsel van sectorraden verliep echter moeizaam. Pas in 1986 werd de Wet Sectorraden door de regering ingediend. In de loop der tijd wisten naast de NRLO maar drie sectorraden vaste voet onder de grond te krijgen: de RAWOO, de RMNO en de RGO. Andere sectorraden werden weer opgeheven (Raad voor Energieonderzoek, VRA-OGO), kwamen niet verder dan de status van Programmaraad (PRO) of bleven steken in de ideefase (Raad voor Technologisch Industrieel Onderzoek, Sectorraad voor Chemisch Onderzoek).

Met de introductie van de kenniskamers zullen de sectorraden zoals gezegd worden opgeheven. Opvallend daarbij is dat er nauwelijks een poging lijkt te worden gedaan om te leren van de ervaringen van de sectorraden. Zij worden ten onrechte als het ware weggezet als een mislukt model dat zijn tijd heeft overleefd. Het stelsel van sectorraden heeft zich inderdaad niet ontwikkeld zoals beoogd. De sectorraden die wel functioneerden, wisten beter dan andere organisaties in het wetenschapssysteem (zoals de universiteiten, NWO of KNAW) de interactie tussen overheid, onderzoekers en maatschappij te organiseren. Nog in 1998 werd geconcludeerd: *“Sectorraden vormen in Europa een uniek concept. [...] De sectorraden hebben zich met hun jarenlange ervaring met het voeren van deze dialoog een belangrijke, gewaardeerde positie in het wetenschapsbestel verworven.”*⁵ De evaluatiecommissie die tot deze conclusie kwam, deed zelfs voorstellen voor nieuwe sectorraden in de

⁵ *Rapport van de externe evaluatiecommissie met betrekking tot de Commissie Overleg Sectorraden, Den Haag, juni 1998.*

sectoren 'Verkeer, Vervoer en Infrastructuur', 'Arbeid en Sociale Zekerheid', 'Onderwijs', en 'Openbaar Bestuur, Veiligheid en Justitie'.

3

Met de opheffing van de sectorraden verdwijnen echter niet de mogelijkheden om te opereren in het spanningsveld tussen beleid en onderzoek. Ook kenniskamers zullen daarmee te maken krijgen. Studies naar het functioneren van kenniskamerachtige constructies laten zien dat voor het slagen van dergelijke organisaties, de processen die dergelijke organisaties induceren belangrijker zijn dan de organisatorische constructie. Tegelijkertijd leiden die processen wel tot 'ontwerpeisen' waarmee met de instelling van de kenniskamers rekening gehouden kan worden. In een recente historische studie naar de ontwikkeling en het functioneren van de NRLO, laten wij zien hoe deze organisatie steeds weer een nieuwe invulling moest geven en ook daadwerkelijk wist te geven aan haar taak om beleid en onderzoek af te stemmen. In dit essay willen wij de 43 jaar ervaring van deze organisatie gebruiken om te reflecteren op de mogelijkheden van kenniskamers en om eventuele ontwerpeisen te formuleren.

2.

De onmogelijke relatie tussen kennis en beleid

Wie denkt dat de overheid met eenvoudige schema's haar kennisbeleid kan organiseren, zal bedrogen uitkomen. In 1972 stelde een commissie onder voorzitterschap van Lord Rothschild aan de Engelse regering voor om de manier te veranderen waarop de overheid onderzoek financiert. Het fundamenteel onderzoek kon autonoom blijven, maar het toegepast onderzoek zou gefinancierd moeten worden op contractbasis. De overheid nam dit idee over en verschoof bijvoorbeeld een deel van het geld van de Medical Research Council naar het Department of Health and Social Security (DHSS).⁶ In al zijn eenvoud betekende het customer contractor-principe, dat “[t]he customer says what he wants; the contractor does it (if he can); and the customer pays”⁷.

De invoering van dit idee was veel minder eenvoudig. In een meerjarige studie hebben Kogan en Henkel gevolgd hoe het DHSS dit *customer contractor*-principe invoerde.⁸ Hun boek is nog steeds actueel en niet voor niets recentelijk weer uitgegeven. Het laat zien hoe de *chief scientist*, de wetenschappelijk adviseur, van het departement probeert een structuur op te zetten waarbinnen het ministerie zijn onderzoeksbehoefte kan articuleren en waarin er gekozen kan worden welk onderzoek aan welke onderzoeker uitbesteed moet worden. Steeds weer blijkt de structuur tekortkomingen te vertonen en worden of de langetermijnonderzoeksvragen te veel genegeerd, weten onderzoekers te veel de agenda te bepalen, is het ministerie onvoldoende in staat als een goede klant te vertellen wat hij wil of worden onderzoeksgebieden genegeerd. Van het *customer contractor*-principe blijkt the *customer pays* nog de minst problematische stap, maar dat element oefent wel steeds druk uit op de andere twee stappen, opdat value *for money* gerealiseerd wordt.

Formele instituties die de relatie tussen kennis en beleid moeten organiseren, veronderstellen vaak een duidelijke scheiding tussen de twee

⁶ NB: De commissie-Rothschild was ingesteld als onderdeel van het beleid van de conservatieve regering-Heath om alle departementen door te lichten en om verantwoordelijkheden opnieuw helder vast te stellen.

⁷ Rothschild Report 1971, *The Organisation and Management of Government R and D*, Cmnd 4814, HMSO, London. paragraaf 6.

⁸ Kogan, Maurice and Mary Henkel. (1983) *Government and Research. The Rothschild Experiment: a case study*. London: Heineman; recent opnieuw uitgegeven als: Maurice Kogan, Mary Henkel en Steve Hanney, 2006, *Government and Research Thirty Years of Evolution*; Kluwer Academic Publishers; Series: Higher Education Dynamics, Vol. 11.

⁹ Rob Hoppe, 2002, *Van flipperkast naar grensverkeer, Veranderende visies op de relatie tussen wetenschap en beleid, AWT-achtergrondstudie 25, Den Haag: AWT, februari 2002.*

domeinen. De relatie is er dan één waarbij het beleid en de politiek bepalen wat wenselijk is en de wetenschap de kennis aanlevert die het beleid nodig heeft om te bepalen wat kan en nodig is om die doelen te bereiken. Wie uitgaat van dit idee komt zelden tot modellen die kunnen conceptualiseren wat zich in de praktijk aan processen en interacties tussen beleid en wetenschap voordoet, en raakt al snel in wat Hoppe noemt een ‘argumentatieve flipperkast’⁹. Onderzoekers klagen dat het ministerie geen rekening houdt met de dynamiek van het onderzoek en zich laat leiden door de politieke waan van de dag. Vragen zijn niet geschikt voor onderzoek of moeten op een veel te korte termijn tot antwoorden leiden. Ambtenaren klagen dat onderzoekers geen antwoord geven op de vraag en vooral de eigen interesses volgen. Als onderzoekresultaten wel gebruikt worden, dan gebeurt dat opportunistisch en worden feiten naar believen gepresenteerd om de eigen belangen te dienen. Hoppe geeft in zijn essay een ontluisterend lijstje van voorbeelden. De sectorraden komen daar niet in voor.

2.1 Stabiliteit...

Waarom gaat het steeds mis in de relatie tussen beleid en onderzoek, tussen ambtenaren en onderzoekers? En wat kunnen we leren van de sectorraden, waar die ambtenaren en onderzoekers met maatschappelijke vertegenwoordigers (‘kennisgebruikers’ in de huidige beleidstaal) om de tafel zitten? Om met de eerste vraag te beginnen: het gaat niet altijd mis tussen onderzoekers en beleidsmakers. Zoals de inleiding meldt, zijn er stabiele constructies zoals het CBS, CPB en de Gezondheidsraad waarin de relatie tussen beleidsmakers en onderzoekers zo georganiseerd is dat beide partijen tevreden zijn.¹⁰ Ook tijdelijke adviescommissies, hoezeer ze ook bekritiseerd worden als fenomeen, blijken soms wel een werkbaar middel om de expertise en het beleid op elkaar af te stemmen. In het laatste geval gaat het dan veelal om urgente politieke kwesties die ‘opgelost’ moeten worden met de bestaande expertise. Er is weinig tot geen ruimte voor aanvullend onderzoek, en zeker niet voor het laten uitvoeren van wetenschappelijk langetermijnonderzoek.

In het geval van de stabiele constructies is er iets anders aan de hand. Daar waar het op het eerste gezicht zo lijkt dat er duidelijk onderscheiden rollen zijn voor wetenschap en beleid, blijkt dit bij nader onderzoek niet het geval te zijn. Om de modellen van het CPB bruikbaar te maken en te houden voor het beleid, is er steeds overleg nodig tussen de CPB-onderzoekers en de beleidsmakers over de vertaling van beleidsvoorstellen en voornemens in modeltermen en vice versa.¹¹ Van Den Boogaard laat zien dat er rond de modellen van het CPB ‘vertoogcoalities’ zijn ontstaan van onderzoekers, beleidsmakers en politici, die in dezelfde concepten spreken en het eens zijn over de relaties tussen model, beleid en werkelijkheid.¹² Om onafhankelijk, wetenschappelijk te kunnen adviseren, moet de Gezondheidsraad steeds afbakenen wat zijn onafhankelijke positie is en welke elementen van de kwesties die de Raad behandelt als wetenschappelijk kunnen wor-

¹⁰ *Tevredenheid is inderdaad een beperkt criterium Vanuit beleidstheorie of wetenschapstheoretisch oogpunt zou wellicht kritiek gegeven kunnen worden op de genoemde instituties. Het punt hier is dat voor zover er kritiek is, deze niet tot zodanige ontevredenheid en onzekerheid leidt dat er steeds nieuwe organisatorische vormen moeten worden gevonden, of dat er een brede ontevredenheid is over de doorwerking van het onderzoek in het beleid.*

¹¹ Zie: Henk Don, 2004, *How econometric models help policy makers. Theory and Practice, CPB discussion paper 27, February 2004.*

¹² Adrienne van den Boogaard, 1999, *Configuring the Economy: the emergence of a modeling practice in The Netherlands 1920-1955. Thesis University of Amsterdam.* Adrienne van den Boogaard, 2002, *De verwevenheid tussen toekomstverkenningen en beleid, WRR Werkdocumenten 127, Den Haag, januari 2002.*

den gezien. Steeds moet afgestemd worden met de beleidsmakers wat wel en wat niet van de Gezondheidsraad verwacht mag worden.¹³ Dat gebeurt achter de schermen. Dankzij het werk achter de schermen kan voor de schermen de strenge scheiding tussen beleid en wetenschap in stand gehouden worden. Stabiele constructies tussen beleid en onderzoek zijn alleen mogelijk wanneer de betrokkenen steeds weer bereid zijn tot afstemming. Die afstemming wordt vergemakkelijkt als de organisaties een welgedefinieerde positie hebben ten opzichte van het beleid en het onderzoek, als de uitgangspunten van het beleid onderschreven worden, en het onderzoek relatief 'zeker' is.¹⁴

2.2 ...en dynamiek

Tussen de stabiele posities van de CPB's en Gezondheidsraden van het Nederlands onderzoeksveld en de inzet van kortetermijnexpertise van onderzoekers voor concrete beleidsproblemen ligt echter een heel domein waarbinnen nauwelijks sprake is van goede afstemming tussen het beleid en het onderzoek. Een domein van beleidsthema's, maatschappelijke vraagstukken en wetenschappelijke ontwikkelingen die niet gemakkelijk op elkaar aansluiten. Dat domein is heel groot. In dat gebied is het vrijwel onmogelijk om de relatie tussen onderzoek en beleid blijvend te institutionaliseren in een aantal organisaties. Toch is het noodzakelijk om tot enige institutionalisering te komen om de functies te waarborgen.

In dat domein functioneerden de sectorraden. En in dat domein zullen ook de kenniskamers moeten opereren. Er zijn enkele factoren die het de sectorraden bemoeilijkten om hun rol te vervullen, en die zullen voor de kenniskamers niet anders zijn.

Ten eerste is de relatie niet helder gedefinieerd en lopen er vaak verschillende verantwoordelijkheden door elkaar. Kennisbeleid richt zich in het advies van de AWT vooral op de vraag hoe de overheid ervoor kan zorgen dat het beleid gebaseerd is op de meest recente kennis. Maar in de dynamiek tussen overheidsbeleid, onderzoeksontwikkeling en maatschappelijke verandering spelen veel meer zaken die onderzoek vergen. Het bijdragen van onderzoek aan beleidsontwikkeling zit aan één kant van het spectrum. De overheid kan ook ter wille van de dynamiek van een sector, zich verantwoordelijk stellen voor de ontwikkeling van voldoende onderzoek in die sector. Landbouwonderzoek en energieonderzoek zijn daar goede voorbeelden van, waarbij het onderzoek in feite een middel is om beleidsdoelen te bereiken en geen input levert in het beleid. Evenzeer kan de overheid ernaar streven om onderzoek en maatschappelijke ontwikkelingen op elkaar af te stemmen. Zonder een directe beleidsbehoefte is het van belang voor de overheid om een kennisbasis in stand te houden voor een gezonde ontwikkeling. Van onderzoek mag dan worden verlangd dat dit inspeelt op nieuwe maatschappelijke vragen. Van de overheid wordt dan vaak verwacht dat zij bereid is te investeren in dat onderzoek. Voor organisaties die functioneren tussen onderzoek en beleid kan zo een reeks van rollen ontstaan die niet altijd door één organisatie vervuld kan

¹³ Ronald Bal et al., 2003, *Paradox van wetenschappelijk gezag, over de maatschappelijke invloed van adviezen van de gezondheidsraad*. Den Haag: Gezondheidsraad.

¹⁴ *Zekerheid in conceptuele zin en methodische zin, zodat de interpretatie van de resultaten breed gedeeld worden.*

¹⁵ *De commissie-Rabbinge, die recent de Commissie Overleg Sectorraden evalueerde en aansluitend advies uitbracht over het kennisbeleid van de overheid, onderscheidt vier functies voor de overheid in het kennisbeleid: (1) Versterken en intensiveren van de relatie tussen kennis en beleid; (2) verkennen en signaleren van kennishema's en maatschappelijke ontwikkelingen; (3) Programmeren en financieren; (4) Evalueren en toetsen.*

¹⁶ *Zie ook B.J.R. van der Meulen, D.F. Westerheijden, A. Rip en F.A. van Vught, 1991, Verkenningcommissies tussen veld en overheid, Evaluatie onderzoek verkenningsonderzoek, Achtergrondstudies Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, Den Haag: Staatsuitgeverij.*

¹⁷ *W.J. van Noort, C.J. Lammers, 1995, De tussenorganisatie; verkenningen in het maatschappelijk middenveld der interorganisatiebetrekkingen. Leiden: DSWO Press.*

worden.¹⁵ Dat betekent ook dat dergelijke organisaties vaak moeilijk aan de verwachtingen van alle betrokkenen - overheden, onderzoekers en maatschappij - kunnen voldoen.

Het kabinetsbesluit over de kenniskamers impliceert dat de kenniskamers binnen de ministeries zullen functioneren, met eventueel een buitenboordmotor. De ervaring leert dat organisaties die de aansluiting tussen kennis en onderzoek moeten verbeteren, zelden een dergelijke positie dicht tegen het beleid aan vast kunnen houden. In de praktijk zullen zij naar een intermediaire positie verschuiven. Deels komt dit door de meervoudige taakstelling die dergelijke organisaties op zich nemen, deels omdat de leden van dergelijke organisaties vaak zelf onderzoekers zijn. Dat wil zeggen dat in het functioneren van dergelijke organisaties niet alleen de kennisbehoefte van de overheid het referentiepunt is, maar ook de ontwikkelingen en belangen van het onderzoek. In plaats van een organisatie van de overheid, worden zij al snel een organisatie tussen veld en overheid.¹⁶

Intermediaire organisaties zijn wijdverbreid, zeker in een land als Nederland, waar een sterke overlegcultuur is en het overleg zich in belangrijke mate afspeelt op het 'maatschappelijk middenveld'.¹⁷ De positie als organisatie-van-organisaties is een tweede factor die het functioneren van sectorraden bemoeilijkt heeft. De inzet van instrumenten en de organisatie van afstemmingsprocessen zijn afhankelijk van de doelen en wensen van de organisaties waartussen de intermediair bemiddelt. Om goed te kunnen functioneren, moet de organisatie interne competenties ontwikkelen om die afstemming goed te realiseren. Naarmate de organisatie de instrumenten en bijbehorende competenties meer internaliseert, zal de organisatie zichzelf steeds meer zien en steeds meer gezien worden als een zelfstandige organisatie. Dat is een voordeel voor de stabiliteit van de organisatie op korte termijn. Maar bij veranderende omstandigheden kan de organisatie overbodig worden, of geconfronteerd worden met nieuwe intermediaire organisaties. Dan ontstaat er druk om te veranderen, die haaks staat op de druk van de interne ontwikkeling die nodig is om competenties te ontwikkelen voor het uitvoeren van de taken.

De derde factor die een rol speelt bij het functioneren van sectorraden, kenniskamers en vergelijkbare organisaties is dat zij drie dynamieken op elkaar moeten afstemmen. Vanwege de positie van de overheid gaat het naast overheidsbeleid en onderzoeksdynamiek ook om maatschappelijke veranderingen. Dat wil zeggen dat als een organisatie een werkzame vorm heeft gevonden om langeretermijnontwikkelingen en belangen van de overheid en van onderzoekers af te stemmen, dit evenwicht uit balans gebracht kan worden door externe factoren. Het duidelijkste voorbeeld in dit opzicht is te vinden in de landbouw. Daar hadden de hechte relaties tussen overheid en landbouwweld geleid tot een neocorporatistisch stelsel, waarin overheid en landbouworganisaties één (groen) front vormden. Met de ontwikkeling van het milieuvraagstuk, nieuwe regels, veranderingen in het Europees landbouwbeleid en toenemende maatschappelijke druk op dierenwelzijn, brokkelde dit stelsel aan het eind van de vorige eeuw in hoog tempo af. Tussenorganisaties zoals het Landbouwschap, de Productschappen en de NRLO, die tot dan toe de goede verhoudingen hadden beli-

chaamd, kwamen onder druk en werden of opgeheven of moesten een nieuwe rol zien te vinden.¹⁸

De laatste, maar zeker niet de minst belangrijke, factor is dat met name de maatschappelijke dynamiek en de opkomst van nieuwe kennisthema's, bestaande grenzen van afgebakende ministeriële verantwoordelijkheden, van gestructureerde disciplinaire ontwikkelingen en van gevestigde maatschappelijke belangen doorkruisen. Dat gold voor het milieuvraagstuk dat in de jaren zeventig opkwam, maar geldt ook voor recente vraagstukken zoals de vergrijzing en de waterhuishouding. Als kennisthema brengt vergrijzing disciplines bij elkaar in bijvoorbeeld de sociale, medische en economische wetenschappen, en ook gedragswetenschappen en industrieel ontwerpen. Als maatschappelijk vraagstuk leidt de vergrijzing tot beleidsvragen in de sociale zekerheid, de woningbouw, de gezondheidszorg, het onderwijs en de overheidsfinanciën. Recente crises in de rivierhuishouding en voorspelde klimaatveranderingen hebben uiteenlopende disciplines als hydrologie, geologie, ecologie en civiele technologie bijeengebracht in een nieuw gebied rivierstudies¹⁹, nieuwe kennisthema's opgeleverd voor de ministeries LNV, V&W en VROM en maakten samenwerking noodzakelijk van drie adviesorganen op het gebied van onderzoeksbeleid.²⁰

Deze vier factoren maken het lastig om kennis en beleid op elkaar af te stemmen. Zij maken ook duidelijk dat de taak van kenniskamers meer zal moeten behelzen dan het aanleveren van kennis voor beleid. De geschiedenis van de NRLO biedt 43 jaar ervaring met verschillende manieren waarop kan worden omgegaan met bovenstaande factoren. Sommige ervaringen leren hoe de afstemming gerealiseerd kan worden, andere ervaringen zijn negatief. In de volgende paragraaf zetten we een aantal van de ervaringen op een rij als historisch-empirische basis voor reflectie op de kenniskamers.

¹⁸ Zie onder meer: E.J. Krajenbrink, 2005, *Het Landbouwschap: zelfgedragen verantwoordelijkheid in de land- en tuinbouw*.

¹⁹ Zie bijv. *Preliminary Foresight Committee on Hydrological Science in The Netherlands, 2003, Hydrology: a Vital Component of Earth System Science, Preliminary Foresight Study on Hydrological Science, Amsterdam: KNAW, november 2003, en lopend promotieonderzoek van drs. M. van Hemert*.

²⁰ Zie: NRLO, AWT en RMNO, 2000, *Over stromen, Kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland, NRLO-rapport 2000/4, AWT advies 45, RMNO nr. 147, juni 2000*.

3.

Ervaringen van de NRLO²¹

De Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek werd in 1957 opgericht. In het begin van de twintigste eeuw werd een groot aantal landbouwinstituten opgericht, op initiatief van vooraanstaande particulieren, landbouworganisaties, onderzoekers of overheden. In 1957 werden de meeste van die landbouwinstituten onderdeel van het toenmalige ministerie van Landbouw. De NRLO werd ingesteld als commissie die de Centrale Organisatie TNO zou adviseren over het toepasbaar maken van natuurwetenschappelijk onderzoek voor de landbouw. De activiteiten van de NRLO richtten zich echter vanaf het begin nauwelijks op TNO en veel meer op het coördineren van het landbouwonderzoek en het adviseren van het ministerie over het beleid voor het landbouwonderzoek. Daarmee zette de Raad de toon voor de verdere ontwikkeling (zie tabel).

²¹ Dit hoofdstuk is gebaseerd op F.J. Dijksterhuis, B.J.R. van der Meulen, *Coördinatie en Innovatie, De Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek 1957-2000*.

Tabel: Ontwikkeling van taak, positie en werkwijzen van NRLO

Periode	Taak	Formele positie	Instrumenten
1957-1970	Coördinatie van landbouwinstituten	Raad ten dienste van de Centrale Organisatie TNO	Ontwikkeling commissiestructuur Ontwikkeling projectdatabase Economische evaluatie van onderzoek
1970-1980	Coördinatie van landbouwonderzoek	Binnen TNO als een participantenorganisatie	Economische evaluatie van onderzoek Uitbouw commissiestructuur Meerjarenvisies Onderzoeksprogramming
1981-1985	Coördinatie van landbouwonderzoek en advies onderzoeksbeleid	Binnen TNO als een participanten organisatie en sectorraad van de overheid	Meerjarenvisies Onderzoeksprogramming Thematische studies

Periode	Taak	Formele positie	Instrumenten
1985-1990	Advies onderzoeksbeleid	Sectorraad en adviesraad van ministerie van LNV	Strategische planning Implementatie van visies via contracten
1990-1995	Strategieontwikkeling voor landbouwonderzoek en landbouw	Sectorraad en onafhankelijk van het ministerie	Wetenschapsverkenningen Strategieontwikkeling
1995-2000	Strategieontwikkeling en innovatieontwikkeling voor landbouw	Sectorraad en onafhankelijk van het ministerie	Verkenningen van innovatiemogelijkheden Innovatieontwikkeling

In 1970 werd de NRLO van een adviescommissie waarin alleen wetenschappers en ambtenaren zitting hadden, formeel een participantenorganisatie waar steeds meer onderzoeksinstellingen, overheden en maatschappelijke groeperingen deel van uitmaakten. De Raad bouwde een groot netwerk op van overlegorganen, commissies en werkgroepen. Dit netwerk werd de basis voor de meerjarenvisies die de NRLO in de jaren tachtig publiceerde. Het was toen een sectorraad geworden, met als belangrijke taak om het ministerie van LNV te adviseren over het onderzoeksbeleid. De status van ‘Raad van LNV’ werd in 1985 bevestigd toen de NRLO ondergebracht werd binnen LNV, nadat de Raad na de reorganisatie van TNO dakloos was geworden. Deze herindeling leidde bijna tot de opheffing. In 1990 werd de Raad echter weer opnieuw ingesteld. Verkenningen en strategieontwikkelingen werden de belangrijkste taak, als bijdrage aan de ontwikkeling van oplossingen voor de crises in de landbouw. In 1995 werd die verandering nog verder bevestigd. In de laatste periode van haar bestaan legde de organisatie zich toe op innovatieontwikkeling. Daarmee werd een begin gemaakt met wat nu ‘InnovatieNetwerk’ heet.

Zo biedt de geschiedenis van de NRLO een interessant palet van mogelijke posities en taken voor organisaties die functioneren tussen kennis en beleid. Een palet dat ook herkenbaar is in discussies over het versterken van de relatie tussen kennis en beleid. Telkens weer wordt er een reeks van taken bij personen en commissies gelegd met als doel kennis en beleid met elkaar te verbinden. Een niet-uitputtende opsomming: agenderen van beleidsthema’s en articulatie daarvan als kennisvragen; monitoren van kennis en het synthetiseren daarvan als bijdrage bij beleidsontwikkeling; kennisdiffusie en overdracht; creëren van interacties tussen onderzoekers en beleidsmakers; evalueren van het gebruik van kennis in beleid; zorg voor kennisinfrastructuur, afstemming van kennisthema’s tussen departementen; programmeren van onderzoek. In deze paragraaf worden vier historische vensters gegeven op de NRLO om de mogelijkheden en onmogelijkheden van dergelijke organisaties in kaart te brengen. Elk venster biedt zicht op een deel van de geschiedenis van de NRLO: de mogelijkheid om onderzoek te coördineren van bovenaf, de kracht van zachte coördinatie zonder veel financiële middelen, het gevaar van gesloten netwerken en het vinden van de juiste relatie met het ministerie. Onderwerpen die direct in verband staan met de vier factoren die in de vorige paragraaf genoemd werden.

3.1

Coördinatie door inventarisatie

De belangrijkste taak die de NRLO meekreeg bij zijn instelling in 1957 was de coördinatie van onderzoek. De coördinatie van het landbouwonderzoek werd op twee manieren gerealiseerd. Als één van de eerste organisaties begon de NRLO het landbouwonderzoek te inventarisatie in de 'projectadministratie'.²² De database van het landbouwkundig onderzoek liet zien waar welk onderzoek gedaan werd, en waar samenwerking in, afstemming van en overleg over onderzoek mogelijk en wenselijk was. Tegelijkertijd werd een groot aantal commissies, coördinatiecommissies en werkgroepen ingesteld, dat al snel bekend werd als 'de onderbouw' van de NRLO. In de onderbouw werden op de verschillende gebieden van het landbouwonderzoek, door de betrokken zelf afspraken gemaakt om te voorkomen dat het onderzoek in de verschillende instituten te veel overlap vertoonde en om gaten in het onderzoekspalet te dichtten. De Raad droeg er zorg voor dat de commissies op de juiste wijze werden samengesteld.

De Raad droeg er ook zorg voor dat als er vanuit het beleid of het landbouwweld nieuwe thema's opkwamen, deze onderdak vonden in de onderbouw en in één of meerdere instituten. Voorbeelden uit die eerste periode zijn het thema 'nieuwe bedrijfssystemen' en de 'zoölogie', dat tot dan toe niet als landbouwkundig relevant gebied werd gezien. Het thema 'Nieuwe bedrijfssystemen' werd door de Raad ondergebracht bij het Landbouw-Economisch Instituut en het Proefstation Akker- en Weidebouw. Voor het onderwerp zoölogie werd gebruik gemaakt van de beperkte financiën van de Raad om onderzoekers op te leiden die het onderwerp daarna in de instituten verder tot ontwikkeling brachten.

In de jaren zestig vormde de Projectadministratie de basis voor studies naar de mogelijkheid om op basis van rationele afwegingen, de waarde van onderzoek te beoordelen. Gezocht werd naar mogelijkheden om via economische evaluatie een keuze te maken. De NRLO was in die tijd niet de enige die deze poging ondernam.²³ In de daaropvolgende jaren werd gezocht naar een gulden regel om de economische waarde van het onderzoek te bepalen. Uiteindelijk concludeerde de commissie dat dit niet mogelijk is: *"De commissie kan dus geen methode voorstellen, waarmee het nut van alle projecten op vergelijkbare wijze kan worden gewogen en op zodanige wijze onder één noemer worden gebracht, dat daaruit rangschikking van de prioriteit van alle projecten resulteert."* Betekende dit dat de Projectadministratie zinloos was?

De waarde van de Projectadministratie zat niet in de eventuele mogelijkheid om van bovenaf keuzes te maken en zo het onderzoek te sturen. Door het inventariserende werk van de NRLO werd ook voor de onderzoeksinstituten zelf zichtbaar wat voor onderzoek zij deden en wat andere instituten deden. Dat klinkt banaal, maar het systematisch registreren van onderzoeksinspanningen zou buiten de landbouw-

²² *Inventariseren is altijd een voorwaarde voor beleid, coördinatie en afstemming. De NRLO liep met de Projectadministratie vooruit op latere initiatieven om het onderzoek in kaart te brengen. Denk bijvoorbeeld aan de verkenningscommissies die in de jaren tachtig begonnen en nu nog door de KNAW worden georganiseerd (Van der Meulen et al. 1991), aan de ontwikkeling van bibliometrische methoden (Wouters, 1999), en aan huidige databestanden zoals de Nederlandse Onderzoek Databank (NOD) en die voor universitaire publicaties (METIS). Van der Meulen et al., 1991, Verkenningscommissies tussen veld en overheid, Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen; Paul Wouters, 1999, The Citation Culture, proefschrift Universiteit van Amsterdam.*

²³ *Zie Weinberg, A., 'Criteria of Scientific Choice', Minerva 1-2 (1963) 159-171.*

sector pas opkomen in de jaren tachtig, toen het nationale wetenschapsbeleid zich richtte op zaken als taakverdeling, concentratie en evaluatie. De projectadministratie faciliteerde de coördinatie tussen onderzoeksinstituten, zoals die vooral in de onderbouw plaatsvond. Zo ontwikkelde de NRLO zich als een aggregatiepunt waar informatie over onderzoek verzameld en gestructureerd werd en waar actoren elkaar ontmoetten en strategieën op elkaar af konden stemmen in de onderbouw.

3.2 De kracht van zachte coördinatie

Een goed voorbeeld van de coördinatieactiviteiten van de NRLO tussen beleid en onderzoek en binnen de landbouwwetenschappen, is zijn rol in het onderzoek naar alternatieve landbouwmethoden. In 1962 publiceerde Rachel Carson *Silent Spring*, waarin de gevaren van chemische bestrijdingsmiddelen breed uitgemeten werden. Het beroerde ook in Nederland de publieke opinie hevig, en leidde zelfs tot kamervragen.²⁴ De NRLO creëerde in eerste instantie een buffer tussen politiek en samenleving, door te verwijzen naar zijn Werkgroep Harmonische Bestrijding van Plagen, waarin 78 onderzoekers waren verenigd. Die verwijzing gaf aan dat aan deze problematiek reeds aandacht werd besteed. Toen er echter begin jaren zeventig weer onrust ontstond, en er nieuwe en alternatieve landbouwmethoden op de agenda werden gezet door politiek en maatschappij, veranderde de rol van de NRLO. In plaats van een buffer die het landbouwonderzoek beschermde tegen politieke invloed, ging de Raad steeds meer functioneren als bemiddelaar, waarbij de maatschappelijke onrust vertaald werd naar onderzoekbare thema's.

²⁴ Zie: *Landbouw zonder spuit? Geïntegreerde bestrijding van insektenplagen in de landbouw* (Wageningen 1980), p.52.1

Dat kostte wel veel meer moeite. In de discussie kwamen 'alternatieven' en 'gangbaren' al snel vruchteloos tegenover elkaar te staan. De NRLO wist een uitgang te vinden uit deze tweestrijd door het creëren van een conceptueel kader, het bij elkaar brengen van voor- en tegenstanders, het inventariseren van onderzoek en het programmeren van onderzoek. De plaats van het debat was in de eerste plaats de media, de Tweede Kamer en de volle breedte van de Nederlandse samenleving. Het ministerie van L&V pikte het debat in 1971 op door de instelling van de COBL, de Commissie Onderzoek Biologische Landbouwmethoden. De COBL kwam in 1973 met een zeer omstreden interim-rapport waarover de minister advies vroeg aan de NRLO. Dit vormde het startpunt van de bemoeienissen van de NRLO met het debat over de maatschappelijke positie van de Nederlandse landbouw dat in de jaren zeventig op gang kwam. De bemoeienissen zijn te uitgebreid om in het bestek van dit essay weer te geven - men zou zelfs kunnen claimen dat de bemoeienissen om te komen tot een andere landbouw doorgaan tot in het huidige InnovatieNetwerk - maar het is interessant om één element eruit te lichten om te begrijpen hoe de NRLO functioneerde.

De discussie over de landbouw spitste zich in eerste instantie toe op de belasting van het milieu door de voedselproductie. Eén van de vragen was of alternatieve landbouwmethoden bij konden dragen aan een oplossing van de gesignaleerde problemen. In de ogen van alternatieven was de rationeel-wetenschappelijke opzet van het landbouwbedrijf de uiteindelijke oorzaak van de alle problemen. In de ogen van 'het groene front' ontbeerde het alternatief een gedegen onderbouwing en een goed toekomstperspectief. We zien hier een typisch kennisprobleem dat zich kan voordoen in het beleid. De overheid wil mogelijk alternatieve landbouw stimuleren, maar zowel de overheid als de onderzoekswereld ontbeert voldoende kennis hierover. De controverse die ontstaat, kan niet beslecht worden met bestaande kennis, noch mag verwacht worden dat dergelijke kennis op korte termijn ontwikkeld kan worden.

Het debat over alternatieve landbouw was ook een begrippenstrijd. De door de NRLO gevormd Stuurgroep Alternatieve Landbouw, die bestond uit vooraanstaande vertegenwoordigers van instellingen van landbouwkundig onderzoek, gaf in haar rapport een grondige analyse van de relevante begrippen en posities. De Stuurgroep stelde ter voorkoming van misverstanden een nadere begripsbepaling voor, waarin onderscheid werd gemaakt tussen alternatieve landbouw*methoden*, alternatieve landbouw, gangbare landbouw en landbouw. Zo'n dertig jaar later lijkt dat een weinig opzienbarend onderscheid. De kracht van het onderscheid was dat het de mogelijkheid bood om een inventarisatie te maken van het onderzoek op het terrein en om landbouwkundig onderzoek te programmeren. Dat gebeurde in de jaren daarna via een vergelijkend onderzoek naar bedrijfsstijlen.

Wat de NRLO in deze eerste fase deed, was tweeledig. Enerzijds maakte het rapport van de Stuurgroep Alternatieve Landbouw het thema alternatieve landbouw acceptabel voor het onderzoeksveld door te zorgen voor een conceptuele verheldering van de thematiek. Anderzijds vertaalde het rapport, door middel van een inventarisatie van lopend onderzoek en het formuleren van onderzoeksplannen, de activiteiten van het onderzoeksveld naar het thema van de alternatieve landbouw. In die zin fungeerde de NRLO als intermediair tussen de maatschappelijke discussie over alternatieve landbouw aan de ene kant en de wereld van het landbouwkundig onderzoek aan de andere kant.

3.3

Van onderop en bovenaf

In 1971 had de Dienst Landbouwkundig Onderzoek, de koepelorganisatie van de ministeriële onderzoeksinstituten, een meerjarenvisie geschreven voor 1972-1976. De NRLO was niet betrokken geweest bij die activiteit, maar toen de visie uitkwam, zag de Raad in dat het idee van een meerjarenvisie de mogelijkheid bood om de vele activiteiten in de uitdijende onderbouw te coördineren. In 1973 werden de eerste activiteiten gestart en in 1976 verscheen een *Ontwikkelingsplan Dierlijke Productie*. In dat ontwikkelingsplan werd geprobeerd om de vraag naar onderzoek vanuit maatschappij en industrie systematisch in

kaart te brengen, en dit werd afgezet tegen de bestaande onderzoeksactiviteiten. Het rapport stelde reallocatie van middelen voor binnen het beschreven onderzoek. Daarmee waren de voornaamste elementen van het werk van de NRLO als sectorraad vastgesteld: de vorming van een visie op de verwachte maatschappelijke ontwikkelingen, het programmatisch denken over het onderzoek en betrokkenheid van een groot aantal actoren.

De ontwikkeling van het instrument ‘meerjarenvisies’ nam echter veel tijd in beslag. Pas in 1980 werd begonnen met het formuleren van meerjarenvisies die het hele terrein van landbouwonderzoek zouden bestrijken. De NRLO kon dat doen dankzij de inschakeling van de onderbouw: het stelsel van commissies en werkgroepen. Zo werd recht gedaan aan het idee van zelfsturing dat achter de instelling van de NRLO als participantenorganisatie zat. Binnen de Raad werden al die verschillende deelanalyses en voorstellen samengebracht in een omvattende analyse die het, zo was het idee, mogelijk zou maken om ook tussen de verschillende gebieden in het landbouwonderzoek keuzes te maken. Daarmee werd de meerjarenvisie niet alleen een instrument voor zelfsturing, maar ook voor planning vanuit de raad en het ministerie. Er ontstond een nieuw spanningsveld tussen enerzijds de zelfsturing door de onderbouw en anderzijds de planvorming via meerjarenvisies, en daarmee tussen de identiteit als participantenorganisatie en de rol als sectorraad voor de minister.

Deze spanning werd zeer zichtbaar in discussies over de rol van de meerjarenvisies, in hoeverre deze zouden (moeten) leiden tot bindende afspraken voor de participanten en of met het werk de Raad in feite een centraal plan aan het schrijven was. Bij de voorbereiding van de eerste meerjarenvisie wordt dit dilemma fraai opgelost met de formulering: *“Tot het moment dat het advies aan de Minister wordt aangeboden heet het visie, daarna gaat het plan heten.”* Met andere woorden: de verantwoordelijkheid van de Raad was het creëren van visies, de verwezenlijking moest door de minister gedaan worden. Een spitsvondige constructie, die in de loop der tijd moeilijk vol te houden bleek. In de praktijk werd de ontwikkeling van de meerjarenvisies steeds meer van bovenaf gestuurd.

De Raad kwam zelf steeds meer met eigen ideeën over wat er in de meerjarenvisie moest komen. Een typerend voorbeeld in dat opzicht is de ontwikkeling van de biotechnologie in dezelfde periode. Vanuit de onderbouw werd in de bijdragen niet tot nauwelijks gerefereerd aan dit nieuwe onderzoeksgebied. De Raad van de NRLO was wel begonnen met het nadenken over biotechnologie maar was ook te rade gegaan bij niet-landbouwkundige onderzoekers en kwam steeds meer tot de conclusie dat de biotechnologie wel van belang was. In het eerste innovatiegerichte onderzoeksprogramma biotechnologie begin jaren tachtig, was het landbouwonderzoek afwezig. Dankzij de inspanningen van de Dagelijkse Raad van de NRLO kwam biotechnologie ook in het landbouwonderzoek en -beleid op de agenda en in het tweede IOP-b was landbouw wel in beeld.

3.4

Binnen of buiten het ministerie

Werd de relatie met de onderbouw steeds minder in de jaren tachtig, de relatie met het ministerie werd juist steviger. Zo stevig dat de Raad bijna overbodig werd. Ijkpunt in de ontwikkeling van de relatie is de onderbrenging van het secretariaat binnen de ministeriële Directie Wetenschap en Technologie in 1987. De organisatorische inbedding in het ministerie werd vooral veroorzaakt door de reorganisatie van TNO. Een ontwikkeling waarin de NRLO part noch deel had, maar die wel maakte dat er een nieuwe ‘moederorganisatie’ gevonden moest worden. Bij de instelling was de Raad bewust niet bij het ministerie ondergebracht om de onafhankelijkheid te benadrukken en ruimte te geven voor zelforganisatie. Kennelijk had de rol van sectorraad en de invulling van die rol via de meerjarenvisies het werk van de Raad al zodanig op het ministerie gericht, dat de in de jaren vijftig bewust gecreëerde onafhankelijkheid van het ministerie niet meer nodig leek.

De nieuwe Directie Wetenschap en Technologie was ingesteld vanwege de verzelfstandiging van het ministeriële landbouwkundig onderzoek. Dat stelde hogere eisen aan sturing en stimulering van het onderzoek, en de afstemming van vraag en aanbod in het onderzoek. Een deel van de werkzaamheden van de nieuwe directie overlapte met de taken die de NRLO tot dan toe had bekleed. Stafleden van de NRLO kregen dubbelfuncties in DWT: NRLO-stafid en -beleidsmedewerker. In de praktijk ging hun energie en creativiteit op aan de kortetermijnbeleidszaken. Er bleef weinig tijd over voor de ondersteuning van de Raad. De NRLO stond eigenlijk op non-actief en handelde alleen routinematig lopende zaken als meerjarenvisies af.

De koppeling aan DWT is niet de enige verklaring voor de inertie in deze periode. De NRLO had zelf ook keuzes gemaakt die het functioneren uiterst moeilijk maakten. De doelen die de NRLO zich stelde, waren verschoven van onderzoeksmanagement naar kennisbeleid. Maar de instrumenten en competenties daarvoor waren nog zwak ontwikkeld. Ook in het licht van de NRLO-ideeën over de maatschappelijke oriëntatie van onderzoek zat de Raad op de verkeerde plek, los van het overleg met de betrokkenen. Deze ambivalentie in zijn rol betekende bijna het einde van de NRLO. Binnen het ministerie werd serieus overwogen om de NRLO op te heffen. Zover kwam het echter niet. Een evaluatie van de NRLO werd gestart en liep tot 1992. Naar aanleiding van deze evaluatie werd opnieuw nagedacht over de taken van de Raad. In 1995 werd de NRLO ingesteld als een organisatie die zich buiten het ministerie ging bezighouden met strategieontwikkeling en innovaties voor de landbouw.

Een typerende activiteit uit die laatste periode was het rapport over het ontwikkelen van agroproductieparken, waar verschillende agrarische en industriële activiteiten op duurzame en economisch efficiënte wijze zouden worden samengebracht. Het idee viel aanvankelijk slecht

in de publieke opinie, vanwege de impliciete verdere industrialisering van veehouderij. Het project liet wel zien dat het object van het werk van de NRLO verschoven was. Het object was niet langer het landbouwonderzoek en het doel niet langer het optimaliseren van de onderzoeksinzet door coördinatie. Het object van de activiteiten werden landbouwactiviteiten en de agro-industrie en het doel het ontwikkelen van duurzame innovaties. Als adviesraad voor het ministerie van LNV en sectorraad voor het landbouwonderzoek, verloor de NRLO zijn functie. Met de nieuwe werkwijze in de laatste vijf jaar legde de Raad de basis voor het opheffen van de NRLO als sectorraad, zoals het steeds zijn eigen veranderingen had voorbereid.

4.

Van ervaring naar ontwerpeisen

Opheffing van sectorraden lost de spanning niet op waarmee overheden zullen blijven worstelen als zij investeren in kennis voor eigen beleid en voor de sector. Vragen welk onderzoek gefinancierd moet worden, hoe het onderzoek georganiseerd moet worden, hoe onderzoeksinstellingen zich moeten ontwikkelen, laten zich alleen binnen tijdelijke kaders beantwoorden. Maatschappelijke behoefte aan onderzoek verandert met ontwikkelingen in de maatschappij en in het beleid. Maar evenzeer veranderen mogelijkheden en behoeften met de dynamiek van wetenschap en technologie. Afstemming, coördinatie, verkenning en programmering zijn daarom essentiële processen in goed onderzoeksbeleid, maar moeten wel steeds doordacht worden. Wie een stabiele oplossing denkt te kunnen definiëren voor de spanning tussen overheid en onderzoeksveld, veronachtzaamt de dynamiek van zowel de overheid als het onderzoek.

Bij de instelling in 1957 was de NRLO een unieke organisatie, in die zin dat de Raad de eerste was met de taak om onderzoek te coördineren. Met de opbouw van de onderbouw kreeg hij echter al snel de karakteristieken van een netwerkorganisatie. Met de opkomst van het wetenschapsbeleid ontstonden in andere sectoren vergelijkbare organisaties, die tot doel hebben door overleg en verkenningen, onderzoek te coördineren en de overheid te adviseren. Ook de kenniskamers hebben taken die vergelijkbaar zijn met een deel van het werk dat de NRLO in 43 jaar verzette.

Directe extrapolatie van de inzichten is lastig. De geschiedenis van de NRLO maakt begrijpelijk dat deze organisaties nooit precies hetzelfde kunnen en zullen zijn. De NRLO moest in zijn ontwikkeling steeds een positie vinden die zijn rol als intermediair in het onderzoeksveld en tussen onderzoeksveld en overheid legitimeerde. Voor andere intermediaire organisaties, zoals de kenniskamers, mag verwacht worden

dat hetzelfde geldt. Afhankelijk van de inhoudelijke ontwikkeling in het beleid en in het onderzoek en afhankelijk van de dynamiek van de sectorraad zelf, zullen de werkzaamheden meer beleidsgericht of meer onderzoeksgericht zijn, en meer vernieuwend of meer gericht op bestaande coördinatievraagstukken. De diversiteit is onvermijdelijk. De specifieke instrumenten die de NRLO inzette, hoeven niet direct te werken in andere sectoren en in de huidige situatie.

Deze relativering impliceert een belangrijke ontwerpiss: kenniskamers moeten de ruimte en tijd krijgen om een eigen werkwijze te ontwikkelen. Dat er vier modellen zijn voor de kenniskamers, is wat dat betreft een voordeel. Het lijkt er echter op dat in het huidige besluit, de verschillende voorkeuren van ministeries leidend zijn, en niet de mogelijke ontwikkelingen die de kenniskamers zelf doormaken. Het is onwaarschijnlijk dat de voorgenomen positionering binnen de ministeries, de kenniskamers voldoende ruimte en tijd geeft. Eén van de lessen die wij wel kunnen trekken uit de ervaringen van de NRLO is echter dat de kenniskamers niet te veel alleen ten dienste van de ministeries moeten functioneren. Ook mag niet verwacht worden dat de kenniskamers de informatie zullen leveren waardoor vanuit het overheidsperspectief het onderzoek gestuurd en gecoördineerd kan worden. Een dergelijke veronderstelling doet geen recht aan de complexiteit van de drievoudige dynamiek in beleid, onderzoek en toepassing.

De NRLO was een infrastructuur voor de afstemming van onderzoek, maatschappelijke ontwikkelingen en overheidsbeleid. Dankzij persoonlijke contacten en de bereidwilligheid van de landbouwkundige sectoren om te overleggen, was de NRLO in staat om over een groot aantal gebieden commissies in te stellen en mensen aan het werk te zetten. Vaak draaiden die werkzaamheden om enkele personen - vanuit de staf, vanuit de Raad of van buiten. De effecten waren nooit dwingend, en de daadwerkelijke bijdrage van de NRLO is moeilijk te schatten door de aard van zijn werkzaamheden. De NRLO begon als een typische landbouworganisatie, maar om in te kunnen spelen op veranderingen in de landbouw, in het beleid en de maatschappij, moest de Raad zijn werkterrein steeds meer verbreden. Samenwerking was nodig omdat thema's als de milieuvuiling en biotechnologie zich niet hielden aan de bestaande grenzen van de landbouwsector.

Adviesorganen worden al te vaak lichtvaardig gevraagd naar de effectiviteit of de toegevoegde waarde van hun werkzaamheden. Hun bestaansrecht zouden zij moeten ontleen aan de directe opvolging van hun adviezen. Zonder het belang van een dergelijke 'doorwerking' te willen ontkennen, moet tegelijkertijd onderkend worden dat zo'n vraag de positie van dergelijke organisaties als intermediair, als organisatie-van-organisaties, miskent. Het echte succes van de werking van de NRLO is dat er gedurende lange tijd een infrastructuur was om vanzelfsprekendheden te kunnen maken voordat de betrokkenen die als vanzelfsprekendheden gingen zien. De NRLO deed dat in een omgeving die steeds veranderde en die steeds andere eisen stelde aan de bemiddeling. De continuïteit kon alleen gewaarborgd worden - en dat is het succes van het voortbestaan - door de dynamiek die de NRLO in het instrumentarium bracht en waardoor deze kon inspelen op de veranderende omstandigheden.

Een kenniskamer die niet in kan spelen op veranderingen in de omgeving en haar instrumentarium niet weet te ontwikkelen, zal de druk van externe veranderingen moeilijk kunnen weerstaan. Er zijn wel een aantal ontwerpeisen te formuleren die het makkelijker maken voor een kenniskamer om in te spelen op veranderingen in de omgeving. Ten eerste een secretariële ondersteuning die voldoende competenties heeft om het instrumentarium van de organisatie te verbeteren en ook voldoende omvang heeft om het instrumentarium te verbeteren. Ten tweede zal de kenniskamer in functioneren en organisatie open moeten staan voor nieuwe kennisthema's en voor inbreng van actoren buiten de bestaande netwerken. Dat betekent dat voorkomen moet worden dat de leden van de kenniskamers een te beperkte disciplinaire achtergrond hebben. Ook is het van belang dat de kenniskamers leden hebben die in staat zijn om maatschappelijke perspectieven en kennisvragen te articuleren. Ten derde zal de kenniskamer de mogelijkheid moeten krijgen om samen te werken met andere organisaties en zo leerprocessen over het eigen functioneren te induceren. Dat wil zeggen dat de kenniskamers onderling moeten samenwerken, daar waar maatschappelijke problemen en wetenschappelijke ontwikkelingen de beleidsgrenzen van ministeries overstijgen - en dat is geen zeldzaam verschijnsel.

5.

Tien lessen voor kenniskamers

Kenniskamers zullen in een domein moeten opereren waar er geen stabiele afstemming tussen beleid en kennis gegeven is, en waar zij die zullen moeten realiseren. Hoe zij dat doen, zal sterk afhankelijk zijn van de specifieke situaties, kennisthema's, beleidsvragen en netwerken die er al zijn. Het risico is dat de werkwijzen die zij ontwikkelen al overbodig worden door veranderingen in beleid en maatschappij, door veranderende behoeften van betrokken actoren en door de interne ontwikkeling die de kenniskamers door zullen maken. Dat hoeft niet erg te zijn, als dit niet direct leidt tot opheffing van de kenniskamers. Kenniskamers zullen ook de competentie moeten ontwikkelen om te reageren op veranderingen in de omgeving en nieuwe taken te ontwikkelen die daarbij passen. Dat kan met de tien lessen die wij kunnen trekken uit de ervaringen van de NRLO.

- Les 1: Laat kenniskamers niet te veel ten dienste van het ministerie functioneren.
- Les 2: Zorg dat de kenniskamers voldoende ondersteuning/secretariaat krijgen om langetermijnprocessen te kunnen organiseren.
- Les 3: Zorg dat de kenniskamers de ruimte hebben om een eigen werkwijze te ontwikkelen.
- Les 4: Geef de kenniskamers voldoende tijd om een eigen werkwijze te ontwikkelen.
- Les 5: Geef kenniskamers de mogelijkheid om samen te werken met andere kenniskamers en andere organisaties om nieuwe thema's te exploreren.

- Les 6: Voorkom dat de kenniskamers te veel ingebed raken in bestaande netwerken en institutionele structuren en daag kenniskamers uit om nieuwe relaties en netwerken te creëren.
- Les 7: Zorg dat in de werkwijze andere kennisgebruikers dan de overheid ook een stem krijgen.
- Les 8: Vertrouw waar nodig op de mogelijkheden van zachte coördinatie, ook als dat veel tijd lijkt te vergen.
- Les 9: Verwacht geen allesomvattende analyses die de mogelijkheid bieden om vanuit één perspectief het onderzoek te sturen, prioriteiten te stellen en te evalueren.
- Les 10: Evalueer niet alleen op doorwerking van de adviezen, maar ook op de vraag of de kenniskamers een infrastructuur hebben gecreëerd voor afstemming van onderzoek en beleid.

Over de auteurs

Fokko Jan Dijksterhuis en Barend van der Meulen schreven het boek *Coördinatie en Innovatie, De Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek 1957-2000*, over de geschiedenis van de NRLO. Het boek zoekt een antwoord op de vraag hoe effectief het werk van de NRLO is geweest. Als coördinator van het landbouwkundig onderzoek moest de Raad de belangen van de overheid, het onderzoek en de sector op elkaar afstemmen. Het veld was in beweging. Biotechnologie innoveerde het onderzoek, de overheid ontwikkelde een wetenschapsbeleid en de landbouw raakte in een crisis. Het boek beschrijft hoe de NRLO zich steeds vernieuwde en een centrale plaats behield in het onderzoeksveld.

Barend van der Meulen is wetenschapsonderzoeker aan de Universiteit Twente. Hij publiceerde eerder over de evaluatie van wetenschappelijk onderzoek, europeanisering van het wetenschapssysteem en de relatie tussen overheid en wetenschap.

Fokko Jan Dijksterhuis is wetenschapsonderzoeker en als wetenschapshistoricus verbonden aan de Universiteit Twente.