

Dossier/volnummer
52619-025
Kenmerk
Rob2000/N92116

Evaluatie van de Raad voor het openbaar bestuur 1997-2000

Inleiding

De Kaderwet adviescolleges schrijft voor in artikel 28, tweede lid, dat iedere adviesraad tenminste elk vierde jaar een evaluatieverslag maakt waarin aandacht wordt besteed aan zijn taakvervulling. De wijze waarop dit gebeurt is ter beoordeling van de adviesraad zelf.

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft ervoor gekozen ten behoeve van dit verslag een extern bureau in te schakelen om een beeld te krijgen van het oordeel dat de omgeving van de Raad heeft over die taakvervulling. De Raad is van mening dat een evaluatie een meerwaarde krijgt indien het oordeel van de Raad over zijn eigen functioneren mede is gebaseerd op het oordeel van anderen.

Daartoe heeft de Raad aan het bureau B&A opdracht gegeven een onderzoek terzake uit te voeren. De resultaten van dit onderzoek vormen het tweede deel van deze evaluatie.

Simultaan aan dit onderzoek heeft B&A ook een onderzoek verricht ten behoeve van de evaluatie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). De opzet van beide onderzoeken en de ondervraagde personen waren in beide gevallen dezelfde. Voor deze aanpak is gekozen omdat van de aanvang af beide Raden geacht werden nauw samen te werken. De verhouding tussen de Raden is in de afgelopen jaren ook geëvolueerd en de vraag naar de toekomstige onderlinge verhouding is nadrukkelijk aan de orde in het kader van beide evaluaties. Om redenen van duidelijkheid is ervoor gekozen beide onderzoeksrapporten apart te presenteren.

Er is nog een tweede reden waarom de Raad heeft gekozen voor een externe beoordeling. De Raad hecht waarde aan openheid, transparantie en verantwoordelijkheid. Dat zijn de waarden die hij in zijn advisering de overheid voorhoudt. Dan kan het niet anders of de Raad wil die waarden ook van toepassing verklaren op zijn eigen functioneren en op de beoordeling daarvan. Alle adviesraden die gebaseerd zijn op de Kaderwet adviescolleges zijn vrij in hun eigen aanpak van de evaluatie. Het zou de vergelijkbaarheid van de resultaten van de evaluaties echter ten goede zijn gekomen indien alle Raden zich zouden hebben laten toetsen aan de hand van dezelfde criteria.

De Rob heeft zichzelf geconfronteerd met de vraag of 'hij ertoe heeft gedaan'. Daarmee heeft de Raad de lat bewust hoog gelegd. Immers, ook een analyse op het niveau van de waardering voor en de doorwerking van de individuele adviezen was mogelijk geweest

en had wellicht een heel ander beeld opgeleverd. Deze vraag naar de impact van de Raad was risicovol, zeker gezien in het licht van de recente promotiestudie van K. Peters, waarin één van de conclusies was dat de invloed van adviesraden ‘gering’ moest worden geacht (dr. K.Peters, *Verdeelde macht*, Amsterdam 1999). En die studie had nog wel betrekking op de periode van vóór de Kaderwet adviescolleges.

De Raad was echter van oordeel dat met een evaluatie de meeste winst valt te behalen door het stellen van een confronterende vraag. Die confrontatie was nodig omdat het functioneren van de Raad niet los kan worden gezien van de context, namelijk het nieuwe adviesstelsel. Een goede evaluatie van de individuele Raden kan ook bijdragen aan een juiste waardering van het nieuwe adviesstelsel zoals dat nu bijna vier jaar functioneert. De Raad ziet voor zichzelf ook een rol weggelegd in de waardering van het functioneren van het adviesstelsel tot nu toe.

Onderzoek extern bureau

Het onderzoek van B&A ten behoeve van de evaluatie had vooral het karakter van een onderzoek naar de opvatting van de omgeving van de Raad over het nut en de toegevoegde waarde. Buiten de leden van de beide Raden (Rob en Rfv) is ook een dertigtal externe relaties van de Raden naar hun mening gevraagd.

Kort samengevat luidt de conclusie dat de *impact* van de Rob de afgelopen jaren zeer gering is gebleven. De hoofdoorzaken hiervan liggen in de onvoldoende nadere afbakening en concretisering van de wettelijke taakopdracht die bijzonder breed en veelomvattend is. Andere oorzaken houden verband met de niet goed ontwikkelde relatie met het ‘eigen’ departement van BZK. In de wisselwerking tussen beide partijen is het niet gekomen tot dusdanige adviesvragen, dat de Raad op basis daarvan een toegevoegde waarde kon genereren.

Aangrijpingspunten tot verbetering liggen in het doordenken van de eigen gewenste meerwaarde, het concreter definiëren van doelgroepen en het nader scherp stellen van de eigen richtinggevende focus.

De Raad neemt dit onderzoeksresultaat serieus en zal zeker reageren op de suggesties die zijn gedaan ter verbetering. Later in deze brief komt de Raad daarop terug. De Raad wil niets afdoen aan de conclusie van het onderzoeksrapport, maar wil er wel na een analyse van de bredere context enkele van zijn eigen bevindingen aan toevoegen.

Het nieuwe adviesstelsel

De eerste bevinding waarvan de Raad melding wil maken betreft de positie van adviesraden in het nieuwe adviesstelsel. Het belang van een adviesraad kan worden afgemeten aan de mate waarin deze raakt aan de macht. Dat kan de macht zijn van de vertegenwoordigde belangen (in het oude adviesstelsel kwam dit veel voor), de macht van de kennis, de aanwezigheid van specifieke expertise, de macht van de juiste relaties door het acteren in de juiste netwerken. De belangenvertegenwoordiging is bewust

afgeschafte. Het brede taakveld van de Raad heeft ook een breed scala aan verschillende soorten expertises bijeen gebracht, maar omdat er geen samenballing is, is deze expertise te diffuus en daardoor weinig krachtig. Tenslotte is er bewust voor gekozen overwegend leden te benoemen van buiten het openbaar bestuur, die daarmee onvoldoende voorkomen in de bekende netwerken die voor het openbaar bestuur van belang zijn. Er is dus ten aanzien van de Rob bij de aanvang een drietal keuzes gemaakt (geen belangen-vertegenwoordiging, brede taakopdracht, overwegend leden van buiten het veld) die voor een belangrijk deel bepalend zijn geweest voor het functioneren van de Raad. Naar het oordeel van de Raad is toen onvoldoende onderkend welke consequenties de stapeling van deze drie keuzes tot gevolg zou kunnen hebben.

De rol van de Raad

De tweede bevinding van de Raad is dat de visie die impliciet of expliciet binnen het departement leefde op de rol die de Raad zou dienen te vervullen niet voldoende breed is gecommuniceerd binnen het departement. Veel adviesaanvragen waren geformuleerd als was de Rob een raad van bestuurders en bestuurskundigen, terwijl de leden van de Raad nadrukkelijk in een andere hoedanigheid zijn gevraagd. Dat heeft zich onvoldoende vertaald in de inhoud van de adviesaanvragen. Het verwachtingspatroon binnen het departement ten aanzien van de rol en betekenis van de Raad was verre van consistent. Het onderzoeksrapport meldt ook uiteenlopende verwachtingen van de buitenwacht ten aanzien van de Raad en mede daardoor een wisselende waardering van de, op zichzelf beschouwd, waardevolle rapporten van de Raad. Dat is teleurstellend en mogelijk ook een gevolg van het feit dat de Raad zelf kennelijk onvoldoende in staat is geweest die rol duidelijker over het voetlicht te brengen. Ernstiger is dat bij de belangrijkste adviesvrager, in casu de minister van BZK zelf een onduidelijk verwachtingspatroon bestaat.

De ondersteuning van de Raad

De derde bevinding is de in relatie tot zijn brede taakopdracht magere ondersteuning van de Raad. Ook in de evaluatie van de Rfv is er al op gewezen dat het secretariaat van die Raad met zijn veel smallere takenpakket twee maal zo groot was als dat van de Rob met zijn brede takenpakket. Door de fusie van de beide secretariaten kon die scheve verhouding iets worden gecorrigeerd, maar de Raad onderschrijft het oordeel van het onderzoeksrapport dat het secretariaat ook na de fusie nog niet royaal is bedeed, zeker in vergelijking met de andere adviesraden.

De relatie met het departement

De vierde bevinding is dat er altijd een spanningsvolle relatie zal bestaan tussen het departement en een adviesraad als satelliet bij een departement. Dat is op zichzelf beschouwd niets bijzonders en ook zeker niet iets om zich zorgen over te maken. Wel is het noodzakelijk dat het departement, als eenmaal de beslissing is genomen tot het instellen van een adviesraad, zijn adviesraad serieus neemt. Op dit punt leeft er binnen de Raad de nodige onvrede. Onvoldoende straalt het departement uit een verstandig

gebruik te willen maken van het instrument adviesraad. De veelal moeizame wijze van totstandkoming van de werkprogramma's, de moeite die er steeds was om tot een goede formulering van een adviesaanvraag te komen, als er *überhaupt* al een adviesaanvraag werd geformuleerd, het gebrek aan kennis binnen het departement over de procedures van de Kaderwet adviescolleges, het stelselmatig overschrijden van de wettelijke termijn voor het uitbrengen van kabinetsreacties, de magere inhoud van die reacties en het telkenmale weer nalaten van het ter kennis brengen van de Raad zelf van die kabinetsreacties, doen onmiskenbaar het beeld ontstaan van een departement dat niet bijzonder geïnteresseerd lijkt te zijn in zijn eigen adviesorgaan. Niet voor niets wordt in het onderzoeksrapport opgemerkt dat de Rob een 'verweesde' indruk maakt. Overigens wil de Raad niet nalaten op te merken dat er een aantal gunstige uitzonderingen bestaat. Zo is er wel degelijk veel aandacht besteed aan het kabinetsstandpunt over het advies 'Wijken of herijken' en over het advies 'Tussen staat en electoraat'. Ook is het laatste jaar enige verbetering te bespeuren in de relatie met het departement.

Ontwikkelingsproces

De Raad ziet deze evaluatie nadrukkelijk als een fase in een ontwikkelingsproces. De Raad was nieuw, het adviesstelsel was nieuw en de krachtsverhoudingen dienden opnieuw te worden bepaald. De evaluatie is een leermoment waarmee de Raad graag zijn voordeel doet in de nabije toekomst. Terecht wordt in het onderzoeksrapport gewezen op het zeer brede taakveld van de Raad. De baaiend aan onderwerpen in de adviesaanvragen die de Raad heeft ontvangen was uitermate groot. Dan duurt het wel even voordat vergelijkbare of vervolgvragen aan de orde zijn waarbij kan worden voortgeborduurd op eerdere advisering. Daarmee kan een Raad een herkenbaar gezicht ontwikkelen. Pas het laatste jaar begint die situatie zich vaker voor te doen en kan de Raad meer stelselmatig verwijzen naar zijn eerdere advisering. De coherentie van de advisering kan daarmee duidelijker zichtbaar worden gemaakt. Die lijn zal in de toekomst verder kunnen worden voortgezet. Het is naar het oordeel van de Raad daarom te vroeg nu al een eindoordeel te vellen over zijn functioneren. Op basis van hetgeen is bereikt, en met inachtneming van de lessen die uit deze evaluatie vallen te trekken, ziet de Raad goede mogelijkheden tot een verdere ontwikkeling in positieve zin.

De veranderopgave van de Raad

Dat brengt ons onvermijdelijk tot de vraag 'Hoe nu verder?'. De Raad erkent dat hij voor een wezenlijke veranderopgave staat. De Raad wil en zal daarin ook zijn eigen verantwoordelijkheid nemen. Van het departement vraagt de Raad de drie keuzes die in 1996 zijn gemaakt in hun onderlinge relatie en hun gezamenlijke consequenties opnieuw te overwegen en ten tweede voor de toekomst meer te investeren in de opbouw van een goede relatie met de Raad.

De veranderopgave van de Raad bestaat erin dat hij meer scherpere zal moeten brengen in de keuze van de adressanten van zijn adviezen, een scherpere selectie zal moeten toepassen bij de keuze van de onderwerpen die hij in behandeling zal willen nemen en de focus die richtinggevend zal moeten zijn voor de inhoud van zijn adviezen nader zal moeten preciseren.

De Raad wordt geacht te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Dat betreft niet alleen de rijksoverheid, maar ook de mede-overheden, functionele bestuursorganen, de rechterlijke macht en de wetgevende macht. Iedere keer kan de adressant dus een andere zijn. De Raad zal zich daarom bij zijn toekomstige advisering nadrukkelijker rekenschap geven van de identiteit van de mogelijke adressant.

Nauw daarmee samen hangt de selectie van onderwerpen die in behandeling zullen worden genomen. De Raad kan ervoor kiezen te adviseren over het functioneren van de bestuurlijke organisatie in engere zin. De Raad kiest in dat geval voor het vervullen van een kritische rol bij het beoordelen van voorstellen die het functioneren van het politiek-bestuurlijk systeem bepalen. In dit verband zou meer samengewerkt kunnen worden met andere, sectorale adviesraden. Het is nadrukkelijk mede de bedoeling van het nieuwe adviesstelsel de samenwerking tussen de adviesraden te bevorderen, maar dat is tot op heden bij geen van de adviesraden goed uit de verf gekomen.

De Raad kan er echter ook voor kiezen maatschappelijke ontwikkelingen te volgen en te kijken of het functioneren van de overheid nog spoort met die maatschappelijke ontwikkelingen. De nadruk komt dan meer te liggen op een signalerende en agendasettende rol waarbij de nadruk vooral zal liggen op het meten van de kwaliteit van het democratisch bestel. Het zal geen verbazing wekken dat de Raad, gelet op zijn huidige samenstelling, opteert voor de laatste rol. Maar het is primair aan de adviesvragers zelf om aan te geven aan welke rol zij de meeste behoefte hebben.

In de derde plaats zal de richtinggevende focus nader scherp gesteld moeten worden. De Raad heeft er in het verleden voor gekozen vooral te adviseren vanuit de optiek van de burger. Dat is op zich een goed te verdedigen keuze. De relatie burger/bestuur is in ons bestel niet zonder problemen. De kanalen tussen die twee blijken vaak verstopt, en een rol van een adviesraad die zich er vooral op richt een bijdrage te willen leveren aan het ontstoppen van die kanalen is geen overbodige luxe. Het zal erom gaan arrangementen te bedenken die ertoe leiden dat de betrokkenheid van de burgers bij het bestuur daadwerkelijk toeneemt. Deze in aanleg juiste keuze dient echter nader te worden gepreciseerd omdat die op dit moment nog te weinig richtinggevend is. Daarbij kan worden gedacht aan een zodanige inrichting van het functioneren van de overheid dat zij de burger maximaal aan spreekt in zijn rol als staatsburger en niet primair in zijn rol als consument van publieke goederen en diensten.

De Staten-Generaal als adviesvrager

De laatste bevinding waarvan de Raad melding wil maken is dat de Kamers der Staten-Generaal geen enkele keer gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheid advies te vragen. Dit is op zijn minst opmerkelijk gelet op de uitvoerige discussie die hierover is gevoerd bij de inrichting van het nieuwe adviesstelsel. De Staten-Generaal wensten uitdrukkelijk de mogelijkheid te hebben zelf advies te kunnen vragen; de regering had hieraan echter geen behoefte. Naar het oordeel van de Raad is het in het kader van deze evaluatie dan ook een taak van de Staten-Generaal zich af te vragen waarom in de afgelopen periode van deze bevoegdheid nooit gebruik is gemaakt.

De relatie met de Raad voor de financiële verhoudingen

Tot slot wil de Raad kort nog een enkele opmerking maken over zijn relatie met de Raad voor de financiële verhoudingen. Naar het oordeel van de Raad is de medewerking die leden van deze Raad hebben geleverd aan de totstandkoming van enkele van zijn adviezen zeer waardevol geweest. Ook het gezamenlijk uitbrengen van adviezen heeft de Raad als waardevol ervaren. Voortgaande samenwerking tussen beide Raden wordt zeker zinvol geacht. Een gezamenlijk voorzitterschap is daarvoor niet strikt noodzakelijk. In de praktijk bleek dit toch ook een zware belasting. Wel is het raadzaam de figuur van dubbeldlidmaatschappen te handhaven. Aandachtspunt daarbij is de mogelijke te zware belasting van de leden die in beide Raden zitting hebben.

Raad voor het openbaar bestuur.

Den Haag, 12 oktober 2000.