

5

Conclusies: dynamiek en institutionalisering

De geschiedenis van de NRLO is de geschiedenis van een organisatie waarvan het achteraf opmerkelijk is dat ze zo lang bestaan heeft. Terugkijkend naar de instelling van de organisatie, wees weinig erop dat er sprake was van een duurzame constructie. De NRLO werd ondergebracht bij TNO, een organisatie die nauwelijks betrokken was bij de landbouw, het landbouwonderzoek en het landbouwbeleid. Sterker nog, tegelijk met de instelling van de NRLO raakte TNO die paar landbouwinstituten kwijt die zij tot dan toe onder haar hoede had gehad. Daar komt nog bij dat de nieuwe organisatie relatief weinig middelen had om haar taak uit te voeren. Een relatief klein secretariaat en bescheiden financiële middelen moesten zorgen voor de coördinatie. Er waren geen mogelijkheden om afspraken af te dwingen of besluiten op te leggen. Uitkomsten van discussies waren 'niet meer' dan een advies.

Toch bleef de raad bestaan. Pas in de jaren tachtig wordt de organisatie serieus ter discussie gesteld, in een periode waarin het secretariaat in de ministeriële organisatie is opgenomen. Door zich zelf aan de haren uit het moeras te trekken, weet hij te overleven. Eind jaren negentig heft hij zichzelf min of meer eigenhandig op door de instelling van het Innovatienetwerk. Dat is typerend voor deze organisatie. Steeds weer lijkt ze zich te institutionaliseren tot een intermediaire organisatie met een duidelijke en welomschreven taak en met goed ontwikkelde relaties met de landbouworganisaties. Maar elke keer blijkt de formalisering van relaties en taak tijdelijk te zijn, alsof de formalisering juist de mogelijkheid biedt om weer nieuwe taken te ontwikkelen en zo te overleven.

De ontwikkelingen van de NRLO laten zich vergelijken met die van andere landbouworganisaties die deel uitmaakten van het groene front, zoals het Landbouwschap en de productschappen. Ook zij ontwikkelden zich in de jaren vijftig en zestig tot organisaties die enerzijds door de overheid gedelegeerde taken uitvoerden en anderzijds de belangen van de landbouwsector verdedigden. Ook zij moesten in de jaren tachtig en negentig, toen de landbouwsector over de grenzen van de rationalisatie van de productie was gegaan en de druk vanuit de samenleving en de overheid steeds groter werd, op zoek naar nieuwe functies. Het Landbouwschap doet dit door de verantwoordelijkheid voor het mestbeleid op zich te nemen. Daarmee raakt het klem tussen het overheidsbeleid en de belangen van de landbouwsector. In 2000 leidt dit tot de opheffing van 'het Schap'.

De productschappen lukt het wel door de sector te helpen te reageren op de veranderingen van het Europese landbouwbeleid en door een grotere nadruk te leggen op voedselkwaliteit, twee ontwikkelingen waarin de verschillende productpartijen wel gezamenlijke belangen hebben.

Maar de NRLO was niet alleen maar een landbouworganisatie. Het was ook een organisatie voor onderzoeksbeleid. Een beleidsterrein met een veel kortere geschiedenis dan de landbouw en met een veel minder duidelijke taak voor de overheid. Noch op andere terreinen, noch in veel andere westerse landen bestonden organisaties waar de NRLO zich aan kon spiegelen. En toch kon de raad het meer dan veertig jaar volhouden en, zo kan betoogd worden, houdt hij het nog steeds vol, zij het onder een andere naam.

Hoe wist de NRLO te overleven? Welke effecten had de raad op het onderzoek? In dit concluderend hoofdstuk zullen we de antwoorden op bovenstaande vragen uitwerken. In de eerste twee paragrafen doen we dat door te recapitulieren wat in de voorgaande hoofdstukken duidelijk is geworden over de ontwikkeling van de organisatie en de impact die het heeft gehad op ontwikkelingen in het landbouwonderzoek en landbouwonderzoeksbeleid. In de daaropvolgende paragrafen worden drie thema's naar voren gehaald die van belang zijn voor het begrijpen van organisaties als de NRLO en de mogelijkheid bieden bevindingen te generaliseren. Aan de orde komen de positie van intermediaire organisaties, het belang van instrumenten en competenties voor het functioneren van dergelijke organisaties en hoe dergelijke organisaties kunnen falen. Tot slot worden de bevindingen samengebracht door te wijzen op de inherente spanning waarmee intermediaire onderzoeksorganisaties te maken hebben tussen het belang van institutionalisering van de organisatie enerzijds en anderzijds de dynamiek van wetenschap en technologie die bestaande instituties ter discussie stelt.

5.1 Continuïteit en verandering

Het antwoord op de vraag hoe de NRLO wist te overleven, is moeilijker te geven dan door enkel te wijzen op de kennelijk gelukkige keuze voor het innovatiebeleid en de mogelijkheid die deze keuze bood voor verdere verzelfstandiging en omvorming naar het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster. Dat antwoord negeert de veranderingen die eerder plaatsvonden en die essentieel zijn voor het begrijpen hoe de NRLO in de periode daarvoor kon blijven voortbestaan, ondanks veranderingen in landbouw, landbouwbeleid en onderzoeksbeleid. Het antwoord negeert ook de continuïteit in die bijna vijftig jaar. De vraag is niet alleen hoe de NRLO aan het eind van de twintigste eeuw de crisis in de landbouw wist te overleven. De algemenere vraag is, hoe de NRLO als compromisorganisatie gedurende lange tijd een plek wist te vinden met een functie die noch in andere sectoren, noch in andere landen voor langere tijd geïnstitutionaliseerd raakte?

In 1956 wordt het besluit genomen om de instituten voor landbouwkundig onderzoek onder te brengen bij het ministerie en bij TNO een raad in te stellen om dat onderzoek te coördineren. De raad wordt als organisatie al snel meer dan een raad alleen, dankzij de instelling van commissies op de verschillende terreinen van landbouwkundig onderzoek. Ook weet de organisatie indruk te maken door het landbouwkundig onderzoek in kaart te brengen en als een van de eerste organisaties de mogelijkheden van economische evaluatie van onderzoek te verkennen. Maar de werkzaamheden zijn vooral gericht op het onderzoek aan de instituten.

In 1970 was het landbouwonderzoek buiten de instituten steeds belangrijker geworden en voor een goede, nationale, coördinatie lag het voor de hand om ook dat onderzoek te betrekken bij de werkzaamheden van de vele commissies in de onderbouw. De NRLO werd omgevormd van een raad om het onderzoek te coördineren aan de landbouwinstituten van het Ministerie van Landbouw, tot een participantenorganisatie voor al het landbouwkundig onderzoek. Door meer organisaties te betrekken in de onderbouw, kon de NRLO ook beter reageren op de groeiende vraag naar afstemming van onderzoek op maatschappelijk relevant onderzoek. Nieuwe afdelingen voor 'Landinrichting', 'Verwerking en Afzet' en 'Landbouw en Maatschappij' lieten zien dat de grens tussen landbouw en andere sectoren van beleid steeds diffuser werd. Een nieuwe commissievorm, 'de programma-adviescommissies' bood de ruimte aan overheid en maatschappelijke groepen om onderzoeksthema's in te brengen. In deze tweede periode werd de raad ook een sectorraad met de taak de overheid over het onderzoeksbeleid te adviseren. Hij ontwikkelde daarvoor het instrument van de meerjarenvisies.

Op 1 januari 1987 is er een tweede breuk als de NRLO van TNO verhuist naar het Ministerie van Landbouw en wordt opgenomen in een departementale afdeling voor wetenschap en technologie. Wat volgt, is een turbulente periode. In 1982 had de raad al aangekondigd zich te willen bezinnen op zijn functioneren. Niet vanwege externe veranderingen, maar vanwege onvrede met het eigen functioneren. Het vele overleg werd te vrijblijvend. De onderbouw en de raad werkten langs elkaar heen. Er was te veel bureaucratie. De onderbouw werd gesaneerd en zou uiteindelijk geheel verdwijnen. Maar de onderbrenging bij het ministerie bood geen nieuwe mogelijkheden. Integendeel, de NRLO werd tussen 1987 en 1990 steeds passiever. Als sectorraad werden er nog wel meerjarenvisies geproduceerd en bleef de organisatie naar buiten toe een voorbeeld voor andere sectorraden, maar er werden steeds minder initiatieven genomen. De staf wordt steeds meer in lopende zaken van het ministerie betrokken. In 1990 wordt de raad weer opnieuw ingesteld en tegelijkertijd weer buiten het ministerie geplaatst.

De derde breuk, in 1995, markeert het einde van de turbulente periode. Tussen 1990 en 1995 had de raad een nieuwe invulling gevonden voor zijn rol als

sectorraad door zich te concentreren op toekomstgerichte strategieontwikkeling voor landbouwonderzoek. Maar anders dan in de jaren daarvoor waren er geen participanten meer om de resultaten als vanzelf over te nemen. In 1995 werd de raad opnieuw ingesteld – wat door sommigen als een coup werd ervaren – en naast strategieontwikkeling kreeg hij de taak om innovaties in de landbouwsector te managen. Daarmee werd in feite ook een begin gemaakt met wat nu het Innovatienetwerk heet.

Bij deze periodisering moeten twee aanvullende opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste is er een grote continuïteit in de staf van de organisatie. De medewerkers bleven op hun plaats als de raad opnieuw werd ingesteld. Een niet onbelangrijk aspect, omdat deze medewerkers in de loop der tijd gevoel kregen voor welke taken op welke manier vervuld moest worden. In de eerste periode speelde de secretaris van de raad een grote rol in het opbouwen van netwerken. Zonder hem was de onderbouw waarschijnlijk niet zo krachtadig opgezet. In de tweede periode is het de staf die weet te formuleren hoe de meerjarenvisie als instrument moet worden ontwikkeld en begrepen moet worden. Ook de vernieuwingen in de jaren negentig werden door de staf geïnitieerd. De dynamiek van de organisatie steunt daarmee op de stabiliteit van de staf en op de mogelijkheid om binnen de raad en zijn bureau kennis over een langere termijn op te bouwen en lessen te leren over wat mogelijk is en hoe dat mogelijk gemaakt kan worden via commissies, documenten, vergaderingen, etc. Hieronder zullen we nader ingaan op het belang van competenties voor organisaties als de NRLO.

De tweede opmerking is dat deze periodisering in zekere zin kunstmatig is. Formele organisatieveranderingen volgden op eerdere veranderingen in de relaties en interacties met externe partijen en in de wijze van functioneren. Dat was al zo bij de oprichting. Het besluit van 16 november 1956 om de NRLO in te stellen, was een bekrachtiging van een gegroeide overlegpraktijk. En dat geldt in feite ook voor de veranderingen in 1970 – er is dan eigenlijk al lang sprake van een participantenorganisatie door de opbouw van de onderbouw – en in 1995 – in de periode daarvoor is de nieuwe taak voorbereid. De uitzondering hierop is de breuk in 1985, die wordt afgedwongen door de reorganisatie van TNO. Het is niet ondenkbaar dat de herbezinning op het functioneren die eerder was ingezet, op den duur ook tot een nieuwe positionering had geleid. Maar de herpositionering kwam nu te vroeg. De organisatieverandering liep in dit geval vooruit en werd gerealiseerd voordat nieuwe taken en nieuwe instrumenten zich hadden kunnen uitkristalliseren.

Deze uitzondering is wellicht indicatief voor het antwoord op de vraag hoe de NRLO zo lang kon blijven leven. De instrumenten die hij ontwikkelde, werden steeds aangepast aan de veranderende omgeving en aan lessen uit eerdere jaren. De taken werden tijdens een periode nooit absoluut opgepakt. Steeds was er de mogelijkheid om taken en instrumenten verder te ontwikkelen. De ont-

wikkeling van de meerjarenvisies, beschreven in hoofdstuk 3, is in dat opzicht indicatief. Dit instrument deed zijn intrede tijdens de werkzaamheden van de raad in 1971 toen de toenmalige DLO een meerjarenplan had opgesteld. De raad volgde het voorbeeld en ontwikkelde in de loop der tijd dit instrument steeds verder. Met name als de raad ook sectorraad wordt, wordt het instrument gezien als het beste dat ze hebben. In de jaren tachtig weet de raad terreindekkende meerjarenvisies te maken, met bijdragen van de hele onderbouw. Maar als de nadelen zichtbaar worden en het besef groeit dat deze meerjarenvisies onvoldoende strategische waarde hebben, is de organisatie ook in staat om ze langzaam om te bouwen. De inbreng van de participanten wordt minder en minder alomvattend. Visievorming in relatie tot de maatschappelijke ontwikkelingen wordt belangrijker gevonden en het instrument ontwikkelde van een visie *van* het veld tot een visie *voor* het veld. In de latere meerjarenvisies wordt zo het verkennend en strategisch aspect sterker en vanuit dat perspectief blijkt de omslag naar een organisatie voor strategieontwikkeling en innovatiemanagement veel kleiner.

De mogelijkheid van de organisatie om zo lang te kunnen blijven bestaan lijkt dus vooral te liggen in de flexibiliteit waarmee de organisatie met haar taak omging en in de continue ontwikkeling van haar instrumenten. Herdefiniëring van de organisatie was een noodzakelijkheid waarbij de nieuwe organisatie reflecteerde hoe in de periode daarvoor de NRLO zich had ontwikkeld en zo de nieuwe positie van de organisatie als intermediair consolideerde. Maar deze herdefiniëring gebeurde wel tegen de achtergrond van een organisatie die de ruimte hield haar instrumenten te kunnen ontwikkelen.

5.2 Werking en effect

De constatering dat de organisatie zich vooral ontwikkelde vanuit de dynamiek van de instrumenten en flexibiliteit van de taak, roept vanzelf de vraag op hoe de instrumenten werkten en welk effect zij hadden. In hoofdstuk 1 werd de indruk gewekt dat de instrumenten juist niet wisten te realiseren wat zij beoogden. De inventarisaties van het onderzoek leidden niet tot mogelijkheden voor economische evaluatie en sturing. De meerjarenvisies kostten veel tijd en energie maar van de invoering van de visies was weinig zichtbaar. Het commissieapparaat werd een rem voor de raad, die vooruit wilde kijken en strategische keuzen wilde maken. Heeft de NRLO jarenlang gewerkt aan en met instrumenten die niet functioneerden? Dat is niet het geval, en het zou ook niet passen bij een organisatie die zich steeds zeer bewust was van haar positie en functioneren.

In hoofdstuk 3 zagen we de organisatie aan het werk. Door het instellen van commissies, het schrijven van rapporten en door het adviseren en overleggen gaf de NRLO vorm aan het idee van alternatieve landbouw en later geïntegreerde landbouw. Gedurende een periode van 21 jaar werd gediscussieerd en geschreven over hoe onderzoek naar de alternatieve landbouw kon worden opgezet.

Opvallend is dat de eerste commissie daarvoor, de COBL, in 1971 niet door de raad was ingesteld maar door de minister. Pas toen het rapport in 1973 was verschenen, werd de NRLO gevraagd over het omstreden rapport advies uit te brengen. Dat deed hij, maar niet voordat hij ook zelf een stuurgroep alternatieve landbouw had ingesteld. Zoals de NRLO vanaf het begin voor het hele landbouwkundige veld begon met het inventariseren van het onderzoek, zo begon ook deze stuurgroep met te inventariseren wat er aan onderzoek voor de alternatieve landbouw was en wat er zou moeten zijn.

De case laat zien dat dergelijke rapporten meer kunnen zijn dan zij lijken. In eerste instantie functioneerde het rapport vooral als buffer tussen het beleid en het onderzoeksveld door te laten zien dat er al onderzoek was op het gebied van alternatieve landbouw en dat overheidsinterventie niet nodig was. Maar het samenbrengen van onderzoek onder de nieuwe categorie 'alternatieve landbouw' creëerde een nieuw onderzoeksgebied met onderzoeksactiviteiten, onderzoeksvragen, toepassingsmogelijkheden en beleidsrelevantie. Met de structurering van het begrip 'alternatieve landbouw' werd deze landbouw toegankelijk gemaakt voor onderzoeksactiviteiten, en daarmee ook voor onderzoekscoördinatie. In het vervolg van de case zien we hoe dat gebeurde. Weer werd er een commissie ingesteld om de betrokkenen met elkaar te laten overleggen.

Dat was geen sinecure, omdat het om een kwestie ging die de bestaande overlegstructuren doorkruiste en oversteeg. Alternatieve landbouw was een rekbaar begrip. In de commissie zaten zowel betrokkenen uit de gangbare landbouw die bereid waren rekening te houden met de negatieve effecten van bestaande productiemethoden, zonder af te stappen van het proces van rationalisatie en modernisering, als actoren uit de biologisch-dynamische landbouw, waarin een fundamenteel andere visie bestond op de aard van de landbouw en zijn 'productiefactoren'. Voordat de NRLO zich met de kwestie bemoeide, waren er heftige discussies tussen deze twee uitersten en het mag een bewijs zijn van de coördinatievaardigheden van de raad en zijn medewerkers dat het Overlegorgaan Alternatieve Landbouw langere tijd functioneerde. De onderlinge afstemming tussen betrokkenen leidde zelfs tot zeer concrete coördinatie van onderzoek, te weten het vergelijkend onderzoek van verschillende alternatieve bedrijfssystemen.

Wat opvalt, is dat in de loop der tijd het onderwerp als het ware een eigen dynamiek krijgt. De opzet en uitvoering van het onderzoek roept de vraag op hoe alternatief alternatieve landbouw is. Er worden nieuwe onderscheidingen gemaakt met definities die gebaseerd zijn op de wijze van produceren. Er komen ook reacties op de onderzoeksaanpak, zoals van het Centrum van Landbouw en Milieu, en nieuwe benaderingen, zoals de 'geïntegreerde landbouw'. Langzamerhand ontstaat zo een nieuw begrip van landbouw, waarbij niet alleen de sectorale belangen een rol spelen, maar landbouw een maatschappelijke activiteit is geworden. Die omslag, die in hoofdstuk 3 langs verschillende lijnen werd beschre-

ven, is vanzelfsprekend niet alleen aan de NRLO toe te schrijven. Voor een dergelijke omslag is het echter wel nodig, en de case laat zien dat de NRLO dat bewerkstelligde, dat er een forum is waarbinnen ideeën over zulke veranderingen vorm kunnen krijgen. Als de NRLO aan het eind van de jaren tachtig te inert is om nieuwe activiteiten te ontplooiën, weet hij dankzij de eerdere activiteiten relatief eenvoudig een onderzoeksbudget te verwerven voor de geïntegreerde landbouw.

Op één aspect mislukte de coördinatie voor alternatieve landbouw. Op het gebied van de melkveehouderij werd geen onderzoek opgestart. Het lukte de Commissie Overleg Alternatieve Landbouw niet om medewerking te krijgen van de Commissie Overleg voor de Rundveehouderij. Een negatieve case, die eens te meer laat zien hoezeer de werking van de commissies afhangt van de bereidwilligheid van onderzoekers, landbouwkundigen, boeren, milieukundigen, ambtenaren en anderen om mee te doen in de commissies en de uitkomsten te accepteren. Waar die medewerking ontbrak, had de NRLO geen mogelijkheden om die af te dwingen of te kopen. Een mogelijkheid die anderen wel hadden, en die in dit geval ertoe leidde dat de NRLO niet betrokken was toen er een proefbedrijf kwam voor milieuvriendelijke melkveehouderij.

De biotechnologie-case is in een aantal opzichten het spiegelbeeld van de case van de alternatieve landbouw. De ontwikkeling van biotechnologie als nieuwe technologie en de beleidsinitiatieven om biotechnologie te stimuleren vonden buiten de landbouwsector plaats. Hier was ook geen sprake van maatschappelijke druk tot veranderingen en de ontwikkeling van nieuwe landbouwvormen die de aanzet gaven voor NRLO-activiteiten. De druk kwam vanuit ontwikkelingen in de wetenschap. Biotechnologie ontwikkelde zich op het grensgebied van biologie, scheikunde en procestechnologie. De onderbouw speelde nauwelijks een rol in deze case. Het was de dagelijkse raad die het voortouw nam en bleef nemen. De activiteiten van de raad werden vooral zichtbaar in het beleid. In de eerste periode van het Innovatieve Onderzoeksprogramma Biotechnologie speelde de landbouwsector geen rol van betekenis. De NRLO wist het thema op de beleidsagenda te krijgen en in het tweede IOP-b was landbouw wel in beeld.

En toch zien we ook hier de kracht van het zachte beleidsinstrumentarium: het belang van commissiestructuren, adviesrapporten, netwerkbouwers en de ontwikkeling van concepties van nieuwe ontwikkelingen die het mogelijk maken om onderzoek en politieke doelen met elkaar te verbinden. Het traject is wat het instrumentarium betreft vergelijkbaar. Ook in deze case beginnen de activiteiten van de NRLO met een verkennend rapport (van de commissie-Bruin), dat na enkele vergaderingen resulteert in de instelling van de Coördinatiecommissie Biotechnologie. Lange tijd probeert deze commissie vooral binnen de landbouwsector de biotechnologie te coördineren. Als een van de instituten

met de RUG gaat samenwerken en niet met Wageningen, dan wordt dit instituut min of meer ter verantwoording geroepen.

De interne gerichtheid ontkent de activiteiten in de biotechnologie in de niet-landbouwkundige organisaties en leidt ertoe dat landbouw in het eerste IOP-b van 1981 tot 1985 niet meedoet. Vanaf 1985 bleken de meerjarenvisies, waarmee de NRLO al in een vroeg stadium biotechnologie op de beleidsagenda van Landbouw had gezet, effect te hebben. Landbouw wordt één van de pijlers van het IOP en het ministerie is ook bereid geld bij te dragen aan het onderzoeksprogramma. Tegelijkertijd werd in de case duidelijk dat in dit geval de NRLO nauwelijks invloed had op de ontwikkelingen in het veld. Daar waar voorstellen voor het initiëren van onderzoek werden gedaan, bleken de betreffende onderzoeksorganisaties al een stuk op weg.

Daarmee geven de beide cases goed zicht op de belangrijkste lijn wat betreft hoe de NRLO in de loop van zijn bestaan functioneerde en hoe hij effect kon hebben. 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 slechts 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 en zijn beperkte mogelijkheden om implementatie van voorstellen te initiëren. In een latere fase van de NRLO zou het belang van het proces boven dat van rapporten worden benadrukt. Maar beide cases laten zien hoe rapporten, door het inventariseren van de alternatieve landbouw resp. biotechnologie, nieuwe realiteiten kunnen creëren op basis waarvan verdere coördinatie mogelijk is.

5.3 Succes en falen

Was de NRLO in de vijftig jaar dat hij bestond een succes? De geschiedenis laat een typisch beeld zien voor intermediaire organisaties die leven van het vergaderen, overleggen, afstemmen en wat dies meer zij. Het succes is moeilijk te bepalen. De indruk is al gauw gewekt dat de organisaties waartussen bemiddeld wordt, het zelf ook wel kunnen. Waarom hebben de instituten een NRLO nodig om onderling afspraken te maken? Waarom kan een ministerie niet zelf onderzoeksbeleid maken? Als alternatieve landbouw en biotechnologie echt belangrijke onderzoeksthema's zijn, dan zullen onderzoekers daar vanzelf wel aan gaan werken. Juist omdat de uiteindelijke effecten, nieuw onderzoek, relevanter onderzoek, ander beleid, niet door de NRLO worden gerealiseerd maar door de onderzoekers, instituten en overheid, is het onmogelijk om hard te maken dat zonder de NRLO de veranderingen niet tot stand waren gekomen. De *counterfac-*

tual 'wat als de NRLO er niet bij was', zou ook als een succesverhaal te schrijven zijn.

Om het dilemma van het aantonen van succes duidelijk te maken, is het goed nogmaals op de ontwikkeling en werking van instrumenten te reflecteren. Er zit in de ontwikkeling van de instrumenten een ironische wending. Als de voorwaarden gecreëerd lijken om vanuit de raad het onderzoek te coördineren, kan de laatste stap niet gezet worden. De projectadministratie leidde niet tot de mogelijkheid van een economische evaluatie. De meerjarenvisies leidden niet tot een landbouwbreed plan dat via contracten geïmplementeerd kon worden. Hier wreken zich de beperkte macht en de weinige middelen die de NRLO had om afstemming af te dwingen. Tegelijkertijd tonen de cases aan dat de NRLO door interactie, inventarisatie en agendering zonder veel middelen toch kon coördineren. We zagen ook dat als de formele taakstelling van de NRLO zich heeft aangepast aan de instrumenten die ontwikkeld zijn, er spoedig daarop weer een nieuwe wending moet worden gegeven aan de inzet van de instrumenten. Effectiviteit wordt zo een relatief begrip, waarbij de inzet van de instrumenten sterk afhankelijk is van de mogelijkheid van de raad en de staf van de organisatie om deze aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Zo komen de cases rond ecologisering en biotechnologie in een ander daglicht te staan. De ecologisering van de landbouw wordt terecht door de betrokkenen gezien als een van de meer succesvolle thema's waarop de NRLO zichtbaar bijgedragen heeft aan de ontwikkeling van het onderzoek. De NRLO wist zelfs te bewerkstelligen dat het onderzoek op het terrein van de alternatieve landbouw van de grond kwam. Vanuit de gedachte van coördinatie van onderzoek een duidelijk voorbeeld van hoe de raad de juiste mensen bij elkaar kreeg, de processen op gang wist te krijgen en wist te houden, om uiteindelijk de voorwaarden te scheppen voor onderzoek. En toch liet deze case ook de keerzijde zien. De inzet van de NRLO komt sterk voort vanuit politieke druk. In de jaren zeventig werd dat kennelijk niet als een bezwaar gezien. In de jaren tachtig en negentig is dat anders en dan gaat de NRLO zich steeds meer tot doel stellen om zelf dergelijke ontwikkelingen te initiëren.

Bij de coördinatie van biotechnologie lijkt de NRLO op het eerste gezicht maar matig succesvol. De raad signaleerde wel zeer vroeg dat biotechnologie belangrijk werd, maar had niet de mogelijkheden om dat om te zetten in aandacht voor het thema vanuit de onderzoekers. De onderbouw van de raad werkte niet zoals het moest en de lokale onderzoeksprogramma's leken nauwelijks te reageren op de signalen van de raad. En toch, in relatie met de overheid wist de NRLO te bewerkstelligen dat de biotechnologie op de agenda van het Ministerie van Landbouw kwam te staan. Het falen om te coördineren tussen onderzoeksinstituten ging gepaard met het succes om binnen het ministerie aandacht te vragen voor het onderwerp. In het tweede IOP-biotechnologie werd die

aandacht omgezet in concrete middelen voor de onderzoekers, met als gevolg dat de NRLO minder belangrijk werd voor landbouwkundig biotechnologisch onderzoek.

Effectiviteit, succes en falen zijn lastige begrippen voor de analyse van een organisatie als de NRLO, die sterk afhankelijk is van de organisaties waartussen hij bemiddelt. Als de organisatie succesvol is, wordt datgene wat zij bereikt vanzelfsprekend en is voor de betrokkenen de NRLO niet daadwerkelijk nodig om de activiteiten voort te zetten. Het overleg dat in de loop der jaren tussen instituten en tussen landbouwonderzoekers en maatschappelijke organisaties in de onderbouw was opgezet, werd zo vanzelfsprekend dat het in feite de raad niet nodig had om voort te bestaan. De NRLO werd een label waaronder vergaderingen werden gehouden, maar ook zonder dat label waren betrokkenen bereid te overleggen zolang daarvan het nut werd gezien. Zo werden ook alternatieve landbouw en geïntegreerde landbouw vanzelfsprekend, sprak biotechnologie voor zichzelf en werden meerjarenvisies een logisch instrument voor sectorraden.

5.4 Instrumenten en competenties

De belangrijkste taak die de NRLO bij zijn instelling meekreeg, was de coördinatie van het onderzoek. Maar coördinatie, hoezeer ook verweven met onze moderne maatschappij, is een moeilijk begrip. Het is gemakkelijker om te willen coördineren en daar een organisatie voor op te richten, dan om te bepalen wat en hoe er gecoördineerd moet worden. Coördinatie is zeker lastig voor een organisatie die het ontbreekt aan krachtige middelen, zoals de NRLO. Analytische modellen als marktcoördinatie via het prijsmechanisme, hiërarchische coördinatie door (handhaving van) wet- en regelgeving of netwerkcoördinatie op basis van vertrouwen, zijn daarbij weinig behulpzaam. Van prijscoördinatie noch wet- en regelgeving was sprake bij de NRLO. De onderbouw zou eventueel als de institutionalisering van een netwerk van onderzoekers en experts gezien kunnen worden. Maar 'vertrouwen' is een te magere begrip om het functioneren van de onderbouw en de interactie tussen raad, overheid en veld te beschrijven. 'Vertrouwen' verklaart niet hoe de NRLO het onderzoek in de alternatieve landbouw kon coördineren, en hoe hij dat niet kon in de biotechnologie. Om te begrijpen hoe de NRLO coördineerde, moeten we allereerst kijken naar de instrumenten en competenties die de organisatie voor de coördinatietaak ontwikkelde.

Voorwaarde voor coördinatie is altijd dat het betrokken veld in kaart wordt gebracht.¹ Dat gold voor de nationale overheid toen zij eind negentiende eeuw steeds nadrukkelijker de verantwoordelijkheid voor de voedselvoorziening en daarmee de agrarische sector op zich nam. Dat leidde tot de ontwikkeling van

¹ Zie ook: Bowker, *Sorting Things Out*.

statistieken over landbouwproductiecijfers. Het geldt ook voor overheden die vandaag de dag wetenschapsbeleid willen ontwikkelen en indicatoren willen creëren om de productie en kwaliteit van het 'nationale' systeem te meten.² En het geldt voor wie het landbouwonderzoek wil coördineren. De beginjaren van de NRLO werden sterk gekenmerkt door de projectadministratie. In zijn eerste jaren legde de NRLO zich vooral toe op het in kaart brengen van wat er gecoördineerd moest worden door de opbouw van een registratiesysteem van het onderzoek. Een ambitieus project, waarin al het onderzoek via formulieren gestructureerd werd in kengetallen en trefwoorden.

Een dergelijke administratie vraagt al snel om meer. In de jaren zestig vormde de projectadministratie het fundament 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. Een poging waar de NRLO in die tijd niet alleen in stond.³ 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 kon: '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.' Betekent dat, dat de projectadministratie zinloos was?

De waarde van de projectadministratie zat niet alleen in de eventuele mogelijkheid 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 landbouwsector pas in de jaren tachtig opkomen, als het nationale wetenschapsbeleid zich richt 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 werd verzameld en gestructureerd en waar actoren elkaar ontmoetten en strategieën op elkaar af konden stemmen in de onderbouw.

Dat maakte het ook mogelijk voor de NRLO om snel te reageren op politieke ontwikkelingen. Toen in de jaren zestig de eerste signalen opkwamen dat de intensivering van de landbouw negatieve milieueffecten met zich meebracht, kon de raad laten zien dat er onderzoek naar dat thema gedaan werd. Op dat moment creëerde de raad als deel van het groene front een buffer tussen politiek en de instituten. Later, begin jaren zeventig, zou hij dat weer doen met het uit-

² Wouters, *Citation Culture*.

³ Zie Weinberg, 'Criteria', 159-171.

brengen van het rapport van de Stuurgroep Alternatieve Landbouw. Het blijft dan echter niet bij de bufferfunctie. De NRLO is dankzij de onderbouw in staat om onderzoek op het terrein van de alternatieve landbouw vorm te geven.

In die acties voor alternatieve landbouw wordt ook een derde aspect van het coördinatiewerk van de NRLO zichtbaar, naast de commissiestructuur en de projectenadministratie: de competentie om mensen bij elkaar te brengen, commissies samen te stellen en deze aan het werk te houden. Voor buitenstaanders leidde dat tot fijnzinnige onderscheidingen tussen coördinatiecommissies, stuurgroepen, contactcommissies en werkgroepen. In die eerste jaren werd aldus voorkomen dat er overlap was in het onderzoek en werden in ieder geval op organisatorisch niveau gaten gedicht. Waar mogelijkheden voor interessant landbouwkundig onderzoek door de instituten werden gemist, stelde de NRLO commissies in opdat 'als vanzelf' het noodzakelijke onderzoek opkwam. In de jaren vijftig speelde de secretaris, Wansink, daar een centrale rol in. In de cases over de alternatieve landbouw en de meerjarenvisie zien we hoe ook het functioneren van stafleden van de organisatie cruciaal was. Anders dan de projectadministratie en de onderbouw bleef deze competentie in de loop der jaren bestaan. Wat in die eerste jaren ontbreekt, en waar de economische evaluatie in feite een antwoord op had moeten geven, is waar de coördinatie toe moest leiden. In algemene zin leidt coördinatie tot afstemming van het handelen van actoren en zo tot optimalisatie van gezamenlijke uitkomsten. De aandacht voor overlap en gaten in het aanbod van onderzoek indiceerde dat in de eerste jaren gestreefd werd naar een efficiënt stelsel van landbouwkundig onderzoek. Vanuit dat perspectief was het wenselijk dat ook andere landbouwkundige instellingen bij het werk werden betrokken. De inhoudelijke dimensie, de effectieve inzet van de middelen, kwam pas in de jaren zeventig aan bod met de ontwikkeling van de meerjarenvisie. De organisatie werd vanaf 1970 zo ingericht dat naast het horizontale overleg tussen participanten – of liever gezegd door het horizontale overleg van de participanten heen – een verticale structuur werd gevlochten die het mogelijk moest maken om te adviseren over de organisatorische aspecten van het landbouwkundig onderzoek. Waar de projectadministratie en de economische evaluatie niet tot resultaat hadden geleid, moest het systematisch, gezamenlijk plannen van onderop wel tot de mogelijkheid leiden om het onderzoek te coördineren en te sturen richting de maatschappelijke behoefte.

Ook deze operatie vroeg veel tijd. Hoofdstuk 2 beschrijft gedetailleerd de werking van het planinstrument en hoe de onderbouw van de organisatie hiervoor werd ingezet. Net als bij de projectadministratie valt de spanning op tussen de 'zelfgedragen verantwoordelijkheid' en de wens tot gerationaliseerde optimalisatie. Het idee van de terreindekkende meerjarenvisies met overkoepelende afwegingen liep in de jaren tachtig spaak, toen bleek dat de onderbouw onvoldoende toekomstgericht werkte en de raad zich realiseerde dat de inkadering van

het gebied in strakke kaders leidde tot een 'schijnvertoning van doorwrochttheid'. Een poging om, in de geest van het nieuwe management van eind jaren tachtig, de plannen via contracten te implementeren mislukte ook. Wat bleef, is de verwachting dat dankzij het proces de participanten gezamenlijk een visie op het onderzoek ontwikkelden, zich hieraan gecommitteerd voelden en hun handelen erop af zouden stemmen.⁴

Deze verschuiving naar een inhoudelijke invulling van de coördinatietaak bleef zichtbaar in de ontwikkeling van toekomstverkenningen in de jaren negentig. Alhoewel de onderbouw toen geheel ontmanteld was, bleef de NRLO in die periode 'stakeholders' betrekken in activiteiten om zo draagvlak te creëren voor verandering van de landbouwsector. Meer echter dan in de voorgaande jaren, werd de coördinatie gerealiseerd door scenario's te creëren die betrokkenen zouden kunnen helpen strategieën op elkaar af te stemmen – zoals ook de interactie binnen de onderbouw al deed. Op die manier werd een mogelijke optimale uitkomst van de afstemming zichtbaar gemaakt, ook al ontbraken verdere middelen om de betrokkenen te stimuleren hun strategie te veranderen.

5.5 Onafhankelijkheid en samenwerking

In de inleiding hebben we de NRLO een intermediaire organisatie genoemd. Een organisatie die tussen andere organisaties staat en haar bestaansrecht ontleent aan het vergemakkelijken van de relatie tussen die organisaties. Bij de NRLO zien we dat hij enerzijds tussen de verschillende instituten en andere organisaties voor landbouwkundig onderzoek staat en anderzijds tussen deze organisaties en hun omgeving, het Ministerie van Landbouw, landbouworganisaties als het Landbouwschap en later ook maatschappelijke organisaties. De bemiddeling vindt vooral plaats door de betrokkenen bij elkaar te brengen en een kader te creëren, zoals alternatieve landbouw, waarbinnen kan worden overlegd en afgestemd.

Het is een fragiele positie. Als betrokkenen het eens zijn, roept dat de vraag op waarom zij zelf niet voor de afstemming kunnen zorgen, en als betrokkenen te ver van elkaar afstaan moet de NRLO een onafhankelijke positie zoeken om bemiddeling mogelijk te maken. In de voorgaande hoofdstukken zagen we dat met formele organisatorische veranderingen ook de positionering van de NRLO ten opzichte van de overheid en de onderzoeksinstellingen opnieuw werd gedefinieerd. De ontwikkeling van de organisatie, van de werkwijze, de instrumenten, van het werkveld en de contacten met onderzoeksinstellingen, het ministe-

⁴ Eind jaren zeventig en in de jaren tachtig zien we dat het ministerie van Onderwijs en Wetenschapsbeleid via wetenschapsverkenningen op een zelfde manier te werk gaat en ook leert dat onderzoeksbeleid weinig heeft aan grote systematische inventarisaties van het onderzoek. Disciplinaire verkenningscommissies brengen gedetailleerd het onderzoek in kaart in de hoop dat dat leidt tot prioritering en coördinatie. Net als de NRLO nemen deze commissies in de regel veel meer tijd dan gepland, en net als de NRLO eerder blijkt het aan het eind van de rit steeds niet goed mogelijk om te komen tot prioritering van onderzoek.

rie en andere actoren leidde steeds tot onduidelijkheid over de aard van de organisatie. Dit is goed zichtbaar in de tweede periode van de raad en specifiek in de discussies die volgden toen het meerjarenplan van de afdeling Dierlijke Productie af was en later toen het eerste volledige meerjarenplan bijna gereed was. Wat moet de raad geven: een plan dat voor de sector de strategie uitzet, of een visie waarbinnen de participanten en de overheid hun eigen strategie kunnen ontwikkelen. 'Plan' of 'visie' is meer dan een woordspel, het kan worden gezien als een uiting van de spanning waar intermediaire organisaties mee moeten leven tussen noodzakelijke samenwerking en even noodzakelijke onafhankelijkheid.

In de tweede periode kwam de raad op grotere afstand van het landbouwkundig onderzoek te staan. Het idee van meerjarenplannen werd op nadrukkelijk verzoek vanuit de Dienst Landbouwkundig Onderzoek, dan nog een departement van het ministerie, ter hand genomen. Daarmee was de NRLO niet meer alleen de participantenorganisatie die zij formeel was, maar ook een organisatie voor de DLO-top. In de raad kwamen discussies op over het werkterrein van de NRLO. Diverse keren werd met nadruk gesteld dat het werkterrein het terrein van de participanten is. Bij de bespreking van het rapport van de afdeling Dierlijke Productie werd de spanning opgelost met wat een bezweringsformule leek: 'Dat wat de NRLO heeft gemaakt is een visie; pas als het aan de Minister is aangeboden gaat het een plan heten.' Dat had wel tot gevolg, en was daarmee meer dan een bezweringsformule, dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het meerjarenplan bij het ministerie kwam te liggen. Immers, visies hoeft je niet uit te voeren, plannen wel. Zo werden de rollen van participantenorganisatie en van adviseur van het ministerie tijdelijk op elkaar afgestemd. 'Tijdelijk', want achter de vindingrijke formule blijft de spanning bestaan, evenals de vraag wat er met de visies eigenlijk gebeurde – ook binnen de NRLO, omdat het maken van de visies geen sinecure was.

De dynamiek van het maken van een meerjarenvisie, waarmee de waarde van de onderbouw ook buiten de raad zichtbaar werd, bleek de relatie tussen raad en afdelingen sterk onder druk te zetten. Het proces was arbeidsintensief en dreigde het 'eigenlijke' werk te overschaduwen, terwijl de resultaten van de meerjarenvisie weinig bijdroegen aan de afstemming binnen de afdelingen. De visie leek vooral te zijn geschreven om de mogelijkheid te geven een landbouwbreed onderzoeksbeleid te maken. De verantwoordelijkheid daarvoor lag niet bij de leden van de vele commissies in de onderbouw, maar bij het ministerie en de besturen van de instituten en de universiteit.

Daarbij kwam dat er in de raad en bij het secretariaat onvrede was over de bijdragen van de onderbouw, die minder toekomstgericht waren dan van een meerjarenvisie verwacht mocht worden. De opkomst van biotechnologie laat zien hoe het werk van de raad om nieuwe ontwikkelingen te signaleren uit de pas liep met het doorgaande werk van de onderbouw. Alleen door buiten de

onderbouw om te gaan, kon de NRLO biotechnologie op de agenda van de landbouwinstututen en het landbouwministerie krijgen. In 1984 werd geconcludeerd dat het overleg in de onderbouw te vrijblijvend was, de afstemming tussen raad en onderbouw onvoldoende en het geheel te bureaucratisch. Drie jaar later werd met de ontmanteling van de onderbouw begonnen.

De ontwikkeling van de relatie met het ministerie liep tegengesteld aan die met de onderbouw. Werde de relatie met de onderbouw steeds minder, in de jaren tachtig werd die met het ministerie juist steviger. Zo stevig dat de raad zelf bijna overbodig werd. Ijkpunt in de ontwikkeling van de relatie is de onderbrenging van het secretariaat binnen de ministeriële Directie Wetenschap en Technologie. 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' moest worden gevonden. Het is veelzeggend dat de onderbrenging bij het ministerie op dat moment de meest logische oplossing leek. Bij de instelling was dat bewust niet gedaan. 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 overwegingen uit 1957 golden echter nog steeds. De stevige relatie met het ministerie dreigde de raad echter te verstikken en alleen door in 1995 een nieuwe onafhankelijke positie in te nemen lukte het weer een balans te vinden tussen de relatie met het veld en die met de overheid.

Eén belangrijke tendens in de positionering van de raad mag niet onvermeld blijven. Vanaf 1957 breidde de omgeving van de NRLO zich gestadig uit, zowel bij de participanten, het onderzoeksveld en bij de beleidsterreinen. Met de nieuwe instellingsbeschikking in 1970 gingen onderzoeksorganisaties deelnemen die niet direct onder het ministerie vielen. In de daaropvolgende jaren kwamen met de vermaatschappelijking van het onderzoek en de invoering van het sectorradenstelsel organisaties van buiten het landbouvveld in beeld: de dierenbescherming en milieuorganisaties, het Ministerie van Wetenschapsbeleid en andere sectorraden, de Ministeries van Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne. Natuurbeheer en milieubeleid raakten steeds meer verweven met het landbouwbeleid en daarmee ook met de agenda van de NRLO. Met de biotechnologie werd onderzoek aan andere universiteiten van belang en het Ministerie van Economische Zaken, verantwoordelijk voor het technologiebeleid, werd ook deel van de omgeving. Alhoewel het niet direct duidelijk is hoe elk van de uitbreidingen de raad beïnvloed heeft, kan het bijna niet anders dan dat deze uitbreidingen meespeelden in de jaren tachtig toen de raad noch de relatie met de onderbouw noch die met het ministerie meer in de hand kon houden.

5.6 NRLO als sectorraad

Bij de instelling in 1957 was de NRLO een unieke organisatie, in die zin dat hij de eerste was met de taak om onderzoek te coördineren. Met de opbouw van de onderbouw kreeg hij echter al snel karakteristieken van een typische landbouworganisatie als het Landbouwschap en de productschappen. Met de opkomst van het wetenschapsbeleid en met name de instellingen van sectorraden, ontstonden in andere sectoren vergelijkbare organisaties die tot doel hadden door overleg en verkenningen onderzoek te coördineren en de overheid te adviseren. De specifieke instrumenten die de NRLO inzette, hoeven niet direct te werken in andere sectoren en in de huidige situatie. Wat wel geleerd kan worden uit de geschiedenis van de NRLO, is het belang om een infrastructuur te creëren voor de afstemming van onderzoek, maatschappelijke ontwikkelingen en overheidsbeleid.

De geschiedenis van de NRLO maakt begrijpelijk dat organisaties die taken hebben als de NRLO, 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 mag worden verwacht 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 onderzoekgericht zijn en meer vernieuwend of meer gericht op bestaande coördinatievraagstukken. Die diversiteit is onvermijdelijk.

Wat ook onvermijdelijk lijkt, gezien de geschiedenis van de NRLO, is dat vroeg of laat de legitimiteit van dergelijke organisaties onder druk komt te staan. Om goed te kunnen functioneren, moeten dergelijke organisaties een juiste balans vinden tussen de belangen van de verschillende betrokkenen. Die balans is echter niet stabiel. De verschillende belangen veranderen van gewicht al naar gelang veranderingen in het beleid, vernieuwingen in het onderzoek of nieuwe ontwikkelingen in de sector. Een intermediaire organisatie die niet kan inspelen op dergelijke veranderingen, zal onder druk komen te staan. Wie een stabiele intermediaire functie denkt te kunnen definiëren tussen overheid en onderzoeksveld, veronachtzaamt de dynamiek van zowel de overheid als het onderzoek.

Organisaties waarvan de directe instrumenten beperkt blijven tot overleg, commissies, rapporten, verkenningen, adviezen e.d. waarvan de effectiviteit afhangt van de bereidwilligheid van anderen, zijn nog makkelijker ter discussie te stellen. Zij wekken al snel de indruk de ontwikkelingen te vertragen in plaats van te bespoedigen. Echter, de 'indirekte coördinatie' kan beter gezien worden als smeerolie. Smeerolie zal niet snel worden gezien als een belangrijk onderdeel van het systeem, laat staan dat het andere onderdelen in beweging zet. Op ont-

werpen en bouwtekeningen ontbreekt het. Toch is het voor de werking essentieel. Zonder smeeroilie loopt de zaak vast. Zelfs met de verkeerde olie draait de machinerie niet zoals het zou kunnen. Het is mogelijk het landbouwonderzoek te beschrijven zonder de NRLO te noemen. Maar de geschiedenis van de NRLO laat zien hoeveel werk er verzet moet worden om activiteiten in een sector op elkaar af te stemmen – het geploeter aan de meerjarenvisies, het vergaderen van opeenvolgende commissies op het gebied van alternatieve landbouw en het getrek om biotechnologie onder de aandacht te krijgen.

Intermediaire organisaties als de NRLO wordt al te vaak lichtvaardig de vraag naar de effectiviteit of de toegevoegde waarde van hun werkzaamheden gesteld. Hun bestaansrecht zouden zij moeten ontlenen aan de directe opvolging van hun adviezen. Zonder het belang van een dergelijke ‘doorwerking’ te willen ontkennen, moet tegelijkertijd worden onderkend dat een dergelijke vraag de positie van dergelijke organisaties als intermediair, als organisatie van organisatie, miskent. Het echte succes van de NRLO zit niet in de afzonderlijke initiatieven om vanzelfsprekendheden te creëren; de vanzelfsprekendheid van overleg, van alternatieve landbouw, van biotechnologie, van maatschappelijke prioriteiten, van strategisch denken. Het echte succes van de werking van de NRLO is dat er gedurende lange tijd een infrastructuur was om dergelijke vanzelfsprekendheden te kunnen maken voordat de betrokkenen die als vanzelfsprekendheden gingen zien.

Ook binnen ministeries en bij onderzoeksorganisaties zijn er de competenties om op ad-hocbasis commissies te creëren – denk bijvoorbeeld aan de eerste commissie die adviseerde over alternatieve landbouw. Maar alternatieve landbouw werd pas vanzelfsprekend omdat de NRLO gedurende lange tijd de betrokkenen bij elkaar wist te brengen, het begrip hanteerbaar wist te maken en te houden voor beleid en onderzoek en daarmee continuïteit aanbracht in de coördinatie. De NRLO deed dat in een omgeving die steeds veranderde en steeds andere eisen stelde aan de bemiddeling. De continuïteit kon alleen worden gewaarborgd, en dat is het succes van het voortbestaan, door de dynamiek die de NRLO in het instrumentarium bracht en waarmee hij kon inspelen op de veranderende omstandigheden.

