

Raad voor het openbaar bestuur

Jaarverslag 1997

31 maart 1998

Inhoud

[Voorwoord](#)

[1. Het eerste jaar van een nieuwe Raad](#)

[2. Overzicht van de activiteiten in 1997](#)

- 2.1 In 1997 uitgebrachte adviezen
- 2.2 Adviezen waarvan de voorbereiding in 1997 werd gestart
- 2.3 Overige activiteiten
- 2.4 Externe contacten

[3. Mensen en middelen](#)

- 3.1 Samenstelling van de Raad
- 3.2 Het secretariaat van de Rob
- 3.3 Financieel verslag over 1997

[Bijlage](#)

Rede van de voorzitter tijdens de installatie op 12 maart 1997

Voorwoord

Dit is het eerste Jaarverslag van de Raad voor het openbaar bestuur. Op 12 maart 1997 werd de Raad officieel -efnstalleerd door de minister van Binnenlandse Zaken, tegelijkertijd met de Raad voor de financiële verhoudingen. Daarmee werd een constructie geïntroduceerd die ook in het licht van de Kaderwet als een unieke kan worden gekarakteriseerd. Twee adviesorganen met een onderscheiden taakstelling op een overlappend beleidsterrein. De samenhang tussen de advisering door die twee Raden moet worden bewerkstelligd door een gezamenlijk voorzitterschap van beide Raden en door een gezamenlijke huisvesting van beide secretariaten. In mijn installatierede sprak ik de verwachting uit dat de leden van de Raad door hun creatieve denkkracht de verantwoordelijken binnen het openbaar bestuur nieuwe impulsen kunnen bieden om te werken aan het vinden van handzame oplossingen voor vragen die zijn gerezen rond het functioneren van het openbaar bestuur. Daarmee is in dit eerste jaar, naar mijn oordeel, een begin gemaakt. Maar het is niet meer dan een begin. Er lag een ambitieus werkprogramma klaar voor het eerste jaar. Dat is iets te ambitieus gebleken. Een nieuwe Raad moet zich nog voegen, en dat kost enige tijd. In 1998 hoopt de Raad de opgelopen achterstand in te lopen. Met zijn werkzaamheden wil de Raad een bijdrage leveren aan het functioneren van een kwalitatief goed openbaar bestuur. Dat betekent, zoals ik dat formuleerde op 12 maart 1997, een bestuur dat integer is, communicatief, doorzichtig, dat overtuigingskracht heeft en een directe maatschappelijke betrokkenheid toont. Ik kan tot mijn genoegen constateren dat de adviezen die in 1997 zijn uitgebracht doortrokken zijn van de gedachte dat het openbaar bestuur aan deze kwaliteiten dient te voldoen. Ik spreek de wens en de verwachting uit dat dit ook het geval zal zijn met de adviezen die de Raad in 1998 zal uitbrengen.

's-Gravenhage, 31 maart 1998
J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter

1.

Het eerste jaar van een nieuwe Raad

Sinds 1 januari 1997 kent de Nederlandse overheid een stelsel van raden van advies voor regering en parlement dat sterk verschilt van het vroegere stelsel. Het aantal adviesraden (inclusief WRR) is teruggebracht tot twaalf, elk met een onderscheiden beleidssector als domein. De leden van deze raden zijn aen afgevaardigden van belangen- of doelorganisaties en ze maken er ook niet ambtshalve deel van uit. De raadsleden zijn benoemd om hun deskundigheid, verworven in een relevant (wetenschappelijk) werkerrein. De nieuw ingestelde raden hebben vooral tot taak bewindslieden, gevraagd en eventueel ongevraagd, van strategisch advies te dienen. De Raad voor het openbaar bestuur is een van de nieuwe raden. In de naamgeving van deze Raad is een duidelijke indicatie van zijn aandachtsveld te lezen. De Raad legt zich toe op aspecten van bestuur en bestuurlijke organisatie die niet beleidssector-specifiek zijn. Een sluitende opsomming van die aspecten geven, is niet mogelijk. Maar men kan bijvoorbeeld denken aan kwesties waarin het gaat om de verhouding tussen overheid en burger; over de verdeling van taken en bevoegdheden binnen de overheid; over het gebruik van allerlei sturingsinstrumenten door de overheid; personeelsbeleid of het waarborgen van democratische rechten, over de verhouding tussen rechterlijke macht, wetgevende macht en uitvoerende macht. Deze opsomming maakt duidelijk dat het aandachtsterrein van de Raad voor het openbaar bestuur die van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie het meest benadert.

Doorgaans worden in een jaarverslag de activiteiten van de organisatie gepresenteerd en vervolgens vergeleken met de resultaten in voorgaande jaren. Zo'n invulling kan dit verslag, als eersteling, natuurlijk niet krijgen. De Raad heeft er daarom voor gekozen het verslag van zijn activiteiten in 1997 mede te gebruiken voor een plaatsbepaling. De reeds uitgebrachte adviezen zullen als illustratie (en bewijs) fungeren van de taakopvatting die de Raad voor het openbaar bestuur heeft.

Aan de herziening van het adviesstelsel ging een uitgebreide discussie vooraf. In die discussie werden de meest uiteenlopende ideale karakteristieken voor adviesraden naar voren gebracht. Daarbij passeerden uiteenlopende taken, rollen en gedaanten voor zulke raden de revue. Zoals wel vaker in politieke discussies over complexe onderwerpen werd hierbij vaak gebruikgemaakt van gelijkenissen. In een aantal van de destijds geboden beelden kan de Raad zich herkennen. Het gaat dan om een adviesraad als 'ogen en oren' van de samenleving en als 'geheugen' en als 'geweten' voor het bestuur. Daarmee is niet gezegd dat de Raad de enige instantie is die deze functies kan uitoefenen; ook andere instanties vervullen een of meer van de rollen die door deze begrippen worden uitgebeeld. Hij is er echter van overtuigd dat hij, onder meer door zijn samenstelling en onafhankelijkheid, naast die andere

instanties, een nuttige functie vervult. Als we de verschillende beelden eens nalopen zal duidelijk worden hoe de Raad zijn rol wenst in te vullen.

De Raad als *oog en oor* van de samenleving. Zoals opgemerkt, garandeert de samenstelling van de Raad een brede expertise. De leden zijn benoemd op grond van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Die achtergrond brengt ook met zich dat de leden beschikken over een uitgebreid netwerk. De samenstelling van de Raad voorkomt dat het blikveld vemauid wordt door eenzijdige probleemdefinities of dat deze wordt gekleurd door sectorale belangen. De Raad mag daardoor in staat worden geacht de thematiek van adviesaanvragen vanuit vele invalshoeken te bezien en in zijn adviezen eventueel tot nog toe ongehoorde stemmen aan het

woord te laten. Verder kan de Raad, al is dat niet zijn eerste taak, ook via ongevraagd advies de aandacht van regering en parlement vestigen op ontwikkelingen waarvan hij meent dat er niet aan voorbij gegaan mag worden. In dit verband is te wijzen op een advies-in-voorbereiding. Het gaat om een advies over vreemdelingen in Nederland die niet (langer) mogen blijven, maar dat toch doen. De Raad zal in dat advies wijzen op het belang dat het bestuur zijn ogen niet sluit voor de realiteit van de aanwezigheid van een groep illegalen die steeds verder dreigt te marginaliseren.

De Raad als *geheugen* voor het bestuur. De Raad is natuurlijk geen databank, Een archief en Een vraagbaak; de rol van geheugen is hier anders bedoeld, namelijk als vermogen gebeurtenissen in een breder historisch kader te plaatsen. De Raad heeft als tank het .even van strategische adviezen. Het .even van zulke adviezen impliceert vooruit zien, maar het betekent ook dat langer lopende veranderingen en bestendigheden in het oog gehouden worden. Vooral ook dat laatste is van belang. In een tijd waarin uitdrukkingen als 'verandering', 'dynamiek', 'modernisering' en 'Nederland klaar maken voor het volgende millennium' het debat bepalen, is het meer dan ooit nodig voorstellen tot ingrijpende wijzigingen kritisch te bezien. De Raad erkent dat de Nederlandse samenleving verandert. Traditionele rolpatronen en verhoudingen tussen burgers verdwijnen; Nederland raakt in toenemende mate vervlochten met andere delen van de wereld door immigratie en mondialisering van de economie, door uitbouw van samenwerkingsverbanden als de Europese Unie. De informatisering met haar zegeningen en gevaren gaat alsmaar voort. Voor al deze ontwikkelingen en nog vele anderen mogen we en kunnen we de ogen niet sluiten. We moeten er echter ook voor oppassen bij de signalering van nieuwe problemen zonder meer te constateren dat een 'vernieuwde overheid' nodig is. Wanneer wordt gepleit voor een vernieuwd bestuursinstrumentarium, voor nieuwe relaties tussen overheden en private partijen, voor een vernieuwing in het handhavingsbeleid, voor het introduceren van marktwerking in klassieke overheidstaken, wil de Raad hierin meedenken, maar ook enige afstand houden van de bijna autonome wil tot verandering. Vaak blijkt de wereld van vandaag, als we beter kijken, helemaal niet zo radicaal anders dan die van gisteren.

In die zin wil de Raad een stem zijn vanuit de samenleving die de overheid oproept tot nuchterheid en bescheidenheid. Hetgeen overigens niet betekent dat de Raad passiviteit bepleit bij het openbaar bestuur.

Twee adviezen van de Raad uit 1997 kunnen deze oproep, om de blik niet alleen naar voren te richten, illustreren. Het advies *Verscheidenheid in vervlechting* geeft antwoord op de vraag: in welke gevallen zijn, bij bestuurlijke decentralisatie, klassieke sturingsinstrumenten het best aan te wenden en wanneer moderne? De Raad laat in zijn advies zien dat het misleidend is sturingsinstrumenten te onderscheiden in 'klassiek' en 'modern'. Zo'n onderscheid geeft de indruk dat bepaalde instrumenten niet meer van deze tijd zouden zijn en andere pas sinds kort in gebruik en eigentijdser. Die indruk strookt niet met de werkelijkheid. De formeel onderscheiden sturingsinstrumenten blijken in de praktijk steeds in combinatie voor te komen. In zijn algemeenheid pleit de Raad er in het onderhavige advies voor, bij de voorbereiding van bestuurlijke decentralisatie, zich niet te snel te concentreren op de instrumenten. Hij adviseert daarentegen, al in een vroeg stadium, overleg te voeren met alle betrokken partijen en bovendien de thematiek, die aan de orde is, te bezien in relatie tot andere onderwerpen. De keuze van sturingsinstrumenten kan dan pas zinvol worden gemaakt.

Een ander advies waarin opgeroepen wordt zorgvuldig te zijn met vernieuwing is *Op de grens van monisme en dualisme*. Aan dit advies lag, net als aan het net genoemde, een adviesvraag

van de minister van Binnenlandse Zaken ten grondslag. In de vraag klonk bezorgdheid door om het politieke functioneren van de besturen van provincies en gemeenten: vereist de huidige samenleving geen nieuwe bestuursstructuur met een meer dualistisch karakter in plaats van het huidig monistische? De Raad probeert in zijn antwoord allereerst te komen tot een begripsverheldering.

Aan de begrippen *monisme* en *dualisme* worden in de praktijk uiteenlopende betekenissen gegeven. Dat komt de oordeelsvorming niet ten goede. Verder benadrukt hij dat de verschillende vernieuwingsvoorstellen die worden gelanceerd in hun onderlinge samenhang bekeken moeten worden. De Raad concludeert dat de bestuursstructuur die nu al zo'n honderdvijftig jaar bestaat, geen strikt monisme impliceert, maar ruimte laat voor dualistische elementen. Een raadslid dat na zijn verkiezing tot wethouder bedankt voor het raadslidmaatschap is naar het oordeel van de Raad een dualistisch accent dat binnen het monistische stelsel nog tot de mogelijkheden behoort. Verdergaande stappen doen het stelsel kantelen naar een dualistisch model. Dan moet het hele decentraal bestuurlijk bestel, ten principale, worden gezien en herzien. Het introduceren van losse dualistische elementen in en overwegend monistisch geheel leidt tot een verstoring van het huidige evenwicht in het stelsel en wordt door de Raad daarom ook niet aanbevolen.

Het derde beeld waarin de Raad zich kan herkennen, is dat van *geiveten* voor het openbaar bestuur. Daarmee bedoelt hij niet dat hij zichzelf beschouwt als morele autoriteit of toetsingsinstantie. Hij ziet het echter wel als zijn taak in zijn adviezen steeds de doelmatigheid, de doeltreffendheid van beleid en de beginselen van de democratische rechtsstaat als uitgangspunt te nemen. De Raad is daarbij geen verlengstuk van een departement dat de vragen en de problemen van die organisatie moet oplossen. Hij laat zich bij het uitbrengen van zijn adviezen in het bijzonder leiden door de gedachte dat een overheid in een moderne democratische rechtsstaat een dienende overheid behoort te zijn die zichzelf ook bindt aan rechtsbeginselen. Bij de oplossingsrichtingen die de Raad zal wijzen zal de positie van de burger en zijn betrokkenheid bij het bestuur daarom centraal staan. De overheid heeft ervoor te zorgen dat de basisvoorzieningen die nodig zijn voor het voortbestaan van de samenleving goed functioneren, dat ideeën, wensen en belangen van burgers naar voren worden gehonoreerd en dat minderheden de ruimte houden die hun constitutioneel toekomt. Op deze wijze kunnen de voorwaarden worden gecreeerd burgers bij het bestuur betrokken te houden. Zo is dit ook geformuleerd in de omschrijving van de werkwijze van de Raad, zoals die staat afgedrukt op de binnenzijde van de omslagen van de adviezen en andere publicaties van de Raad.

Vanuit dit kritische perspectief plaatst de Raad kanttekeningen bij bestuurlijke credo's en automatismen. Die inzet is terug te vinden in de al eerder genoemde adviezen van de Raad. Zo wordt in *Op de grens van monisme en dualisme* geadviseerd het oplossen van maatschappelijke vraagstukken in het vernieuwingsdebat richtinggevend te laten zijn en zich niet te fixeren op veranderingen in de bestuursstructuur zelf. Een ander voorbeeld biedt het advies *Integriteit: een zaak van overheid en bedrijfsleven*. De minister van Binnenlandse Zaken vroeg om een reactie op het wetsontwerp 'Bevordering van Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur'. Een van de centrale elementen van dat wetsvoorstel is de instelling van een Bureau Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur. De Raad meent dat aan een dergelijk bureau weinig behoefte is. Voor een probleem in het openbaar bestuur wordt als oplossing gekozen meer openbaar bestuur, in de vorm van nieuwe regelgeving en van een nieuwe institutie. Dat is een uitdrukking van al te dogmatisch bestuurlijk denken. De Raad

adviseert de oplossing voor bedreigingen van de integriteit van het openbaar bestuur primair te zoeken in openbaarheid en transparantie van bestuur.

Met deze drie adviezen heeft de Raad duidelijk aangegeven welke waarden hij in het functioneren van het openbaar bestuur van belang acht. Het bestuur dient inzichtelijk te zijn. Het dient responsief te zijn en integer. Bij alle vragen die de Raad zal behandelen zullen dit belangrijke ijkpunten zijn. Vanuit deze waarden zullen bestaande bestuurlijke culturen en structuren kritisch worden gezien, maar zullen ook vernieuwingsvoorstellen worden beoordeeld. Vanuit deze grondhouding zal de Raad proberen inhoud te geven aan zijn onafhankelijkheid.

[Inhoud2.](#)

Overzicht van de activiteiten in 1997

2.1

In 1997 uitgebrachte adviezen

De Raad voor het openbaar bestuur bracht in 1997 drie adviezen uit:

Integriteit: een zaak van overheid en bedrijfsleven

(aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken in oktober 1997);

Verscheidenheid en vervlechting. Bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie (aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken in oktober 1997); *Op de grens van monisme en dualisme* (aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken in november 1997).

De presentatie van dit laatste advies vond plaats tijdens een persconferentie in het Haagse internationale perscentrum Nieuwspoord. Verder participeerde de Raad in de voorbereiding van een advies dat in mei 1997 door de Algemene Energieraad werd aangeboden aan de minister van Economische Zaken: het advies *Nutskarakter elektriciteitssector en privatisering*. De Raad heeft met name aandacht gevraagd voor de nutsfunctie van de elektriciteitssector, voor het belang van een adequaat toezicht in een geprivatiseerde situatie en voor een mogelijke ongewenste inbreuk op de autonomie van lagere overheden bij een wettelijk verbod op eigendomsoverdracht van nutsbedrijven.

2.2

Adviezen waarvan de voorbereiding in 1997 werd gestart

In het Werkprogramma 1997 zijn ook adviesthema's opgenomen waarvan de voorbereiding startte in het verslagjaar, terwijl het advies in 1998 aangeboden zal worden.

Invloed van de Europese Unie

Na een vooronderzoek van de Raad heeft de minister van Binnenlandse Zaken aan de Raad een tweeledige vraag voorgelegd omtrent de consequenties van de Europese integratie voor de nationale beleidsruimte: Op welke terreinen zal die integratie leiden tot een vermindering van nationale beleidsruimte en welke consequenties zou deze vermindering moeten hebben voor het openbaar bestuur in Nederland? Inmiddels is een preadvies ingewonnen van L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven omtrent de juridische consequenties van de Europese integratie.

Invloed toenemend belang informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Na een vooronderzoek van de Raad omtrent de mogelijkheden van het gebruik van ICT door het openbaar bestuur en de consequenties daarvan vroeg de minister van Binnenlandse Zaken een advies uit te brengen over de manieren waarop ICT kan zorgen voor een verbetering van dienstverlening aan de burger en over kansen en bedreigingen die de nieuwe media bieden voor de representatieve democratie. In een preadvies heeft dr. A. Zuurmond inmiddels een beschrijving gegeven van een aantal geslaagde projecten van verbeterde dienstverlening in binnen en buitenland. Het advies over ICT en dienstverlening zal in het vroege voorjaar van 1998 verschijnen. De vraag naar de betekenis van ICT voor de representatieve democratie zal lopende dat jaar separaat aandacht krijgen.

Verandering in de relatie politielbestuur

Voor dit thema is een vooronderzoek verricht door dr. O.J.D.M.L. Jansen, waarin een overzicht is gemaakt van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingmethoden. De adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken was op het moment van afsluiten van het verslagjaar nog niet ontvangen.

Draagvlak politieke partijenkwaliteit politieke ambtsdragers

Verwijzend naar een fenomeen als het dalende ledental van politieke partijen heeft de minister van Binnenlandse Zaken advies gevraagd over de toekomst van politieke partijen, als intermediair tussen burger en bestuur, naar de mogelijkheid en wenselijkheid de aantrekkelijkheid van deelname aan de activiteiten van politieke partijen te vergroten, naar de mogelijkheid andere rekruteringskanalen te benutten voor het verkrijgen van ambtsdragers en naar de mogelijkheden en wenselijkheden van een andere manier van werken van vertegenwoordigende organen. Deze adviesthema's zijn opnieuw opgenomen in het werkprogramma van 1998. Daarnaast is in het verslagjaar ook begonnen met de voorbereiding van adviezen die pas aangekondigd zijn in het werkprogramma van 1998.

Uitzettingsbeleid inzake uitgeprocedeerde asielzoekers

De Raad zal een ongevraagd advies uitbrengen omtrent het beleid ten aanzien van mensen die niet (langer) in Nederland mogen zijn, maar toch blijven. In 1997 kwam een aantal gevallen in het nieuws waarbij gemeentelijke bestuurders en particuliere organisaties bezwaar maakten tegen uitzetting van bepaalde personen of groepen. In dit advies vraagt de Raad of het hierbij om incidenten ging of dat achter de gebeurtenissen structurele vragen schuilgaan.

Toezicht

De Raad is begonnen met een vooronderzoek naar het toezicht op bestuursorganen en op semi-publieke organen. Centraal staat de vraag welke toezichtsinstrumenten in bepaalde gevallen het meest aanbevelenswaardig zijn.

2.3

Overige activiteiten

Op 4 september 1997 organiseerde de Raad een studiemiddag omtrent 'sturingsinstrumenten en hun context'. Drie inleiders zetten hun visie op de thematiek uiteen:

- drs. F.A.M. Kerckhaert, directeur van de Vereniging Nederlandse Gemeenten;
- drs. J.K.T. Postma, secretaris-generaal van het ministerie van Financien;
- prof.mr.dr. E.F. ten Heuvelhof, hoogleraar Beleidskunde aan de TU Delft.

De inleidingen en een weergave van de plenaire discussie werden gebundeld in een publicatie van de Rob. De resultaten van deze studiemiddag hebben een bijdrage kunnen leveren voor het advies *Verscheidenheid in vervlechting*.

2.4

Externe contacten

De Raad bracht oriënterende bezoeken aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (17 april), aan de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken (24 september) en aan het Interprovinciaal Overleg (20 oktober). De Raad voor het openbaar bestuur werkt, in een aantal zaken, samen met, of stemt in elk geval zijn werkzaamheden of met, de Raad voor de financiële verhoudingen. Hoewel beide Raden vanuit eigen expertise en perspectief werken, delen ze de bestuurlijke verhoudingen als aandachtsterrein. De link tussen beide raden komt tot uitdrukking in het voorzitterschap van mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout van beide raden en werd onderstreept met de gezamenlijke installatie van beide raden op 12 maart 1997. Bij die installatie waren de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en de minister van financiën aanwezig. De voorzitter van de beide Raden vroeg, in haar installatierede, aandacht voor een aantal ontwikkelingen op het terrein van het openbaar bestuur en wees op de onderlinge vervlechting van bestuurlijke en financiële vraagstukken. Haar rede is als bijlage bij dit jaarverslag gevoegd. De secretariaten van de twee raden zijn gezamenlijk gehuisvest, wat een regelmatig werkoverleg, de coördinatie van gezamenlijke activiteiten en de samenwerking in administratieve ondersteuning vergemakkelijkt. Met de Raad voor de financiële verhoudingen is in het verslaajaar contact geweest over de voorbereiding van het advies *Verscheidenheid in vervlechting*. De hiervoor reeds genoemde studiemiddag was daarvan een belangrijk resultaat. De voorzitter en de secretaris pleegden overleg met hun ambtsgenoten van de andere adviesraden tijdens een door de WRR belegde bijeenkomst. Daar werden de eerste ervaringen met het nieuwe adviesstelsel uitgewisseld. Daarnaast vindt, op regelmatige basis, informeel overleg plaats tussen de secretarissen van de verschillende adviesraden over het functioneren van de diverse raden en over de contacten die de raden hebben met de hen regarderende departementen.

Ook de Rob onderhoudt uiteraard regelmatig contacten met het ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarbij bleek dat ook op het departement nog ervaring moet worden opgedaan met het nieuwe adviesstelsel en met de bijzondere situatie, ook in het licht van de Kaderwet, van sterk verwante raden. Zo kwamen de werkprogramma's van beide Raden gescheiden tot stand. Inmiddels wordt gewerkt aan een regeling om die totstandkoming beter te coördineren. Ook zijn duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop de voorbereiding van een werkprogramma inhoudelijk totstand moet komen. Verder zijn procedures afgesproken over het hele traject van adviesaanvragen, adviseren en kabinetsreactie. Zo bleek binnen veel beleidsafdelingen niet duidelijk te zijn dat er na het opnemen van een onderwerp in het werkprogramma ook no- een formele adviesaanvraag bij de Raad moet worden ingediend.

Een ander knelpunt dat in de praktijk bleek was de datum 1 september, waarop volgens de Kaderwet adviescolleges het conceptwerkprogramma bij de minister moet zijn ingediend. De tijd tot Prinsjesdag voor een departementaal oordeel over dit concept, voor een behandeling in de ministerraad, waarbij de afstemming plaatsvindt met de werkprogramma's van de andere adviesraden is erg kort. Bovendien vindt de afronding van het concept midden in de vakantieperiode plaats. Naar het oordeel van de Raad zijn dit aandachtspunten bij een komende evaluatie van de Kaderwet adviescolleges.

3.

Mensen en middelen

3.1

Samenstelling van de Raad

De Raad telt tien leden, die allen aan het begin van het verslagjaar voor een periode van vier jaar werden benoemd. De leden (benoemd op persoonlijke titel) zijn:

mevrouw ir. I.M. Leemhuis-Stout (voorzitter);
commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland;

de heer prof.dr. H.G. Sol (vice-voorzitter)
hoogleraar systeemkunde aan de Technische Universiteit Delft;

de heer prof.dr. H.B. Entzinger
hoogleraar algemene sociale wetenschappen aan de Universiteit Utrecht;

mevrouw drs. A.C. van Es;

mevrouw mr. W.L. Gillis-Burleson
directeur Legato opleidingen;

de heer prof.dr. R.E. van der Heijden
hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;

de heer ing. E.M. Mastenbroek
oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;

mevrouw G.W. van Montfrans-Hartman
associee BCG;

de heer prof.dr. C.D. van der Vijver
directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie;

mevrouw prof.dr. I.C. van der Vlies
hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

3.2

Het secretariaat van de Rob

Het secretariaat is pas in de loop van het jaar op volle sterkte gekomen.

Aan het begin van het verslagjaar waren op het secretariaat werkzaam:

- de heer drs. M.P.H. van Haefen (secretaris);
- de heer drs. J.H. Mensen (adviesmedewerker);
- mevrouw M.J. Willemse (administratieve ondersteuning)

Op 1 maart 1997 trad mevrouw drs. C.I. Sarink als adjunct-secretaris in dienst. Mevrouw Sarink heeft deze functie op interim-basis vervuld tot 1 september van dat jaar. Op 15 april 1997 trad de heer drs. H.S. Halbersma als adviesmedewerker in dienst. Per 1 december 1997 werd een nieuwe adjunct-secretaris benoemd in de persoon van mevrouw dr. M.L. van Muijen. Naast deze medewerkers in vaste dienst heeft het secretariaat vanaf 1 oktober 1997 de

beschikking over een tweetal adviesmedewerkers in tijdelijke dienst, waarmee de onderbezetting in de eerste helft van het jaar enigszins kon worden gecompenseerd. Dit zijn de heer dr. B. Tholen en de heer drs. M. de Mooy.

De medewerkers van het secretariaat zijn arbeidsrechtelijk werknemers van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dat betekent dat op hen het personeelsbeleid van dit ministerie van toepassing is. Daarnaast wordt geprobeerd het personeel van het secretariaat breed inzetbaar te laten zijn. Dat past ook bij de filosofie van het nieuwe adviesstelsel dat geen permanente onderraden met eigen specialismen toestaat. Omdat de Raad uit universitatisten moet bestaan is het van belang dat het personeel ook zo breed mogelijk inzetbaar is. Met een zo kleine bezetting (5 FTE's) kan dit ook bijna niet anders. Omdat de medewerkers formeel in dienst zijn van het ministerie (maar inhoudelijk verantwoording schuldig zijn aan de Raad), kunnen medewerkers van het secretariaat ook worden ingeschakeld bij werkzaamheden ten behoeve van het departement. In het kader van het project BiZa 21 was de secretaris projectleider van een strategiegroep die zich bezig hield met vragen rond integratie en migratie. Dit project is in december afgerond met de presentatie van het rapport: 'Richting aangeven en invoegen'. Daarnaast rondde de secretaris in het begin van dit verslaajaar de Leergang Bestuurlijk Management van het ROI af. Gestimuleerd wordt dat de secretariaatsmedewerkers zo veel mogelijk naar buiten treden door het bezoeken van relevante studiedagen en symposia. Ook wordt door de medewerkers van het secretariaat veel tijd gestoken in het spreken met praktijkdeskundigen.

3.3

Financieel verslag over 1997

	Uitgaven	Begroting
111 Salaris	416.468,-	550.000,-
118 Opleiding/cursus	1.792,-	30.000,-
155 Reiskosten	5.418,-	15.000,-
158 Vacatiegelden	149.816,-	170.000,-
167 Forensenkosten	2.279,-	2.000,-
203 Drukwerk	21.338,-	30.000,-
228 Externe deskundigheid	89.039,-	165.000,-
325 Externe accommodatie	1.451,-	5.000,-
328 Wervings-/selectiekosten	9.048,-	10.000,-
335 Aankoop boeken/abonn.	7.426,-	15.000,-
354 Aankoop materialen	8.656,-	8.000,-
227 Restauratieve voorz.	497,- *)	5.000,- *)
372 Personeelskosten	1.873,- *)	0,- *)
373 Representatiekosten	2.789,- *)	5.000,- *)
	5.159,-	10.000,-
	717.890,-	1.010.000,-

De onderbesteding bij de kosten voor personeel en externe deskundigheid is veroorzaakt door een normale aanloopperiode bij het starten van een nieuwe Raad.

Bijlage

Rede van de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur tijdens de installatie bijeenkomst op 12 maart 1997 in 'De Haagse Lobby' te Den Haag.

"Probleemoplossend vermogen openbaar bestuur moet meer ruimte krijgen"

Wij ondergaan deze ochtend toch een redelijk unieke gebeurtenis:

de installatie van twee wettelijke adviesorganen van regering en Staten Generaal. Twee ministers die aanwezig zijn om de beide raden een goede start toe te wensen, en een voorzitter die geacht wordt de samenhang van en de afstemming tussen beide raden te bewaken. Maar wel twee aparte raden met elk hun eigen taakstelling en twee secretariaten die samenwonen. Volgens de filosofie van het nieuwe adviesstelsel toch wel twee raden die in zonde leven, omdat er eigenlijk maar een raad per beleidscluster zou molten zijn. Maar de situatie op het gebied van het binnenlands bestuur vraagt om zijn eigen oplossing. De gekozen oplossing is uniek. Maar het zal wel een lastige opgave zijn. Het zal een relatief grote inzet en creativiteit vragen van alle betrokkenen. De personele samenstelling van de beide raden geeft goede hoop dat die inzet en creativiteit er zullen zijn.

De samenhang van en afstemming tussen beide raden vloeien ook voort uit de wettelijke taakomschrijving van beide. Voor de Rob geldt dat hij de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal gevraagd en indien gewenst ongevraagd moet adviseren over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur met het oog op het vergroten van zijn doeltreffend- en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Voor de Rfv geldt een adviestaak met betrekking tot de financiële verhouding tussen het Rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen, met betrekking tot de invoering van wetgeving.

Andere invalshoek

Dit lijken geheel eigen taakstellingen, maar tussen openbaar bestuur en financiële verhoudingen bestaat een innige, wederzijdse relatie. Zonder een bestuurlijke organisatie, waarin de taken over meer overheidslichamen zijn verdeeld, is er ook geen financiële verhouding. En zonder een financiële verhouding is het niet mogelijk een over meerdere bestuurslagen verdeeld openbaar bestuur te laten functioneren. De inrichting van het openbaar bestuur en de inrichting van de financiële verhouding zijn beide middel om eenzelfde doel te bereiken, namelijk een efficiënt en effectief handelende overheid, die dienstbaar is aan de burger en die zich door die burger wil laten narekenen. Het is daarom goed dat de advisering over die beide middelen gecoördineerd gaat plaatsvinden. In de kern beschouwd zullen in de advisering van beide raden dezelfde vraagstukken aan de orde komen, maar met een andere invalshoek.

Ik zou dat willen illustreren aan de hand van enkele voorbeelden. Eind februari 1998 publiceerde het CBS nieuwe cijfers met verwachtingen omtrent de ontwikkeling van het aantal allochtonen in ons land. De situatie ten aanzien van veel allochtonen is thans zo dat men zich niet of onvoldoende herkent in het openbaar bestuur. Andersom blijkt het openbaar bestuur er veel moeite mee te hebben deze burgers te bereiken. Datzelfde geldt overigens ook voor grote groepen min of meer kansarme autochtone bevolkingsgroepen. De doeltreffendheid van het beleid, een nadrukkelijk aandachtspunt in de taakopdracht aan de Rob, komt uiteraard in gevaar als een -root deel van de bevolking niet meer door het openbaar bestuur is te bereiken.

De immigratie en de individualisering van de publieke moraal hebben geleid tot een meer pluriforme samenleving. In een dergelijke samenleving is een onverkorte toepassing van het gelijkheidsbeginsel een -root goed. Alle burgers hebben van de zijde van de overheid evenveel recht op eenzelfde objectieve behandeling. In de financiële verhouding speelt eenzelfde behandeling een belangrijke rol. Het in ons land nagestreefde derde aspiratieniveau is niets anders dan een financiële vertaling van die algemene notie van gelijke behandeling. De adviezen van Rfv zullen dan ook in belangrijke mate gaan over de vraag over hoeveel geld afzonderlijke gemeenten en provincies moeten kunnen beschikken om de burgers een gelijkwaardig pakket van overheidsvoorzieningen te kunnen aanbieden. Dat gelijkheidsbeginsel is een van de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat waarvan sprake is in de taakomschrijving van de Rob.

Behoeftte aan maatwerk

Er heeft zich in de afgelopen decennia een sterke objectivering van het recht voorgedaan. Het bestuur is huiverig voor precedentwerking en is daarom terughoudend met beleidsmaatregelen die in een concrete situatie zeer passend zouden zijn. Standaardisering van procedures heeft tot bureaucratisering geleid. Doordat de samenleving zo pluriform is, doen zich vele situaties voor waarin de vraag rijst ten aanzien van welk aspect in die situatie het gelijkheidsbeginsel dient te worden toegepast. Er zal daarom meer behoefte gaan ontstaan aan flexibiliteit, differentiatie en maatwerk. Ook de culturele verscheidenheid vraagt vaak om een oplossing op maat. De spanning tussen de behoefte aan objectieve regels en standaardprocedures enerzijds en de behoefte aan maatwerk anderzijds komt ook in de financiële verhouding voor. Ik wijs op de objectiviteit van de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering enerzijds en het bestaan van artikel 12 anderzijds. Daarom geeft hantering van het gelijkheidsbeginsel niet altijd het antwoord dat is toe te passen en dat voor de burger ook bevredigend is. Strakke hantering van bureaucratische repels leidt tot een overheid die niet altijd herkenbaar en betrokken lijkt. Juist in het geval van bevolkingsgroepen die toch al moeilijk kunnen worden bereikt door diezelfde overheid kan een dergelijke benadering funest zijn voor hun betrokkenheid bij de publieke zaak. Een van de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat is ook dat de overheid dienend moet zijn voor de burger. En als door het strak hanteren van formele becyinselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid de beleidsuitkomst inhoudelijk gezien verre van optimaal is, zal gezocht moeten worden naar andere onderlinge verhoudingen tussen die uitgangspunten van de democratisch rechtsstaat. Een van de klemmende vragen die zich voordoen is daarom hoe het openbaar bestuur, dat open en communicatief moet zijn, op een efficiënte en overtuigende wijze die keuze maakt die in een gegeven situatie de beste is. Dat moet dan wel een keuze zijn die zowel inhoudelijk als procedureel verantwoord is, maar de beleidsruimte moet niet al bij voorbaat geheel zijn ingeperkt door formele juridische beginselen waardoor het maken van bestuurlijke keuzes nauwelijks nog mogelijk is.

Naast de keuze tussen objectiviteit en maatwerk speelt ook bij de specifieke uitkeringen deze zelfde vraag van beleids- en bestedingsvrijheid een belangrijke rol. In het bijzonder bij deze uitkeringen is de vraag aan de orde hoe de publieke verantwoording van de besteding van de middelen moet worden vormgegeven. Ondanks steeds verdergaande standaardisering van procedures en objectivering van normen zal de behoefte aan bestuurlijke maatregelen die zijn toegesneden op een specifieke situatie meer en meer gaan toenemen. Aan die behoefte kan ook worden tegemoetgekomen door meer ruimte te scheppen voor vormen van zelfsturing en door ruimte te claimen voor overleg met betrokkenen. Door consensusvorming in een

interactief proces van beleidsvorming kan ook de noodzaak tot strakke handhaving achterwege blijven.

Ruimte creëren

Mondige burgers verwachten een overheid die meedenkt en oplossingsgericht is. Dat is geen onredelijke eis. Maar vaak is het zo dat de bekende structuren een oplossingsgerichte benadering in de weg staan. Veelal verliezen we ons vervolgens in de zoveelste structuurdiscussie die dan weer op niets uitloopt. Daarom valt te verwachten dat er een toenemende neiging zal ontstaan de structuur van het openbaar bestuur ondergeschikt te maken aan het probleemoplossend vermogen van datzelfde bestuur. Daarvoor zal ruimte moeten worden gecreeerd. Een toenemende diversiteit zou afbreuk kunnen doen aan de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur. Is dat aanvaardbaar en, zo ja, tot hoever? Zo nee, welke wijze kan aan de behoefte aan diversiteit dan worden vorm-gegeven? De hoofdstructuur van ons bestuurlijk bestel zal Loch al meer in discussie komen wanneer we ons realiseren dat het belang van het territoire als aangrijpingspunt voor regelgeving en beleid als gevolg van de toenemende betekenis van informatie- en communicatietechnologie zal gaan afnemen. Deze ontwikkeling stelt ook de vormgeving van de financiële verhoudingen voor nieuwe vragen.

Wij zien dus dat vragen over het functioneren van het openbaar bestuur en over de financiële verhoudingen in de kern tot dezelfde wezenlijke vraag zijn te herleiden, namelijk: Hoe verhouden rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zich tot de noodzaak van een bestuur dat in een pluriforme samenleving slagvaardig opereert? De raden verschillen in onderwerp - bestuur of financiën -, in reikwijdte van advisering - korte termijn -, in aard van advisering - strategisch of meer gericht op wetgeving en uitvoering. Maar uiteindelijk is er meer wat bindt dan wat scheidt. Het is mijn taak in samenwerking met de beide secretariaten dat bindende element vorm te -even. Belangrijk is in dit verband de gezamenlijke huisvesting van beide secretariaten. Dat moet meer worden dan het delen van de koffiepot en de koelkast. Gedacht wordt op dit moment aan het beleggen van themabijeenkomsten over onderwerpen die liggen op het raakvlak van beide raden en aan het beleggen van symposia die voor alle raadsleden van belang worden geacht. Over elkaars schutting heen kijken is in dit verband een zeer te waarderen activiteit.

Bijtijdse vraagstelling

Er zal een spanning blijven bestaan tussen de status van een onafhankelijk adviesorgaan en het door het kabinet gewenste primaat van de politiek. De onderwerpen voor adviesaanvragen zullen primair door het departement worden aangedragen. Duidelijk gespecificeerd en bijtijds. Het kan niet zo zijn dat een ruime strategische vraagstelling wordt geformuleerd en dat verwacht wordt dat die vraag op een zodanig tijdstip wordt beantwoord dat dit antwoord in actuele politieke discussie nog kan worden meegenomen. Dan wordt het antwoord minder strategisch van karakter, of het speelt geen rol bij een actuele politieke discussie. De onafhankelijkheid van de adviseurs zal zich ook daarin uiten dat zij behoefte zullen hebben aan het uitbrengen van ongevraagde adviezen. Dergelijke adviezen hebben vaak een meer innovatief karakter, en zullen daarom meer bijdragen aan het demonstreren van de meerwaarde van het onafhankelijk adviesorgaan. Gelukkig is er die ruimte ook in het nieuwe adviesstelsel.

Het primaat van de politiek wordt vorm gegeven door het onderscheid van advies en overleg. Adviesraden moeten deskundigenraden zijn en geen verkapte belangenbehartiging van

betrokken organisaties. In dit verband is deze locatie vanmorgen uiterst pikant: De Haagse lobby. Want als de nieuwe adviesorganen iets niet mogen zijn, dan is het wel een lobbyclub. Verder wordt de primaatsgedachte vorm gegeven door als hoofdregel te hanteren dat het initiatief voor de vraagstelling bij de politiek ligt. Toch is hiermee op zichzelf beschouwd nog geen garantie afgegeven dat het primaat van de politiek ook daadwerkelijk wordt ingevuld en gehanteerd. Veel van de oude adviesorganen werden gebruikt als schuilkeldeur voor de politiek. Maar dat is met deskundigenadviesraden net zo goed mogelijk als met adviesraden met een gemengde samenstelling. Uiteindelijk zal in het politieke circuit toch een keuze gedaan moeten worden. In dit verband is de bepaling van artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges, waarin wordt bepaald dat binnen drie maanden de minister zijn standpunt over een tijdig uitgebracht advies moet kenbaar maken aan de Staten-Generaal, een aanwinst. In ieder geval zullen beide raden een denktankfunctie hebben. In dat opzicht is de gekozen locatie voor vandaag nu ook weer niet zo gek: De hoogste etage van de bibliotheek. Als er een plek is die model staat voor bezinning en contemplatie, afgezien van een klooster, dan is het wel een bibliotheek.

Democratische rechtsstaat

Ik rond af. Beide raden zullen zich op de eerste plaats gaan bezighouden met vraagstukken rond een verbetering van wederzijdse betrokkenheid van burger en bestuur. Terecht dat strategische vragen betreffende het kiesrecht ook bij de Rob zijn ondergebracht. In de tweede plaats met vragen over de wijze waarop de behoefte aan flexibiliteit kan worden vormgegeven en naar de mogelijkheid, in een meer pluriforme samenleving, oplossingen op maat te bieden. In de derde plaats met de vraag hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot de hoofdstructuur van ons bestuurlijk bestel en de tot nu toe uniforme taaktoedeling, aan de verschillende bestuurslagen. In de vierde plaats, en dat staat ook in de wet, moet er bijzondere aandacht zijn voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Allerlei modeme vormen van bestuur, als het bieden van maatwerk, zelfsturing en interactieve beleidsprocessen, kunnen gemakkelijk in strijd komen met de beginselen van de democratische rechtsstaat. Het gelijkheidsbeginsel werd al even genoemd, maar het geldt ook voor beginselen als openbaarheid van bestuur en een publieke verantwoording van de besteding van publieke middelen. Al deze zaken bepalen met elkaar ook de kwaliteit van het bestuur. Die vraag zal in het werken van de raden steeds centraal staan. Hopelijk blijven we bewaard voor het misverstand dat groter altijd kwalitatief beter is. Kwalitatief goed bestuur is integer, communicatief, doorzichtig, heeft overtuigingskracht en is direct maatschappelijk betrokken. Intern zal verder worden nagedacht over de manier waarop met deze vragen zal worden omgegaan en hoe de raden zelf een bijdrage kunnen leveren aan hun eigen agendavorming. Er staan achttien enthousiaste mensen klaar om zich te bezinnen op vragen die het functioneren van het openbaar bestuur en de financiële verhoudingen op dit moment raken. Zij zullen niet op al die vragen het ultieme antwoord kunnen bieden, hoe deskundig zij met elkaar ook zijn. Maar ongetwijfeld zullen zij wel in staat zijn de discussie verder te helpen en door hun creatieve denkkraft de verantwoordelijken binnen het openbaar bestuur nieuwe impulsen kunnen bieden te werken aan het vinden van handzame oplossingen voor de vragen die zijn gerezen rond het functioneren van het openbaar bestuur en de financiële verhoudingen.