

**Evaluatie van de Raad
voor het openbaar bestuur**

2005-2008



juni 2009

Inhoud

Voorwoord	5
1. Aanleiding	7
2. Analyse kader voor de evaluatie	9
2.1 Aandachtspunten uit de evaluatie van de periode 2001-2004, “Goede Raad?”	9
• <i>Kwaliteit</i>	9
• <i>Positie</i>	10
• <i>Missie</i>	10
2.2 Nota “De kwaliteit van verbinding”	10
2.3 Brief Eerste Kamer d.d. 17 februari 2009	11
2.4 Doorwerking	11
2.5 Analyse kader	12
3. Terugblik op de afgelopen vijf jaar; de producten en activiteiten van de Raad	15
3.1 Advisering	15
3.2 De Rob-lezing	15
3.3 De organisatie van conferenties en symposia	16
3.4 Overige publicaties	16
3.5 Planning en control-cyclus	17
3.6 Samenwerking met andere adviesraden	18
3.7 Publiciteit en communicatie	18
3.8 De organisatie en werkwijze van de Raad	19
4. De waardering van de activiteiten en producten van de Raad	21
4.1 Kwaliteit van de producten van de Raad	21
• <i>De scherpte van de adviezen en de stelligheid van de toon</i>	21
• <i>Publiciteit en communicatie</i>	21
• <i>Het intersectorale karakter van de advisering</i>	22
• <i>De continuïteit en consistentie van de advisering</i>	22
• <i>De werkwijze van de Raad</i>	22
4.2 Positionering van de Raad voor het openbaar bestuur	23
• <i>Het aanjagen van het maatschappelijk discours</i>	23
• <i>De mate van lange termijn en agendasettende advisering</i>	23
• <i>De mate van aansluiting bij het beleid</i>	23
• <i>De wijze en mate van doorwerking van de advisering</i>	24
• <i>De onafhankelijkheid ten opzichte van het ministerie van BZK en de relatie met andere adviesvragers, zoals het parlement en decentrale overheden</i>	26
• <i>De samenwerking met andere adviesraden</i>	26
• <i>De samenwerking met en aansluiting bij de wetenschap en wetenschappelijke organisaties</i>	26

/4/

4.3 Missie	27
5. Conclusies en aanbevelingen	29
Bijlage 1 Vragenlijst externe contacten	31
Bijlage 2 Meerjarig advieskader 2006-2009	34
Bijlage 3 Adviezen, preadviezen en overige publicaties per jaar	37
Bijlage 4 Conferenties, lezingen e.d.	39
Bijlage 5 Samenstelling Raad periode 2005-2008	40
Bijlage 6 Samenstelling secretariaat (juni 2009)	42
Bijlage 7 Artikel 24 en 28 van de Kaderwet adviescolleges	43

Voorwoord

Voor u ligt de evaluatie van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) van de periode 2005 tot en met 2008. De Kaderwet verplicht ieder adviescollege tenminste elke vier jaar een evaluatie uit te (laten) voeren. Dit is de derde keer dat de Raad wordt geëvalueerd.

De Raad heeft dit maal – anders dan de andere twee keer – gekozen voor een zelfevaluatie omdat er in de afgelopen jaren al veel gezegd en geschreven is over de adviescolleges. Deze min of meer publieke discussie heeft geleid tot een positief oordeel over de adviescolleges, waaruit ook veel waardering bleek voor de Raad voor het openbaar bestuur. In de evaluatie geeft de Raad zijn eigen mening over zijn functioneren. Hij heeft daarbij een aantal punten geformuleerd waar de “nieuwe” Raad in de volgende zittingsperiode aandacht aan kan besteden.

Deze evaluatie is tevens het laatste product in acht jaar Raad voor het openbaar bestuur voor de leden mw. A.L.E.C. van der Stoel; dhr. drs. F.A.M. Kerckhaert; dhr. prof. dr. A.F.A. Korsten; dhr. drs. C.J.N. Versteden en dhr. prof. mr. S.E. Zijlstra, onder leiding van ondergetekende voorzitter.

Wij wensen de nieuwe voorzitter en de nieuw samen te stellen Raad goede en productieve jaren!

De Raad voor het openbaar bestuur,



Prof. dr. J.A. van Kemenade, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris



1. Aanleiding

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) rondt in 2009 zijn derde zittingsperiode af. De Raad is één van de adviescolleges die vallen onder de Kaderwet adviescolleges. De Kaderwet verplicht ieder adviescollege tenminste elke vier jaar een evaluatie uit te (laten) voeren.

Dit wordt de derde keer dat de Raad wordt geëvalueerd.

Sinds januari 2007 is er heel veel gezegd en geschreven over adviescolleges. Daarbij is ook de toekomst van de Raad voor het openbaar bestuur aan de orde geweest. In feite heeft er de afgelopen twee jaar daardoor al een soort externe – en publieke! – evaluatie van de Raad plaatsgevonden, waaruit is gebleken dat er behoefte aan en waardering voor de Raad voor het openbaar bestuur is en voor zijn producten en activiteiten. Wel is er een aantal punten geformuleerd waar de Raad in de komende jaren aandacht aan kan besteden.

Vanwege deze min of meer publieke externe evaluatie heeft de Raad om aan de wettelijke verplichting te voldoen, in tegenstelling tot de vorige twee evaluaties, dit keer gekozen voor een “zelfevaluatie plus”. Er zijn interviews afgenomen met alle Raadsleden over hun ervaringen in en met de Raad van het openbaar bestuur. Aan de hand van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie¹ en de nota “De kwaliteit van verbinding”², zijn de activiteiten en producten van de Raad beoordeeld. Ook is er een korte vragenlijst³ voorgelegd aan leden van de vaste commissies van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Eerste en Tweede Kamer en contacten bij het IPO, de VNG en het UvW, om hun mening te vragen over het functioneren van de Rob. Tot slot is gesproken met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Het accent in deze evaluatie ligt op de vraag welke lessen kunnen worden geleerd uit het functioneren van de Raad in de afgelopen periode. Deze kunnen tegelijk dienen als aanbeveling voor de Raad, wanneer deze per 1 juli 2009 in een nieuwe samenstelling en met een nieuwe werkwijze van start gaat in zijn vierde zittingsperiode.

¹ B&A Groep, *Goede Raad? Eindrapport evaluatie van de Raad voor het openbaar bestuur*, Deventer, 1 september 2004.

² *De kwaliteit van de verbinding. Advies en kennis voor de rijksoverheid in de 21^{ste} eeuw*, Kabinetsnota 7 oktober 2008.

³ Zie bijlage 1.

2. Analysekader voor de evaluatie

Het analysekader waaraan de prestaties van de Raad voor het openbaar bestuur in deze evaluatie worden getoetst, is opgebouwd op basis van drie bronnen:

- de vorige evaluatie van de Rob “Goede Raad?”;
- de kabinetsnota “Kwaliteit van verbinding” waarin het kabinet zich uitsprekt over de gewenste inrichting en functie van het adviesstelsel;
- de brief van de Eerste Kamer als reactie daarop.

Daarnaast is gekeken naar de mate van doorwerking van de uitgebrachte adviezen.

2.1 Aandachtspunten uit de evaluatie van de periode 2001-2004, “Goede Raad?”

In de vorige evaluatie is de vraag gesteld “Heeft de Rob er de afgelopen vier jaar toe gedaan, m.a.w. heeft de Raad verschil gemaakt?”. Deze vraag over de impact van de Raad was langs drie lijnen uitgewerkt, namelijk de kwaliteit van de Raad en zijn adviezen, de positie van de Raad in het openbaar bestuur en de missiegedrevenheid.⁴

Onder *kwaliteit* van de adviezen werd verstaan de inhoudelijke kwaliteit en de leesbaarheid van de adviezen. De oorspronkelijkheid, de intellectuele diepgang, de inzichtelijkheid van presentatie en de schrijfstijl. Onder *positie* werd verstaan het gewicht en de status van de Rob in het openbaar bestuur; de relatie met het moederdepartement en de Staten-Generaal, andere relevante spelers zoals het IPO en de VNG en de universitaire wereld. Onder *missiegedrevenheid* werd verstaan de wijze waarop de Raad zijn wettelijke taakopdracht in de praktijk vervulde; welke keuzen en uitwerking van onderwerpen zijn gemaakt? Wat was de richtinggevende focus?⁵

Op basis van de evaluatie werden de volgende richtingen voor reflectie aan de nieuwe Raad meegegeven:

Kwaliteit

Ten aanzien van de kwaliteit van de adviezen waren de aandachtspunten als volgt geformuleerd:

- Adviezen konden scherper worden geformuleerd.
- De toon mocht stelliger, vooral in de samenvattingen en met weglating van de op zich gewaardeerde uitgebreide redenerlijn.

⁴ *Goede Raad?* p. 9.

⁵ *Idem*, p.10.

- Publiciteit en pr-beleid werden als onvoldoende aangemerkt, al was een goede weg ingeslagen met bijvoorbeeld de organisatie van bijeenkomsten ter voorbereiding van adviezen of bespreking van grote thema's in het openbaar bestuur, los van de adviezen.

Positie

Over de positionering van de Rob is het volgende gezegd:

- De Rob zou meer een aanjager van het maatschappelijk discours moeten zijn.
- De balans in de advisering zou moeten verschuiven naar zowel lange termijn als naar agendasettende advisering.
- Het ministerie van BZK werd gezien als een te smalle basis voor inspiratie. De Rob zou zich onafhankelijker van BZK moeten opstellen en meer kunnen inspelen op de (latente) behoeften bij vakdepartementen die dikwijls worstelen met de bestuurlijke inbedding van beleidsvoornemens. Tevens werden mogelijkheden gezien om de relatie met het parlement te versterken. Dit vanuit de gedachte dat de Kamer graag onafhankelijk geadviseerd wil worden.
- Voor de bredere blik werd het als noodzakelijk gezien om meer samen te werken met andere adviesraden.

Missie

Ten aanzien van de missie werd opgemerkt dat de Raad weliswaar sinds 2000 meer vanuit een heldere focus was gaan werken, maar dat het expliciteren van de missie en het blijven communiceren erover van belang was, omdat “de rode draad” nog niet altijd even duidelijk was voor de mensen en organisaties die de Raad met zijn adviezen graag wilde bereiken.

2.2

Nota “De kwaliteit van verbinding”

Volgens het kabinet bestaat er een risico dat het strategisch potentieel van de overheid wordt onderbenut. Er is sprake van een publieke kennisparadox. Het ontbreekt niet zozeer aan goede, wetenschappelijke verantwoorde beleidsanalyses, maar de vertaling van die inzichten in hanteerbare beleidsconcepten laat te wensen over. Heroriëntatie van het adviesstelsel draagt bij aan het antwoord op de paradox. Daarbij zijn twee soorten verbindingen van belang:

1. Een hoge kwaliteit van de verbinding tussen vraag en aanbod van kennis en advies. Steekwoorden hierbij zijn: niet-vrijblijvendheid, intensieve contacten, begrip van elkaars capaciteiten, ontkokering, inhoudelijke focus, variëteit van kennis en inzichten, samenhangende producties, creatieve oplossingen door dialoog tussen de wereld van de adviescolleges en de wereld van politiek en beleid.
2. De verbinding tussen de structuur van het adviesstelsel en de cultuur, de werkwijze. De aanpassing van de structuur moet leiden tot een verankering van een cultuur van openheid, samenwerking, analytische integriteit,

maatschappelijke betrokkenheid, innovatie, nieuwsgierigheid en creativiteit bij zowel de vragers als de aanbieders van kennis en advies.

Deze verbindingen leiden tot richtsnoeren voor het functioneren van de adviesraden op het gebied van:

- Positie en rol (het “wat”). Het kabinet heeft hierbij het concept van de “honest broker” voor ogen. De “honest broker” is zowel vertrouwd met de wereld van de wetenschap alsook betrokken op de wereld van de politieke besluitvorming en richt zich op het verruimen van keuzes in beleid.
- Proceskwaliteit (het “hoe”). Adviesraden moeten aangesloten zijn op (internationale) kennisnetwerken en in staat zijn in te spelen op de kenniswereld van de toekomst. Nieuwe frisse inzichten en zwakke signalen moeten een ruimere toegang krijgen tot beleid. Er moet een constructieve inhoudelijke dialoog tussen vraag en aanbod tot stand komen.

2.3

Brief Eerste Kamer d.d. 17 februari 2009

De Eerste Kamer heeft een aantal opmerkingen gemaakt over het functioneren van adviesraden, die betrokken kunnen worden in het analysekader van deze evaluatie.

De Kamer ziet mogelijkheden voor het verbeteren van het functioneren van adviesraden op de volgende punten:

- Dubbel werk moet voorkomen worden.
- Expertise moet effectiever worden ingezet.
- Het genereren van expertise kan worden verbeterd.
- Het samenspel tussen departementen en adviescolleges enerzijds en tussen parlement en adviescolleges anderzijds moet beter worden ingericht.

Dergelijke verbeterlagen mogen niet ten koste gaan van het realiseren van een wenselijke variëteit in functies van de adviescolleges en kennisinstellingen welke in meerjarig perspectief ook expliciet intersectorale, continue en consistente analyses kunnen leveren. Hiermee dient een brede informatievoorziening te worden gerealiseerd waarbinnen onafhankelijk en deskundig advies – gevraagd en ongevraagd – ook voor het parlement geboden wordt en de ruimte voor tegenspraak wordt geoptimaliseerd.

2.4

Doorwerking

Om het functioneren van de Raad te kunnen beoordelen, is het van belang om zicht te hebben op de wijze en mate van doorwerking van de adviezen en activiteiten.

Er zijn conceptueel vier verschillende soorten “doorwerking” te onderscheiden, te weten: instrumentele doorwerking, conceptuele doorwerking, argumentatieve doorwerking en politiek-strategische doorwerking.⁶

Instrumentele doorwerking. Dit is de directe verandering van gedrag of opvattingen bij doelgroepen van advisering, afgemeten aan het min of meer direct overnemen van de inhoud van adviezen in beleidsnota's, Kamerstukken, kabinetsstandpunten, standpunten van maatschappelijke organisaties, media en/of professionele of wetenschappelijke publicaties.

Conceptuele doorwerking. Deze vorm van doorwerking heeft betrekking op de verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen (of in het algemeen: “framing” van een beleidsissue of maatschappelijk probleem) die teweeg wordt gebracht bij de doelgroep van adviesraden. Conceptuele doorwerking wordt niet zozeer afgemeten aan het overnemen van (delen van) een advies, maar aan het overnemen of omarmen van zogenaamde “sensitizing concepts” die worden aangedragen door adviesraden.

Argumentatieve (agendasettende) doorwerking. Dit is te omschrijven als de mate van verandering van een departementale, maatschappelijke of politieke agenda door het stimuleren van het debat over bepaalde maatschappelijke kwesties.

Politiek-strategische doorwerking. Deze vorm van doorwerking, tenslotte, is de zodanige verandering van de machtspositie van actoren of actorenclusters in een beleidsveld dat zij beter in staat worden gesteld om hun doelen te bereiken.⁷

2.5

Analysekader

Bovenstaande vier elementen – de aandachtspunten uit de vorige evaluatie, de aandachtspunten van het kabinet en de Eerste Kamer over het functioneren van

⁶ Bekkers, V.J.J.M., V.M.F. Homburg, H.J.M. Fenger en K. Putters, *Doorwerking van strategische beleidsadviesing*, Amsterdam, Rozenberg, 2004, Visitatiecommissie Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Adviseren met ambitie en doorwerking*, Den Haag, december 2004 en Evaluatiecommissie Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Samenleving in samenhang*, Den Haag, december 2008.

⁷ In zijn evaluatie van de periode 2000-2004 heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling deze manier van doorwerking opgevat zijnde een soort belangenbehartigende of “lobbyachtige” manier van adviseren. De Rob vat politiek-strategische doorwerking in deze evaluatie net iets anders op. De Rob benadrukt dat hij géén spreekbuis is van welke organisatie dan ook. Toch kan zijn advisering over het functioneren van de democratie en het openbaar bestuur leiden tot een pleidooi voor de versterking van de positie van bijvoorbeeld openbare lichamen.

het adviesstelsel, en de theorie over doorwerking – leiden tot het onderstaande analysekader.

Voor de beoordeling van het functioneren van de Raad en het waarderen van de activiteiten en publicaties zal in deze evaluatie gekeken worden naar de volgende punten:

<p>Kwaliteit</p> <ul style="list-style-type: none"> • De scherpte van de adviezen • De stelligheid van de toon • De publiciteit en communicatie • Het intersectorale karakter van de advisering • De continuïteit en consistentie van de advisering • De organisatie en werkwijze van de Raad
<p>Positie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het aanjagen van het maatschappelijk discours • De mate van lange termijn en agendasettende advisering • De mate van aansluiting bij het kabinetsbeleid • De wijze en mate van doorwerking van de advisering • De onafhankelijkheid ten opzichte van het ministerie van BZK • De relatie met andere adviesvragers, zoals het parlement en decentrale overheden • De samenwerking met andere adviesraden • De samenwerking met en aansluiting bij de wetenschap en wetenschappelijke organisaties
<p>Missie</p> <ul style="list-style-type: none"> • De zichtbaarheid van een rode draad in de advisering

3.

Terugblik op de afgelopen vijf jaar; de producten en activiteiten van de Raad

In deze paragraaf wordt teruggeblikt op de afgelopen vijf jaar waarin de Raad vele adviezen heeft geschreven en andere activiteiten heeft georganiseerd. Er is daarbij samengewerkt met andere adviesraden en universiteiten. De Raad voor het openbaar bestuur heeft in de derde zittingsperiode expliciet aandacht besteed aan communicatie in al haar facetten.

3.1

Advisering

De Rob heeft in de periode 2005-2008 22 adviezen uitgebracht, één preadvies en twee overige publicaties. Deze publicaties kunnen grofweg worden gegroepeerd in vijf onderdelen: dertien publicaties gingen in op de inrichting en het functioneren van de overheid in het algemeen, zes gingen specifiek in op het functioneren van de democratie, twee gingen explicieter in op het thema vertrouwen, drie adviezen gingen gericht over veiligheid, en één advies ging dieper in op aspecten van informatie- en communicatietechnologie.

In bijlage 3 is een overzicht met de adviezen opgenomen.

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal adviezen	5	6	4	7	3
Preadviezen	1	0	0	0	0
Overige publicaties	0	1	1	0	1

Kabinetsreacties

Op basis van artikel 24 van de Kaderwet moet de minister aan wie is geadviseerd binnen drie maanden na het uitbrengen van het advies een formele reactie uitbrengen zowel richting Eerste als Tweede Kamer. In de periode 2005-2008 is op lang niet alle adviezen een (officiële) kabinetsreactie gekomen – en zeker niet op tijd. De verwachting is niet dat de achterstand nog wordt ingehaald.

3.2

De Rob-lezing

Jaarlijks wordt in september de Rob-lezing gehouden. Ieder jaar komen hier meer mensen op af. De thema's waren "Democratie tussen rationaliteit en spiritualiteit" (2005, Ian Buruma), "Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur" (2006, Dorien Pessers), "Tussen kosmopolitisme en provincialisme" (2007, Ad Verbrugge) en "Herwaardering van professionals, maar hoe?" (2008, Evelien Tonkens).

3.3

De organisatie van conferenties en symposia

In januari 2009 heeft de Rob in samenwerking met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) een tweedaagse internationale wetenschappelijke conferentie georganiseerd over democratie en vertrouwen. De voorbereidingen hebben in de twee jaar daaraan voorafgaand plaatsgevonden.

De conferentie had als doel wetenschappers en politici, bestuurders en ambtenaren uit de praktijk bij elkaar te brengen. De conferentie was rond drie subthema's opgebouwd: vertrouwen en democratische alternatieven, democratie over de grens en democratie en de strijd om God. Onder de sprekers waren Onora O'Neill van de British Academy; Pippa Norris van Harvard University; Emilio Gentile van La Sapienza in Rome; James Bohman van de Saint Louis University; John Dryzek van de Australian National University; Bernhard Bot, oud-minister van Buitenlandse Zaken, nu voorzitter van de Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD); de schrijver Kader Abdolah en Alexander Rinnooy Kan, voorzitter van de Sociaal-Economische Raad.

In juni 2007 organiseerden de Rob en het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden een symposium onder het motto "In dienst van het publiek belang". De aanwezigen bogen zich over de eigen aard van de overheid en wat die betekent voor de (rechts)positie en het functioneren van ambtenaren. Het tijdschrift Bestuurswetenschappen heeft daaraan vervolgens een *special* gewijd.

In juni 2005 organiseerden de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg en de Raad voor het openbaar bestuur een *invitational conference* over het onderwerp "Adviseren aan de andere overheid". Met het symposium en een gelijknamige bundel, onderwerpen de twee bij wet ingestelde adviesorganen van de rijksoverheid het eigen handelen aan een kritische reflectie. Reflectie op de doeltreffendheid van het eigen handelen, reflectie ook op de organisatie van de kennis- en adviesfunctie en op de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De adviesorganen doen dat om lessen te kunnen leren voor de toekomst. De rijksoverheid doet dat evenzo binnen de eigen gelederen en werkt aan "de andere overheid".

3.4

Overige publicaties

Als vervolg op zijn advies over de Staat van de democratie (2005) nam de Raad voor het openbaar bestuur in 2006 – na overleg met en gesteund door het Presidium van de Tweede Kamer – het initiatief tot een enquête onder de leden van de Tweede Kamer. Het onderzoek werd uitgevoerd door prof.dr. J.J.A. Thomassen van de Universiteit Twente en prof.dr. R.B. Andeweg van de Universiteit Leiden. Dit leidde tot de publicatie *Binnenhof van binnenuit*.

In dit Parlementsonderzoek staan de opvattingen centraal die de Tweede Kamerleden hebben over hun eigen rol en functioneren. De verhouding tussen het parlement enerzijds en de media en burgers anderzijds komt in het rapport ook aan de orde. De Raad spreekt de hoop uit dat het onderzoek zal bijdragen aan parlementaire zelfreflectie, het debat over het functioneren van onze parlementaire democratie zal stimuleren, en uiteindelijk zal leiden tot verbeteringen in de werkwijze van het parlement.

Op initiatief van de Raad verscheen in 2007 de essaybundel “Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur”. De bundel bevat een collectie van vijftien beschouwingen van gerenommeerde experts op het gebied van vertrouwen in het publieke domein.

Als aanvulling op het advies *Betrokken burgers, burgers betrokken* bracht de Raad in mei 2005 de publicatie *Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie* uit.

In dit preadvies ging de Raad nader in op de ervaringen die er in het land reeds waren met verschillende soorten burgerparticipatie. Aan de hand van de informatie en *tips 'n trics* in de publicatie kunnen gemeenten en beleidsmakers direct en concreet aan de slag om burgers te betrekken bij hun activiteiten. De publicatie wordt nog steeds vaak opgevraagd bij de Rob en staat op diverse sites genoemd.

3.5

Planning en control-cyclus

Jaarlijks stelt de Raad een werkprogramma en een jaarverslag op. De Raad heeft in de afgelopen zittingsperiode zijn werkprogramma opgesteld in samenwerking met zijn opdrachtgevers (kabinet en parlement), vertegenwoordigers van diverse bestuurslagen (zoals IPO, VNG, en UvW) en met individuele deskundigen (vanuit de wetenschap en vanuit de praktijk). In de interactie met het ministerie van BZK speelden daarbij ook de kenniskamers een belangrijke rol, die het ministerie voor een aantal specifieke thema's en op projectbasis heeft ingericht. Op deze wijze konden jaarlijks de belangrijkste vragen in beeld worden gebracht die op bestuurlijk terrein spelen en waarover een advies van de Raad wenselijk werd geacht.

De werkprogramma's van alle strategische adviesraden worden sinds 2007 gezamenlijk besproken en vastgesteld in de Ministerraad. In 2008 heeft het kabinet aan de voorkant van het proces van totstandkoming van de werkprogramma's voor 2009 een vijftal kabinetsbrede thema's benoemd om de vraagsturing vanuit het kabinet meer handen en voeten te geven en de kennis- en adviesinstellingen te prikkelen juist op die terreinen te adviseren en synergie te bewerkstelligen. Eén van de thema's is “Vertrouwen en legitimiteit: de toekomst van het openbaar bestuur”. Dit thema sluit aan bij het meerjarig advieskader van de Rob.

3.6

Samenwerking met andere adviesraden

De Rob heeft in zijn derde zittingsperiode een aantal producten gemaakt en activiteiten georganiseerd samen met andere adviesraden en/of andere partijen.

Drie adviezen zijn uitgebracht in samenwerking met de Raad voor de financiële verhoudingen, één advies in samenwerking met de Raad voor Cultuur en één in samenwerking met de Raad voor de Wadden.⁸ De *Invitational conference, Adviseren aan de andere overheid* in juni werd georganiseerd samen met de RVZ. De internationale conferentie in januari 2009 over *Democratie en vertrouwen* is georganiseerd in samenwerking met de NWO. Bij het advies over bevolkingsdaling is de VROM-raad geraadpleegd.

3.7

Publiciteit en communicatie

Bij de voorbereiding van recente adviezen zoals grensoverschrijdende samenwerking, bevolkingsdaling en het advies *Beter besturen bij rampen* is gesproken met betrokken openbare lichamen, gemeenten en provincies. Tevens zijn er expertmeetings gehouden om input te genereren. Ook na het uitbrengen van het advies blijven Raadsleden en adviseurs vaak op verschillende manieren betrokken bij de ontwikkeling van de onderwerpen, bijvoorbeeld door het schrijven van een artikel en het spreken op of bijwonen van een congres.

De rapporten worden zoveel mogelijk publiekelijk aan de adviesvrager of de verantwoordelijke bewindspersoon aangeboden. Er wordt dan ook een persbericht uitgedaan. De adviezen van de Rob trekken altijd de aandacht van de media. Vaak zijn dat de vakbladen zoals Binnenlands Bestuur, VNG-Magazine en Overheidsmanagement. Maar bij spraakmakende adviezen zoals *Bevolkingsdaling, Informatie: grondstof met toekomstwaarde, Besturen over grenzen* en *Beter besturen bij rampen* zijn ook de landelijke media bereikt. Meer nog geldt dat voor de overige activiteiten van de Rob, zoals het onderzoek *Binnenhof van binnenuit*, de Rob-lezing en de conferentie *Democratie en vertrouwen*. Deze leidden tot één of meerdere pagina's in de landelijke dagbladen.

⁸ *Advies Wetgeving openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*, september 2008 (Uitgebracht in samenwerking met de Raad voor de financiële verhoudingen); *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*, maart 2008 (Uitgebracht in samenwerking met de Raad voor de financiële verhoudingen); *Informatie: grondstof met toekomstwaarde*, maart 2008 (Uitgebracht in samenwerking met de Raad voor cultuur); *Natuurlijk gezag. Een bestuurlijk model voor de Waddenzee*, december 2005 (Uitgebracht in samenwerking met de Raad voor de Wadden); *Autonoom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, augustus 2005 (Uitgebracht in samenwerking met de Raad voor de financiële verhoudingen).

De adviezen van de Rob of berichten daarover worden op grote schaal doorgeplaatst naar andere websites, bijvoorbeeld nieuwssites, sites van belangenorganisaties, van (semi-)wetenschappelijke instellingen, van andere overheden en van politici. De website van de Rob en de Rfv krijgt maandelijks tussen de 2000 en 4000 unieke bezoekers. Bezoekers van de website bellen geregeld voor nadere informatie. De elektronische nieuwsbrief heeft ruim 800 abonnees.

3.8

De organisatie en werkwijze van de Raad

De adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur worden doorgaans opgesteld door een werkgroep bestaande uit een drietal Raadsleden en één of twee adviseurs. De voorzitter van de werkgroep licht de voortgang van het advies en de richting van de advisering in de Raad toe, waarna hier over gediscussieerd kan worden.

In de afgelopen periode heeft de Raad gewerkt met tijdelijke Raadsleden die zitting namen in de werkgroepen. Dit heeft als voordeel gehad dat heel gericht kennis binnen kon worden gehaald over een bepaald onderwerp. Dit komt de kwaliteit van de adviezen ten goede.

Voor de begeleiding van het advies *Beter besturen bij rampen* heeft de heer mr. D. Bijl, burgemeester van Wijdmeren, zitting genomen in de werkgroep Veiligheid. Bij het advies *Democratie vereist partijdigheid* is de heer prof. dr. F. Hendriks, hoogleraar vergelijkende bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg, betrokken geweest.

4.

De waardering van de activiteiten en producten van de Raad

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de uitkomsten van de gesprekken die gevoerd zijn met de Raadsleden afzonderlijk en de plenaire discussie die in de Raad heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de individuele gesprekken. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de (beperkte) respons op de vragenlijst en een gesprek met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze uitkomsten zijn gestructureerd aan de hand van de punten in het analysekader uit hoofdstuk 2.

4.1

Kwaliteit van de producten van de Raad

- *De scherpte van de adviezen en de stelligheid van de toon*

Het is – zoals aanbevolen in de vorige evaluatie – in de afgelopen periode een aandachtspunt geweest om niet te voorzichtig te zijn in de formulering van de adviezen en stelliger te zijn.

Dat is een uitdaging op zich. Vooral ook omdat de Raad zijn betrouwbaarheid en degelijkheid eigenlijk ziet als zijn kracht en zijn opdracht. Ook nu oordeelt de Raad zelf dat zijn adviezen gedegen zijn, bijna wetenschappelijk van aard, en misschien soms wat dik, zwaar en moeilijk om te lezen. Termen als “gedegen” en “(semi)wetenschappelijk” zijn echter geen diskwalificaties. De toon van de advisering is vaak genuanceerd; de kwesties in het openbaar bestuur zijn nooit zwart-wit. Maar nuance wordt nou eenmaal vaak opgevat als *te gedegen, te zwaar* en rapportages worden er beduidend dikker van.

Aan de andere kant, een advies met de titel “Verskil moet er zijn” laat weinig te wensen over qua scherpte en stelligheid. In het advies wordt gesproken over het *angstvallig gelijkheidsdenken* waar de Raad afstand van neemt om maatwerk en differentiatie op lokaal niveau de ruimte te geven. *De overheersende cultuur van uniformiteit heeft tot op de dag van vandaag een doorbraak belemmerd op het reorganiseren van het middenbestuur.* Dergelijke zinsneden laten aan stelligheid of scherpte niets te wensen over.

- *Publiciteit en communicatie*

Door het aantrekken van een fulltime communicatieadviseur in 2006 is de aandacht voor publiciteit en communicatie toegenomen en geprofessionaliseerd. De Raad is tevreden over het huidige niveau van de publiciteit en communicatie.

Vrijwel alle adviezen van de Raad krijgen aandacht in de media. Het publiekelijk aanbieden van adviezen genereert deze media-aandacht. De aandacht voor een advies in de media leidt weer tot extra belangstelling

voor de advisering bij de doelgroep en zorgt ervoor dat de bijdrage van de Rob-adviezen aan het politiek-maatschappelijke debat wordt vergroot. Het publiekelijk aanbieden van adviezen zorgt er ook voor dat een advies beter “landt” bij de minister, in het departement en in de ministerraad. Het is daarom aan te raden om ook in de toekomst de adviezen zoveel mogelijk aan de adviesvrager of een betrokken bewindspersoon aan te bieden.

Ook de externe oriëntatie bij de voorbereiding van het advies, zoals is gebeurd bij de adviezen over grensoverschrijdende samenwerking, bevolkingsdaling en *Beter besturen bij rampen* bevalt goed. De externe oriëntatie leidt tot een betere informatiepositie en een verbeterde aansluiting van de adviezen op de praktijk. De Raad beveelt aan deze werkwijze in de toekomst continueren.

- *Het intersectorale karakter van de advisering*

De Raad voor het openbaar bestuur deelt het secretariaat met de Raad voor de financiële verhoudingen, waardoor de synergie tussen deze twee Raden gewaarborgd is. In de afgelopen periode heeft dat drie keer geleid tot een advies dat in coproductie met de Rfv is opgesteld. In twee adviezen is er samengewerkt met andere adviesraden (de Raad voor Cultuur en de Raad voor de Wadden). Het samenwerken met andere adviesraden is en blijft een punt van aandacht, ook bij de andere adviesraden.

- *De continuïteit en consistentie van de advisering*

In 2005 bracht de Raad vijf adviezen uit en één preadvies. In 2006 zes adviezen en één overige publicatie. In 2007 vier adviezen en één overige publicatie en in 2008 zeven adviezen (zie bijlage 3). De consistentie van de advisering wordt gewaarborgd door de missie van de Raad (zie verder paragraaf 4.3) en het meerjarig advieskader (bijlage 2).

- *De werkwijze van de Raad*

In de afgelopen periode heeft de Raad positieve ervaring opgedaan met het betrekken van externe Raadsleden bij het opstellen van een advies. Het kabinet heeft besloten dat flexibilisering van de adviesraden wenselijk is, onder andere door de samenstelling van de raden flexibeler vorm te geven. Dit kabinetsbeleid wordt door de Raad voor het openbaar bestuur ondersteund. In de volgende periode zal de Raad daarom bestaan uit een kleinere vaste kern (acht leden, inclusief de voorzitter, in plaats van de huidige twaalf). Per advies kunnen specialisten worden aangetrokken voor een tijdelijk Raadslidmaatschap. De wisselende samenstelling van de Raad vergt wel een grotere inzet en betrokkenheid van de voorzitter, die de samenhang van de verschillende activiteiten moet borgen.

4.2

Positionering van de Raad voor het openbaar bestuur

- *Het aanjagen van het maatschappelijk discours*

Het aanjagen van het maatschappelijk discours heeft in het derde tijdvak van de Rob met name plaatsgevonden door de organisatie van de jaarlijkse Rob-lezing en het uitbrengen van verschillende themabundels.

De Raad heeft wel het idee dat hij op dit punt een aantal onderwerpen in de afgelopen jaren heeft gemist. Hij denkt daarbij aan de achtergronden van de opkomst van bewegingen als de PVV en Trots op Nederland; jongeren en politiek; functionele democratie; de Europese Unie in relatie tot het huis van Thorbecke; ICT als maatschappelijke onderstroom; besturen bij maatschappelijke versnippering.

Voor de Rob interessante onderwerpen komen ook bij ad hoc commissies terecht, bijvoorbeeld de Commissie Oosting over interbestuurlijk toezicht en de Commissie Kok over de herinrichting van de Randstad. Het ministerie van BZK heeft zich voorgenomen in de toekomst voor dergelijke gevallen vaker de Rob te benaderen. De nieuwe inrichting van de Raad (met ad hoc-leden) maakt hem hier ook geschikter voor; hij wordt flexibeler en beter in staat de juiste expertise aan te trekken om aan de (rand)voorwaarden die het kabinet aan dergelijke commissies stelt tegemoet te komen.

- *De mate van lange termijn en agendasettende advisering*

De Raad beoordeelt zijn adviezen grosso modo als gematigd en bescheiden. Dit kan zowel positief als negatief worden uitgelegd. Het is steeds zoeken naar een balans tussen enerzijds adviezen die zijn gericht op de korte termijn, met een pragmatische inslag (wat is een zinvolle “volgende stap”) en een conformistisch karakter (uitleggen hoe het systeem in elkaar zit en advies uitbrengen op basis van dat vertrekpunt) en anderzijds adviezen die zijn gericht op de middellange en lange termijn, met revolutionaire vergezichten en een meer uitdagend c.q. controversieel of spraakmakend karakter. Er zijn weinig “verrassende” of “patroondoorbrekende” adviezen uitgebracht. Daartegenover kan worden gesteld dat de Raad moet oppassen voor vage verhalen over een verre toekomst. In ieder geval moet steeds duidelijk zijn wat de korte termijn consequenties zijn van een vergezicht.

- *De mate van aansluiting bij het beleid*

Voordat het werkprogramma van de Raad wordt opgesteld vindt er overleg plaats met de bewindspersonen van het ministerie van BZK. De werkprogramma's van alle adviesraden worden besproken en vastgesteld in de ministerraad. Deze procedure is in gang gezet om de advisering van de adviesraden beter onderling te laten aansluiten, alsmede beter te laten aansluiten bij het (kabinet)beleid. De Raad is van mening dat de vraagarticulatie van de adviesvragers voor verbetering vatbaar is. Deze verbetering kan bereikt worden door

reeds in het voortraject samen met de adviesvrager op zoek te gaan naar de kern van het probleem of de vraag.

- *De wijze en mate van doorwerking van de advisering*

“Doorwerking” is volgens de Raad voor het openbaar bestuur geen tastbaar begrip. De doorwerking van de Rob-adviezen is in de afgelopen periode niet systematisch in kaart gebracht. De instrumentele doorwerking van zijn adviezen stond voor de Raad voor het openbaar bestuur in de afgelopen periode dan ook niet voorop; veel belangrijker vond hij het dat zijn adviezen van een kwalitatief hoog niveau waren en van invloed op het politiek-bestuurlijke debat.

Het beoordelen van de wijze en mate van doorwerking van de advisering van de Raad, door de Raad zelf, is vanzelfsprekend een subjectieve exercitie. Toch kan hij, terugkijkend, het volgende over de doorwerking van zijn adviezen opmerken.

Alle adviezen van de Rob hebben op een bepaalde manier effect gehad op het veld of een reactie uitgelokt. Soms bestond de reactie uit een brief van het Kabinet met de mededeling dat het een andere mening is toegedaan en het advies naast zich neerlegt (bijvoorbeeld in de reactie op *Tussen oorlog en vrede*), soms was er sprake van meer doorwerking. De aanbevelingen in bijvoorbeeld het advies over grensoverschrijdende samenwerking zijn één op één door de minister overgenomen.

Niet alle adviezen hebben een dusdanig effect gehad dat echt gesproken kan worden van doorwerking zoals uitgewerkt in de genoemde vier categorieën. Het komt voor dat van doorwerking pas later sprake is (bijvoorbeeld het Waddenadvies wordt nu weer aangehaald in de discussie in de Tweede Kamer over de bestuurlijke organisatie van het Waddengebied). Ook zitten de Rob en zijn adviseurs niet overal aan tafel, zodat het vaak gissen blijft wat de werkelijke sterkte van de doorwerking is, bijvoorbeeld in het geval van een advies als *Beter besturen bij rampen*. Voor dit advies hebben meer mensen de Rob-website bezocht dan voor andere adviezen – in de maand van publicatie ruim 4.000. Daarnaast zijn er ca. 850 exemplaren per post verspreid.

Een aantal adviezen heeft volgens de Raad onbetwistbaar substantiële doorwerking gehad. Hieronder wordt een onderscheid gemaakt naar de vier eerder genoemde vormen van doorwerking:

- Het advies over grensoverschrijdende samenwerking (2008) heeft een grote *instrumentele doorwerking* gehad. De aanbevelingen van de Raad om een *taskforce* grensoverschrijdende samenwerking in te richten en een “grensmakelaar” aan te stellen zijn overgenomen. Het proces van de totstandkoming van het advies heeft daarnaast agenderend gewerkt, omdat de Raad verschillende partijen (lokaal maar ook op nationaal niveau) bij

elkaar bracht en de urgentie en stapeling van de problematiek in de grensgebieden voor de aanwezigen duidelijker werd. Het advies is op verzoek van diverse instanties vertaald in het Frans en in het Duits. De samenvatting is er ook in het Engels.

- Het advies *Vershil moet er zijn* (2006) kent *conceptuele doorwerking*. Zoals het rapport stelde mag “het gelijkheidsbeginsel niet verworden tot een keurslijf dat diversiteit uitbant.” Het advies heeft aangezet tot heroverweging of nuancering van het gelijkheidsdenken dat tot dan toe in Haagse kringen de overhand voerde. In hoeverre de nuancering van het gelijkheidsdenken daadwerkelijk van invloed is geweest op concreet beleid is niet uit te tekenen.
- Het advies *Bevolkingsdaling* (2008) heeft een hoge mate van *agenda-settende doorwerking* gegenereerd. Ook is er bij dit advies sprake van instrumentele en conceptuele doorwerking. Met het advies is het onderwerp bevolkingsdaling op een genuanceerde manier op de agenda gekomen, lokaal, regionaal, maar zeker ook op rijksniveau. In het kader van het jaarlijks onderzoek van het gemeentefonds worden naar aanleiding van het advies de gevolgen van een krimpende bevolking nauwlettend in de gaten gehouden. Verder is geadviseerd specifieke geldstromen aan te passen. Het advies ligt aan de basis van discussies op alle bestuurlijke niveaus. Het advies heeft na publicatie veel, ook landelijke, media-aandacht gehad. Op dit moment wordt er gewerkt aan een rijksbreed gedragen Actieplan bevolkingsdaling. De kabinetsreactie op het advies wordt nog voor de zomer verwacht.
- Adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur gaan regelmatig over de bestuurlijke inrichting van Nederland (het huis van Thorbecke), vaak als reactie op voorstellen voor veranderingen in de structuur. Op die manier beogen de Rob-adviezen *politiek-strategische doorwerking* te hebben. Voorbeelden zijn de adviezen *De burgemeester van de provincie?* (2006) en *De open huishouding van de provincie*, (2007) waarin de Rob pleit tegen voorgestelde veranderingen. In zijn advies over het middenbestuur *Bestuur op maat* (2006) pleit de Rob vóór structuurveranderingen en in *Beter besturen bij rampen* (2008) voor de versterking van de positie van een bepaalde actor (namelijk de Minister-President). Grote structurele veranderingen hebben in Nederland in de afgelopen jaren niet plaatsgevonden. Eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dit hoogstwaarschijnlijk niet valt toe te schrijven aan de doorwerking van de Rob-adviezen.

- *De onafhankelijkheid ten opzichte van het ministerie van BZK en de relatie met andere adviesvragers, zoals het parlement en decentrale overheden*

Ook in de derde periode was de geadresseerde van de advisering meestal primair de minister van BZK. Sommige adviezen raken aan de portefeuilles van andere bewindspersonen, zoals de adviezen over grensoverschrijdende samenwerking en bevolkingsdaling. De adviezen die samen met andere adviesraden zijn opgesteld (zie volgende paragraaf), waren vanzelfsprekend ook gericht aan de ministers van LNV en OCW.

Er is in de afgelopen periode tijd en aandacht besteed aan de relatie met het parlement en de decentrale overheden (voornamelijk de koepelorganisaties IPO en VNG). Het advies *Autonoom of automatisch?* is uitgebracht op verzoek van de vaste commissie voor BZK van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer in zijn geheel is door de Rob bediend met het advies over kamervragen *Niet teveel gevraagd!* en ondersteund bij de zelfevaluatie wat resulteerde in de publicatie *Binnenhof van Binnenuit*. De vaste commissie voor BZK heeft de Raad wel vaker te kennen gegeven geïnteresseerd te zijn in advisering, maar dan blijkt het moeilijk voor het parlement (met name de Tweede Kamer) om echt een adviesaanvraag uit te doen gaan. Signalen vanuit het parlement leiden wel tot een verhoogde prioriteit van het adviesthema.

- *De samenwerking met andere adviesraden*

De Raad voor het openbaar bestuur deelt het secretariaat met de Raad voor de financiële verhoudingen, waardoor de synergie tussen deze twee Raden gewaarborgd is. In de afgelopen periode heeft dat drie keer geleid tot een advies dat in coproductie met de Rfv is opgesteld. In twee adviezen is er samengewerkt met andere adviesraden (de Raad voor Cultuur en de Raad voor de Wadden). Het samenwerken met andere adviesraden is en blijft een punt van aandacht. Dat geldt overigens voor alle adviesraden.

- *De samenwerking met en aansluiting bij de wetenschap en wetenschappelijke organisaties*

De primaire verbinding met de wetenschap en wetenschappelijke organisaties ligt in het Raadslidmaatschap van diverse hoogleraren. Maar de Rob heeft ook een goede vorm gevonden voor de verbinding met de wetenschap door het gezamenlijk organiseren van een internationale conferentie en een symposium. Het is niet de bedoeling dat de Raad zelf wetenschappelijke studies doet, maar hij moet wel kennis nemen van de nieuwe inzichten van de wetenschap. In de vorm van een conferentie of een symposium komen de verschillende disciplines op een vruchtbare manier bij elkaar.

Voor de uitvoering van het parlementsonderzoek zijn twee hoogleraren aange trokken die ook al betrokken waren bij eerdere parlementsonderzoeken sinds 1972, respectievelijk 1990. Het onderzoek van 2006 was in feite het zesde in een reeks die inmiddels meer dan 35 jaar omvat.

4.3

Missie

De Raad voor het openbaar bestuur heeft een duidelijke missie. De Raad adviseert over de inrichting en het functioneren van de overheid. Zijn doel is daarbij het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid. De Rob besteedt in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. In de afgelopen periode heeft daarbij in het meerjarig advieskader het begrip “vertrouwen” centraal gestaan, binnen het bestuur en tussen bestuur en burger.

De Raad merkt wel op dat, ondanks dit centrale thema, het burgerperspectief vaak is ondergesneeuwd of vergeten. De Rob adviseert vaak over institutionele aangelegenheden, waarbij in de toekomst nadrukkelijker aandacht moet worden besteed aan de vraag: Wat betekent dit advies of deze nieuwe situatie voor het democratisch perspectief van de burger?

Naast dit centrale begrip “vertrouwen” heeft de Rob in de periode 2005-2008 specifiek geadviseerd over de inrichting van het veiligheidsbeleid en informatie- en communicatietechnologische aspecten.



5.

Conclusies en aanbevelingen

De Raad heeft naar zichzelf gekeken. Zijn conclusie is: verbetering van de kwaliteit van de adviezen en de andere producten en de positionering van de Raad is zeker mogelijk, maar dan graag wel met het behoud van al het goede dat reeds is gerealiseerd.

De Raad voor het openbaar bestuur is overwegend positief over zijn eigen functioneren in de afgelopen periode. Deze positieve beoordeling strookt met de uitkomst van de “publieke evaluatie” en de beslissing van het kabinet om groen licht te geven voor de volgende zittingsperiode van de Raad voor het openbaar bestuur. Natuurlijk kunnen er zaken beter.

Wat terugkijkend op de afgelopen periode vooral opvalt, en ook duidelijk blijkt in deze evaluatie, is dat bij het kabinet, Eerste en Tweede Kamer, gemeenten, provincies en koepels – maar ook bij de leden van de Raad zelf, de verwachtingen over de positionering van de Raad en zijn adviezen nogal uiteenlopen. Van de Raad wordt verwacht dat hij én het maatschappelijke discours aanjaagt, én op de lange termijn gericht, agenderend, verassend of patroondoorbrekend is, én dat zijn adviezen aansluiten bij het kabinetsbeleid. Deze elementen komen in één advies niet samen. Wel in het geheel van de adviezen.

De “oude” Raad wil dan ook de “nieuwe” Raad de volgende aanbevelingen meegeven:

- De Raad moet ook in zijn volgende zittingsperiode degelijke adviezen, met het karakter “hoe zat het ook alweer” of met een educatieve insteek niet uit de weg gaan. Het institutioneel geheugen van de Raad is namelijk één van zijn sterke punten.
- Wel is belangrijk dat er een goede mix bestaat van verschillende soorten advisering. Het karakter en de bedoeling van de advisering kunnen in de komende periode duidelijker worden neergezet. Dat betekent bijvoorbeeld dat de Raad op voorhand moet nadenken over de gewenste en beoogde manier van doorwerking van het advies. Wil hij de beleidsagenda bepalen, een bijdrage leveren aan een discussie, een minister concreet op weg helpen, aandacht vragen voor een ontwikkeling of gewoon iets uitleggen? Een advies dat als doel heeft een steen in de vijver te gooien of een discussie aan te wakkeren, begint dan niet met een hoofdstuk “Geschiedenis” en is korter dan 30 pagina’s. Het karakter van de advisering heeft ook gevolgen voor de wijze van formuleren van conclusies en aanbevelingen en voor de communicatie over het advies. Wanneer de Raad bijvoorbeeld instrumentele doorwerking beoogd dan kan hij zijn aanbevelingen zo formuleren dat de geadresseerde in een reactie wel móet aangeven dat hij of zij de aanbevelingen wel of niet overneemt.
- De externe oriëntatie die de Raad hanteerde bij onder andere de adviezen *Besturen over grenzen* en *Bevolkingsdaling* heeft goed uitgewerkt. De Raad adviseert om deze aanpak te continueren.

- Koester de oudere adviezen. Het kan interessant zijn om eens wat vaker stil te staan bij in het verleden uitgebrachte adviezen en te bezien wat deze teweeg hebben gebracht. Ook kunnen oudere adviezen opnieuw onder de aandacht worden gebracht wanneer de politieke realiteit of de beleidspraktijk daar om vraagt.
- De organisatie van de Rob-lezing en (internationale) conferenties en symposia moet niet gezien worden als een bijproduct van de Raad, maar als één van de kernactiviteiten. Op deze manier kan de Rob een ander publiek bedienen of een ander soort doorwerking genereren. Dat vereist overigens wel meer betrokkenheid van de Raadsleden bij de voorbereiding van deze evenementen dan gemiddeld tot nu toe.
- De internationale dimensie moet vaker in een advies worden meegenomen. Een vergelijkende studie tussen verschillende landen kan namelijk heel gemakkelijk leiden tot nieuwe inzichten. Er zijn ook tal van internationale organisaties in Nederland waar wellicht gemakkelijk kan worden geshopt.
- De Raad moet in zijn adviezen nadrukkelijker en vaker aandacht besteden aan het burgerperspectief. Vragen als *Wat merkt de burger ervan als dit advies wordt overgenomen? Wat betekent de (nieuwe) situatie voor het democratisch perspectief van de burger?* staan daarbij centraal.
- Ook in de toekomst moeten de adviezen zoveel mogelijk publiekelijk aan de adviesaanvrager over de betrokken bewindspersoon worden aangeboden. Dit heeft een positieve invloed op de doorwerking van de adviezen.
- Een aantal voorstellen voor de werkwijze van de Raad – zoals het onderhouden van de contacten bij onder andere het ministerie van BZK, de Eerste en Tweede Kamer, om een betere vraagarticulatie te bereiken, de interactie met andere adviesraden en het werken met een wisselende samenstelling van de Raad – hetgeen meer coördinatie vereist – vraagt om een grotere tijdsinzet van de voorzitter van de Raad.

Bijlage 1

Vragenlijst externe contacten

De volgende vragen zijn aan de externe contacten voorgelegd:

A. Bekendheid van de Raad voor het openbaar bestuur:

1. Heeft u kennisgenomen van één of meer adviezen van de Rob? (ja/nee)
2. Heeft u kennisgenomen van andere producten van de Rob, zoals:

- Pre-adviezen (ja/nee)
- Essaybundels en onderzoeksverslagen (ja/nee)
- Rob-lezing (lezing zelf of verslag) (ja/nee)
- Overige bijeenkomsten en conferenties (ja/nee)
- Nieuwsbrief (ja/nee)
- Website (ja/nee)

3. Heeft u in uw werk *gebruik gemaakt* van de adviezen en/of andere producten van de Rob?

Nooit/zelden/regelmatig/vaak

Toelichting:

B. Kwaliteit (van de producten) van de Raad voor het openbaar bestuur:

4. Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de *adviezen* van de Raad voor het openbaar bestuur, in het licht van de volgende aandachtspunten?

- De scherpte van de adviezen
- De stelligheid van de toon
- De publiciteit en communicatie
- Het intersectorale karakter van de advisering
- De continuïteit van de advisering
- De consistentie van de advisering
- De wijze en mate van doorwerking van de advisering

Slecht/matig/goed/geen mening

Wat kan er op dit vlak beter?

.....

5. Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de *overige activiteiten en producten* van de Raad voor het openbaar bestuur, in het licht van de volgende aandachtspunten?

- De scherpte van de onderwerpen
- De stelligheid van de toon
- De publiciteit en communicatie
- Het intersectorale karakter van de activiteiten en producten
- De continuïteit
- De consistentie
- De wijze en mate van doorwerking

Slecht/matig/goed/geen mening

Wat kan er op dit vlak beter?

.....
.....
.....

6. Hoe beoordeelt u de bijdrage van het meerjarig advieskader van de Raad, met als kernthema vertrouwen van burgers in de overheid, aan de ontwikkeling van een herkenbare rode draad in de adviezen en activiteiten van de Raad?

Slecht/matig/goed/geen mening

Wat kan er op dit vlak beter?

.....
.....
.....

7. Wat vindt u van de wijze waarop de Raad voor het openbaar bestuur communiceert over zijn adviezen en activiteiten?

Slecht/matig/goed/geen mening

Wat kan er op dit vlak beter?

.....
.....
.....

8. Wat vindt u van de wijze waarop het werkprogramma van de Rob jaarlijks wordt voorbereid en vastgesteld?

Slecht/matig/goed/geen mening

Wat kan er op dit vlak beter?

.....
.....
.....

C. Positie van de Raad voor het openbaar bestuur

9. Hoe beoordeelt u de positie van de Raad voor het openbaar bestuur, in het licht van de volgende aandachtspunten?

- Het aanjagen van het maatschappelijk discours
- De mate van lange termijn en agendasettende advisering
- De onafhankelijkheid van het ministerie van BZK
- De relatie met andere adviesvragers, zoals het parlement en decentrale overheden
- De samenwerking met andere adviesraden
- De samenwerking met en aansluiting bij de wetenschap en wetenschappelijke organisaties
- De mate van aansluiting bij het beleid

Slecht/matig/goed/geen mening

Wat kan er op dit vlak beter?

.....
.....
.....

D. Nieuwe periode

10. Over welk onderwerp *moet* de Raad van het openbaar bestuur naar uw mening in zijn vierde zittingsperiode echt een advies schrijven?

.....
.....
.....

11. Welke boodschap wilt u de nieuwe Raad verder meegeven aan het begin van zijn vierde zittingsperiode, die ingaat op 1 juli 2009?

.....
.....
.....

Bijlage 2

Meerjarig advieskader 2006-2009

Visie en werkwijze

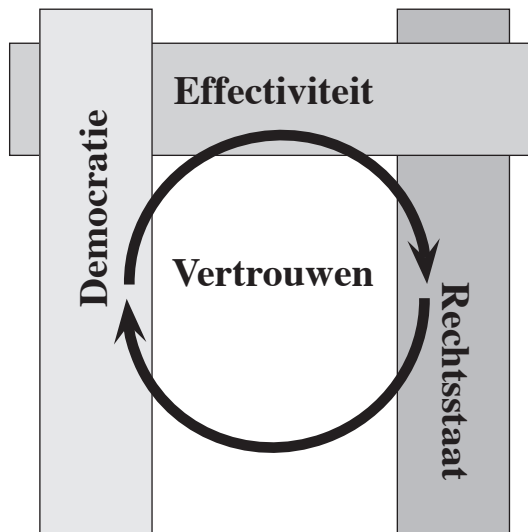
Het centrale begrip in het advieskader (2006-2009) van de Raad is het begrip “vertrouwen”. Dit begrip kan op vele manieren worden benaderd. In zijn adviezen en overige activiteiten in 2006 heeft de Raad aandacht geschonken aan drie invalshoeken:

1. het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur
2. het vertrouwen tussen overheidsorganisaties
3. het vertrouwen binnen overheidsorganisaties

Vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur

Vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur ziet de Raad als resultante van evenwichtskunst. Aan het bestuur worden in telkens wisselende maatschappelijke omstandigheden uiteenlopende eisen gesteld. Het bestuur wordt verondersteld maatschappelijke problemen op een effectieve en efficiënte wijze op te lossen, zich rekenschap te geven van de voorkeuren van de burgers én de grenzen van het recht te respecteren. Doelmatigheid en doeltreffendheid, democratie en rechtmatigheid staan dikwijls op gespannen voet met elkaar. Vertrouwen of legitimiteit is afhankelijk van de mate waarin bestuurders en politici erin slagen de optimale balans te vinden tussen deze concurrerende waarden.

Onderstaande figuur illustreert het kader van waaruit de Raad adviseert.



Het openbaar bestuur kan niet zonder vertrouwen. Toch is over vertrouwen merkwaardig genoeg veel nog niet bekend. Er zijn nog veel vragen. Is het vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland daadwerkelijk teruggelopen? Zo ja, in hoeverre, in welk opzicht en sinds wanneer? Gaat het om een tijdelijk incident of om een langer aanhoudend verschijnsel dat noopt tot een politiek van vertrouwensherstel? Kampen ook andere landen met een teruglopend vertrouwen? En als er daadwerkelijk sprake is van vertrouwensverlies, waardoor wordt dat dan verklaard? Is er één verklaring of zijn er meerdere verklaringen? Welke diagnoses snijden hout en welke vallen af als serieus te nemen interpretatiekader? En wat is aan dat vertrouwensverlies te doen? Welke remedies zijn aan te bevelen?

Interbestuurlijk vertrouwen

De tweede invalshoek is die van het vertrouwen van overheden in elkaar. Staat het vertrouwen tussen de centrale overheid en “andere overheden” onder druk? Het lijkt er wel op. Er is de afgelopen jaren spanning geslopen in de interbestuurlijke vertrouwensrelaties. Illustratief daarvoor is de grote manifestatie in het najaar van 2004 op het Haagse Malieveld, waar de Nederlandse gemeenten, als het ware in het hart van het regeringscentrum, van hun ongenoegen over ‘Den Haag’ blijk gaven. Mede naar aanleiding daarvan is de Code Interbestuurlijke Verhoudingen opgesteld.

Interbestuurlijke spanningen zijn inherent aan de institutionele verhoudingen in ons binnenlands bestuur. De term “gedecentraliseerde eenheidsstaat” is daar op zichzelf al een aanduiding van. Dat neemt niet weg, dat interbestuurlijke verhoudingen zonder onderling vertrouwen niet goed denkbaar zijn. Bestuurlijke instanties zijn immers voor het realiseren van hun beleid vrijwel steeds van andere bestuurlijke instanties afhankelijk. Dat betekent dat de behoefte aan redelijke zekerheid over de toekomstige gedragingen van andere instanties groot is. Gemeenten en provincies willen bijvoorbeeld zekerheid over hun bevoegdheden en financiële middelen, zaken waarvoor zij in hoge mate afhankelijk zijn van het rijk. Op zijn beurt heeft de rijksoverheid behoefte aan zekerheid dat gemeenten en provincies allerlei centrale beleidsdoelstellingen zullen ondersteunen. Bindende regels en afspraken zijn een manier om onderlinge zekerheid te verwerven, maar vertrouwen is een alternatief voor afdwingbare regels en afspraken. Het is goedkoop, veelzijdig, eenvoudig toe te passen en betrekkelijk duurzaam in het gebruik. Interbestuurlijke verhoudingen zonder vertrouwen zouden uitgroeien tot een onhanteerbaar dichtgeregelde bureaucratie. Momenteel staat bestuurlijke drukte erg in de belangstelling. Het vertrouwensperspectief kan daarom een heel ander licht werpen op de problematiek van de bestuurlijke drukte.

Vertrouwen binnen overheidsorganisaties

Ten slotte is vertrouwen ook binnen overheidsorganisaties van groot belang, zowel in de relatie tussen politici en ambtenaren, als in de relatie tussen ambtelijk management en professionals op de “werkvloer”.

Er zijn signalen over het vertrouwen van ambtenaren in de leiding van overheidsorganisaties die stemmen tot nadenken. Er wordt nogal eens gesproken over “onzekerheid” en “risicomijding”. Veel ambtenaren zouden op zoek zijn naar rugdekking, defensief gedrag vertonen en betrokkenheid schuwen. Dit staat overigens niet los van de specifieke kenmerken van overheidsorganisaties: het beleid wisselt nogal eens, resultaten zijn niet eenduidig te definiëren, dat maakt het ambtelijk bestaan onzeker. In het Rob-advies over strafrechtelijke aansprakelijkheid van bestuurders en leidinggevende ambtenaren komen dit type vragen aan de orde.

Maar als het vertrouwen binnen overheidsorganisaties zo laag is als deze signalen doen vermoeden, dan zijn de kansen op het verbeteren van de prestaties van deze organisaties niet gunstig, met mogelijke gevolgen voor het vertrouwen van burgers in de overheid. Uit onderzoek komt namelijk ondubbelzinnig naar voren dat mensen beter presteren als ze vertrouwen hebben in hun leidinggevende.

Als het niveau van vertrouwen in het management stijgt, heeft dat een tweeledig effect: een verschuiving van ik-denken naar wij-denken, en een ontwikkeling van risicomijdend naar risicodragend gedrag. Wie zijn of haar leidinggevende vertrouwt, denkt niet alleen aan zijn eigen belangen, maar ook aan de belangen van de manager of de organisatie als geheel, en bij een voldoende niveau van vertrouwen raakt in de hoofden van de medewerkers de gedachte dat de leidinggevende hen schade kan berokkenen op de achtergrond. De resultaten van onderzoek naar de consequenties van vertrouwen zijn overduidelijk: vertrouwen in de leiding is goed voor de productiviteit van mensen en organisaties. Hoe sterk is het vertrouwen binnen overheidsorganisaties aanwezig?

Bijlage 3

Adviezen, preadviezen en overige publicaties per jaar

2005

- B.F. Steur en G.-J. van den Nieuwenhuijzen, *Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie*, mei 2005
- *Niet teveel gevraagd!* Een analyse van Kamervragen, juni 2005
- *Autonoom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, augustus 2005 (Uitgebracht in samenwerking met de Raad voor de financiële verhoudingen)
- *Over de staat van de democratie. Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*, september 2005
- *Tussen oorlog en vrede. Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid*, oktober 2005
- *Natuurlijk gezag. Een bestuurlijk model voor de Waddenzee*, december 2005 (Uitgebracht in samenwerking met de Raad voor de Wadden)

2006

- *De burgemeester van de provincie?* Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan, maart 2006
- *Verschil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*, april 2006
- *Benoeemingen in het openbaar bestuur. Transparant, onderbouwd en functioneel*, juli 2006
- *Bestuur op maat. Advies over middenbestuur*, november 2006
- *Strafrechtelijke aansprakelijkheid voor bestuurders en ambtenaren*, september 2006
- *Sociale preventie. Bestuur en beleid aan de voorkant van veiligheid*, november 2006
- A.F.A. Korsten & P.J.M. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, december 2006

2007

- *Vertrouwen in bestuur vergroten*, Brief aan de kabinetsformateur, januari 2007
- *Open huishouding van de provincie*, februari 2007
- R.B. Andeweg en J.J.A. Thomassen, *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*, april 2007
- *De gedifferentieerde eenheidsstaat. Advies over uniformiteit en pluri-formiteit in het openbaar bestuur*, mei 2007
- *Advies Wetsvoorstel veiligheidsregio's*, december 2007

2008

- *Informatie: grondstof met toekomstwaarde*, maart 2008 (Uitgebracht in samenwerking met de Raad voor cultuur)

- *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*, maart 2008 (Uitgebracht in samenwerking met de Raad voor de financiële verhoudingen)
- *Besturen over grenzen. Opgave voor alle bestuurslagen*, mei 2008
- *Beter besturen bij rampen. Een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing*, juli 2008
- *Advies Wetgeving openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*, september 2008 (Uitgebracht in samenwerking met de Raad voor de financiële verhoudingen)
- *Reactie op de kabinetsnota “Kwaliteit van de verbinding” over het adviesstelsel*, november 2008
- *Advies Code goed openbaar bestuur*, december 2008

2009

- *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*, april 2009
- *Buiten de gebaande paden. Advies over intersectoraal gezondheidsbeleid*, mei 2009 (Uitgebracht in samenwerking met de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg en de Onderwijsraad)
- *Slagvaardig bestuur. Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur*, mei 2009
- *Het wegen van publiek waarden*, essaybundel, juni 2009

Bijlage 4

Conferenties, lezingen e.d.

- Tweede Rob-lezing, *Integratie en differentiatie in de Europese Unie*, september 2004, (verslag gepubliceerd in februari 2005)
- Invitational conference, *Adviseren aan de andere overheid*, georganiseerd in samenwerking met de RVZ, juni 2005, (verslag gepubliceerd in 2005)
- Derde Rob-lezing, *Democratie tussen rationaliteit en spiritualiteit*, september 2005 (verslag gepubliceerd in november 2005)
- Vierde Rob-lezing, *Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur*, september 2006 (verslag gepubliceerd in november 2006)
- Symposium *In dienst van het publiek belang*, georganiseerd in samenwerking met het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, juni 2007
- Vijfde Rob-lezing, *Tussen kosmopolitisme en provincialisme*, september 2007, (verslag gepubliceerd in november 2007)
- Zesde Rob-lezing, *Herwaardering van professionals, maar hoe?*, september 2008 (verslag gepubliceerd in november 2008)
- Internationale conferentie *Democratie en vertrouwen*, georganiseerd in samenwerking met de NWO, januari 2009

Bijlage 5

Samenstelling Raad periode 2005-2008

Voorzitter

De heer prof. dr. J.A. van Kemenade
Minister van Staat

Plaatsvervangend voorzitter

Mevrouw A.L.E.C. van der Stoel
Oud-lid Tweede Kamer en voormalig voorzitter stadsdeel Centrum, Amsterdam

Leden

De heer drs. F.A.M. Kerckhaert
Burgemeester van de gemeente Hengelo

De heer prof. dr. A.F.A. Korsten
Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder
hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit
Maastricht

De heer drs. P.A. Lankhorst
Adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg

Mevrouw drs. W.M.C. Möhring MMC
Partner bij Boer&Croon Executive Managers

De heer prof. mr. dr. E.R. Muller
Hoogleraar Veiligheid en recht aan de Universiteit Leiden

De heer drs. C.J.N. Verstedden
Oud-griffier van de provincie Noord-Holland

Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort
Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland

De heer prof. mr. S.E. Zijlstra
Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit

Lidmaatschap tussentijds beëindigd:

Mevrouw A. van den Berg
Oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom
(tot 1 maart 2005)

De heer prof. mr. Drs. F.C.M.A. Michiels
Hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht aan de Universiteit
Utrecht
(tot 1 juni 2005)

Mevrouw dr. G. ter Horst
Voormalig burgemeester van de gemeente Nijmegen
(tot 1 maart 2007)

Mevrouw dr. S.C. van Bijsterveld
Universitair hoofddocent Rechtswetenschappen aan de Universiteit van Tilburg
(tot 1 juni 2007)

Waarnemend lid

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma
Dijkgraaf van Delfland en voorzitter Raad voor de financiële verhoudingen

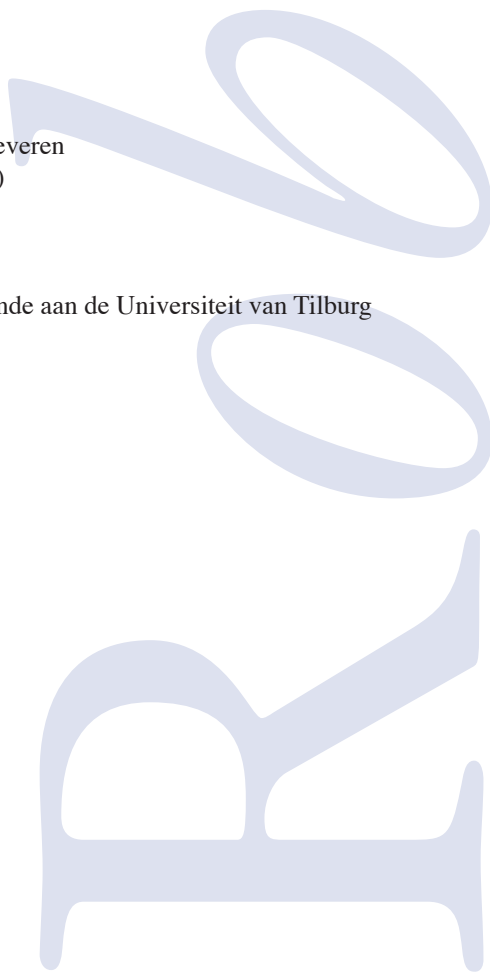
Tijdelijke leden

Werkgroep Veiligheid

De heer mr. D. Bijl
Burgemeester van de gemeente Wijdeveren
(1 september 2007 - 1 augustus 2008)

Werkgroep Democratie

De heer prof. dr. F. Hendriks
Hoogleraar vergelijkende bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg
(1 september 2007 - 1 april 2009)



Bijlage 6

Samenstelling secretariaat (juni 2009)

Secretaris	dr. Kees Breed
Plaatsvervangend secretaris	mr. Gerber van Nijendaal
Adviseurs	drs. Pieter de Jong drs. Gerlant Kooistra drs. Michael Mekel drs. Paul de Goede Kirsten Veldhuijzen drs. Rien Fraanje
Communicatieadviseur	Henriëtte Loogman
Bedrijfsbureau	Mehtap Kahraman-Gullu Varida Rameswar Mary Polderman

Bijlage 7

Artikel 24 en 28 van de Kaderwet adviescolleges

Artikel 24

1. Onze Minister stelt de beide kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst in kennis van zijn standpunt over:
 - a. een door hem gevraagd en tijdig uitgebracht advies over een vast te stellen ministeriële regeling of over te voeren beleid;
 - b. een uit eigen beweging uitgebracht advies over hoofdlijnen van beleid.
2. Indien de vaststelling van het standpunt niet binnen de termijn, bedoeld in het eerste lid, plaatsvindt, stelt Onze Minister de beide kamers der Staten-Generaal hiervan gemotiveerd in kennis.

Artikel 28

1. Een adviescollege brengt jaarlijks voor 1 april verslag uit van zijn werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar.
2. Op verzoek van Onze Minister, maar ten minste elk vierde jaar, stelt het adviescollege een evaluatieverslag op waarin het aandacht besteedt aan zijn taakvervulling.
3. Het jaarverslag en het evaluatieverslag worden gezonden aan Onze Minister. Het evaluatieverslag wordt tevens gezonden aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en aan de beide kamers der Staten-Generaal.
4. Onze Minister stelt de beide kamers der Staten-Generaal in kennis van zijn standpunt over het evaluatieverslag. Artikel 24 is daarbij van overeenkomstige toepassing.

