

# Jaarverslag 2005

Rob

juni 2006



## Inhoud

<b>Voorwoord</b>	5
<b>1. Visie en werkwijze</b>	7
<b>2. Adviezen en publicaties</b>	9
2.1 Adviezen	9
2.2 Werkprogramma 2005	9
2.2.1 Advies 'Nationale coördinatie van EU-beleid'	10
2.2.2 Over de staat van de democratie. Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek (september 2005)	10
2.2.3 Autonoom of automatisch; advies over gemeentelijke autonomie	12
2.2.4 Tussen oorlog en vrede; Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid.	14
2.2.5 Natuurlijk gezag een bestuurlijk model voor de Waddenzee	15
2.3 Publicaties	16
2.3.1 Niet teveel gevraagd! Een analyse van Kamervragen	16
2.3.2 Burgers betrekken; Een handleiding voor burgerparticipatie	17
<b>3. Kabinetsstandpunten</b>	19
<b>4. Activiteiten van de Raad</b>	21
<b>5. Communicatie en voorlichting</b>	23
<b>6. Samenstelling Raad</b>	25
<b>7. Het secretariaat</b>	27
<b>8. Financieel overzicht</b>	29
<b>Bijlage I</b>	
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur in 2005	30
<b>Bijlage II</b>	
Samenstelling van het secretariaat Rob/Rfv in 2005	33
<b>Bijlage III</b>	
Overzicht van uitgebrachte adviezen	34
<b>Bijlage IV</b>	
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	38
<b>Bijlage V</b>	
Overzicht van overige publicaties in 2005	41



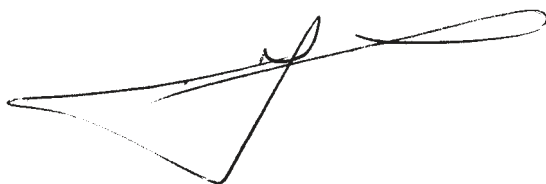
## Voorwoord

Voor u ligt het negende jaarverslag van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). De Kaderwet adviescolleges schrijft voor in artikel 12 dat iedere adviesraad jaarlijks voor 1 april een verslag doet van zijn werkzaamheden van het voorafgaande jaar. Dat is een goede traditie die het mogelijk maakt publiekelijk verantwoording af te leggen over de besteding van publieke middelen. Maar een jaarverslag is natuurlijk meer dan alleen een financiële verantwoording. Het gaat natuurlijk primair om een inhoudelijke verantwoording.

Daarom kan het uitbrengen van een jaarverslag een meerwaarde krijgen als er ook iets mee gebeurt. Anders is het een bureaucratische verplichting. In het kader van het proces tot verbetering van de werking van het adviesstelsel is het een goede gedachte het uitbrengen van het jaarverslag aanleiding te laten zijn tot een evaluatief gesprek tussen de Raad en zijn belangrijkste opdrachtgever.

De Raad heeft in 2005 naast het uitbrengen van adviezen ook veel aandacht en energie gestoken in andersoortige publicaties en activiteiten. Daarbij heeft de Raad veel zaken op de rails gezet waarvan hij hoopt en verwacht dat het bijdraagt aan het verbeteren van zijn taakopdracht, namelijk het adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Het jaar 2005 stond voor de Raad mede in het teken van de bezuinigingstaakstelling waartoe de Tweede Kamer in 2004 had besloten. Dit heeft een zware wissel getrokken op de werkzaamheden van de Raden en het secretariaat. Desondanks is de aanzet tot verdere verbetering en professionalisering van de adviestaak zoals die uit de evaluatie naar voren is gekomen ter hand genomen. De eerste resultaten daarvan zijn zichtbaar maar het tempo blijft mede als gevolg van de krappe bezetting bij het secretariaat achter bij de ambities.



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



## 1. Visie en werkwijze

In het Werkprogramma 2005 van de Raad voor het openbaar bestuur is gesteld dat de Raad in 2005 nadrukkelijk een heldere focus wilde formuleren, en dat de Raad meer aandacht wilde schenken aan de nazorg en doorwerking van de adviezen.

De actualiteit was ook het uitgangspunt voor het ongevraagd advies 'Over de staat van de democratie'. In dat advies benadrukte de Raad nog eens dat het openbaar bestuur veel oog moet hebben voor het herstellen van het vertrouwen tussen burgers en bestuur. Dat is tegelijkertijd ook de nieuwe focus geworden voor het meerjarenadvieskader van de Raad. Bij alle voorstellen voor cultuur of structuurveranderingen in het openbaar bestuur vraagt de Raad zich af wat dat betekent voor het vertrouwen tussen burgers en bestuur. Dat vertrouwen kan alleen totstandkomen als democratische legitimatie en rechtstatelijke beginselen leidraad zijn bij het streven naar effectiviteit. Democratie, de beginselen van de rechtsstaat en effectiviteit behoren hand in hand te gaan. De onderlinge wisselwerking bepaalt het vertrouwen in positieve of negatieve zin.

Het is de stellige overtuiging van de Raad dat het herstel van vertrouwen niet alleen gezocht moet worden in zaken als verandering van het kiesstelsel of de gekozen burgemeester. De Raad heeft ook in 2005 sterk benadrukt dat het vertrouwen vooral bepaald wordt door herkenbare en betrouwbare politici en bestuurders. Politici en bestuurders moeten ergens voor stáán, hun standpunten uitdragen, argumenteren en communiceren. De mentaliteit, het gedrag, de cultuur zijn uiteindelijk meer doorslaggevend dan structurele veranderingen binnen het openbaar bestuur. De Raad vindt dat allerlei vormen van burgerparticipatie heel goed ingevoerd kunnen worden om de burger meer bij het democratisch proces te betrekken. Maar tegelijkertijd benadrukt de Raad de betekenis van politieke partijen. Kenmerkend voor ons land is het bestaan van meerdere partijen, groot en klein, en het spel van geven en nemen om tot meerderheidsbesluiten te komen. Dat vraagt om deliberatie, om het uitdragen van standpunten en om samenwerking.

In het advies 'Autonoom of automatisch?' heeft de Raad samen met de Raad voor de financiële verhoudingen benadrukt dat lokale overheden ruimte moeten hebben, ook in financiële zin, om tot eigen keuzes te kunnen komen.

In 2005 is hard gewerkt aan het in 2006 uit te brengen advies over het gelijkheidsbeginsel. Dat advies wil ruimte scheppen. Ruimte voor overheden om tot eigen keuzes te komen. De Raad vindt dat de uniformering in ons land te ver is doorgeschoten. Er moet meer differentiatie in het openbaar bestuur komen. Dat is niet de gemakkelijkste weg. Want dat betekent dat burgers ervaren dat het niet in alle gemeenten hetzelfde is. Verschillen zullen moeten worden uitgelegd en worden verklaard. Dat is een taak van politici en bestuurders.

Maar dat is ook de essentie van de democratie. Keuzes maken, die verhelderen en vervolgens tot besluitvorming zien te komen.

Het is de overtuiging van de Raad dat dit nog altijd het beste strijdmiddel is om burgers het vertrouwen te geven dat de politiek er toe doet. Het is de focus die de Raad uitdrukkelijk voor de komende jaren heeft gekozen.

Meer differentiatie in het openbaar bestuur kan ook een antwoord bieden op de veelgestelde vraag hoe het nu verder moet met het middenbestuur. De overheersende cultuur van uniformiteit heeft tot op de dag van vandaag een doorbraak belemmerd. De Raad denkt dat met de uit te brengen adviezen over het gelijkheidsbeginsel en over het legaliteitsbeginsel een stevig fundament kan worden gelegd om meer differentiatie in het openbaar bestuur te bepleiten. Zonder concessies te doen aan democratische en rechtstatelijke beginselen kan meer effectiviteit alleen bereikt worden door meer oog te hebben voor maatwerk en differentiatie. Om antwoord te geven op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen zijn veranderingen noodzakelijk.

De Raad probeert ook meer aan de weg te timmeren en de publiciteit te zoeken waar dat gewenst is. De jaarlijkse Rob-lezing is ook bedoeld om met een aansprekend onderwerp de discussie te zoeken. Dit jaar was het thema 'Democratie tussen rationaliteit en spiritualiteit'. Een zeer actueel thema.



*Ian Buruma tijdens de Rob-lezing*



## 2.

### Adviezen en publicaties

#### 2.1

##### Adviezen

In het afgelopen jaar bracht de Raad vier adviezen uit. Dit is beduidend minder dan in vorige jaren. Dit heeft verschillende oorzaken. Een belangrijke oorzaak is dat de Raad eind 2004 nog vier adviezen had afgerond. De nazorg aan deze adviezen strekte zich echter over de eerste maanden van 2005 uit. Het opstarten van de nieuwe adviestrajecten kost weer tijd. Een andere reden is dat de Raad, conform de wensen zoals die naar aanleiding van de evaluatie naar voren waren gekomen, zich richt op een aantal andere activiteiten en publicaties. Niet in de laatste plaats is de mindere productie van adviezen het gevolg van de bezuinigingen op het budget van de Raad. Als gevolg daarvan konden vacatures niet worden opgevuld waardoor het secretariaat gedurende bijna het gehele jaar onderbezet bleef.

#### 2.2

##### Werkprogramma 2005

Van de negen op het werkprogramma voor 2005 genoemde onderwerpen hebben er slechts twee geleid tot een concreet advies, namelijk het advies 'De staat van de democratie' als uitwerking van het genoemde onderwerp de politieke democratie en 'Tussen oorlog en vrede' als een uitwerking van het thema openbare veiligheid. Bij dit laatste onderwerp moet wel worden gesteld dat uiteindelijke uitwerking, en inhoud anders zijn dan bij de opstelling van het werkprogramma was voorzien. Het onderwerp openbare orde en veiligheid blijft echter ook als thema met het oog op de kabinetsformatie in 2007 op het werkprogramma van de Raad staan

Wat de overige onderwerpen betreft, voor decentralisatie, interbestuurlijke informatierelaties en de omvang van de volksvertegenwoordiging bleef de adviesaanvraag achterwege. De adviesaanvraag over benoemingen in het openbaar bestuur is begin 2005 ontvangen maar had op dat moment geen prioriteit. De Raad verwacht het advies medio 2006 af te ronden. De adviesaanvraag over differentiatie in het binnenlands bestuur is pas begin 2006 ontvangen. De onderwerpen *civil society* en openbare veiligheid staan nog op de agenda voor 2006. Naar de Raad heeft begrepen is het de vraag of over het legaliteitsbeginsel nog een adviesaanvraag zal worden opgesteld.

Elk jaar blijkt het werkprogramma weer een indicatief karakter te hebben. De uitvoering van het werkprogramma is van veel factoren afhankelijk. Factoren die de Raad niet allemaal zelf in de hand heeft. Naast het nut van een werkprogramma als houvast is de Raad ook van mening dat flexibiliteit mogelijk moet zijn.

De vier in 2005 uitgebrachte adviezen hadden alle vier een bijzondere oorsprong. Het advies ‘Autonoom of automatisch?’, dat de Raad samen met de Raad voor de financiële verhoudingen uitbracht, is naar aanleiding van een verzoek van de vaste commissie voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van de Tweede Kamer opgesteld. ‘Over de staat van de democratie’ is een ongevraagd advies. De aanleiding was de stagnatie van een aantal bestuurlijke vernieuwingsprojecten. Het advies ‘Tussen oorlog en vrede’ kwam voort uit het onderwerp vermenging van binnenlandse en buitenlandse veiligheid, zoals dat op het werkprogramma van de Raad stond. Er lag geen uitgeschreven adviesaanvraag aan dit advies ten grondslag. Het advies over een bestuurlijk model voor de Waddenzee stond niet op het werkprogramma voor 2005 maar kwam tot stand naar aanleiding van een concreet verzoek van de Raad voor de Wadden te komen tot een gezamenlijk advies. Opdat beide Raden elk vanuit hun specifieke deskundigheid een bijdrage zouden kunnen leveren.

### **2.2.1**

#### **Advies ‘Nationale coördinatie van EU-beleid’**

Eind 2004 heeft de Raad dit (ongevraagd) advies uitgebracht over de nationale coördinatie van Europees beleid. Aangezien de verdere afwikkeling zich over 2005 uitstrekte wil de Raad in dit jaarverslag hier graag ook enige aandacht aan dit advies besteden.

In dit advies staat de interdepartementale coördinatie van EU-beleid centraal. De Raad bepleit een ‘subsidiar’ coördinatiemodel met een grotere verantwoordelijkheid voor de vakdepartementen. Tevens opteert de Raad voor versterking van de rol van de minister-president en het ministerie van Algemene Zaken. Er is nog geen kabinetsstandpunt over het advies. In de jaargang 2005 van het tijdschrift ‘Bestuurswetenschappen’ zijn diverse discussiebijdragen over het advies verschenen: Van Schendelen (nr. 2), Dijkstra & Toonen (nr. 2), Hoetjes (nr. 2), Van Keulen & Rood (nr. 2), Schutte (nr. 3), Hilterman (nr. 3) en Eppink (nr. 4).

#### *Vervolg op advies*

In september 2005 publiceerde de Raad van State een advies waarvan de strekking in veel opzichten overeen kwam met het Rob-advies. De kabinetsreactie op beide adviezen is nog in voorbereiding.

### **2.2.2**

#### **Over de staat van de democratie. Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek (september 2005)**

Aanleiding tot dit advies was de stagnatie van een aantal bestuurlijke vernieuwingsprojecten (gekozen burgemeester, wijziging kiesstelsel) en het onbehagen in de Nederlandse politiek zoals dat onder andere in (beschouwingen over) de uitslag van het referendum over de Europese Grondwet tot uitdrukking kwam. De Raad maakt zich zorgen over de ‘staat van de democratie’ en hoopt

met het advies een bijdrage te leveren aan het debat over de democratische vernieuwingsagenda van minister Pechtold.

De Raad staat sceptisch tegenover de Nederlandse fixatie op structurele veranderingen van het politieke bestel. Daarmee is tot op heden niet bepaald vooruitgang geboekt. De Raad verwacht meer heil van culturele veranderingen die binnen de bestaande (grond)wettelijke kaders mogelijk zijn. Een andere politieke cultuur is de weg waarlangs de erosie van de representatieve democratie kan worden tegengegaan. Deze weg behelst niet een terugtred, laat staan het einde van de politiek. Integendeel, de actuele problemen vragen om rehabilitatie van 'het politieke', dat wil zeggen herkenbare en aanspreekbare politiek.

Herkenbare en aanspreekbare politiek moet gestalte krijgen in een volksvertegenwoordiging die zich bewust is van zijn eigen taak. De Raad bepleit een andere parlementaire cultuur die in het teken staat van verdere dualisering van de verhouding tussen kabinet en volksvertegenwoordiging. Met het oog daarop dringt de Raad aan op een parlementair zelfonderzoek. De Raad heeft aangeboden de Tweede Kamer daarbij desgewenst behulpzaam te willen zijn. Voor herkenbare en aanspreekbare politiek zijn politieke partijen die zich ideologisch profileren en 'partijdigheid' opnieuw uitvinden van groot belang. Politieke partijen zullen op een nieuwe wijze invulling moeten geven aan hun traditionele functies en moeten werken aan hun maatschappelijke verankering in drastisch gewijzigde omstandigheden (ontzuiling, individualisering, globalisering, etc.).

Herkenbare en aanspreekbare politiek is ook gebaat bij de actieve deelname van burgers aan beleidsprocessen (interactief bestuur). De Raad ziet hierin geen alternatief voor de representatieve democratie, maar een belangrijk instrument om de communicatie met de samenleving nieuwe vorm en inhoud te geven. Burgerparticipatie moet echter geen schaalap zijn voor bestuurders en volksvertegenwoordigers die politiek-inhoudelijke keuzes uit de weg gaan. Naar het oordeel van de Raad dient het zogenaamde burgerinitiatief bij wet mogelijk gemaakt te worden.

Hoewel de Raad gereserveerd staat tegenover institutionele vernieuwing van het representatieve stelsel en juist beklemtoont dat binnen de bestaande (grond)wettelijke kaders veel verbeteringen mogelijk zijn, laat dat onverlet dat bepaalde institutionele veranderingen dienstbaar kunnen zijn aan een andere politieke cultuur. Zo kan het correctief referendum – onder bepaalde voorwaarden – een prikkel zijn die de representatieve democratie nieuw leven inblaast. De Raad sluit evenmin een sterker accent op personen uit, zoals de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Tot slot dringt de Raad aan op vormen van burgerparticipatie bij functioneel bestuur.



*Aanbieding van het advies aan minister Pechtold*

### *Vervolg op advies*

Het advies is op 22 september 2005 aangeboden aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, A. Pechtold. Het advies kreeg veel aandacht tijdens een debat in de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken (5 oktober 2005). Met het oog op herkenbare en aanspreekbare politiek bepleitte de Raad ook een 'parlementair zelfonderzoek'. Daarover vindt momenteel overleg plaats met het presidium van de Tweede Kamer.

### **2.2.3**

#### **Autonoom of automaat; advies over gemeentelijke autonomie**

Het advies, getiteld 'Autonoom of automaat?' is uitgebracht op verzoek van de vaste commissie voor BZK van de Tweede Kamer. In het advies gaan de Raden in op de staatsrechtelijke, bestuurlijke, financiële en maatschappelijke

betekenis van het gemeentelijk autonomiebeginsel. Tevens worden ontwikkelingen beschreven die de zelfstandigheid van gemeenten (kunnen) bedreigen.

Het gemeentelijke autonomiebeginsel is een staatsrechtelijk gegeven, maar dat feit is van beperkte waarde als zij niet tevens in het actuele tijdsgewricht bestuurlijk en maatschappelijk van betekenis is. De Raden beogen met dit advies een bijdrage te leveren aan een sterker bewustzijn van de bijzondere plaats en betekenis van gemeenten in het openbaar bestuur. Daar is alle reden toe, omdat de autonomie van gemeenten onder toenemende druk staat.

Juist in een tijd waarin er vele krachten en tendensen zijn in de richting van centralisatie en uniformering van het bestuur is het van belang de waarde en betekenis van een sterke gemeentelijke autonomie te beseffen. Het is van belang dat gemeenten in staat worden gesteld integrale, op de lokale maat toegesneden, innovatieve en efficiënte maatregelen en voorzieningen te treffen voor de lokale gemeenschap.

Het Rijk maakt in toenemende mate gebruik van uiteenlopende bestuurlijke en financiële instrumenten om het lokale beleid en de lokale beleidsuitvoering te sturen of te beïnvloeden (zoals bestuursakkoorden, convenanten, prestatieafspraken, financiële sturingsinstrumenten, monitoring, *benchmarking*, enzovoort). Er tekent zich een verantwoordings- en afrekencultuur af met een verlamdend effect op het lokaal bestuur, waarvan moet worden gezegd dat er in het verleden door de gemeenten ook te weinig tegenspel is geboden ten aanzien van deze ontwikkelingen.

Te vaak ligt aan sturing of bemoeienis door het Rijk echter geen dwingende beleidsmatige oorzaak, maar een centralistische denkwijze en misplaatst gelijkheidsdenken ten grondslag. Gemeentelijke zelfstandigheid veronderstelt de mogelijkheid lokale beleidskeuzes te maken en daarover verantwoording af te leggen tegenover de lokale bevolking. Het waarborgen van de gemeentelijke autonomie dient zich niet te beperken tot het terrein dat overblijft na aftrek van de lokale taakbehartiging in medebewind. Bij een zinvolle uitleg van het grondwettelijk autonomiebeginsel moet deze worden gezien als een gebod tot het respecteren, overlaten en inhoud geven van een zo groot mogelijke beleidsvrijheid van gemeenten. Dit geldt ook ten aanzien van het in het leven roepen van bijzondere wetgeving, het toekennen van een rol aan gemeenten daarbij en het aanreiken van taken, bevoegdheden en financiële middelen aan gemeenten.

De gemeenten bekostigen thans ongeveer 9 procent van hun uitgaven (lasten) uit inkomsten uit eigen belastingen. Daarmee is de betekenis van het Nederlandse lokale belastinggebied in internationaal opzicht zeer beperkt. Als gevolg van de afschaffing van het gebruikersdeel onroerende zaak belasting (OZB) op woningen en maximering van de resterende OZB-tarieven wordt het huidige eigen belastinggebied met bijna een kwart (23,5 procent) gereduceerd en wordt de tariefvrijheid aan banden gelegd.

Voor gemeenten waarvan de resterende OZB-tarieven op den duur gelijk zijn aan de wettelijke maximumtarieven komt de tariefmaximering in de toekomst neer op een uitgavenplafond.

Met deze verkleining van het eigen belastinggebied en inperking van de tariefvrijheid bij de OZB wordt volgens de Raden een kritische ondergrens overschreden waardoor de positie van de gemeenten als volwaardige bestuurslaag in het gedrang komt.

Los hiervan, zijn de Raden van mening dat de taakuitbreiding die op gemeenten afkomt, noopt tot een herbezinning op de omvang van het gemeentelijke belastinggebied. Gelet op de recente en voortgaande decentralisatie van taken nemen de financiële risico's voor gemeenten toe. Om financiële risico's of tegenvallers bij de verdeling van overdrachtsuitgaven te kunnen opvangen, is een verruiming van het gemeentelijke belastinggebied volgens de Raden noodzakelijk. Maar ook meer ten principale hebben gemeenten als volwaardige democratische bestuurslaag recht op ruimere mogelijkheden om het nut van eigen maatregelen en voorzieningen af te wegen tegen de hoogte van de lokale belastingen.

Dat vraagt om nieuwe belastingen die als lokale belasting herkenbaar zijn en waarbij sprake is van volledige gemeentelijke tariefvrijheid. Een verruiming van het lokale belastinggebied hoeft overigens niet automatisch te leiden tot een lastenverhoging voor burgers (of bedrijven). Dat neemt niet weg dat de communicatie over nut en noodzaak van lokale belastingen verder dient te worden verbeterd.

#### *Vervolg op advies*

Ofschoon het advies is uitgebracht op verzoek van de Commissie van BZK van de Tweede Kamer, heeft de minister van BZK in zijn reactie op het advies een aantal concrete initiatieven genomen, te weten een nader onderzoek naar de eigen inkomsten van gemeenten, nadere adviesaanvraag over differentiatie en een empirisch onderzoek naar beleidsvrijheid van gemeenten.

#### **2.2.4**

#### **Tussen oorlog en vrede; Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid.**

In dit advies stelt de Raad dat door de dreiging van terroristische aanslagen we ons bevinden 'tussen oorlog en vrede' waarbij niet altijd duidelijk is hoe de overheid moet reageren. Nieuwe wetgeving, die weinig samenhang vertoont, is niet altijd effectief en dreigt bovendien de vrijheid van burgers onnodig te beperken. Een alternatieve benadering is noodzakelijk, waarbij het oplossen van problemen door het bestuur centraal staat. Het bestuur legt daarover achteraf verantwoording af.

Bij de organisatie van veiligheid is onvoldoende aandacht voor de principes van de democratische rechtsstaat. Beperking van de vrijheden van burgers kan alleen wanneer maatregelen noodzakelijk en effectief zijn. De onderbouwing

hiervan krijgt op het terrein van veiligheid te weinig aandacht. Dit is niet alleen een probleem omdat de vrijheid van burgers daardoor gevaar loopt, maar ook omdat dit ertoe leidt dat het veiligheidsbeleid minder effectief is dan zou moeten.

De reactie in de VS op terroristische dreiging bestaat uit het afkondigen van specifieke noodmaatregelen. De Raad wijst deze aanpak af. De Raad is tevens tegenstander van het 'oprekken' van het strafrecht om terroristen eerder te kunnen vervolgen. De Raad pleit ervoor het bestuur centraal te stellen en stelt voor bij de bestrijding van onveiligheid de nadruk te leggen op een samenhangend pakket van bevoegdheden voor het bestuur. Daarvoor is een samenhangende veiligheidswet noodzakelijk, en daar ontbreekt het nu aan. Vergaande maatregelen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor burgers moeten aan een aantal randvoorwaarden voldoen. De Raad geeft aan op welke wijze volksvertegenwoordiging en bestuur een overtuigende afweging kunnen maken of de vrijheden van burgers al dan niet beperkt moeten worden. Tevens dienen maatregelen altijd een tijdelijk karakter te hebben. Daarnaast is het van groot belang dat de maatregelen niet misbruikt kunnen worden voor andere doelen dan waarvoor ze in het leven zijn geroepen. Met het voorstel voor een veiligheidswet presenteert de Raad een alternatief voor de huidige aanpak van ernstige dreigingen, waarbij maatregel op maatregel wordt gestapeld.

#### *Vervolg op advies*

In januari 2006 liet het kabinet in een brief aan de Raad weten dat het de ministers van BZK en voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) niet mogelijk was binnen de wettelijke termijn van drie maanden een kabinetsstandpunt aan de Raad te doen toekomen en dat dit naar verwachting in het voorjaar van 2006 zou gebeuren.

De Raad heeft in april 2006 samen met het bureau Strategische Kennisontwikkeling (SKO) van het ministerie van BZK een symposium georganiseerd waarin deze problematiek en het uitgebrachte advies centraal stonden.

#### **2.2.5**

##### **Natuurlijk gezag een bestuurlijk model voor de Waddenzee**

In dit gezamenlijke advies met de Raad voor de Wadden stelt de Rob dat het kabinet de natuur in en rond de Waddenzee actiever moet gaan beschermen. Daartoe is het nodig dat de minister voor natuurbescherming verantwoordelijk wordt voor het Waddenzeebeleid en dat de gemeenten en provincies in het Waddengebied gezamenlijk de natuur gaan beheren. De huidige werkwijze, waarbij Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk overleggen over de Waddenzee, zonder duidelijk bevoegd gezag dat eindverantwoordelijkheid draagt, leidt tot inconsistent en ad hoc-beleid. Dat is niet in het belang van de Waddenzee.

Eerder, in 2004, had de commissie-Meijer de bestuurlijke organisatie voor de Waddenzee als een belangrijke oorzaak van de problematiek in het gebied genoemd. De beide Raden constateren in hun advies dat de Waddenzee nog wordt beheerd als een ruimtelijk orderingsgebied. Economische, ruimtelijke, recreatieve en milieubelangen worden in het beleid vrij tegen elkaar afgewogen. Europese richtlijnen en de nieuwe Natuurbeschermingswet stellen echter het natuurbelang voor de Waddenzee boven andere belangen: activiteiten in het gebied zijn alleen toegestaan wanneer die de natuur niet schaden. De bestuurlijke organisatie is echter nog ingericht volgens de principes van de ruimtelijke ordening en moet daarom dringend worden veranderd, aldus de Raden.

De Waddenzee wordt nu niet systematisch beheerd en beschermd. Een groot deel van het bestaand beheer kan bovendien niet beschouwd worden als *natuur*beheer. Verder ontbreekt samenhang in de activiteiten die op de Waddenzee plaatsvinden. Overheidsinstanties die actief zijn in de Waddenzee kunnen zonder onderlinge afstemming hun werkzaamheden uitvoeren. Geen enkel bestuur is eindverantwoordelijk voor de natuur van de Waddenzee.

De Raden pleiten daarom voor oprichting van één natuurbeheersorganisatie. Deze organisatie zal in opdracht van een nieuw regionaal bestuur, samengesteld uit de gemeenten en provincies in het Waddengebied, de natuur moeten beheren en beschermen.

Met het centraal stellen van natuurbescherming en niet de ruimtelijke ordening ligt het voor de hand om de minister voor natuurbescherming, de huidige minister van LNV, de verantwoordelijkheid te geven voor het Waddenzeebeleid. Nu valt dit beleid nog onder de minister van VROM. De Raden stellen dat dit nieuwe bestuurlijke model nodig is om strategisch beleid met visie voor de langere termijn voor de Waddenzee te ontwikkelen en om de natuur effectief te kunnen beschermen.

Het regionale bestuur moet voldoende bevoegdheden van het Rijk krijgen om de natuur te beheren en te beschermen en om te kunnen ingrijpen wanneer activiteiten plaatsvinden die de natuur schaden. Dit bestuur moet opereren binnen de juridische en politieke kaders die door het Rijk worden vastgelegd. Het wettelijk kader daarvoor is al beschikbaar: de Natuurbeschermingswet. In het nationale Natuurbeleidsplan, dat door de Natuurbeschermingswet wordt voorgeschreven, kan een apart deel worden opgenomen over het complete beleid voor de Waddenzee

#### *Vervolg op advies*

Mede namens de bewindspersonen van BZK, Economische Zaken (EZ), Verkeer en Waterstaat en Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), heeft minister Dekker van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in januari 2006 een kabinetsreactie gegeven op het advies 'Natuurlijk gezag. Een bestuurlijk model voor de Waddenzee'. In zijn reactie maakt



het kabinet duidelijk dat het eerder al keuzes heeft gemaakt (zo is minister Dekker programmaminister voor het Waddengebied geworden), en dat in deze kabinetsperiode de bestuurlijke organisatie voor het Waddengebied ongewijzigd zal blijven en dat het ruimtelijke ordeningskader vooral nog het centrale sturingsinstrument ten aanzien van de Waddenzee en het Waddengebied zal blijven. Dat kader biedt volgens het kabinet voldoende waarborgen voor de bescherming van de natuur in het gebied. Een en ander laat onverlet dat het kabinet de redeneerlijn van beide adviesraden relevant acht en derhalve zal betrekken bij de eerstvolgende evaluatie van de bestuurlijke organisatie voor het Waddengebied.

## 2.3

### Publicaties

Naast genoemde adviezen heeft de Raad in 2005 ook een tweetal publicaties verzorgd.

#### 2.3.1

##### Niet teveel gevraagd! Een analyse van Kamervragen

De aanleiding voor het onderzoek was de constatering dat de media – en ook Kamerleden zelf – nogal eens het beeld oproepen van Kamerleden, die zich te veel richten op bijzaken en incidenten. Kamerleden zouden zich daarbij niet gehinderd voelen door de begrenzingen van de staatsrechtelijke *span of control* van bewindslieden, die zij moeten controleren.

Het onderzoek betrof de schriftelijke vragen die zijn beantwoord in de maanden maart van de jaren 2001, 2003 en 2004. In totaal gaat het om 526 vragen en antwoorden. Uit het onderzoek komt naar voren dat het aantal ‘oneigenlijke’ vragen niet buitensporig groot is, namelijk ruim 15% van het totaal aantal vragen. In tweederde van de ‘oneigenlijke’ vragen verwijst de vragensteller bovendien naar algemene regelgeving en algemeen beleid. In die gevallen kan een Kamervraag worden gezien als een prima instrument om beleid en regelgeving te toetsen aan de feitelijke uitwerking in de praktijk. Het onderzoek schetst een ontwikkeling waarin Kamerleden naast hun controlerende taak en hun taak als medewetgever steeds vaker ‘verzanden’ in de praktijk van alledag, in incidentalisme en detaillisme. Kamerleden lijken in een spagaat te verkeren tussen enerzijds een rol als controleur/medewetgever en anderzijds een rol als volksvertegenwoordiger/luisteraar. Beide rollen tegelijkertijd goed vervullen, lijkt op het eerste gezicht voor het individuele Kamerlid een moeilijke opgave. De Kamervraag is daarbij een praktisch instrument om de twee rollen te combineren.

Bij de beantwoording van ‘oneigenlijke’ Kamervragen maken bewindslieden zich er niet met een ‘Jantje van Leiden’ af. In de regel lichten zij het relevante nationale of Europese beleid toe en geven nadere informatie. De ministers zijn in hun opstelling tegenover ‘oneigenlijke’ Kamervragen harder en minder toeschietelijk geworden. Dit is in lijn met het kabinetsprogramma ‘Andere

Overheid' dat de bewindslieden oproept Kamerleden die 'lokale zaken nationaliseren' erop te wijzen dat dergelijke zaken tot het bereik van de lokale politiek behoren.

Het blijkt dus dat het beeld dat in de media domineert enige nuance behoeft. De onvermijdelijke selectie die in de media plaatsvindt, leidt ertoe dat vooral de aandacht wordt gelegd op 'oneigenlijke' of op buitenissigheden. De Raad kan niet verhullen dat de uitkomst van het onderzoek ook hem verraste. De Kamer kwam er beter vanaf dan vooraf was verondersteld.

Het onderzoek 'Niet teveel gevraagd!' is op vrijdag 10 juni 2005 aangeboden aan Kamervoorzitter Weisglas. In de media was veel aandacht voor de opmerkelijke conclusies van dit onderzoek.

### **2.3.2**

#### **Burgers betrekken; Een handleiding voor burgerparticipatie**

In zijn brief van 3 maart 2004 vroeg de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer De Graaf, advies over de versterking van de representatieve democratie. Een belangrijk onderdeel uit de adviesaanvraag betrof de vraag naar de mogelijkheden van vormen van burgerparticipatie om de Nederlandse democratie te versterken. In november 2004 bracht de Raad vervolgens het advies 'Burgers betrekken, betrokken burgers uit', waarin de Raad ingaat op burgerparticipatie in het beleidsproces.

De Raad was ook verzocht in te gaan op de ervaringen met verschillende vormen van burgerparticipatie. In zijn advies is de Raad hierop niet uitputtend ingegaan. De Raad heeft daarom besloten een aparte publicatie uit te brengen aan de hand waarvan gemeenten en beleidsmedewerkers direct en concreet aan de slag kunnen gaan. Daarnaast wil de Raad nog wijzen op het initiatief van de gemeenten Zoetermeer en Delft en XPIN. Deze hebben een zogenaamde participatiewijzer ontwikkeld. Een initiatief dat aansluit bij deze publicatie.

### 3. Kabinetsstandpunten

In 2005 volgde nog een aantal kabinetsreacties op adviezen uit voorgaande jaren.

#### **Advies commentaar op het rapport ‘Een herkenbare staat’ over zelfstandige Bestuursorganen (ZBO)**

In mei 2005 publiceerde het kabinet zijn standpunt op het rapport ‘Een herkenbare staat: investeren in de overheid’ van de IBO-werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (‘werkgroep Kohnstamm’). In dat standpunt reageert het kabinet ook op het Rob-briefadvies van december 2004 over het rapport van de werkgroep Kohnstamm. Het kabinet deelt de visie van de Raad dat het – onverlet het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid – in omstandigheden mogelijk moet zijn te kiezen voor het zelfstandige bestuursorgaan (ZBO) als organisatievorm en kader voor slagvaardig management. Met de Raad is het kabinet van mening dat er geen grote onvolkomenheden zijn in de huidige sturings- en verantwoordingsrelatie tussen ministeries en zbo’s of dat de kwaliteit van het functioneren van bestaande zbo’s in het algemeen niet goed zou zijn. Het kabinet neemt dan ook het meest verstrekkende advies van de werkgroep Kohnstamm (het opheffen van vrijwel alle ZBO’s en het overhevelen van hun taken naar ministeries) niet over.

Op 28 september 2005 hield de vaste TK-commissie voor BZK een rondetafelgesprek met experts en belanghebbenden over het rapport van de werkgroep Kohnstamm. Namens de Rob nam de heer Zijlstra deel aan dat gesprek. In het voorjaar van 2006 hervat de Eerste Kamer de behandeling van de door de Tweede Kamer in 2002 aangenomen Kaderwet ZBO’s.

#### **Politiek en Media**

In februari 2005 heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen schriftelijk overlegd over de brief van de regering van juli 2004 inzake politiek en media. In deze brief reageerde het kabinet op de adviezen van RMO en Rob over de relatie tussen politiek en media, beide uit 2003. Het advies over politiek en media (Pleidooi voor een LAT-relatie’) werkt vooral door op het onderdeel over overheidscommunicatie. Zo heeft de gemengde commissie Communicatie onder voorzitterschap van G.J. Wolffensperger in zijn rapportage in 2005 een verbinding gemaakt met het Rob-advies. Net als de Rob pleit ook deze commissie voor een directe communicatielijn tussen overheid en burger.



## 4. Activiteiten van de Raad

In het afgelopen jaar vergaderde de Raad elf maal, te weten op 13 januari, 10 februari, 10 maart, 14 april, 12 mei, 10 juni, 14 juli, 8 september, 13 oktober, 10 november en 8 december. Verder belegde de Raad een bijzondere bijeenkomst om over de thema's van het meerjarenadvieskader te spreken.

De Raad voor het Openbaar Bestuur zoekt steeds meer de samenwerking met andere adviesraden. Met de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg is op 16 juni 2005 een conferentie georganiseerd over het 'Adviseren aan de andere overheid'. Het doel van de conferentie was het eigen handelen van de Raden kritisch te beschouwen. Op die conferentie werd ook nog eens belicht hoe belangrijk het voor adviesraden is contacten te onderhouden met de samenleving. De Raad doet dat doordat de individuele raadsleden uiteraard hun contacten hebben, maar ook de Raad als totaliteit heeft de taak contacten te zoeken en te onderhouden.

De aard van de uit te brengen adviezen is bepalend voor de wijze waarop dat in de praktijk plaatsvindt. Intensieve contacten bestaan er met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken. In 2005 is daar fors in geïnvesteerd. Als adviesaanvragen scherp en helder zijn kan het advies een grotere bijdrage leveren aan de oplossing van een probleem. Op 17 januari heeft de Raad zijn advies over de gekozen burgemeester in een rondetafelgesprek met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer toegelicht. Op 10 februari had de Raad zijn regulier overleg met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer.

De Rob is het adviesorgaan van het ministerie van BZK, maar ook van de Staten-Generaal. De Eerste en Tweede Kamer kunnen de Raad eveneens om advies vragen. Dat laatste gebeurt sporadisch. De Raad heeft wel kunnen vaststellen dat veel volksvertegenwoordigers kennis hebben genomen van de inhoud van de adviezen en deze bij hun standpuntbepaling hebben betrokken.

De Raad heeft een onafhankelijke positie en hecht daar ook zeer aan, maar een goed overleg en een goede verstandhouding met het moederdepartement zijn zeer bepalend voor de uiteindelijke doorwerking van een advies. Maar ook in faciliterende zin is het departement heel belangrijk voor het goed functioneren van de Raad voor het openbaar bestuur. Op 10 juni heeft de Raad met de bestuursraad van het ministerie van BZK gesproken over de werkzaamheden, de adviezen en de thema's voor het openbaar bestuur voor de komende periode.

### *Raad van Europa*

Een bijzondere vorm van consultatie van Rob en Rfv vond plaats door een commissie van de Raad van Europa. Deze consultatie vond plaats in het kader van de OZB-plannen van het kabinet en de klacht daarover bij de Raad van Europa door de VNG omdat deze de plannen strijdig achtte met het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

### *Contacten met de VNG*

In december 2005 hebben de Rob en Rfv een gezamenlijk overleg met de directieraad van de VNG gevoerd. In het gesprek zijn de belangrijkste onderwerpen op het werkprogramma van de Raden aan de orde geweest en is van gedachten gewisseld over de wederzijdse doelstellingen voor de komende periode. Daarbij vormde met name de toekomstvisie op het openbaar bestuur een belangrijk onderwerp.

### *Referendumcommissie*

Een bijzondere activiteit van de Raad betrof het samen met de Kiesraad, de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Sociaal-Economische Raad opstellen van een voordracht voor de referendumcommissie voor het raadplegend referendum Europese Grondwet.

## 5. Communicatie en voorlichting

Alle uitgebrachte adviezen van beide Raden worden op de internetsite gepubliceerd. Ook relevant nieuws over de werkzaamheden van de Raad is op deze site te lezen. Daarnaast brengen Rob en Rfv gezamenlijk sinds 2005 een elektronische nieuwsbrief uit. Het laatste nieuws uit de Raden en betreffende de raadsleden en het secretariaat wordt hierin vermeld, de activiteiten van de Raden worden besproken en nieuwe publicaties van de Raden kunnen vanaf de nieuwsbrief worden geraadpleegd.

De vakbladen besteden met grote regelmaat aandacht aan de adviezen van de Raad. Bij het verschijnen van enkele belangrijke adviezen zijn deze door middel van een interview toegelicht. Leden en medewerkers van het secretariaat verzorgen regelmatig extra voorlichting door middel van publicaties of presentaties over of naar aanleiding van uitgebrachte adviezen (zie bijlage). Zo is er een gastcollege over 'Nationale coördinatie van EU-beleid' verzorgd (Universiteit Leiden, Departement Bestuurskunde, 10 maart 2005). Ook zijn er cursussen voor de Academie voor de wetgeving verzorgd.

De secretaris verzorgt twee keer per jaar een inleiding voor de Federatie Algemene Middenmanagers bij de Overheid (FAMO). De heer P.J. de Goede is lid van de redactie van het blad Bestuurswetenschappen. P.W. Tetteroo zit in de redactie van Bestuursforum. De heren G.A. van Nijendaal en H. Tanja maken deel uit van de redactie van Bestuursmiddelen. Medewerker P. de Jong is bestuurslid van de Kring Water van de Vereniging Bestuurskunde. De heer De Jong is tevens redactielid van 'Virtueel Bestuur', elektronisch medium van de Vereniging voor Bestuurskunde (zie [www.bestuurskunde.nl](http://www.bestuurskunde.nl)). Medewerker B.F. Steur is bestuurslid van de vereniging voor Bestuurskunde en van de Kring Europa van die vereniging. De heer A.J. Van Dijk was lid van de interdepartementale werkgroep Vermenging interne en externe veiligheid (BZK, Buitenlandse Zaken, Justitie, Defensie). Ook nam hij deel aan de projectgroep Visie op de politiefunctie van de Raad van Hoofdcommissarissen, in mei 2005 afgesloten met het visiedocument Politie in ontwikkeling. Daarnaast verzorgde hij verschillende activiteiten voor de School voor politieleiderschap (SPL) en voor het Landelijk Management Development Brandweer.

Het secretariaat neemt deel aan tal van begeleidingscommissies, expertmeetings en dergelijke. Op secretariaatsniveau vindt regelmatig overleg plaats met Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De secretaris neemt, in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de Rfv, als buitengewoon lid deel uit van de commissie gemeentefinanciën en belastingen van de VNG. Verder maken de medewerkers van het secretariaat deel uit van het overleg onderzoekskoördinatoren van zowel het Directoraat Generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur als die bij het Directoraat Generaal Veiligheid van het ministerie van BZK.

*Contacten met ministeries*

Het secretariaat heeft ter voorbereiding van de Raadsvergaderingen standaard een kort overleg met de directeur Bestuurlijke en Financiële Organisatie (BFO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om zorg te dragen voor een goede afstemming van de werkzaamheden. Daarnaast hebben medewerkers in het kader van een adviestraject regelmatig overleg met het betrokken departement.

*Contacten met gemeenten en provincies*

In 2005 hebben medewerkers van het secretariaat een zestiental gemeenten bezocht en gesprekken gevoerd met beleidsbepalende personen. Op deze wijze wil het secretariaat de kennis toetsen aan de ervaringen in de praktijk. De bezoeken zijn door de medewerkers als een welkome aanvulling ervaren. Het secretariaat heeft daarnaast ook regelmatig contact met vertegenwoordigers van gemeenten en provincies. Deze contacten zijn voor de Raad onmisbaar.

Medewerkers van de Raad wonen standaard bijeenkomsten bij van diverse overlegorganen op gemeentelijk en provinciaal niveau, zoals vakberaden van gemeenten en provincies en het overleg van directeurs middelen/financiën van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en de financieel specialisten uit die gemeenten.

Voor het goed functioneren van de Raad is het van belang dat de medewerkers van het secretariaat zo veel mogelijk participeren in de voor de Raad relevante netwerken.



## 6. Samenstelling Raad

De Raad zag dit jaar twee leden vertrekken. Per 1 maart 2005 nam mevrouw A. van den Berg afscheid als lid van de Raad. Zij was sinds 2000 lid van de Raad. Zij was tevens lid van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en was in de hoedanigheid een belangrijke schakel tussen de beide Raden. Mevrouw Van den Berg is lid geworden van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

De heer prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels, gaf te kennen niet voor herbenoeming in aanmerking te komen, vanwege andere prioriteiten in zijn werkzaamheden.

De vervulling van beide vacatures heeft lange tijd in beslag genomen. Gedurende een groot deel van het jaar was de Raad incompleet. Pas begin 2006 zijn de vacatures opgevuld.

De samenstelling van de Raad in 2005 was als volgt:

De heer Van Kemenade is voorzitter van de Raad, mevrouw Van der Stoel is vice-voorzitter.

Verder bestond de Raad uit de dames Van den Berg (tot 1 maart 2005), Van Bijsterveld en Van de Vondervoort, en de heren Kerckhaert, Korsten, Lankhorst, Michiels (tot 1 juni 2005), Muller, Verstedden en Zijlstra.

Na het vertrek van mevrouw Van den Berg is mevrouw Van de Vondervoort nog het enige lid van de Raad dat tevens lid is van de Rfv. Mevrouw van de Vondervoort is vice-voorzitter van de Rfv. Met dubbellidmaatschappen wordt binnen de adviesstructuur op een goede manier vormgegeven aan de werkelijkheid dat bestuur en financiën onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Deze constructie, enkele dubbellidmaatschappen en een gezamenlijk secretariaat leidt ertoe dat de spanning, die er onvermijdelijk is tussen specialisme en integraliteit, beheersbaar wordt gemaakt en dat op een efficiënte manier wordt omgegaan met de middelen ter ondersteuning van de Rob en de Rfv.



## 7.

### Het secretariaat

De personele bezetting van het secretariaat was gedurende het hele jaar beperkt. Eind 2004 hadden al twee ervaren medewerkers gebruikgemaakt van de mogelijkheid vervroegd te kunnen uittreden. In mei verlieten de heren B.S. Steur en G.J. van den Nieuwenhuijzen het secretariaat. De heer Steur ging op basis van interim-functievervulling naar de directie Grote Steden en Informatie Beleid (GSIB) van het ministerie van BZK. De heer Van den Nieuwenhuijzen stapte over naar het secretariaat van de Kiesraad.

Per 1 oktober 2005 aanvaardde de secretaris de heer M.P.H. van Haeften een nieuwe functie als secretaris van de Nationale Conventie. De heer Van Haeften was vanaf 1997 secretaris van de Rob en sinds 2000 ook secretaris van de Rfv. Met zijn vertrek verdween er niet alleen veel ervaring en deskundigheid bij het secretariaat maar ontstond er bij de magere bezetting ook een vacuüm bij de dagelijkse leiding. Het Rob-raadslid de heer P.J. Lankhorst was bereid en in staat gedurende een vijftal maanden het secretariaat bij te staan.

Naast het vertrek van een aantal medewerkers mocht het secretariaat ook twee nieuwe medewerkers verwelkomen. Vanaf 1 februari 2005 maakt de heer H. Tanja op basis van interimfunctievervulling deel uit van het secretariaat. De heer Tanja is afkomstig van de afdeling financiële organisatie van het ministerie van BZK. Zijn komst was vooral gewenst om de kennis op het terrein van de financiële verhoudingen op peil te kunnen houden. Vanaf 7 augustus 2005 maakt ook de heer P.C. de Goede (Paul) deel uit van het secretariaat. Hij was hiervoor onder andere werkzaam als Raadsgriffier bij de gemeente Noordwijk en bij de Algemene Rekenkamer.

Gelet op de bezuinigingstaakstelling die de adviesraden in de loop van 2005 hebben opgelegd gekregen, was het niet mogelijk alle vacatures op te vullen. Ondanks de onderbezetting is het secretariaat erin geslaagd de wel toegenomen hoeveelheid adviesaanvragen, zij het vaak met enige vertraging, naar behoren af te ronden. Door de toegenomen werkdruk is nog onvoldoende uitvoering gegeven aan de doelstellingen zoals die op basis van de evaluatie van met name de Rfv zijn geformuleerd.

De medewerkers van het secretariaat zijn formeel in dienst van het ministerie van BZK. Alle arbeidsvoorwaarden zijn ook op hen van toepassing. Het ministerie stelt zijn expertise ten aanzien van ondersteuning van het personeelsbeleid ter beschikking van het secretariaat. De medewerkers van het secretariaat kunnen gebruikmaken van alle faciliteiten ten aanzien van opleiding en ontwikkeling.

Onder de medewerkers van het secretariaat is als onderdeel van het ministerie van BZK voor het tweede achtereenvolgende jaar een medewerkerstevre-

denheidsonderzoek uitgevoerd. Het globale beeld was dat de medewerkers over het algemeen zeer tevreden zijn over de inhoud en de betekenis van hun werk. Tegelijkertijd vormen de doorstroommogelijkheden en de aansturing van de werkzaamheden punten die voor verbetering vatbaar zijn. De geïsoleerde positie van het secretariaat levert enkele knelpunten op. Ondanks de krappe bezetting is er een goede aanzet gemaakt met concrete verbeteracties. De uitkomsten van recent onderzoek tonen aan dat de medewerkers in het algemeen positiever zijn gaan oordelen over hun werksituatie.

## 8. Financieel overzicht

Ook in financieel opzicht werken de beide Raden met één budget. Bij het opstellen van de begroting 2005 had de Raden nog geen kennis van de gevolgen van de bezuinigingstaakstelling die bij de begrotingsbehandeling 2005 in de Tweede Kamer aan alle adviesraden werd opgelegd. De bezuinigingstaakstelling bedroeg voor de Rob en Rfv € 198.000, oftewel een beperking van 16% van het beschikbaar budget.

### Financieel overzicht

	Begroting	Uitgaven
Personeel (salarissen medewerkers)	949.000	801.736
Materieel (waaronder vacatiegelden raadsleden, drukwerk, reiskosten etc.)	313.000	332.517
<b>Totaal</b>	<b>1.262.000</b>	<b>1.134.255</b>

Voor het eerst in hun bestaan kenden de Raden een klein negatief saldo van € 30.259 ten opzichte van het na de taakstelling beschikbare bedrag op de begroting. Ondanks de personele inkrimping bleek dit tekort onvermijdelijk. De belangrijkste oorzaak was dat de bezuinigingen pas gedurende het jaar werden geëffectueerd, terwijl al verplichtingen waren aangegaan.

## Bijlage I

### Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur in 2005

Voorzitter



de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,  
oud-commissaris van de Koningin in de provincie  
Noord-Holland.

Vice-voorzitter



mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,  
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.

Leden



mevrouw **A. van den Berg**,  
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom,  
tot 1 maart 2005;



mevrouw **mr. dr. S.C. van Bijsterveld**,  
universitair hoofddocent Rechtswetenschappen aan de  
Universiteit van Tilburg;



de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,  
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);



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;



de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,  
hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht  
aan de Universiteit Utrecht,  
tot 1 juni 2005;



de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,  
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;



de heer **drs. C.J.N. Versteden**,  
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;



mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,  
waarnemend burgemeester van de gemeente Drechterland;



de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,  
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.

Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**,  
tot 1 oktober 2005.



## Bijlage II

### Samenstelling van het secretariaat Rob/Rfv in 2005

Secretaris	: drs. M.P.H. van Haefen (tot 1 oktober 2005)
Plaatsvervangend secretaris	: mr. G.A. van Nijendaal
Senior adviseurs	: drs. A.J. van Dijk dr. P.J.M. de Goede
Adviseurs	: drs. H. van Dijk drs. P.W. Tetteroo drs. H.Tanja (vanaf 1 februari 2005) drs. P. de Jong
Adviesmedewerkers	: drs. G.J. van den Nieuwenhuijzen (tot 1 mei 2005) drs. B.F. Steur (tot 1 mei 2005)
Management assistentes	: mevrouw A. Kalpoe mevrouw M. van Oosten-Kooistra
Administratief medewerkster	: mevrouw M.J. Polderman- Zuidwijk

## Bijlage III

### Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Natuurlijk gezag. Een bestuurlijk model voor de Waddenzee december 2005  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Wadden*)
- Tussen oorlog en vrede oktober 2005  
Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid
- Over de staat van de democratie september 2005  
Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek
- Autonom of automaat? augustus 2005  
Advies over gemeentelijke autonomie  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Niet teveel gevraagd! juni 2005  
Een analyse van Kamervragen
- Nationale coördinatie van EU-beleid: december 2004  
een politiek en proactief proces
- Commentaar op het rapport ‘Een herkenbare staat’ december 2004  
van de werkgroep-Kohnstamm
- Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester december 2004
- Burgers betrokken, betrokken burgers november 2004
- De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige juli 2004  
hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg*)
- Commentaar op het rapport ‘De Schaduwmacht’ juni 2004
- Commentaar op conceptwetsvoorstellen gekozen burgemeester mei 2004
- Cultuur met een FORS postuur maart 2004  
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit
- Naar meer herkenbare kandidaten januari 2004  
Reactie op ‘Naar een sterker parlement’

- Andere openbare lichamen in de Grondwet, december 2003  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III
- De gekozen burgemeester: november 2003  
een kwestie van kiezen
- Binnengemeentelijke decentralisatie september 2003  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Politiek en Media september 2003  
Pleidooi voor een LAT-relatie
- Trias informatica juli 2003  
ICT en overheid in vogelvlucht
- Legio voor de regio, februari 2003  
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken
- Veiligheid op niveau, februari 2003  
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's
- Provincies en gemeenten in de Grondwet, december 2002  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II
- Presteren door leren, oktober 2002  
Benchmarken in het binnenlands bestuur
- Het openbaar bestuur in de Grondwet, mei 2002  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar april 2002  
lokale verantwoordelijkheid
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek maart 2002  
en samenleving
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten december 2001  
van integraal waterbeleid
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001

- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering maart 2001  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999

- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

## Bijlage IV

### Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

#### Preadviezen

- B.F. Steur en G.-J. van den Nieuwenhuijzen mei 2005  
*Burgers betrekken, Een handleiding voor burgerparticipatie*
- B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen december 2004  
(redactie), *Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*
- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

#### Overige publicaties

- Verslag invitational conference juni 2005  
*Adviseren aan de andere overheid*  
(samen met de RVZ)
- Jaarverslag 2004 april 2005
- Verslag van de tweede Rob-lezing februari 2005  
*Integratie en differentiatie in de Europese Unie*

- Werkprogramma 2005 november 2004
- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004
- Jaarverslag 2003 maart 2004
- *Trias Informatica, Verslag van het symposium, 26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003  
*Grondwet en openbaar bestuur* november 2003
- Verslag van de eerste Rob-lezing  
*Crisis en vernieuwing* november 2003
- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium  
*Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans* september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium,  
*Decentralisatie: De kunst van het overlaten* januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999

- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997



## Bijlage V

### Overzicht van overige publicaties in 2005

- H. van Dijk  
‘De Wet maatschappelijk ondersteuning’  
Bestuursmiddelen, 2005, nr. 7.
- P.J.M. de Goede  
‘Wat kan Nederland leren van Britse EU-coördinatie?’  
Staatscourant, 1 februari 2005, nr. 22 (samen met Adriaan Schout)  
  
‘EU-beleid vraagt om regie premier’, NRC Handelsblad,  
10 november 2005 (samen met Sophie van Bijsterveld)  
  
‘Nationale coördinatie van EU-beleid. Herijking dringend noodzakelijk’  
Internationale Spectator, 2005, nr. 6 (samen met Arno Korsten en  
Sophie van Bijsterveld)
- M.P.H. van Haefen  
‘Adviseren aan de overheid: waarheen met de radenrepubliek?’  
Bestuurswetenschappen, 2005, nr. 5.
- P. de Jong  
‘Schijnbare schaduwmacht. Haagse adviescommissies belicht’  
W. Duyvendak, P. de Jong, B. Pauw, R. van Schendelen, *Schaduwmacht in  
de schijnwerpers. Adviescommissies in politiek Den Haag*, Sdu Uitgevers,  
Den Haag, november 2005.
- G.A. van Nijendaal  
‘Doorlichting specifieke uitkeringen’  
Bestuursmiddelen, 2005, nr. 1.  
  
‘Herijking van de cluster Bijstand en Zorg in het gemeentefonds’  
Bestuursmiddelen, 2005, nr. 3.  
  
‘Snelle groeigemeenten’  
Bestuursmiddelen, 2005, nr. 4.
- H. Tanja  
‘Nieuwe voorstellen in het kader van markt en overheid’  
Bestuursmiddelen, 2005, nr. 10.