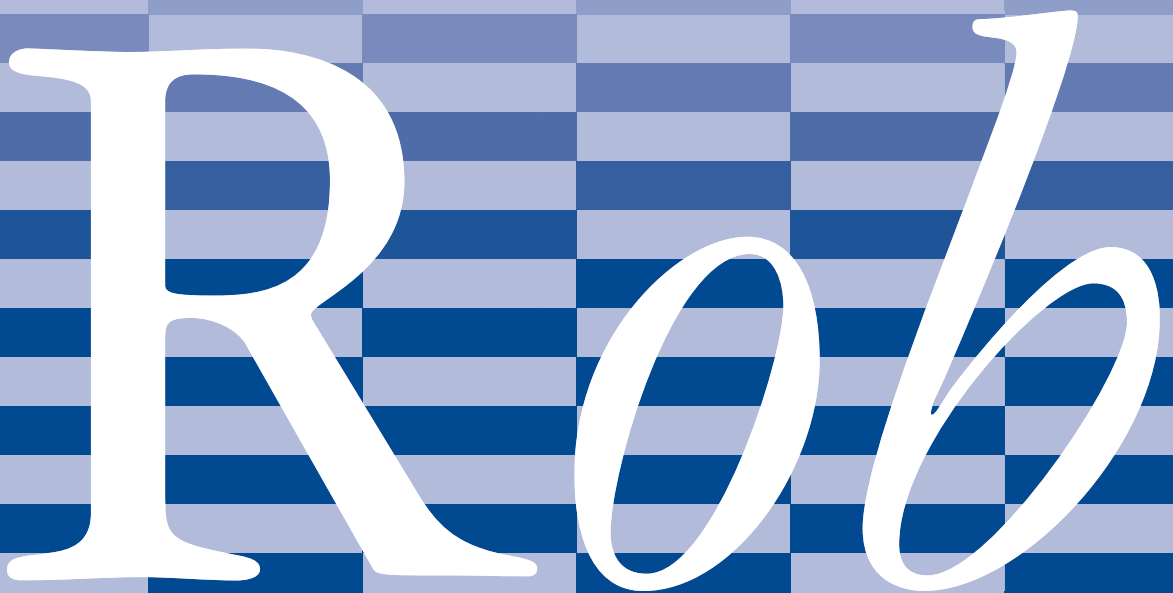


*Rob*  
Raad voor het openbaar bestuur

# Evaluatie en vooruitblik

Raad voor het openbaar bestuur 2009-2017

november 2013



*Rob*

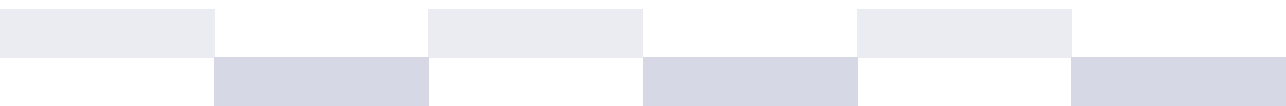
# Evaluatie en vooruitblik

Raad voor het openbaar bestuur 2009-2017

november 2013

Rob



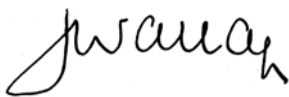


# Voorwoord

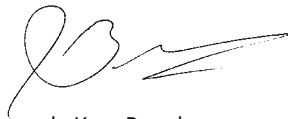
De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft kritisch naar zichzelf gekeken en laten kijken. We hebben afscheid genomen van een aantal leden, na een zorgvuldige procedure zijn nieuwe leden benoemd. Het is tijd om de toekomst een stapje dichterbij te brengen.

De Rob moet, met een beperkte, maar gelukkig hoogwaardige staf, proberen te voldoen aan veel, vaak enigszins tegenstrijdige wensen. Grondig moeten we zijn, maar weer niet te abstract. Wetenschappelijk onderbouwd, maar ook zo praktisch dat er handelingsperspectieven worden aangedragen. Nieuwe benaderingen worden op prijs gesteld, maar weer niet zo theoretisch dat praktische bestuurders er maar weinig mee weten aan te vangen. We werken voor regering en parlement, onze opdrachtgevers zijn dus divers, hun wensen ook.

We hebben in die baaierd van wensen en benaderingen naar eer en geweten onze weg gezocht. Steeds beter samenwerkend met andere adviesraden, wetenschap en representanten van alle overheden, bestuurlijk en ambtelijk. We hebben een programma voor de toekomst opgesteld maar weten dat we, als we regering en parlement adequaat willen bedienen, open moeten staan voor commentaar en eventuele wijzigingsvoorstellen. Want hoeveel plezier we ook hebben aan ons advieswerk, uiteindelijk telt natuurlijk de vraag of onze opdrachtgevers onze adviezen als zinvol en stimulerend ervaren. Uiteindelijk bepalen vooral hun vragen onze antwoorden. Het is zoals met de boterkoek van mijn moeder: er komt altijd uit wat je er in stopt.



prof. drs. Jacques Wallage  
voorzitter



dr. Kees Breed  
secretaris



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	3
<b>1. Evaluatie en vooruitblik</b>	7
1.1 Evaluatie 2005-2009	7
1.2 Evaluatie 2009-2013	8
1.3 Conclusies: naar een programma voor de toekomst	11

## Bijlagen

<b>A Evaluatie Raad voor het openbaar bestuur</b>	15
<b>B Extern onderzoek Berenschot</b>	41
<b>C Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur 2009-2013</b>	113
<b>D Samenstelling secretariaat Rob en Rfv 2009-2013</b>	115
<b>E Overzicht adviezen en overige publicaties 2009-2013</b>	117
<b>F Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur 2013</b>	125



# 1. Evaluatie en vooruitblik

De Raad voor het openbaar bestuur is een strategische adviesraad voor de regering en het parlement. Hij heeft bij wet tot taak om te adviseren over de democratische rechtstaat en over de inrichting en het functioneren van de overheid. Elke zittingsperiode van de Raad, die vier jaar duurt, wordt afgesloten met een evaluatie van het functioneren van de Raad zelf. Deze evaluatie wordt besproken met de opdrachtgevers van de Raad. In dit rapport evalueert de Raad het functioneren in de periode van 2009-2013. De daaraan verbonden conclusies dienen mede als richtsnoer voor de Raad in de komende raadsperiode die is ingegaan op 1 juli 2013. Daaraan voorafgaand moet de vraag worden gesteld of de conclusies en aanbevelingen van de vorige evaluatie in 2009 goed zijn verwerkt.

Evaluatie moet een continu proces van reflectie zijn. De Raad doet dat elk jaar tijdens een heisessie, zo ook de staf. Daarbij worden ook bestuurders en deskundigen van buiten de Raad en de staf uitgenodigd om hun licht te laten schijnen op de producten en het functioneren van de Raad en de staf. De vorige raadsperiode is in 2009 afgesloten met een zelfevaluatierapport van de toenmalige Raad met aanbevelingen ten behoeve van de nieuwe raadsperiode. De Raad sluit nu ook deze vijfde raadsperiode af met een gestructureerd zelfbeeld en heeft dat beeld bovendien door een onafhankelijk bureau extern laten toetsen aan de percepties en verwachtingen van de opdrachtgevers en bredere omgeving. Het externe onderzoek was vooral gericht op de vragen welke betekenis de opdrachtgevers en andere betrokkenen toekennen aan de adviezen van de Raad en welke doorwerking de adviezen hebben in de bestuurspraktijk en in het maatschappelijke debat. De zelfevaluatie treft u aan in bijlage A, het onderzoeksrapport van het bureau Berenschot in bijlage B. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen en conclusies van de Raad samengevat.

## 1.1 Evaluatie 2005-2009

In 2009 bracht de Raad een zelfevaluatie uit over de derde raadsperiode die liep van 2005-2009.

De twee belangrijkste verbeterpunten daaruit waren:

De internationale dimensie en vergelijkende landenstudies vaker betrekken in de adviezen  
Vaker en nadrukkelijker aandacht besteden aan het burgerperspectief.

De Raad constateerde ook dat de verwachtingen met betrekking tot de aard van de advisering vanuit de omgeving sterk uiteenlopen. De adviezen dienen zowel het maatschappelijk discours aan te jagen als aan te sluiten bij het kabinetsbeleid; agenderend, verrassend en patroon doorbrekend te zijn met het vizier op de (middel-)lange termijn, maar ook concrete en direct toepasbare handelingsperspectieven te bieden. “Deze elementen komen in één advies niet samen. Wel in het geheel van adviezen”, aldus de Raad in 2009

In de kabinetsreactie op het evaluatierapport werden de bovengenoemde aanbevelingen overgenomen. Het kabinet gaf ook aan dat, om doorwerking te realiseren, niet altijd en per se een advies moet worden uitgebracht. Ook de andere door de Raad genoemde kernactiviteiten



(zoals symposia, de Rob-lezing en expertmeetings) kunnen bijdragen aan het aanjagen van een maatschappelijke discussie.

Bovendien vroeg het kabinet de Raad om te streven naar een andere, meer flexibele cultuur en werkwijze (onder meer door de –afgeslankte– vaste kern van raadsleden aan te vullen met tijdelijke leden voor specifieke adviestrajecten). Het kabinet onderstreepte het belang van samenwerking met andere adviesraden. Een integrale benadering van adviesvragen kan bijdragen aan de (meer-) waarde van de adviezen. Deze aandachtspunten vloeiden voort uit de kabinetsnota *De kwaliteit van de verbinding* uit 2008.<sup>1</sup>

Uit de zelfevaluatie van de Raad in 2013 en het externe onderzoek van Berenschot blijkt dat de Raad er goed in is geslaagd om het burgerperspectief een belangrijke en zelfs centrale plaats in zijn adviezen te geven. Ook is in bescheiden mate invulling gegeven aan de aanbeveling om het internationale en vergelijkende perspectief bij de adviezen te betrekken, zij het dat de middelen ontbraken om dat stelselmatig en op grote schaal te doen. Tegelijk wordt geconstateerd dat de verwachtingen in 2013 nog steeds net zo divers zijn als in 2009. Nog steeds is de vraag hoe de Raad het beste met die verschillen kan omgaan. Op deze vraag komt de Raad verderop terug. De invoering van een meer flexibele cultuur en werkwijze door het werken met tijdelijke raadsleden in aanvulling op de vaste kern van de Raad is positief opgepakt en blijkt een goede bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de advisering. Ook heeft de Raad regelmatig samengewerkt met andere adviesraden, het meest intensief bij de voorbereiding van het advies *Loslaten in vertrouwen* (2013). Daarmee kan worden geconstateerd dat de aanbevelingen van de evaluatie uit 2009 in belangrijke mate zijn gerealiseerd.

## 1.2 Evaluatie 2009-2013

### *De rode draad in de advisering*

De Raad heeft in de periode 2009-2012 in totaal vijftien adviezen en acht andersoortige inhoudelijke publicaties (zoals essaybundels en de Rob-lezingen) uitgebracht. De adviezen waren gericht op thema's met betrekking tot het functioneren van de democratie, de inrichting van het openbaar bestuur en de bestuurlijke organisatie van veiligheidsbeleid. Een rode draad vormde hierin het thema van vertrouwen: de noodzaak om burgers opnieuw en sterker te betrekken bij het functioneren van de politiek en het bestuur en zo het vertrouwen van burgers in politiek en bestuur te vergroten. Voor een volledig overzicht van de adviezen en overige producten: zie bijlage F.

De Raad constateerde in de afgelopen periode dat er ingrijpende politieke verschuivingen en maatschappelijke veranderingen hebben plaatsgehad. Zij stelde zich ten doel om die veranderingen te analyseren en de betekenis ervan voor het functioneren van democratie en het bestuur te doorgronden. Een rode draad in deze analyses vormde het thema van vertrouwen. Een belemmering om het vertrouwen van burgers in de overheid te versterken is dat burgers in hoofdzaak in

---

1 Reactie op Evaluatie van de Raad voor het openbaar bestuur, 2005-2008, 16 november 2009.

horizontale netwerkverbanden leven, terwijl politici en bestuurders nog vooral in verticale gezagskolommen denken en opereren. Dit resulteert in uiteenlopende verwachtingspatronen en schurende verhoudingen. Uit gesprekken met onze opdrachtgevers en met externe betrokkenen blijkt dat men het agenderen van dit thema beschouwt als een relevante bijdrage aan het politieke en bestuurlijke debat, al delen niet alle gesprekspartners de analyse van de Raad. Volgens sommigen is er nu behoefte aan nadere (empirische) uitwerking en concretisering. Anderen menen dat het thema inmiddels voldoende is geagendeerd en pleiten voor een verbreding van onderwerpen met andere relevante thema's.

#### *Wisselende opdrachtgevers*

De afgelopen raadsperiode was zeker in één opzicht bijzonder: in vier jaar tijd werkte de Raad voor drie verschillende kabinetten, werden twee keer nieuwe leden voor de Tweede Kamer verkozen en één keer voor de Eerste Kamer. Dat maakte het moeilijk voor de beide opdrachtgevers van de Raad (regering en parlement) om tijdig en met precisie de eigen adviesvragen te formuleren en voor te leggen aan de Raad. De Raad heeft dit ondervangen door regelmatig, vaak informeel, te overleggen en zo gezamenlijk prioriteiten te stellen dan wel bij te stellen. Op deze manier kon toch een goede afstemming tussen de opdrachtgevers en de Raad plaatsvinden.

Beide Kamers der Staten Generaal hebben in de afgelopen periode rechtsreeks adviesvragen aan de Raad gesteld, in aanvulling op het werkprogramma van de Raad en als voorbereiding op actuele politieke debatten. Ook heeft de Raad op verzoek van de Tweede Kamer deelgenomen aan hoorzittingen van de Kamer. Op verzoek van de Eerste Kamer maakte de voorzitter van de Raad deel uit van de klankbordgroep voor het onderzoek van de parlementaire commissie Privatisering en verzelfstandiging (commissie Kuiper).

#### *Werkwijze*

Bij de voorbereiding van adviezen en andere producten heeft de Raad samengewerkt met diverse partners, zoals andere adviesraden, de vereniging van gemeentesecretarissen, het kennisplatform intergemeentelijke samenwerking, Platform 31, ProDemos, PBLQ, enkele universiteiten en het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ook werd contact gezocht met de bestuurlijke doelgroep, deskundigen en betrokken burgers, bijvoorbeeld via een internetdiscussie in vervolg op het advies *Vertrouwen op democratie* en via discussiebijeenkomsten in het land. De voorzitter, leden van de Raad en stafmedewerkers gaven presentaties, namen deel aan tal van bijeenkomsten en mengden zich in gevoerde discussies en debatten. Bij de voorbereiding van het advies *Loslaten in vertrouwen* is met velen gesproken en een discussie gestart op [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl). In 2012 waren ruim 1.300 personen geabonneerd op de elektronische nieuwsbrief van de Raad, terwijl een nieuw advies al gauw enkele duizenden (unieke) bezoekers naar de website trok om het advies te lezen of te downloaden. Het advies *Loslaten in vertrouwen* trok in de eerste week na publicatie achtduizend bezoekers.

### *Secretariaat*

De ondersteuning van de Raad voor het openbaar bestuur geschiedt vanuit een secretariaat dat de Raad deelt met de Raad voor financiële verhoudingen. Het gezamenlijke secretariaat heeft een bezetting van in totaal 12,5 formatieplaatsen. Voor een volwaardige en duurzame ondersteuning is dit de minimale omvang die nodig is om telkens weer vernieuwende en tegelijk voldoende onderbouwde adviezen te kunnen leveren op het brede domein waarover de beide raden adviseren. In de afgelopen raadsperiode is het bescheiden onderzoeksbudget waarover de Raad beschikte (ong. €50.000 per jaar) in het kader van departementale bezuinigingen komen te vervallen.

### *Externe percepties en verwachtingen*

De Raad heeft geconstateerd dat de verwachtingen van opdrachtgevers en andere betrokkenen in 2013 nog steeds zeer divers en soms zelfs strijdig lijken. De Raad heeft het bureau Berenschot de opdracht verleend om gedetailleerd onderzoek te doen naar die verwachtingen door gesprekken te voeren met vijf verschillende ‘doelgroepen’ van de Raad: (oud-)ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Kamerleden; ambtenaren; bestuurders; wetenschappers en vertegenwoordigers van de media. Het ging er vooral om de *doelstelling*, de *output* en de *outcome* van de Raad kritisch tegen het licht te houden. De bevindingen zijn gestructureerd en samengevat in het rapport *De vele gedaanten van de Raad – Externe evaluatie van Raad voor het openbaar bestuur (Rob)* (zie bijlage B). Het merendeel van de gesprekspartners meent dat de Rob een belangrijke functie heeft of kan hebben binnen het openbaar bestuur. Tegelijk verschillen de meningen over het functioneren van de Raad sterk. Dat geldt ook voor het gewenste functioneren van de Raad in de toekomst. Er is een breed palet aan (soms aan elkaar tegengestelde) wensen en verwachtingen en dat werkt door in de beoordeling van het functioneren. Deze verschillen zijn niet alleen tussen, maar ook binnen de doelgroepen zichtbaar.

Van de Raad wordt veel tegelijk verwacht: hij moet zich richten op concreet advies voor de korte en lange termijn, hij moet inspireren, relevante kennis ontsluiten en het verschil maken ten aanzien van belangrijke kwesties in het openbaar bestuur. Daarbij moet de Raad zowel een gezaghebbend, kritisch en zelfstandig orgaan zijn, maar ook aansluiten bij de taal en het beleid van het kabinet. De brede taakopvatting van de Raad en het contact met relevante actoren ook buiten Den Haag worden relevant gevonden. Maar de meningen verschillen over de vraag of de Raad ook *spraakmakend* moet willen zijn. Er wordt bovendien verschillende gedacht over de vraag hoe concreet de handelingsperspectieven die de Raad biedt zouden moeten zijn. Ook over de meest geëigende vorm van de producten lopen de opvattingen uiteen. Dat geldt ook voor de perceptie van gerealiseerde dan wel wenselijke doorwerking van de adviezen. De meeste gesprekspartners menen dat de Rob vooral conceptuele doorwerking heeft gehad. Zij vinden dat de Raad nuttige begrippen heeft geïntroduceerd (of geherintroduceerd) in het debat over democratie. Maar waar sommigen vinden dat de Raad heeft geholpen bij het op de kaart zetten van een aantal relevante onderwerpen vinden anderen dat dat toch niet voldoende het geval is geweest. De geïnterviewde oud-ministers vinden dat de Raad, om doorwerking te hebben, vooral politieke sensitiviteit moet tonen. Volgens Kamerleden moet de Raad daarentegen vooral tijdig relevante feiten aanleveren ten aanzien van actuele thema's.

In een aantal gesprekken komt de wens naar voren dat de binding met het lokaal bestuur en de wetenschappelijke fundering van de adviezen verder moeten worden versterkt.

Het rapport brengt een clustering aan in de verschillende opvattingen, wensen en verwachtingen, resulterend in vier verschillende rollen die de Raad vervult of zou kunnen vervullen:

Adviseur – verschafter van actueel en concreet advies

Verbinder – verbindend en doorslaggevend orgaan

Toekomstverkenner – gezaghebbend onderzoeker en verkenner van de toekomst

Verlegger – als verlegger van het perspectief en als inspiratie voor het debat.

Daarbij treden volgens deze analyse twee fundamentele spanningsdimensies op:

agenda neutraal versus agenderend adviseren

adviseren over een urgent vraagstuk versus een (nog) niet-urgent vraagstuk.

Richt de Raad zich op het zelf bepalen van de agenda, op nieuwe perspectieven, witte vlekken en inspiratie of ziet hij de politieke en bestuurlijke agenda als een gegeven? Richt de Raad zich op adviezen die betrekking hebben op toekomstige problematiek of juist op problematiek die directe actie vergt? Dat stelt specifieke eisen aan de kwaliteit, de tijdigheid, het type advies, de onderbouwing en het type/ de concreetheid van de aanbevelingen. Het is niet reëel om, zoals de Raad in de afgelopen periode heeft nagestreefd, tegemoet te willen komen aan alle tegengestelde verwachtingen door een brede variëteit aan adviezen en producten te presenteren. Daarom is de belangrijkste aanbeveling van het rapport dat de Raad in nauwe samenspraak met zijn opdrachtgevers, de ministerraad en de beide Kamers der Staten generaal, komt tot een duidelijke strategische keuze over welke (bijvoorbeeld twee) van de geïdentificeerde rollen dominant moeten zijn in het functioneren van de Raad in de komende periode. Vervolgens dient de Raad helder en consequent te opereren en te communiceren over wat men wel en niet van de Raad kan verwachten. Al mag dat ook weer niet leiden tot een halsstarrig vasthouden aan de eenmaal gekozen rollen. De Raad zal altijd alert moeten zijn op kansen om de doorwerking te vergroten wanneer die zich aandienen, bijvoorbeeld als een nieuwe minister aantreedt met specifieke verwachtingen. Berenschot raadt tot slot aan om deze strategie regelmatig binnen de Raad en met de ontvanger van de adviezen te bespreken en te actualiseren.

### 1.3 Conclusies: naar een programma voor de toekomst

#### *De rode draad vanaf 2013*

Anno 2013 moet worden geconstateerd dat er nog geen sprake is van een nieuw evenwicht, van een hernieuwde stabiele uitgangspositie voor het besturen van ons land. De economische en financiële crises hebben we nog niet achter ons gelaten. Internationale en nationale uitdagingen, bijvoorbeeld op het terrein van werk, zorg en veiligheid, stellen de overheid op nationaal, provinciaal en lokaal niveau nog dagelijks op de proef. Uit rapporten van planbureaus en wetenschappelijke instellingen zoals het CPB, het SCP en de WRR, blijkt dat belangrijke ingrepen in onze verzorgingsstaat moeten worden overwogen. De decentralisaties van de kabinetten Rutte-I en -II hebben bovendien tot

gevolg dat niet alleen een belangrijk deel van de rijkstaken verschuift naar provincies en gemeenten, maar dat ook de aard van de verhouding tussen overheid en burgers verandert.

Dit noopt tot een herbezinning op de architectuur en werking van onze bestuurlijke instituties. Ook de ontwikkelingen op internationaal, met name Europees niveau grijpen in op deze relaties. Nadat in de afgelopen decennia geleidelijk aan de *maatschappelijke* verhoudingen zijn gehorizontaliseerd, lijkt nu ook een zekere mate van horizontalisering in de *bestuurlijke* verhoudingen zichtbaar te worden. De Raad neemt zich voor deze trends en processen grondig te analyseren en richt zich tegelijk ook op de ontwikkeling van nieuwe politieke en bestuurlijke praktijken die daarbij optreden. Welke lessen kunnen daaruit worden getrokken? In hoeverre volstaan de gevestigde instituties en sturingsmodellen en/of worden de contouren van nieuwe bestuurlijke praktijken en sturingsmodellen zichtbaar? En werkt dat ook door in het functioneren van de *politieke* instituties?

### *Werkwijze*

De externe communicatie vormde een belangrijk aandachtspunt van de Raad in de afgelopen periode. Daarbij richtte de Raad zich niet alleen op zijn directe opdrachtgevers, de regering en het parlement, maar ook op bestuurders, wetenschappelijke deskundigen en betrokken burgers in het hele land. De huisstijl en website zijn vernieuwd. Ook werden nieuwe media ingezet bij de voorbereiding en de verspreiding van adviezen. De Raad zal in de komende periode deze lijn voortzetten en zo mogelijk intensiveren, onder meer door het gebruik van sociale media. Bij zijn advisering baseerde de Raad zich steevast op wetenschappelijk onderzoek en de meest recente en relevante data op het werkkterrein, voor zover voorhanden. Zo heeft de Raad veelvuldig gebruik gemaakt van onderzoeksgegevens van onder meer het Sociaal en Cultureel Planbureau. Maar dit is niet altijd voldoende in de adviezen zichtbaar geweest. De Raad zal ook in de komende periode gebruikmaken van de meest recente wetenschappelijke onderzoeken en inzichten en die in zijn adviezen meer zichtbaar verwerken. De verbinding met kennisinstituten zal verder worden versterkt, bijvoorbeeld door samen te werken in onderzoeksverbanden. Ook in de iets gewijzigde samenstelling van de Raad komt deze ambitie tot uitdrukking. De Raad zal zijn adviezen verder zoveel als mogelijk voorbereiden in dialoog met zijn opdrachtgevers, met betrokkenen en met deskundigen. Niet alleen de inhoud van de adviezen, maar ook het proces van de totstandkoming en activiteiten na publicatie zijn erop gericht om een kwalitatieve bijdrage te leveren aan de politieke en bestuurlijke oordeelsvorming.

In dat proces neemt ook de samenwerking met andere strategische adviesraden een belangrijke plaats in. De maatschappelijke vraagstukken onttrekken zich niet alleen aan de departementale afbakeningen, maar ook aan de afbakening van adviesdomeinen tussen de raden. In de afgelopen vier jaar is al veelvuldig samengewerkt met andere adviesraden bij diverse trajecten. De Raad wil deze samenwerking ook in de komende jaren verder intensiveren. De formulering van rijksbrede prioriteiten van de zijde van het kabinet kan ertoe bijdragen om inhoudelijk focus aan te brengen in deze samenwerking.

In de nieuwe samenstelling van de Raad vanaf 1 juli 2013 komt tot uitdrukking dat de Raad de verbinding met de wetenschap en met het lokaal bestuur in de komende periode verder wil versterken.

### *De rollen van de Raad*

De Raad constateerde al in zijn vorige evaluatie in 2009 en opnieuw in zijn zelfevaluatie in 2013 dat de beelden en verwachtingen vanuit de omgeving van de Raad sterk uiteenlopen. Het onderzoek van het bureau Berenschot heeft deze observatie niet alleen bevestigd maar ook minutieus in beeld gebracht. Berenschot concludeert dat het niet goed mogelijk is, zoals de Raad tot dusver heeft nagestreefd, om aan alle diverse verwachtingen tegemoet te komen door een even grote diversiteit aan adviezen en producten te leveren. Het bureau beveelt aan om, in samenspraak met zijn opdrachtgevers, een heldere keuze te maken voor wat betreft de rollen die de Raad juist wel voor zich ziet weggelegd en welke rollen hij niet wil spelen. De Raad is van mening dat de genoemde rollen elkaar niet principieel uitsluiten en elkaar zelfs deels vooronderstellen. Tegelijk meent hij dat de rollen van adviseur en verkenner zoals die in het onderzoeksrapport worden omschreven toch in de eerste plaats worden vervuld door departementale beleidsdirecties en door planbureaus. De Raad kiest niet zozeer voor één of enkele van de vier omschreven rollen. Natuurlijk is het allereerst aan de opdrachtgevers van de Raad om bij het indienen van adviesvragen duidelijk te maken welke rol men aan de Raad toekent en wat de toegevoegde waarde van het advies en het adviestraject zou moeten zijn. De Raad positioneert zichzelf vooral aan de hand van de twee assen die aan het model van Berenschot ten grondslag liggen: hij streeft na om meerwaarde in het politieke en bestuurlijke debat te genereren door agendazettende adviezen te produceren; dat kan gevraagd maar ook ongevraagd. De agendazettende adviezen hebben betrekking op urgente vraagstukken dan wel op vragen die binnen enkele jaren urgent kunnen worden. Zulke vragen kunnen ook in signalerende, nog niet meteen adviserende zin, worden beschreven. Welke ontwikkelingen komen er op ons af en wat is daarvan de betekenis? Zulke signalementen kunnen wellicht ook dienen ter ondersteuning van het werk van Kamerleden.

Samengevat streeft de Raad na:

- Een inhoudelijke verbreding van zijn adviesagenda
- Verdere versterking van de aandacht voor communicatie, inclusief de inzet van sociale media
- Versterking van de binding met de wetenschap en met wetenschappers
- Versterking van de binding met het lokale bestuur
- Inzet op met name agendazettende adviezen over onderwerpen die nu urgent zijn of dat in de nabije toekomst zullen worden
- Signalering als mogelijk nieuw product van de Raad
- Per advies afstemming met de opdrachtgevers over de rol die men aan het advies en de Raad wil toekennen.

De Raad wil in de komende maanden graag in overleg met zijn opdrachtgevers toetsen of zij deze conclusies en keuzes delen en ondersteunen. Dat is immers een belangrijk vertrekpunt voor het werk van de Raad in de komende raadsperiode en voor de verwachtingen die men daarbij wél of juist niet kan koesteren.



# Bijlage A

## Evaluatie Raad voor het openbaar bestuur 2009-2012

Januari 2013





# Inhoud

<b>1. Vraagstelling en aanpak</b>	19
1.1 Vraagstelling	19
1.2 Aanpak	20
<b>2. Terugblik van de Raad</b>	21
2.1 Terugblik in vogelvlucht	21
2.2 Doelstelling	23
2.3 Voorbereiding werkprogramma en adviezen	24
2.4 Organisatie en werkwijze	26
2.5 Adviezen en overige producten	30
2.6 Conclusies van de Raad	36



# 1. Vraagstelling en aanpak

## 1.1 Vraagstelling

De Raad voor het openbaar bestuur rondt per 30 juni 2013 zijn vierde zittingsperiode af. Op grond van de Kaderwet adviescolleges (artikel 28, lid 2) wordt elke zittingsperiode afgesloten met een evaluatie van het functioneren van de Raad. De hoofdvraag daarbij is of de Raad adviezen produceert die er daadwerkelijk toe doen. Is de kwaliteit goed, gaat het over de juiste vragen en hebben de adviezen voldoende doorwerking in de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debatten? Daarmee hangen andere vragen samen die betrekking hebben op de werkwijze en het interne functioneren van de Raad en zijn staf, de communicatie tijdens en in vervolg op adviestrajecten, de totstandkoming van het werkprogramma en dergelijke meer.

De evaluatie uit 2009 betrof een zelfbeeld van de toenmalige Raad over het eigen functioneren, mede op basis van gevoerde gesprekken met opdrachtgevers en sleutelpersonen uit de omgeving van de Raad. Dat resulteerde in een ‘overwegend positief beeld’, dat werd gesterkt door het kabinetsbesluit om groen licht te geven voor de volgende zittingsperiode van de Raad. Wel werd geconstateerd dat de verwachtingen over de positie, de toegevoegde waarde en het functioneren van de Raad bij het kabinet, leden van het parlement, gemeenten, provincies en koepels, maar ook bij de leden van de Raad zelf nogal uiteenliepen:

“Van de raad wordt verwacht dat hij én het maatschappelijke discours aanjaagt, én op lange termijn gericht, agenderend, verrassend of patroondoorbrekend is, én dat zijn adviezen aansluiten bij het kabinetsbeleid. Deze elementen komen in één advies niet samen. Wel in het geheel van adviezen.”<sup>2</sup>

De belangrijkste aanbevelingen luiden dat de Raad ‘een goede mix van adviezen’ moest blijven produceren, gericht op diverse vormen van doorwerking: instrumenteel, conceptueel, argumentatief en politiek-strategisch (zie ook par. 3.4). Bovendien werd gewezen op de betekenis van het uitbrengen van adviezen met een meer educatieve insteek, om zo vanuit het institutionele geheugen van de Raad rondom een adviesthema een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het politiek-bestuurlijk debat.

De betekenis van de Rob-lezing, conferenties en symposia (niet als louter bijproduct van de adviestrajecten, maar als zelfstandige kernactiviteiten van de Raad ter voeding van politiek-bestuurlijke debatten) werd onderstreept.

Als verbeterpunten werden met name genoemd:

- De internationale dimensie/ vergelijkende landenstudies vaker betrekken in de adviezen
- Vaker en nadrukkelijker aandacht besteden aan het burgerperspectief.

---

2 Evaluatie van de Raad voor het openbaar bestuur 2005-2009, blz. 29.

In de kabinetsreactie op het evaluatierapport werden deze aanbevelingen overgenomen. Daarbij werd ook aangegeven dat, om doorwerking te realiseren, niet altijd en per se een advies moet worden uitgebracht. Ook de andere door de Raad genoemde kernactiviteiten kunnen bijdragen aan het aanjagen van een maatschappelijke discussie.

Bovendien vroeg het kabinet de Raad om te streven naar een andere, meer flexibele cultuur en werkwijze (onder meer door de –afgeslankte– vaste kern van raadsleden aan te vullen met tijdelijke leden voor specifieke adviestrajecten). Het kabinet onderstreepte het belang van samenwerking met andere adviesraden. Een integrale benadering van adviesvragen kan bijdragen aan de (meer-) waarde van de adviezen. Deze aandachtspunten vloeiden voort uit de kabinetsnota *De kwaliteit van de verbinding* uit 2008.<sup>3</sup>

Doen de adviezen van de Raad ertoe? En is de Raad er voldoende in geslaagd om de aanbevelingen uit de eerdere evaluatie in praktijk te brengen? Welke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen periode voorgedaan in het functioneren van de Raad en/of zijn omgeving die aanleiding kunnen zijn voor nieuwe accenten en/of overwegingen?

## 1.2 Aanpak evaluatie

Evaluatie is een continu proces van reflectie. De Raad doet dat gestructureerd elk jaar met een heisessie, zo ook de staf. Daarbij worden ook bestuurders en deskundigen van buiten de Raad en de staf uitgenodigd om hun licht te laten schijnen op de producten en het functioneren van de Raad en de staf. De vorige raadsperiode is in 2009 afgesloten met een zelfevaluatierapport van de toenmalige Raad met aanbevelingen ten behoeve van de nieuwe raadsperiode van 2009-2013. In 2009 zijn een nieuwe voorzitter en vier nieuwe raadsleden benoemd. De Raad wil ook nu deze vijfde raadsperiode afronden met een gestructureerd zelfbeeld, maar dat beeld wel door een onafhankelijk bureau laten toetsen aan de percepties en verwachtingen van onze opdrachtgevers en onze doelgroep. De externe evaluatie is vooral gericht op de vragen welke betekenis en waarde onze opdrachtgevers en andere betrokkenen toekennen aan de adviezen van de Raad en welke doorwerking de adviezen hebben in de bestuurspraktijk en in het maatschappelijke debat.

Bij het zelfbeeld kijkt de Raad naar de doelstelling, de voorbereiding van het werkprogramma en de adviezen, de organisatie en werkwijze, de kwaliteit van de adviezen en de daarbij beoogde en gerealiseerde doorwerking. De externe evaluatie richt zich vooral op de doelstelling van de Raad, de kwaliteit van de adviezen en de doorwerking daarvan.

De Raad trekt op basis van een vergelijking van het zelfbeeld van de Raad met het externe beeld een aantal slotconclusies en sluit af met een aantal aanbevelingen.

---

3 Reactie op Evaluatie van de Raad voor het openbaar bestuur, 2005-2008, 16 november 2009.

## 2. Terugblik van de Raad

### 2.1 Terugblik in vogelvlucht

De Raad heeft in de periode 2009-2012 in totaal vijftien adviezen en acht andersoortige inhoudelijke publicaties (zoals essaybundels en de Rob-lezingen) uitgebracht. De adviezen waren gericht op thema's met betrekking tot het functioneren van de democratie, de inrichting van het openbaar bestuur en de bestuurlijke organisatie van veiligheidsbeleid. Een rode draad vormde hierin het thema van vertrouwen: de noodzaak om burgers opnieuw en sterker te betrekken bij het functioneren van de politiek en het bestuur en zo het vertrouwen van burgers in politiek en bestuur te vergroten. Ook tijdens de derde raadsperiode besteedde de Raad al aandacht aan de noodzaak om het vertrouwen van burgers te versterken. Het kabinet Balkenende-IV benoemde 'vertrouwen en legitimiteit' tot één van de vijf strategische kernthema's in de komende jaren. Maar de Raad heeft het vertrouwen van burgers in de afgelopen jaren volledig centraal gesteld in zijn advisering. In het advies *Vertrouwen op democratie* analyseerde de Raad als kernprobleem dat politici en bestuurders in verticale gezagskolommen denken en opereren terwijl burgers vooral in horizontale gelijkwaardige verbanden inhoud en betekenis geven aan hun leven. Dat resulteert in verschillende verwachtingspatronen en in systeemdynamische mechanismen die onderling schuren of - misschien nog erger - elkaar niet meer raken. De Raad beval aan om te streven naar 'nieuwe verbindingen' tussen het politiek-bestuurlijke systeem en burgers in de samenleving en heeft daarvoor diverse voorstellen gedaan in vervolg-adviezen (onder meer over het proces van de kabinetsformatie, sociale media, openbaarheid, burgerschap en vermaatschappelijking van publieke taken). Ook heeft de Raad gepleit voor een doorbraak in (het denken over) de bestuurlijke inrichting van ons land (in het advies *Het einde van het blauwdruk-denken* en vervolgadvisen daarover aan de Tweede Kamer). In het advies *Veiligheid en vertrouwen* bepleitte de Raad een verbreding van het veiligheidsbeleid waarbij niet alleen de rol van de politie maar ook die van andere bij veiligheid betrokken partijen en *last but not least* die van burgers moet worden betrokken. Juist in een meer omvattende strategie kan winst worden geboekt bij het vergroten van veiligheid én de beleving daarvan door burgers. Deze zelfde benadering werd structureel doorgetrokken in het advies dat de Raad eind 2012 uitbracht: *Loslaten in vertrouwen*. Door structureel meer oog te hebben voor de mate en de wijze waarop burgers zelf bijdragen aan het realiseren van publieke belangen in het publieke domein kan de overheid in interactie met burgers veel effectiever functioneren. Maar dan moeten politici en bestuurders wel bereid en in staat zijn om taken en verantwoordelijkheden uit handen te geven en ruimte te bieden voor burgerinitiatieven. In het advies *Belichaming van de deskundige overheid* belichtte de Raad wat specifiek de rol van bestuurders dient te zijn bij het optreden van crises en incidenten en hoe daaraan invulling te geven.

Daarnaast heeft de Raad enkele korte beleidsadviezen uitgebracht. In een briefadvies in 2009 werd gepleit voor het onderbrengen van de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg 'bij één enkele bestuurslaag'. Ter gelegenheid van het afscheid van twee Rob-leden in 2010 is een rondetafelgesprek gehouden onder de titel 'Jeugdzorg in beweging'. In een advies over grensoverschrijdende

samenwerking (2010) werden voorstellen gedaan voor een bestuurlijk arrangement om deze samenwerking te bevorderen. Voor een volledig overzicht, zie bijlage D.

Naast de uitgebrachte adviezen heeft de Raad drie Rob-lezingen georganiseerd, diverse conferenties en (expert-)bijeenkomsten georganiseerd en vier essaybundels uitgebracht. De Rob-lezingen hadden telkens betrekking op actuele maatschappelijke thema's zoals de betekenis van burgerschap en de relatie tussen democratie, burgerschap en de EU: *Hollandse burger of Romein* (Mark Elchardus, 2009), *De burger als bondgenoot* (Henry Beunders, 2010) en *Om de ziel van Europa* (Gabriël van den Brink, 2012). Over het laatste onderwerp bracht de Rob, tegelijk met de lezing, een essaybundel uit waarin diverse wetenschappers frisse visies en inzichten bieden voor het maatschappelijke debat over de toekomst van de Europese Unie. Andere publicaties betroffen onder meer *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur* (2009), *Voorbij de crisis?* (2010) en *Samenwerken aan bestuurskracht* (2011). Bij deze publicaties werd samengewerkt met diverse partners, zoals de vereniging van gemeentesecretarissen, het kennisplatform intergemeentelijke samenwerking, diverse universiteiten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bij de voorbereiding van een aantal adviezen werd hecht samengewerkt met andere adviesraden. Het meest intensief was deze samenwerking bij de voorbereiding van het advies *Loslaten in vertrouwen* uit 2012. In dit traject hebben bijna alle strategische adviesraden een bijdrage geleverd. Deze zijn apart gebundeld in een cahier dat tegelijk met het advies werd uitgebracht. Ook hebben de voorzitters van deze raden in vervolg op dit advies en in een gezamenlijke brief bij het kabinet aandacht gevraagd voor de vraag hoe meer gebruik kan worden gemaakt van de vitaliteit van de samenleving en van de inbreng en motivatie van burgers voor maatschappelijke doelen.

Ook werd de communicatie gezocht met onze bestuurlijke doelgroep, deskundigen en betrokken burgers via een internetdiscussie in vervolg op het advies *Vertrouwen op democratie* en via discussiebijeenkomsten in het land. Het verslag van deze discussies is gebundeld in de publicatie *Horizontaal met verticaal verbinden*. Bij de voorbereiding van het advies *Loslaten in vertrouwen* is met velen gesproken en een discussie gestart op [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl). Als vervolg op het advies *Veiligheid en vertrouwen* en het advies over sociale media zijn symposia georganiseerd in samenwerking met ROI/CPL (thans PBLQ). Samen met deze organisatie is eind 2012 ook een besloten bijeenkomst met (vooral) politieke vertegenwoordigers over Europa, democratie en burgerschap.

De Raad constateerde dat er in de afgelopen periode veel belangstelling voor zijn adviezen en activiteiten was. De adviezen hebben een breder publiek getrokken dan in het verleden en zijn ook op veel plekken besproken, niet alleen in de ministerraad en in het parlement. Dat blijkt onder meer uit de verspreiding van de adviezen, die vaak in vergaderingen van gemeenteraden en provinciale staten werden geagendeerd (en in nieuwjaarstoespraken werden geciteerd). Daarnaast was er veel aandacht van de (vooral geschreven) pers bij het uitbrengen van een advies. Politieke commentatoren verwerkten Rob-adviezen niet zelden in hun (hoofdreactionele) commentaren en in reacties op allerlei politieke ontwikkelingen. De meeste adviezen worden uitgebracht met een persconferentie of een meer uitgebreide presentatie, zoals een minisymposium. Ook werden

raadsleden, stafleden en (met name) de voorzitter vaak uitgenodigd voor het geven van presentaties of congresbijdragen in vrijwel alle delen van het land. Alleen al het advies *Vertrouwen op democratie* is op 21 bijeenkomsten besproken en toegelicht door de voorzitter van de Raad. Ook andere raadsleden en stafleden hebben het advies in bijeenkomsten gepresenteerd en bediscussieerd.

In 2012 waren ruim 1.300 personen geabonneerd op de elektronische nieuwsbrief van de Raad, terwijl een nieuw advies al gauw enkele duizenden (unieke) bezoekers naar de website trok om het advies te lezen of te downloaden. Zo trok het advies over openbaarheid meer dan 4000 unieke bezoekers naar de website. Het advies *Loslaten in vertrouwen* trok in de eerste week na publicatie al het dubbele daarvan. Ook de Rob-lezing werd telkens druk bezocht door meer dan honderd bezoekers. Van de Rob-lezingen werd telkens een ingekorte versie geplaatst in een landelijk dagblad (NRC of Volkskrant).

Uit de kabinetsreacties sprak waardering voor de adviezen en erkenning van de probleemanalyse. De richting daarvan werd vaak onderschreven, al maakte het kabinet in zijn reactie op *Vertrouwen op democratie* een principieel voorbehoud door te wijzen op het hoge vertrouwen van de burgers in de democratie op systeemniveau. De Raad adviseerde het kabinet om nieuwe verbindingen te zoeken met burgers om zo ook het vertrouwen in politici en in politieke partijen te versterken. Het kabinet beaamde de noodzaak om burgers meer te betrekken bij de overheid. Niet alle aanbevelingen bij elk advies van de Raad werden overgenomen door het kabinet, maar de Raad ziet dat niet als een teken van miskennis van de waarde van zijn adviezen. Het is immers aan het kabinet en aan politieke vertegenwoordigers in het parlement om steeds zelf de eigen afwegingen te maken. De Raad koestert de gedachte dat zijn adviezen hebben bijgedragen aan de kwaliteit van politiek-bestuurlijke debatten en een snaar hebben geraakt in maatschappelijke discussies over het functioneren van de democratie en de overheid.

## 2.2 Doelstelling

De formele taakopdracht van de Raad luidt:

“De Raad heeft tot taak de regering en beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op de vergroting van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtstaat.”<sup>4</sup>

Dit is een brede taakopdracht die zowel het functioneren van de politieke instituties als van de organen van de rijks- en medeoverheden omvat. De adviezen van de Raad bestrijken dit hele domein, waarbij naast de inrichtingsaspecten (aantal ministers en departementen, bestuurlijke inrichting, taakverdeling en bevoegdheden) ook aandacht is besteed aan werkwijzen, processen en

---

4 Wet op de Raad voor het openbaar bestuur (1996), art. 2.



culturele aspecten. In het bijzonder heeft de Raad aandacht besteed aan de bestuurlijke inrichting en bevoegdheden met betrekking tot veiligheidsbeleid. Ook na de overheveling van het Directoraat Generaal Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar het ministerie van Veiligheid en Justitie in 2010 bleef de Raad dit als een bijzonder onderdeel van zijn werkdomein beschouwen. Hij werd hierin bevestigd in verkennende gesprekken met de voor dit ministerie verantwoordelijke minister en topambtenaren. In 2013 zullen naar verwachting enkele concrete adviesvragen over veiligheid aan de Raad worden gesteld.

Een bijzonder vraagstuk betreft in dit verband de verbinding met bestuurders in het land en met vertegenwoordigers (niet alleen politieke representanten) van de samenleving. In zijn adviezen is de Raad kritisch op het eenzijdige, op verticale instituties en gezagsverhoudingen gerichte perspectief van veel politici. De Raad pleit voor het realiseren van nieuwe verbindingen met burgers in de netwerksamenleving. De Raad past dit ook toe op zijn eigen werkzaamheden en in zijn werkwijze. Welke betekenis heeft dat voor de doelstelling van de Raad? De Raad heeft zichzelf ten doel gesteld om signalen, kennis en expertise uit de horizontale netwerksamenleving op te pikken en deze te laten meewegen en doorklinken in zijn adviezen aan regering en parlement. Zo kan een (bescheiden) bijdrage worden geleverd aan het realiseren van de noodzakelijke nieuwe verbindingen. Mede daarom nemen de voorzitter en leden van de Raad deel aan tal van bijeenkomsten en mengen zij zich in gevoerde discussies en debatten. Ook worden via internet discussies geëntameerd over de eigen adviezen, tijdens het productieproces of na de presentatie daarvan. Alle reacties op het advies *Vertrouwen op democratie* zijn gebundeld en als zelfstandige uitgave gepresenteerd. De in 2012 vernieuwde website biedt mogelijkheden voor het uitlokken van interactieve discussies en reacties. Langs deze weg streeft de Raad na om ook zelf in de praktijk te brengen wat hij aan politici en bestuurders aanbeveelt.

### 2.3 Voorbereiding werkprogramma en adviezen

De afgelopen raadsperiode was zeker in één opzicht bijzonder: in vier jaar tijd werkte de Raad voor drie verschillende kabinetten, werden drie keer nieuwe leden voor de Tweede Kamer verkozen en één keer voor de Eerste Kamer. Dat maakte het moeilijk voor de beide opdrachtgevers van de Raad (regering en parlement) om tijdig en met precisie de eigen adviesvragen te formuleren en voor te leggen aan de Raad. De Raad heeft dit ondervangen door veelvuldig en vaak informeel te overleggen en zo gezamenlijk prioriteiten te stellen dan wel bij te stellen. Op deze manier kon toch een goede afstemming tussen de opdrachtgevers en de Raad als opdrachtnemer tot stand worden gebracht.

Volgens de gebruikelijke procedure stelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties jaarlijks, na overleg met de voorzitter van de Raad, het werkprogramma van de Raad vast. Tot 2010 was het de regel dat de werkprogramma's van alle adviesraden ook in de ministerraad werden besproken en pas daarna werden vastgesteld. Daaraan lag de doelstelling ten grondslag om tot een betere afstemming te komen van de adviesvragen die leden van de ministerraad aan de diverse strategische adviesraden wilden stellen. In 2010 en daarna is deze werkwijze en in feite ook de daaraan ten grondslag liggende doelstelling door het kabinet verlaten.

De Raad stelt elk jaar zelf, mede op basis van verkennende gesprekken met (vertegenwoordigers van) opdrachtgevers (ministerraad en parlement) en met bestuurders, koepels van bestuurders en wetenschappelijke deskundigen, een conceptwerkprogramma op. Dit wordt aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Na de bespreking en vaststelling daarvan stuurt de minister het werkprogramma door naar de Tweede Kamer (in beginsel tegelijk met het aanbieden van de rijksbegroting in september). Mede als gevolg van de kabinetswisselingen en daarmee gepaard gaande demissionaire periodes en ministerswisselingen is in de laatste paar jaren in de praktijk flexibel (en improviserend) omgegaan met de gangbare procedures. Ook was het niet altijd mogelijk om tijdig en gestructureerd de gewenste samenspraak met leden van de Vaste Commissies BZK van de Tweede en Eerste Kamer te realiseren. Want adviesbehoefte op het terrein van de Raad zijn nu eenmaal vaak mede afhankelijk van de beleidsvoornemens van een kabinet en zo lang die nog niet zijn geformuleerd dan wel het zittende kabinet een demissionaire status heeft gekregen is het lastig om zulke behoeften te formuleren. Voor de Raad heeft steeds gegolden dat zijn werkprogramma niet in beton was gegoten, maar kon worden aangepast of gespecificeerd wanneer de adviesbehoefte van de opdrachtgevers zich concretiseerde of een wending nam.

De contacten met beide kamers der Staten-Generaal zijn in de afgelopen jaren wel intensiever geworden. Beide kamers hebben in de afgelopen periode zelf adviesvragen reeks aan de Raad gesteld, in aanvulling op het werkprogramma en als voorbereiding op actuele politieke debatten. Ook heeft de Raad op verzoek van de Tweede Kamer deelgenomen aan hoorzittingen van de Kamer. Op verzoek van de Eerste Kamer maakte de voorzitter van de Raad deel uit van de klankbordgroep voor het onderzoek van de parlementaire commissie Privatisering en verzelfstandiging (commissie Kuiper). De adviserende rol van de Raad komt hierbij dus niet alleen in papieren adviezen tot uitdrukking. De Raad heeft kamerleden daarnaast bij diverse gelegenheden uitgenodigd voor (al dan niet besloten) besprekingen van zijn adviezen of over thema's waarover de Raad wilde gaan adviseren. Helaas werd daaraan dan slechts door enkelen gehoor gegeven. Op dit vlak is verbetering mogelijk.

De Raad is alles overziend van mening dat er een goede afstemming heeft plaatsgevonden tussen de Raad en zijn opdrachtgevers, resulterend in adviezen (schriftelijk en mondeling) die beantwoorden aan de adviesvragen van het kabinet en de beide kamers der Staten-Generaal. In (vaak informeel) overleg met de opdrachtgevers zijn steeds de prioriteiten besproken en vastgesteld op basis van urgentie en capaciteit. Waar nodig zijn zij tussentijds bijgesteld. Ook het (tot dusver eenmalige) informele overleg tussen een kabinetsdelegatie onder leiding van de minister-president en een aantal voorzitters van adviesraden in 2011 heeft de Raad als bijzonder nuttig en vruchtbaar ervaren. Naar het oordeel van de Raad laat dit zien dat directe contacten op basis van de inzet en het belang van de betrokken partijen (Raad en opdrachtgevers) een betere garantie bieden voor effectieve adviesprogrammering dan het louter en strikt nalopen van bureaucratische procedures omdat dat nu eenmaal moet. Dat laat onverlet dat een goede structurering, waar dat mogelijk en zinvol is, natuurlijk altijd moet worden nagestreefd. De Raad hecht er met name aan dat het kabinet hernieuwde pogingen in het werk stelt om zijn adviesvragen meer integraal en departementsoverstijgend voor te bereiden en te formuleren. Aan de adviesraden is door het kabinet gevraagd om bij hun advisering meer en beter samen te werken teneinde het kabinet meer

integraal en in samenhang te adviseren. Bij twee adviesvragen (over veiligheid en over burgerschap en vermaatschappelijking van publieke taken) is de Raad expliciet gevraagd samen te werken met de WRR respectievelijk met de RMO en de WRR. De samenwerking tussen departementen bij de voorbereiding van adviesvragen kan, voor zover de Raad daar zicht op heeft, nog verder worden versterkt.

De voorbereiding van adviezen met behulp van wetenschappelijk onderzoek vergt aandacht. De Raad beschikt over de wetenschappelijke expertise en inbreng vanuit drie vaste raadsleden met een wetenschappelijke functie. Maar er kon minder dan in eerdere raadperioden gebruik worden gemaakt van het (doen) uitvoeren van verkennende studies. Hierbij speelde enerzijds een rol dat de Raad niet meer beschikt over een eigen (bescheiden) onderzoeksbudget. Voor bijzondere producties moest een beroep worden gedaan op elders belegde onderzoeksfondsen maar ook die zijn sterk geslonken. Anderzijds zijn ook wetenschappers van universiteiten minder dan in het verleden in staat om tegen een bescheiden of symbolische vergoeding een bijdrage te leveren, vanwege de eisen die hun werkgevers van hun kant stellen aan de productiviteit en inkomsten die zij als wetenschapper geacht worden te genereren voor hun wetenschappelijke instelling. Door deskresearch en het inschakelen van studenten met gerichte onderzoeksvragen is bij diverse adviezen de state-of-the-art in beeld gebracht. Voor initiërend onderzoek gericht op vernieuwende inzichten ontbraken de middelen. De kwaliteit van de adviezen kan door een sterkere onderbouwing met wetenschappelijk onderzoek en een creatieve inzet van onderzoekscapaciteit van universiteiten (bijvoorbeeld door inzet van studenten en het creëren van stageplekken) verder worden verhoogd.

## 2.4 Organisatie en werkwijze

### *Flexibele samenstelling en werkwijze*

De belangrijkste organisatorische aanpassing in het functioneren van de Raad is dat de vaste kern van de Raad is teruggebracht van twaalf naar negen leden (inclusief de voorzitter). Daarnaast worden tijdelijk extra raadsleden aangetrokken voor specifieke adviestrajecten op basis van hun bijzondere ervaringen en competenties die meerwaarde hebben voor dat adviestraject. In totaal heeft de Raad in zijn vierde zittingsperiode zeven keer een tijdelijk lid aangetrokken.<sup>5</sup> De tijdelijke leden hebben een belangrijke, positieve bijdrage geleverd aan de kwaliteit en diepgang van de adviezen. Hun inzet maakte het mogelijk om de juiste kennis en ervaring voor een specifiek adviestraject aan te trekken en te bundelen met de al aanwezige kennis bij de leden van de vaste kern. Naast de kwaliteit en continuïteit die kan worden gegarandeerd door de inzet van de vaste kern, hebben tijdelijke leden het vermogen om op specifieke onderwerpen extra expertise, diepgang en verfrissende inzichten te leveren. Voor de duur van het adviestraject konden zij gelijkwaardig aan

---

5 Dit waren de heer Bruins Slot (briefadvies over kernkabinet en departementale organisatie), de heer Boogers (Het einde van het blauwdruk denken), de heer Van Wijngaarden (In gesprek of verkeerd verbonden), de heer Pastors en mevrouw Van Vliet (Loslaten in vertrouwen), de heer Helsloot (Belichaming van de kundige overheid) en de heer Stoové (ICT en dienstverlening).

de vaste leden ook over andere lopende adviestrajecten deelnemen aan de raadsdiscussies. Ook dat heeft bijgedragen aan de rijkheid van de advisering door de Raad. De vaste kern van de Raad bestond in 2012 uit drie mannelijke en vijf vrouwelijke leden (en een vacature). De samenstelling voldeed goed aan de criteria van diversiteit naar professionele achtergrond, ervaring, sekse, culturele achtergrond en leeftijd. Zowel de Raad als de tijdelijke leden kijken met voldoening terug op hun bijdrage aan de advisering door de Raad. Met minder vaste leden dan voorheen konden toch een adequate productie van adviezen worden gerealiseerd.

Naast de tijdelijke leden nam de voorzitter Rfv structureel deel aan de Rob-vergaderingen. Zo kon de afstemming tussen de advisering door beide Raden (naast de verbinding tussen beide Raden doordat zij hun secretariaat met elkaar delen) worden gerealiseerd en geborgd. Dat heeft echter minder dan in het verleden geresulteerd in het uitbrengen van gezamenlijke adviezen. Voor de samenwerking in komende periode is een aandachtspunt dat de rol en de positie van de Rfv, in het kader van een bredere heroriëntatie met betrekking tot de financiële verhoudingen, onderwerp was en is van bestuurlijke beraadslagingen. Zodra een (al of niet vernieuwde) kennis- en adviesstructuur met betrekking tot de financiële verhoudingen is uitgekristalliseerd, is ook hernieuwde aandacht nodig voor het behouden van synergie tussen deze vernieuwde structuur en de Raad voor het openbaar bestuur.

De raadsadviezen worden voorbereid in werkgroepen waarin een aantal leden van de Raad, met ondersteuning door de staf, probleemstellingen analyseert en mogelijke oplossingsrichtingen bespreekt. De werkgroep stelt zelf haar werkwijze vast voor het specifieke adviestraject. Tussenproducten worden voorgelegd aan de Raad en de finale adviestekst wordt vastgesteld door de Raad. Deze adviezen vormen tegelijk de basis voor andere communicatieve producten en activiteiten, zoals bijdragen aan Ronde Tafelbijeenkomsten van de Tweede of Eerste Kamer, symposia en andere bijeenkomsten. De Raad is content met deze werkwijze en neemt zich voor deze ook in de volgende raadsperiode voort te zetten.

Het werken aan adviezen in een flexibele samenstelling stelt wel hoge eisen aan het vermogen van alle raadsleden om niet alleen vanuit de eigen expertise en achtergrond maar ook in goede samenwerking met de collega-raadsleden tot een evenwichtig kwalitatief hoogwaardig advies te komen. Deze competentie moet een vast onderdeel uitmaken van het profiel van zowel de vaste als de tijdelijke raadsleden.

De sterk uitgebreide externe oriëntatie, de flexibele werkwijze en de samenwerking met andere adviesraden vergden een grotere tijdsinzet van de voorzitter dan in eerdere raadsperiodes. In het evaluatierapport over de periode 2005-2008 werd gepleit voor een uitbreiding van zijn tijdsinzet. De huidige voorzitter heeft een aanstelling voor twee dagen per week. Dit heeft het allereerst mogelijk gemaakt om intensief te communiceren met de doelgroep van de Raad op bijeenkomsten in het hele land. Ook met de opdrachtgevers en met andere Raden zijn meer intensieve contacten onderhouden. Dit alles heeft onmiskenbaar bijgedragen aan de sterk verbeterde zichtbaarheid en bekendheid van de Raad in het land, de kwaliteit van adviestrajecten, de samenwerking met anderen

en de doorwerking van de adviezen in interactie met de opdrachtgevers en met de doelgroep van de Raad.

#### *Samenwerking met andere adviesraden*

In de aflopende raadsperiode heeft de Raad op verschillende niveaus en in enkele gevallen zeer intensief samengewerkt met andere adviesraden. Bij het advies *Buiten de gebaande paden – advies over intersectoraal gezondheidsbeleid* uit 2009 heeft de Raad samen met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (de initiatiefnemer) en de Onderwijsraad advies uitgebracht over een complex thema. In 2011 bracht de Raad advies uit over de wijze waarop bestuurders omgaan met maatschappelijke risico's en incidenten (*Belichaming van de kundige overheid*) waarbij is voortgebouwd op een eerder wetenschappelijk advies over dit onderwerp door de WRR. De minister van BZK had de WRR gevraagd om samenwerking te zoeken met de Rob. Die samenwerking kreeg dit keer gestalte doordat de Rob 'het estafettestokje' van de WRR kon overnemen.

In 2011 bracht de Raad advies uit over vermaatschappelijking en burgerschap (*Loslaten in vertrouwen*) waarbij vrijwel alle strategische adviesraden schriftelijk input hebben geleverd voor het advies en een concept-stuk in sommige raden uitgebreid is besproken en becommentarieerd. Ook hebben negen voorzitters in een gezamenlijke brief aan de ministerraad aangedrongen op kabinetsbrede aandacht en inzet voor deze thematiek die volop en in alle beleidsdomeinen in ontwikkeling is. Eerder, in 2010, hebben de Raden ook gezamenlijk overlegd met een delegatie van het kabinet onder leiding van de minister-president over de adviesprioriteiten van het kabinet. Dat gesprek heeft geleid tot het afstemmen van adviesinspanningen door de Raden en verwachtingen van het kabinet. Dit initiatief verdient zeker navolging. Daarnaast hebben leden en stafmedewerkers van diverse adviesraden deelgenomen aan expertmeetings, en soms meegelezen met elkaars producten-in-ontwikkeling. De voorzitters en de secretarissen van de adviesraden spreken elkaar enkele malen per jaar in een gestructureerd overleg. Ook hebben de stafmedewerkers van alle adviesraden inmiddels twee keer een druk bezochte en enthousiaste gezamenlijke bijeenkomst georganiseerd, om ervaringen te delen, van elkaar te leren en adviesonderwerpen te bespreken met onderlinge raakvlakken.

#### *Communicatie*

De Raad heeft in 2011 zijn communicatiestrategie bijgesteld. Daarin zijn de volgende boodschappen vastgelegd, die de missie vormen van de Raad:

De Raad voor het openbaar bestuur is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement.

Het werk van de Raad is gericht op het beter doen functioneren van de democratie en het openbaar bestuur. De Raad draagt bij aan de kwaliteit van het politiekbestuurlijke en maatschappelijke debat en van de politieke besluitvorming.

Sleutelwaarden daarbij zijn: vertrouwen, transparantie, participatie, effectiviteit en efficiëntie.

De Raad baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van de opinies en inzichten uit de samenleving.

De Raad wil zowel gezaghebbend als spraakmakend zijn. Daartoe zijn in de strategie ook de doelgroepen en middelen vastgelegd, opdat communicatie in alle fasen van het adviestraject structureel aandacht krijgt. De aanpak wordt per adviestraject in een vroeg stadium vastgesteld. Om de communicatie te verbeteren is de huisstijl vernieuwd (2010) en is ook de website vernieuwd en aangevuld met interactieve opties (2012).

#### *Organisatie secretariaat*

De ondersteuning van twee adviesraden, de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor financiële verhoudingen, vindt plaats vanuit een gezamenlijk klein secretariaat met in totaal 12,5 formatieplaatsen. Voor een volwaardige en duurzame ondersteuning is dit de minimale bezetting die nodig is om telkens weer vernieuwende en tegelijk voldoende onderbouwde adviezen te kunnen blijven leveren op het brede domein waarover de beide raden adviseren. De bezetting van het secretariaat is qua omvang in de raadsperiode stabiel gebleven. Wel is het bescheiden onderzoeksbudget waarover de Raad beschikte (ong. 50.000 Euro per jaar) in het kader van departementale bezuinigingen vervallen. Ook voor bijdragen aan bijvoorbeeld een essaybundel zijn slechts heel beperkt financiële middelen beschikbaar. Voor het advies *Loslaten in vertrouwen* hebben Utrechtse studenten internationaal vergelijkend onderzoek verricht in het kader van hun studie (zonder bijzondere vergoeding). In enkele gevallen heeft de Raad financiële ondersteuning gekregen vanuit andere onderzoeksfondsen bij het ministerie van BZK voor een specifieke publicatie (bijvoorbeeld voor de bundel *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur*).

De ondersteuning aan twee raden vanuit een gemeenschappelijk secretariaat biedt aanzienlijke synergetische voordelen. De kennis, expertise en inspiratie die nodig zijn voor de specifieke adviezen van beide raden vullen elkaar goed aan. Hierbij is een aandachtspunt hoe de kennis- en adviesstructuur rondom de financiële verhoudingen zich in de komende tijd zal ontwikkelen. Dat kan ook (op dit moment nog niet goed voorspelbare) gevolgen hebben voor de ondersteuning van die infrastructuur vanuit het secretariaat Rob en Rfv.

*Tabel 1: Meerjarig overzicht van de uitgaven 2009-2012*

Begrotingsjaar	2009	2010	2011	2012
Personeel	898.830	875.674	1.029.063	PM
Materieel (waaronder vacatiegeld raadsleden, drukwerk, symposia, onderzoek e.d.)	545.341	450.189	324.723	PM
Totaal	1.444.171	1.325.863	1.353.786	PM

De eenmalige verhoging van de personeelskosten in 2011 waren voor een belangrijk deel het gevolg van een samenloop van langdurig ziekteverzuim en tijdelijke vervanging dan wel detachering van enkele medewerkers. Het ziekteverzuim is in 2012 sterk gereduceerd (tot 1,5 procent op jaarbasis) en de detacheringen zijn niet verlengd.

Niet zichtbaar in dit overzicht zijn de kosten voor huisvesting, die bij een algemene begrotingspost van het ministerie van BZK zijn ondergebracht. Door in 2012 te verhuizen naar een nieuwe locatie zijn de jaarlijkse kosten voor huisvesting sterk gereduceerd en heeft het secretariaat een bijdrage geleverd aan de departementale bezuiniging.

De ondersteuning voor beide raden is thans nog adequaat, maar de formatie en het budget zijn minimaal. Een verdere neerwaartse bijstelling van de organisatie en/of het budget betekent dat op zijn minst één van beide raden niet langer op volwaardige wijze kan worden ondersteund en dus niet langer adviezen met voldoende toegevoegde waarde kan blijven leveren.

Het verdient aanbeveling om in overleg met het ministerie van BZK nadere afspraken te maken over het beschikbaar stellen van middelen voor onderzoek en wetenschappelijke verkenningen.

## 2.5 Adviezen en overige producten

Par. 2.1. bood al in vogelvlucht een kort overzicht van de belangrijkste Rob-adviezen en – producten in de afgelopen raadsperiode. Meer systematisch kunnen deze worden gegroepeerd op basis van de beoogde doorwerking. Daarbij maakt de Raad onderscheid tussen vijf typen van doorwerking:

### *Instrumentele doorwerking.*

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

### *Conceptuele doorwerking.*

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

### *Argumentatieve (agendasettende) doorwerking.*

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

### *Politiek-strategische doorwerking.*

Deze vorm van doorwerking is gericht op een zodanige verandering van de machtspositie van actoren of actorenclusters in een beleidsveld dat zij beter in staat worden gesteld hun doelstellingen te bereiken.

### Educatieve doorwerking.

Veel adviezen van de Raad geven ook antwoord op vragen als: 'hoe zat het ook alweer' of 'welke oplossingen zijn eerder voor dit probleem bedacht'. De Raad ziet het mede als taak om bij een aantal vraagstukken bij te dragen het institutionele geheugen van politici en bestuurders.<sup>6</sup>

Hieronder volgt een overzicht van de adviezen, briefadviezen en overige producten van de Raad op basis van hun beoogde doorwerking. Daarbij moet worden aangetekend dat het hierbij slechts om indicaties gaat en dat de verschillende wijzen van doorwerking ook niet haarscherp van elkaar zijn te onderscheiden. Niettemin geven zij een beeld van wat de Raad met zijn adviezen en andere producten wilde bewerkstelligen.

Tabel 2: Doorwerking van de producten van de Raad voor het openbaar bestuur 2009-2012

Product	Instr.	Conc.	Agend.	Pol-Str.	Educ
Jeugdzorg (2009, B)	x		x		
Deltawet (2009, B)	x				
Rob-lezing Hollandse burger of Romein (2009, L)		x			
Naar collegiaal bestuur (2009, E + S)		x	x		
Innovatie in lokaal bestuur (O)			x	x	
Vertrouwen op democratie (2010, A + 21 bijeenkomsten)		x	x		
Verkiezingen bij herindeling (2010, B)	x				
Kabinetsformatie (2010, B)	x		x		
Einde blauwdruk denken (2010, A)	x		x		
Pleidooi voor kernkabinet (2010, B)	x		x		
Voorbij de crisis (2010, E)		x			x
Evaluatie beleid grensregio's (2010, B)	x				
Veiligheid en vertrouwen (2011, A + S)		x	x		
Burgers, bestuur en veiligheid (2011, E)		x	x		x
Jeugdzorg in beweging (2011, S)			x		x
Twee bestuurslagenprincipe (2011, B)				x	
Reacties Vertrouwen op democratie (2011)					x
Rob-lezing De burger als bondgenoot (2011, L)		x			
Bestuurlijke inrichting (2011, B)	x		x	x	
Bestuurskracht (2011, O)			x		x
Sociale media (2012, A + S)	x		x		x
Openbaarheid (2012, A)	x	x	x		x
Rob-lezing Europa (2012, L)		x			
Europa, burgerschap en democratie (2012, E)		x	x		x
Risico's en verantwoordelijkheden (2012, A + S)	x				x

6 Zie de Evaluatie van de Raad voor het openbaar bestuur 2005-2008, blz. 12. Het opnemen van educatieve doorwerking als een zelfstandig te benoemen wijze van doorwerking was één van de aanbevelingen uit deze evaluatie (blz. 29).



Product	Instr.	Conc.	Agend.	Pol-Str.	Educ
Loslaten in vertrouwen (2012, A)		X	X		X
Loslaten in vertrouwen (2012, E)		X	X		X
Loslaten in vertrouwen (2012, O)					X
Totaal	11	12	17	3	12

A= advies, B= briefadvies; E= essaybundel; O= onderzoek; L= lezing; S= symposium.

Instr.= instrumenteel; conc.= conceptueel; Agend.= agenderend/ argumentatief; Educ.= educatief.

De Raad heeft in totaal vijftien adviezen uitgebracht (waarvan acht briefadviezen). Daarnaast zijn acht andersoortige publicaties gepresenteerd. Drie adviezen zijn uitgebracht op verzoek van de Eerste of Tweede Kamer. Het briefadvies over het 'twee bestuurslagenprincipe' betrof een adviesvraag van de Eerste Kamer. Het advies *Het einde van het blauwdruk-denken* is mede op verzoek van de Eerste Kamer opgesteld. Het briefadvies over bestuurlijke inrichting betrof een verzoek van de Tweede Kamer. Bovendien heeft de Raad de Tweede Kamer ook twee keer mondeling geadviseerd tijdens een Ronde Tafelbijeenkomst over bestuurlijke inrichting. Eén adviesvraag van de Tweede Kamer over ICT en dienstverlening heeft de Raad nog in behandeling.

De Raad heeft in de afgelopen raadperiode zes keer een niet formeel gevraagd advies uitgebracht. Daarbij is het advies *Vertrouwen op democratie* meegeteld, dat in feite vooral het analytische kader vormde voor de erop volgende adviezen. Ook over de niet gevraagde adviezen heeft de Raad tussentijds gecommuniceerd met haar opdrachtgevers. Die contacten droegen bij aan het aanscherpen van de vraagstelling en het afstemmen van de vraag op de adviesbehoefte van de opdrachtgevers. De Raad heeft drie keer de Rob-lezing en vijf symposia georganiseerd, en vier essaybundels gepresenteerd.

De meeste producten hebben een agenderend en/of argumentatief karakter: er wordt op basis van specifieke argumenten gepleit om een vraagstuk op de agenda te zetten dan wel het (op een bepaalde wijze) in behandeling te nemen, om een proces in gang te zetten. Ook hebben veel producten een conceptueel karakter, zij brengen een explorerende of vernieuwende benadering in beeld. Tegelijk gaan veel producten vergezeld van instrumentele, concrete aanbevelingen om een vraagstuk bij de kop te pakken. Twaalf producten (vooral essaybundels en bijeenkomsten) zijn mede gericht op educatie. Slechts drie adviezen zijn (mede) van politiek-strategische aard. Zij wijzen in concreto op de noodzakelijke mate van beleidsvrijheid die gemeenten en provincies nodig hebben om hun taken goed en efficiënt te kunnen vervullen. De meeste producten beogen een mix van meerdere soorten doorwerking tegelijk te bewerkstelligen.

In vergelijking met eerdere raadsperioden zijn de adviezen meer gericht op actuele politieke en bestuurlijke debatten. Dat actuele karakter blijkt onder meer uit het aantal adviezen met (mede) een argumentatief en agenderend karakter. Deze adviezen zijn wel steeds gebaseerd op een strategische analyse en visie op het functioneren van de democratie en het bestuur. De contacten met Tweede Kamerleden zijn in de afgelopen periode intensiever geweest dan eerder het geval was. Het uitgangspunt dat niet alleen de ministerraad maar ook het parlement opdrachtgever is van de Raad is in de afgelopen jaren sterker dan voorheen zichtbaar geworden.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat de Raad in de vierde raadsperiode geen pre-adviezen heeft laten opstellen of wetenschappelijke verkenningen heeft laten verrichten. Daartoe ontbraken de financiële middelen. Ook vergt het een betere, meerjarige planning om tijdig onderzoek te kunnen laten verrichten ten behoeve van een adviestraject. Wel heeft de Raad een studie laten verrichten ter voorbereiding van een conferentie over lokaal bestuur, georganiseerd door de Raad van Europa. Samen met het Kennisplatform voor intergemeentelijke samenwerking en de Radboud Universiteit Nijmegen is de onderzoeksbundel *Samen werken aan bestuurskracht* uitgebracht. Ter voorbereiding van het advies *Loslaten in vertrouwen* hebben studenten van de Universiteit Utrecht internationaal vergelijkende studies verricht en aldus een bijdrage aan het advies geleverd.

#### *Democratie, bestuur en veiligheid*

Tien producten (adviezen, briefadviezen en lezingen) waren vooral gericht op het functioneren van de democratie. Negen hadden vooral betrekking op het functioneren van het bestuur (inrichting; verantwoordelijkheden). Eén advies ging in hoofdzaak over de relatie tussen overheid en burgers. Twee adviezen en een essaybundel gingen over (de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor) veiligheid.

#### *Burgerperspectief en internationaal perspectief*

Het burgerperspectief klinkt vanaf het advies *Vertrouwen op democratie* sterk door in bijna alle adviezen van de Raad. Het vormt in feite de rode draad in de adviezen. Volgens de Raad is het een cruciale opgave voor het bestuur om tot nieuwe en betere verbindingen te komen met burgers. Dat betreft het functioneren van de democratie en het bestuur, maar geldt ook voor een bijzonder domein zoals dat van veiligheid. Door een betere communicatie met burgers kan het vertrouwen van burgers in de politiek en het bestuur worden versterkt en kan de overheid effectiever optreden. Dat is de kernboodschap die de Raad in de afgelopen jaren heeft uitgedragen. Deze kernboodschap komt niet alleen in de adviezen, maar ook in de eigen werkwijze van de Raad tot uitdrukking. Zo is het advies *Vertrouwen op democratie* alleen al door de voorzitter op 21 bijeenkomsten in het land gepresenteerd. Ook andere adviezen zijn na het uitbrengen ervan op symposia toegelicht en besproken. Al bij de voorbereiding van adviezen is veelvuldig contact gezocht met deskundigen en betrokkenen in diverse bijeenkomsten en met verschillende werkvormen. Het burgerperspectief klinkt dus door in de adviezen en in de werkwijze van de Raad.

Ook het internationale perspectief heeft een sterker accent gekregen dan voorheen. In diverse adviezen is 'over de grens' gekeken naar ervaringen die in andere landen zijn opgedaan (zoals in de adviezen *Gij zult openbaar maken*, *In gesprek of verkeerd verbonden* en *Loslaten in vertrouwen*), of naar de betekenis van de Europese Unie voor ons bestuur. In de essaybundel *Europa, democratie en burgerschap* staat de relatie met de Europese Unie centraal. De Raad heeft het voornemen om in vervolg op deze bundel een zelfstandig advies over dit thema op te stellen. Daarnaast heeft de Raad de banden aangehaald met zijn Vlaamse zusterorganisatie, de Vlaamse raad voor bestuur Vlabest. Twee keer heeft een delegatie van deze Raad een bezoek gebracht aan Den Haag, terwijl omgekeerd een delegatie van de Raad op bezoek is gegaan bij de Vlaamse collega's. De voorzitter van de Raad heeft ook gesproken tijdens een conferentie in het Vlaamse parlement. Eén keer is de Rob-lezing uitgesproken door de Belgische professor Elchardus. Uit een vraag die via de Raad van

Europa is uitgezet onder de leden van deze Raad blijkt dat in andere landen eigenlijk nauwelijks instellingen bestaan die met de Raad voor het openbaar bestuur als adviesraad zijn te vergelijken (al zijn er natuurlijk wel kennisinstellingen op het terrein van democratie en het openbaar bestuur). In 2012 heeft een Australische ambtenaar van het ministerie van Onderwijs via een uitwisseling enkele maanden onderzoek verricht naar het functioneren van de Nederlandse overheid, vanuit een werkplek bij het secretariaat van de Raad. De Raad streeft langs deze wegen na om binnen de beperkte middelen waarover hij beschikt zijn internationale oriëntatie en contacten geleidelijk aan verder uit te breiden.

De Raad heeft, naast de jaarlijkse Rob-lezing, vijf symposia georganiseerd. In 2009 is een bijeenkomst georganiseerd over het verbeteren van de departementale samenwerking en afstemming, mede op basis van de leerervaringen die hierbij op lokaal en regionaal niveau zijn opgedaan (verwerkt in het boek *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur* dat tijdens dit symposium werd gepresenteerd). In 2011 organiseerde de Raad een symposium over jeugdbeleid en de bestuurlijke verantwoordelijkheden die daarbij in het geding zijn. Ook in 2011 organiseerde de Raad samen met PBLQ een symposium over Veiligheid en vertrouwen. In 2012 volgde ook met PBLQ een symposium over sociale media met bestuurders. In 2012 vond ook een symposium plaats over het advies *De belichaming van de kundige overheid – over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*. In december 2012 is een besloten expertmeeting met (vooral) politieke vertegenwoordigers georganiseerd over Europa, burgerschap en democratie. Ook bij deze bijeenkomst is vruchtbaar samengewerkt met PBLQ.

#### *Welke doorwerking is feitelijk gerealiseerd?*

Het kernadvies *Vertrouwen op democratie* heeft een aanzienlijke doorwerking gehad in bestuurlijke en maatschappelijke meningsvorming over het functioneren van de democratie. Dit blijkt onder meer uit de vele reacties op het advies (die zijn gebundeld in een vervolg publicatie), uit de vele uitnodigingen voor spreekbeurten in het hele land, en uit commentaren in blogs en de geschreven pers ook jaren nadat het advies is uitgebracht. Ook zijn in veel gemeenten en provincies processen gestart om burgers meer bij de overheid te betrekken. Zij hadden zelf al geconcludeerd dat dit een cruciale voorwaarde is voor een goed functionerende democratie, en/of voelden zich geïnspireerd door het advies van de Rob. Maar de directe doorwerking op het politieke debat in Den Haag zelf is, voor zover de Raad dat kan waarnemen, tot dusver veel minder groot. Veel politici voelen zich niet echt aangesproken door het advies, hoewel dat wel werd beoogd. Tegelijk ziet de Raad op specifieke onderdelen toch aanwijzingen dat de geest van het advies begint door te klinken in de wijze waarop politici en politieke partijen invulling geven aan hun rol. Zo is de kabinetsformatie van 2012 door de Tweede Kamer zelf geregisseerd en hebben Kamerleden aangedrongen op meer structurele openbaarheid van dat proces. Dit is in lijn met specifiek hierop gerichte adviezen van de Raad. Verder hoopt (en verwacht) de Raad dat lokale en regionale ervaringen met burgerparticipatie uiteindelijk ook hun weerslag en vertaling zullen krijgen in initiatieven en ontwikkelingen op nationaal niveau.

De adviezen over bestuurlijke inrichting kregen volop aandacht van vooral Kamerleden in debatten over zowel de gewenste inrichting als de wijze hoe die te bereiken. De kernboodschap van de Raad op dit vlak betreft de noodzaak om een procesaanpak te hanteren bij stappen om structurele

hervormingen in het bestuur door te voeren. Dit is ook mondeling ingebracht in twee Ronde Tafelbijeenkomsten van de Tweede Kamer, op verzoek van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de komende jaren zal blijken of deze aanbeveling ook daadwerkelijk wordt nagevolgd en of die aanpak ook daadwerkelijk de resultaten brengt die de Raad ervan verwacht. Deze adviezen kregen weliswaar voldoende aandacht in de pers, maar minder prominent dan de adviezen over democratie.

De adviezen over veiligheid zijn vooral binnen het veiligheidsdomein uitvoerig en veelvuldig besproken. Zij hebben, naar het oordeel van de Raad, vooral bijgedragen aan het denken over de centrale vragen in dit domein: hoe realiseer je veiligheid, hoe zorg je ervoor dat burgers die veiligheid ook ervaren en hoe kunnen bestuurders veiligheidsrisico's beperken dan wel verstandig omgaan met incidenten wanneer die zich voordoen.

De feitelijke doorwerking van adviezen is in beginsel erg lastig te kwantificeren. Ook kan doorwerking in de tijd soms pas jaren na het uitbrengen van een advies zichtbaar worden. Toch meent de Raad, op grond van de uitgebreide aandacht voor zijn adviezen, niet alleen bij de opdrachtgevers maar ook op veel bijeenkomsten in het land, via elektronische media (o.a. duizenden bezoekers van de website) en in de pers (honderden berichten per jaar) te mogen concluderen dat zijn adviezen een tastbare doorwerking hebben gehad in maatschappelijke en politieke debatten.

#### *Kabinetsreacties*

Het kabinet heeft op alle uitgebrachte adviezen een kabinetsreactie geformuleerd (met uitzondering van de meest recente adviezen uit 2012). Soms duurde dat langer dan de verplichte termijn van drie maanden, maar daarvoor waren doorgaans gegronde redenen (zoals de demissionaire status van een kabinet). In zijn reactie op het advies *Vertrouwen op democratie* gaf het kabinet een uitvoerige eigen analyse van de gewenste relatie tussen de politiek, de overheid en de samenleving. Daarbij legde het kabinet andere accenten dan de Raad. Ook in andere kabinetsreacties reageerde het kabinet uitgebreid en inhoudelijk. Vaak werd ingestemd met de richting van de analyse en met aanbevelingen van de Raad. In één geval, het advies over de institutionele borging van grensoverschrijdende samenwerking, werd de aanbeveling om het mandaat van de 'grensmakelaar' te verlengen niet overgenomen. Waar het adviezen van de Raad over de inrichting van het openbaar bestuur betrof, drongen Kamerleden soms aan op het uitbrengen van een kabinetsreactie. Bij de raad overheerst echter over het geheel genomen de indruk dat de formele kabinetsreacties over het geheel genomen weinig bevredigend zijn. Te gemakkelijk wordt naar de analyse van de Raad toegeschreven, ook als deze kritisch is, of wordt deze omarmd als een ondersteuning van het kabinetsbeleid waar de Raad dat zelf niet zo had bedoeld. Voor het politieke debat is het zinvoller wanneer het uitspreken van accent- of interpretatieverschillen of divergerende conclusies niet wordt geschuwd, maar juist geëxpliciteerd. Het doel van de meeste adviezen is om niet alleen inzichten, analyses en oplossingsrichtingen voor maatschappelijke problemen aan te dragen, maar ook oom te prikkelen en uit te dagen. In reactie daarop kunnen het kabinet of Kamerleden uitspreken waarmee zij het wel of juist niet eens zijn. Dat leidt tot een transparant politiek debat. Door verschillende ministers is de wens en het voornemen uitgesproken om ook tijdens adviestrajecten meer informeel van gedachten te wisselen en zo de intensiteit van de dialoog en de toegevoegde waarde van de

advisering te versterken. De Raad ondersteunt deze wens. Het is mede door de kabinetswisselingen tot dusver nog niet goed gelukt om deze voornemens ook in praktijk te brengen in gesprekken tussen ministers en Raadsleden. Op ambtelijk niveau hebben zulke ontmoetingen wel regelmatig plaatsgevonden.

## 2.6 Conclusies van de Raad

### *Oordeel over adviezen en doorwerking*

De Raad is van mening dat zijn adviezen en overige producten een kwalitatieve en zichtbare bijdrage hebben geleverd aan actuele politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debatten. Er is bovendien met veel inzet uitvoering gegeven aan de twee belangrijkste aanbevelingen uit de evaluatie van de vorige raadsperiode in 2009: versterk het burgerperspectief én de internationale dimensie van de adviezen. Deze aanbevelingen hebben geleid tot een sterke aanpassing niet alleen in de inhoud van de adviezen maar ook in de werkwijze van de Raad. Het burgerperspectief is niet alleen sterker dan in de vorige raadsperiode naar voren gebracht, het stond centraal in alle adviezen over de werking van de democratie en daarmee verband houdende kwesties als openbaarheid en de inzet van sociale media. Dit perspectief kwam niet alleen inhoudelijk maar ook in de werkwijze van de Raad en zijn communicatiestrategie sterk tot uitdrukking. Ook in de adviezen over bestuurlijke inrichting is steeds gewezen op de effecten van bestuurlijke effectiviteit voor het behouden of versterken van het vertrouwen van burgers en de legitimiteit van het bestuur. Bovendien is meer aandacht besteed aan de internationale dimensie in de vorm van internationaal vergelijkende studies (bij de adviezen over sociale media, openbaarheid en vermaatschappelijking). Een essaybundel én de Rob-lezing van 2012 waren volledig gewijd aan de betekenis van de Europese Unie.

In de periode 2009-2013 heeft de Raad minder adviezen uitgebracht dan in de vier jaar daarvoor, maar was de Raad tegelijkertijd meer zichtbaar in het land doordat de Raad meer andersoortige publicaties heeft uitgebracht. Ook heeft de Raad meer debatten, symposia en lezingen georganiseerd of daaraan deelgenomen. De adviezen en overige producten vertonen een gebalanceerde mix van beoogde doorwerking. Ook is nagestreefd om een goede balans aan te brengen tussen adviezen over democratie, bestuur en veiligheid. De Raad verwacht wel dat de internationale dimensie op deze drie terreinen in de komende jaren steeds sterker zal worden en dus ook meer structureel aandacht zal vergen dan in de afgelopen periode. Wetenschappelijk onderzoek kan wellicht bijdragen aan het versterken van de internationaal vergelijkende component in de adviezen.

De Raad constateert op basis van de vele vermeldingen en ontvangen reacties dat de adviezen zeker enige doorwerking hebben gehad in maatschappelijke en politiek-bestuurlijke debatten. De aandacht voor het uitdragen en bespreken van de adviezen in het land heeft bijgedragen aan de bekendheid van de adviezen en van de Raad zelf. Maar de Raad is nog niet tevreden over de doorwerking van met name het advies *Vertrouwen op democratie* in Haagse politieke debatten. Vertegenwoordigers van politieke partijen reageren weinig op adviezen die hun functioneren toch rechtstreeks raken. De Raad realiseert zich dat die gebrekkige reactie tegelijk juist een bevestiging

vormt van de gemaakte analyse, van het ‘verticaal gekleurde’ zelfbeeld van veel politici. Toch hoopt hij dat de snaar die hij heeft beroerd in het maatschappelijk in de komende jaren ook sterker zal doorklinken in reacties van politici en de politieke meningsvorming over vraagstukken van democratie en bestuur. De Raad is voornemens om zijn analyse in 2013 verder uit te diepen, onder meer in een conferentie over het functioneren en de toekomst van politieke partijen.

#### *Vooruitblik in vogelvlucht*

Uit rapporten van tal van wetenschappelijke instituten, zoals de WRR, het CPB en het SCP, blijkt dat in ons land belangrijke veranderingen en ingrepen in de verzorgingsstaat nodig zijn. Ook de internationale economische en financiële crises dragen daartoe bij. Mede op basis van deze rapporten concludeerde de Raad in 2009 dat het voor een succesvolle aanpak van deze opgaven ook nodig is om het vertrouwen van burgers in de politiek te versterken. Het geconstateerde gebrek aan vertrouwen in politici en politieke partijen is in 2013 nog steeds problematisch. Dit legitimiteitsvraagstuk heeft zowel functionele aspecten (kunnen politici nog wel waarmaken wat ze beloven) als culturele aspecten (burgers stellen hogere eisen dan bijvoorbeeld vijftig jaar geleden). De uitslag van de verkiezingen in 2012 en de wisselende stemmingen onder het kiezersvolk in de weken en maanden daarna kunnen worden gezien als een bevestiging van de analyse van de Raad in *Vertrouwen op democratie*. Kiezers geven geen mandaat meer aan een politicus of een politieke partij tot aan de volgende verkiezingen, maar behouden zich het recht voor om tussentijds hun oordeel te vellen of bij te stellen over de wijze waarop politici inhoud geven aan dat mandaat. De economische en financiële crises maken het bovendien meer dan ooit noodzakelijk om ook tussen verkiezingen door te blijven investeren in draagvlak en vertrouwen. Dat kan alleen door intensief te communiceren met kiezers. Daarbij gaat het niet alleen om de inhoudelijke boodschap. Want ook de processen van besluitvorming, die transparant dienen te zijn en waarin burgers een actieve rol moeten kunnen spelen, zijn cruciaal. Nieuwe technologische mogelijkheden faciliteren zulke processen, maar genereren ook nieuwe verwachtingen van burgers ten aanzien van de overheid en hun mogelijkheden om actief te participeren in het publieke domein. Burgers nemen ook zelf maatschappelijke initiatieven die waardevol zijn voor de gemeenschap en waarvoor politici en bestuurders moeten leren ruimte te bieden. Deze maatschappelijke veranderingen leiden ertoe dat het bestuur anders moet gaan functioneren, minder in bestuurlijk isolement en meer in interactie met de samenleving. De bestuurlijke organisatie in ons land is nog niet voldoende toegesneden op deze noodzaak. Ook de decentralisaties van dit kabinet en zijn voorgangers nopen tot aanpassingen van de bestuurlijke organisatie en van de bestuurlijke schaal. Het hanteren van een gestructureerde procesaanpak is een doorslaggevende succesfactor om deze veranderingen ook echt te kunnen effectueren. Alleen in een betekenisvolle bestuurlijke dialoog kunnen aanpassingen van de bestuurlijke schaal concreet vorm krijgen en worden doorgevoerd. De bestuurlijke schaalvergroting kan ook weer leiden tot nieuwe bestuurlijke vraagstukken dan wel verscherping van bestaande, bijvoorbeeld in de relatie tussen overheid en burgers..

De Raad heeft in de afgelopen periode in een aantal adviezen vooral richtinggevende aanbevelingen gedaan die erop gericht waren om het vertrouwen van burgers in politieke partijen en politici te versterken, burgerschap en vermaatschappelijking een grotere rol en betekenis te geven in het politieke debat en bestuurlijke schaalveranderingen te realiseren. Hij heeft daarbij ook

zelf meer gecommuniceerd met politici, bestuurders en deskundigen en is meer dan voorheen zichtbaar geweest in het land. De Raad is voornemens om deze zichtbaarheid, met een diversiteit aan producten en activiteiten, ook in de komende raadsperiode te blijven nastreven. Hij stelt zich ten doel om in de komende raadsperiode vooral te adviseren over de wijze waarop deze adviezen in de praktijk kunnen worden geïmplementeerd en toegepast. Hoe kunnen nieuwe verbindingen daadwerkelijk worden gerealiseerd tussen de overheid en de samenleving? Tussen politici, bestuurders en burgers? Tussen politieke partijen en kiezers? Tussen bestuurders in Den Haag en provinciale en gemeentelijke bestuurders? Tussen beleidsmakers en uitvoerders? Tussen Nederland en de EU? En hoe kan de veiligheidsagenda nader worden uitgewerkt, zodat objectieve veiligheid en de subjectieve veiligheidsbeleving meer gelijk opgaan? Hoe kunnen bestuurders, veiligheidsdeskundigen en burgers beter samenwerken om dat te realiseren? Welke verantwoordelijkheidsverdeling is daarvoor nodig?

De Raad gaat op zoek naar *best practices* die als voorbeeld kunnen dienen of inspiratie aan anderen bieden. Daarbij is de blik niet alleen op praktijkvoorbeelden in eigen land gericht maar ook op de bestuurspraktijk in andere landen. Zoveel mogelijk zal worden geput uit wetenschappelijk onderzoek of zal worden getracht om onderzoek naar deze praktijken te bevorderen. De Raad stelt zich zelf de vraag in hoeverre al deze bewegingen en ontwikkelingen uiteindelijk bijdragen aan (of uitmonden in) een nieuwe bestuurlijke filosofie en/of innovatieve bestuurlijke methodieken ten dienste van de interactie tussen overheid en samenleving. In deze zoektocht zal de Raad intensief samenwerking zoeken met andere adviesraden en met kennisinstellingen die zich met deze vraagstukken bezighouden. Uiteraard zullen de vraagstellingen, de uitwerking daarvan en het leggen van accenten in de adviespraktijk telkens in dialoog met de opdrachtgevers van de Raad worden vastgesteld.

Het is de ambitie van de Raad om langs deze weg eraan bij te dragen dat Nederland sterker uit de crisis komt, niet alleen uit de economische en financiële crisis en de crisis van de verzorgingstaat, maar ook uit de legitimiteitscrisis waarin ons land nog steeds verkeert. Het vertrouwen van de burgers in zijn politieke leiders was in de jaren '50 van de vorige eeuw nog vooral gebaseerd op het vertrouwen van burgers op de leiders in de eigen politieke zuil; de zuil waarin men zich thuis voelde. Deze leiders zorgden voor de noodzakelijke onderlinge verbindingen aan de top en konden daarbij rekenen op steun en draagvlak in eigen kring. In onze tijd moeten die verbindingen niet alleen aan de top van de samenleving, maar op elk niveau worden gelegd. In wijken en buurten, in ziekenhuizen en rondom woningbouwcorporaties en onderwijsinstellingen. Burgers doen dat ook zelf en leggen zelf verbindingen met anderen waar zij dat nodig of nuttig vinden. Politici doen dat niet meer louter *namens* of *voor* burgers, maar ook *samen met* burgers en door hen ruimte geven en met hen in gesprek te gaan over de publieke zaak en de belangen die daarbij aan de orde zijn.

#### *Voorlopige conclusies*

Op basis van deze zelfevaluatie én de geschetste vooruitblik in vogelvlucht, maar nog zonder te hebben kennisgenomen van de resultaten van de externe evaluatie, trekt de Raad de volgende conclusies:

De programmering van de adviezen wordt, uiteraard steeds in overleg met de opdrachtgevers, voortgezet in het verlengde van de al eerder uitgebrachte adviezen met daarbij een groter accent op de praktische uitvoering en uitvoerbaarheid van de aanbevelingen, op *best practices* uit eigen land en in internationaal vergelijkend perspectief en op lessen die daaruit kunnen worden getrokken.

De Raad streeft na om daarbij een meerjarig planningsperspectief te hanteren.

De praktijk om tijdelijke leden aan te trekken voor specifieke adviestrajecten wordt onverkort voortgezet.

De Raad blijft een groot belang hechten aan goede communicatie met politici, bestuurders, deskundigen en betrokken burgers over zijn adviezen, zowel bij de voorbereiding als bij (en in vervolg op) de presentatie daarvan.

Het secretariaat blijft zoeken naar creatieve wegen om wetenschappelijk onderzoek te laten verrichten in het belang van de advisering.

Op basis van de meerjarige werkplanning zal ook met andere partijen (met name het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) worden overlegd over de inzet van middelen voor het doen verrichten van wetenschappelijk onderzoek ten dienste van de advisering.





## **De vele gedaanten van de Raad**

Externe evaluatie Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

**Drs. Ludy Geut**  
**Drs. Henk Wesseling**  
**Roeland Stolk MA MSc**

*17 juli 2013*



# De vele gedaanten van de Raad

Externe evaluatie Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

Inhoud	Pagina
<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>45</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>53</b>
1.1 Aanleiding en vraagstelling	53
1.2 Het analysekader	54
1.3 Werkwijze	55
1.4 Leeswijzer	56
<b>2. Context: doelstellingen en thema's</b>	<b>57</b>
2.1 Inleiding	57
2.2 Opdracht en doelstelling	57
2.3 Adviezen	58
2.4 Hoofdpunten uit de zelfevaluaties	60
2.5 Onderzoeksconclusies	62
<b>3. Terugblik: tussen aansluiten en (tegen)gas geven</b>	<b>63</b>
3.1 Inleiding	63
3.2 Doelstelling	63
3.3 Output	70
3.4 Outcome	77
3.5 Onderzoeksconclusies	83
<b>4. Vooruitblik: een veelheid aan wensen</b>	<b>86</b>
4.1 Inleiding	86
4.2 Aanbevelingen voor de toekomst	86
4.3 Analyse: succesfactoren voor doorwerking	95
4.4 Onderzoeksconclusies	96
<b>5. Analyse: de betekenis van variëteit</b>	<b>98</b>
5.1 Inleiding	98
5.2 De variëteit aan opvattingen	98
5.3 De vier rollen van de Raad	100
5.4 De betekenis van verschillende rollen en verwachtingen	103
5.5 Over het kiezen van rollen	105
5.6 Betekenis voor het opereren	106

Bijlagen:

- I. Lijst van gesprekspartners.



## Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

### Samenvatting

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad binnen het Nederlandse adviesstelsel. Hij heeft bij wet tot taak om de regering en beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid, met het oog op de vergroting van zijn doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtstaat. Aan Berenschot is gevraagd om de *doelstelling*, de *output* en de *outcome* (*doorwerking*) van de Raad te evalueren over de periode 2009-2012. Wij zijn tot deze evaluatie gekomen door gesprekken te voeren met vertegenwoordigers van vijf verschillende 'doelgroepen' van de Raad (de (oud-)ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; ambtenaren; bestuurders; wetenschappers en vertegenwoordigers van de media)<sup>1</sup>. Deze evaluatie is gebaseerd op de uitkomsten van deze gesprekken en op onze eigen analyse daarvan.

De Rob heeft in de afgelopen periode in totaal vijftien adviezen en acht andere inhoudelijke producten gepubliceerd. Hij heeft ervoor gekozen om zich vooral te richten op de ontwikkeling van het thema 'vertrouwen'. Daarbij gaat het de Raad zowel om het vergroten van het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur als om het vertrouwen op burgers bij het vormgeven van de publiek ruimte. De adviezen die zijn uitgebracht zijn overwegend conceptueel/paradigmatisch van aard en gericht op de advisering over meer algemene beleidslijnen inzake democratie en sturing. Daarnaast heeft de Raad ook een aantal zeer concrete (brief)adviezen op specifieke terreinen uitgebracht, bijvoorbeeld tijdens de formaties van de nieuwe kabinetten.

In het algemeen is het merendeel van de gesprekspartners van mening dat de Rob een belangrijke functie heeft of kan hebben binnen het openbaar bestuur. Tegelijk verschillen de meningen over het functioneren van de Raad sterk. Dat geldt ook voor het gewenste functioneren in de toekomst. Daarbij valt het verschil in waardering tussen de formele opdrachtgevers van de Raad op: de (oud-)bewindspersonen zijn veel positiever dan de Kamerleden.

De verschillen in opvatting zijn zowel zichtbaar tussen de verschillende doelgroepen als binnen de verschillende doelgroepen. Er is sprake van een breed palet aan (soms aan elkaar tegengestelde) wensen en verwachtingen en dat werkt door in de beoordeling van het functioneren. Deze variëteit bemoeilijkt daarmee het doen van evaluatieve uitspraken. Desalniettemin is het goed mogelijk om op basis van de gesprekken een aantal algemene conclusies te trekken. Daarnaast is het goed mogelijk om de geconstateerde variëteit hanteerbaar te maken en hem daarmee betekenis te geven voor het toekomstig functioneren.

#### *Doelstelling*

De formele taak van de Rob wordt in het algemeen ondersteund. Er is echter sprake van een brede variëteit in de opvattingen over de nadere concretisering van zijn rol.

---

<sup>1</sup> Een overzicht van de gesprekspartners is weergegeven in bijlage I

Wij constateren dan ook dat van de Raad veel tegelijk wordt verwacht: hij moet zich richten op concreet advies voor de korte en lange termijn, hij moet inspireren, relevante kennis ontsluiten en het verschil maken ten aanzien van belangrijke kwesties in het openbaar bestuur. Daarbij moet de Raad zowel een gezaghebbend, kritisch, zelfstandig orgaan zijn, maar ook aansluiten bij de taal en het beleid van het kabinet. Er bestaan grote verschillen in de waarde die specifieke personen aan bepaalde elementen van het functioneren hechten. Overwegend staat men wel achter de brede taakopvatting die zich ook op andere actoren binnen het openbaar bestuur richt, zolang het de formele taak maar niet in de weg staat. Het contact met relevante actoren in het openbaar bestuur wordt van belang gevonden. Het feit dat hij veel het land in is geweest wordt dan ook positief beoordeeld, al verschillen de meningen over de vraag of hij ook *spraakmakend* moet willen zijn.

Wat opvalt is dat de Raad door een aantal gesprekspartners slechts als beperkt *gezaghebbend* wordt gezien. De argumentatie hierachter is meestal gelegen in de wijze van onderbouwing van de adviezen. De opvattingen verschillen echter over de vraag of de adviezen vooral een empirische of conceptueel/paradigmatische insteek zouden moeten hebben. Dat geldt ook voor de opvattingen over de vraag of de adviezen primair gericht moeten zijn op de (middel)lange termijn of op de korte termijn.

Overwegend is men er voorstander van de Raad actief samenwerkt met relevante actoren in het openbaar bestuur. Dat kan de kwaliteit en het draagvlak van de adviezen versterken. Naast de samenwerking met andere adviesraden is de Raad geregeld aangeraden om een nadrukkelijker verbinding met het lokale openbaar bestuur en de wetenschap te zoeken. Daarbij vindt een aantal gesprekspartners dat de Raad zich moet beraden op zijn samenstelling, met het oog op de doelen die hij nastreeft, zijn neutraliteit en de verbinding met de wetenschap.

### *Output*

De gesprekspartners zijn overwegend van mening dat de adviezen over het algemeen een doordachte probleemstelling en redelijke analyse kennen, maar een beperkt concreet handelingsperspectief. Met is daarbij overwegend van opvatting dat de uitgebrachte adviezen eerder paradigmatisch dan empirisch zijn onderbouwd en dat de Raad eerder van de grote claims is dan van het nuancerend geluid. Over de vraag of deze kenmerken van de adviezen wenselijk zijn verschillen de opvattingen.

Men vindt dat de Rob met het thema van vertrouwen op een relevant adviesdomein heeft geadviseerd. Wel is het thema volgens de meeste gesprekspartners inmiddels voldoende geagendeerd. Er is nu behoefte aan nadere (empirische) uitwerking en concretisering. Daarnaast is er behoefte aan concrete handelingsperspectieven. Een aantal gesprekspartners deelt de kernanalyse van de Raad niet. Ook is er een aantal gesprekspartners dat vindt dat de onderwerpkeuze verbreed moet worden met andere relevante thema's, zoals de ontwikkeling van de rechtsstaat.

De gesprekspartners vinden de adviezen overwegend goed geschreven, maar een aantal van hen heeft bedenkingen bij de vraag of de huidige vorm nog wel aansprekend genoeg is. Over de wenselijkheid van (essay)bundels verschillen de opvattingen.

## *Outcome*

De adviezen worden opgemerkt, maar nauwelijks bestudeerd. Er zijn veel potentiële gebruikers die de rapporten niet of nauwelijks lezen. De meeste gebruikers lezen de rapporten op hoofdlijnen.

De opvattingen verschillen sterk over de vraag of de Rob doorwerking heeft gehad en op welke soort doorwerking hij zich zou moeten richten. De gesprekspartners geven aan dat briefadviezen tijdens de formatie weinig kans op doorwerking hebben, gezien de vele adviezen die op dat moment worden uitgebracht. De formele reacties van het kabinet op de adviezen zijn volgens de gesprekspartners overwegend politiek ingestoken. Dat betekent dat de aanbevelingen vaak naar het bestaande beleid toe worden getrokken. Dit betekent echter niet dat een advies geen doorwerking kan hebben. Soms gebeurt dat ook op een later en onverwacht moment.

Wanneer wij alle gesprekken overzien komen wij tot de volgende observaties ten aanzien van de doorwerking:

- De meeste gesprekspartners zijn van mening dat er slechts beperkt sprake is van instrumentele doorwerking. De redenen die hiervoor zijn genoemd verschillen; volgens sommigen ontbreekt het de Raad aan gezag, volgens anderen zijn de aanbevelingen niet tijdig, concreet of toepasbaar genoeg en volgens weer anderen is het voor een adviesraad überhaupt erg moeilijk om instrumentele doorwerking te hebben.
- De meeste gesprekspartners zijn van mening dat de Rob vooral conceptuele doorwerking heeft gehad. Een groot aantal gesprekspartners is van mening dat hij ten aanzien van het debat over de democratie een aantal nuttige begrippen in het openbaar bestuur heeft ge(her)introduceerd.
- De opvattingen verschillen over de vraag of de Rob argumentatieve doorwerking heeft gehad. Volgens een aantal gesprekspartners is dat niet het geval, omdat de Raad geen nieuwe onderwerpen heeft geagendeerd. Anderen vinden van wel, omdat hij heeft geholpen bij het op de kaart zetten van een aantal relevante onderwerpen.
- Een aantal gesprekspartners heeft aangegeven dat de Raad politiek-strategische doorwerking heeft gehad. De adviezen worden geregeld gebruikt om al bestaande opvattingen te onderbouwen.
- De meeste gesprekspartners hebben geen educatieve doorwerking opgemerkt.

Ondanks het feit dat de appreciatie van de adviezen sterk verschilt zijn de meeste gesprekspartners van mening dat de Rob de afgelopen jaren positief heeft bijgedragen aan het debat over de democratie. Ten aanzien van de vraag hoe meer doorwerking gegenereerd kan worden verschillen de opvattingen. Daarbij is er sprake van een relevant onderscheid tussen de (oud-)ministers en de Kamerleden. Om doorwerking te kunnen hebben in beide Kamers moet de Raad volgens de gesprekspartners vooral tijdig met relevante feiten ten aanzien van actuele thema's komen. Om doorwerking te hebben bij het kabinet moet de Raad vooral politieke sensitiviteit tonen in zijn advisering.



### *Analyse Berenschot*

Wij constateren dat er grote verschillen in opvattingen bestaan over de vraag wat de functie en de taakin-vulling zou moeten zijn, wat de karakteristieken van de adviezen zouden moeten zijn en welke soort doorwerking de Raad zou moeten nastreven. Er is sprake van een breed palet aan verwachtingen en wensen.

Naar onze analyse zijn verschillende opvattingen, wensen en verwachtingen te clusteren in vier verschillende rollen die de Raad in het openbaar bestuur kan vervullen:

1. **Adviseur** - verschaffer van *actueel, concreet* advies.
2. **Verbinder** - *verbindend en doorslaggevend* orgaan.
3. **Toekomstverkenner** - *gezaghebbend onderzoeker* en *verkenner* van de toekomst.
4. **Verlegger** - als *verlegger van het perspectief* en als *inspiratie voor het debat*.

Deze vier rollen stellen elk verschillende eisen aan de taakopvatting, taakin-vulling en bijbehorende randvoorwaarden. Zo vergt het een geheel andere inslag om aan te sluiten bij de bestaande agenda en concreet, actueel en toepasbaar advies te geven dan om de agenda ter discussie te stellen en te focussen op het empirisch onderzoeken van mogelijk aanstormende problematiek.<sup>2</sup>

Wanneer wij de opvattingen die aan deze rollen ten grondslag liggen beschouwen, valt het ons op dat er twee fundamentele spanningsdimensies bestaan: de spanning tussen *agenda-neutraal adviseren* en *agenderend adviseren* en de spanning tussen het *uitbrengen van adviezen over een urgent vraagstuk* en het *uitbrengen van adviezen over een (nog) niet-urgent vraagstuk*.

Met agenda-neutraal adviseren doelen wij op een instelling van de Raad waarbij de politieke en bestuurlijke agenda als een gegeven worden gezien. De agenda wordt niet ter discussie gesteld. Met agenderend adviseren bedoelen wij dat de Raad zelf de agenda wil (mede)bepalen en zich richt op het identificeren van witte vlekken of nieuwe perspectieven.

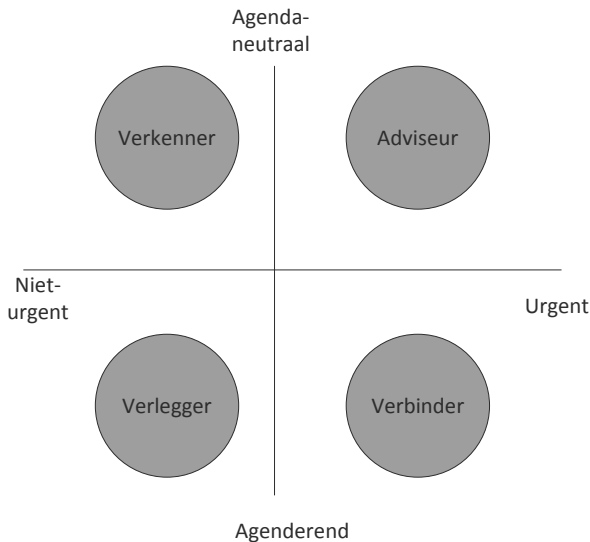
Met urgente adviezen bedoelen we adviezen waarbij de tijdigheid ervan van groot belang is. Deze adviezen vragen om directe actie ten aanzien van actuele thema's. Met niet-urgente adviezen doelen we op adviezen die betrekking hebben op toekomstige problematiek of op problematiek die niet vraagt om directe actie. Wij beschouwen deze spanningsassen als fundamenteel, omdat de posities die hieruit voortvloeien samenhangen met de posities ten opzichte van andere relevante variabelen. Wanneer de Raad agenda-neutraal en over urgente vraagstukken adviseert hoort daar bijvoorbeeld vaak bij dat de adviezen tijdig worden uitgebracht, ze een empirische onderbouwing hebben en concrete, toepasbare aanbevelingen bevatten. Wanneer de Raad agenderend adviseert over niet-urgente vraagstukken gaat daar vaak mee samen dat kwaliteit voor tijdigheid gaat, dat de adviezen wijdere beschouwingen bevatten en dat de aanbevelingen meer conceptueel van aard zijn.

Wanneer de onderscheiden rollen langs deze assen worden weergegeven ontstaat het volgende beeld:

---

<sup>2</sup> In hoofdstuk vijf hebben wij de verschillende eisen en de betekenis daarvan uitgewerkt

Figuur 1



De onderscheiden rollen zijn ideaaltypen. Er zijn gesprekspartners die de Rob graag gelijktijdig meerdere rollen zien vervullen of binnen een bepaalde rol andere accenten leggen. Desalniettemin geven de rollen een goed beeld van de verschillende verwachtingen en wordt het met deze indeling mogelijk om betekenis aan deze verwachtingen te geven, in termen van rolopvatting, onderwerpeuze en werkwijze.

Wij hebben in onze analyse uiteengezet dat het niet reëel is om van de Raad te verlangen dat hij binnen een adviestraject tegemoet komt aan alle verwachtingen. Tussen de rollen bestaan relevante strategische spanningsvelden. Voorbeelden hiervan zijn de volgende spanningen:

- Spanning tussen *aansluiten* en *agenderen*. Het is niet reëel om van de Raad te verlangen dat hij met een concreet advies aansluit bij het beleid en de bestaande agenda (als adviseur) en tegelijkertijd de agenda en het beleid ter discussie stelt (als verlegger).
- Spanning op *adviseren op de korte termijn* en *adviseren op de lange termijn*. Het is niet reëel om van de Raad te verlangen dat hij zich met een advies richt op een urgent probleem ten aanzien van een belangrijk thema (als verbinder) en zich met dat advies ook richt op mogelijke aanstormende problematiek (als verkenner).
- Spanning tussen *adviseren op basis van empirie* en het *adviseren op basis van concepten*. Het is niet reëel om van de Raad te verlangen dat hij met een advies tegemoet komt aan actoren die met een advies empirische kennis willen verkrijgen en tegelijk tegemoet komt aan actoren die behoefte hebben aan nieuwe concepten en gedachtegangen
- Spanning tussen het *paradigmatisch adviseren* en het *concreet adviseren*. Het geven van concrete en toepasbare adviezen (als adviseur of verbinder) verhoudt zich slecht met het geven van adviezen die zich richten op paradigmatische verschuivingen (als verlegger).

Wij zijn ook van mening dat het niet reëel is om van de Raad te verlangen dat hij (in zijn huidige omvang) in het geheel van de uitgebrachte adviezen gehoor geeft aan de verschillende wensen. De argumentatie hiervoor is in de eerste plaats gelegen in het feit dat de verschillende rollen verschillende werkwijzen, budgetten en samenstellingen vergen. In de tweede plaats geldt dat voor het bestendigen/verkrijgen van gezag in dit politiek-bestuurlijke klimaat enige rolvastheid van belang is en het succes dat de Raad kan hebben afhankelijk is van de situatie waarin hij opereert. De vraag op welke succesfactoren de Raad in kan en wil spelen bepalen voor een belangrijk deel welke rol aanbevelingswaardig is. Zo heeft het weinig tot geen zin om concrete en toepasbare adviezen te geven wanneer een minister hieraan geen behoefte heeft.

## **Conclusies**

Op basis van de verschillende gesprekken en eigen analyse komen wij tot de volgende conclusies:

1. Het merendeel van de gesprekspartners meent dat de Rob een belangrijke functie heeft of kan hebben binnen het openbaar bestuur.
2. De Rob heeft de afgelopen periode bijgedragen aan het op de kaart zetten van het thema van vertrouwen (vooral door conceptuele doorwerking te hebben).
3. De opvattingen over het (gewenste) functioneren van de Rob verschillen onderling sterk. De gesprekspartners zien voor de Rob verschillende rollen weggelegd en een aantal personen heeft bedenkingen bij het doorzetten van de huidige taakinfilling. Er is daarbij sprake van een opvallend verschil in waardering van de formele opdrachtgevers.
4. Ten aanzien van een aantal kritiekpunten loopt de Rob concrete risico's. De Raad zal actief zijn strategie moeten aanpassen op het bestaan van de verschillende appreciaties en verwachtingen.

## **Aanbevelingen**

Ook in de komende periode heeft de Rob tot taak om in de bewegelijke context de regering en de Staten-Generaal te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Dat is op zichzelf al geen gemakkelijke opgave, omdat het (ideologisch) geladen onderwerpen zijn waar velen een mening over hebben. Het feit dat de Raad te maken heeft met een context waarin vele verschillende opvattingen en verwachtingen over zijn functioneren bestaan, die leiden tot relevante spanningen, compliceert deze taak. Om effectief binnen deze omstandigheden te kunnen opereren bevelen wij het volgende aan:

### *Positionering*

Wij zijn van mening dat de Raad er goed aan doet om met zijn formele opdrachtgevers in beraad te gaan over de toekomst. Wij menen dat het op eenzelfde wijze voortgaan op de ingeslagen weg niet verstandig is, omdat er bij verschillende gebruikers behoefte bestaat aan andersoortige adviezen en aan nieuwe onderwerpen.

Wij bevelen de Raad dan ook aan om in nauwe samenspraak met zijn opdrachtgevers te komen tot een duidelijke strategische keuze over welke van de geïdentificeerde rollen de komende periode dominant in het functioneren moet zijn.

Wij menen dat het hierbij verstandig is om expliciet stil te staan bij de situatie waarin de Rob opereert, bij de beschikbare mogelijkheden en randvoorwaarden en om te redeneren vanuit de succesfactoren waarop kan worden ingespeeld. Vervolgens is het wat ons betreft zaak om tot een werkwijze te komen waarmee optimaal op de aanwezige succesfactoren kan worden ingespeeld. Waar nuttig en afhankelijk van de gekozen rol zijn intensieve samenwerkingen met andere relevante actoren binnen het openbaar bestuur als de wetenschap of het lokale openbaar bestuur aanbevelingswaardig.

In het algemeen vinden wij het verstandig dat de Raad actief gaat werken aan zijn relatie met het parlement. Met het oog op de functie en doorwerking is immers een goede werkrelatie met de formele opdrachtgevers van belang. Daarbij menen wij dat ook de formele opdrachtgevers kunnen profiteren van het schenken van veel aandacht aan de gewenste rol en onderwerpkeuze van de Raad. Wanneer zowel de Raad als de formele opdrachtgevers aan de voorkant van een adviesproces tijd steken in het komen tot goede adviesaanvragen én in het helderheid scheppen ten aanzien van de daarbij horende verwachtingen, zal dat waarschijnlijk leiden tot meer adviezen die als bruikbaar worden beschouwd en dus tot meer doorwerking. Dat vergt zowel inspanning van de opdrachtnemer als van de opdrachtgever

Wanneer de Raad tot een keuze is gekomen over welke rol of rollen in het functioneren dominant zijn, raden wij aan helder te zijn over de consequenties van deze keuze. Het kiezen voor een rol levert relevante spanningen op die geadresseerd moeten worden. De gevoerde strategische gesprekken geven helderheid over wat er wel en wat er niet van de Raad verwacht kan worden. Wij bevelen daarbij overigens niet aan om halsstarrig aan de gekozen rol vast te houden. Wanneer de omstandigheid zich voordoet om doorwerking te kunnen hebben vanuit een andere rol (bijvoorbeeld wanneer er een nieuwe minister komt met wie de Raad goede relaties heeft en die behoefte heeft aan enkele actuele en toepasbare adviezen) is het aan te bevelen om hier gebruik van te maken. Daarbij is het soms ook goed mogelijk om van de ene naar de andere rol te 'lopen'. Bijvoorbeeld om als verkenner de verzamelde kennis te vertalen in een concreet handelingsperspectief voor de korte termijn. Wij raden dan ook aan om vanuit een helder besef van de rollen alert te zijn op kansen om de doorwerking te vergroten.

#### *Samenstelling en werkwijze*

De vraag welke samenstelling en werkwijze aan te bevelen is, is afhankelijk van de positionering die de Raad kiest en van de succesfactoren waarop hij inzet. Wij bevelen dan ook aan om bij het aannemen van nieuwe leden en ondersteuning rekening te houden met de dominante rol die de Raad aan wil nemen. Wanneer de Raad wil opereren als verkenner die empirisch aanstormende problematiek onderzoekt is het bijvoorbeeld aan te bevelen om qua samenstelling een duidelijke verbinding met de wetenschap te hebben. Wij raden in het algemeen aan om de samenstelling voldoende flexibel te houden. Wanneer de Raad in staat wil zijn om in te spelen op de verschillende behoeften zijn handzame constructies met, bijvoorbeeld, geassocieerde leden ook denkbaar.

#### *Output*

Ook de karakteristieken van de adviezen zijn voor een belangrijk gedeelte afhankelijk van de positionering en taakinfilling van de Raad. Bij een concrete adviseur passen andersoortige adviezen dan bij een verlegger.

Desalniettemin menen wij dat het in het algemeen aanbevelingswaardig is om ten aanzien van het thema van vertrouwen een andere koers in te slaan. De bijdrage van de Raad aan het debat is gewaardeerd, maar er is ook een aantal personen kritisch over de wijze van adviseren. Ook veel positieve gesprekspartners hebben aangegeven behoefte te hebben aan nadere (empirische) concretisering en uitwerking. Ook heeft een aantal gesprekspartners aangegeven behoefte te hebben aan een concreet handelingsperspectief of aan duidelijke markeringen van de punten waarover het politieke debat moet worden gevoerd. Wanneer de Raad door wilt gaan met het thema van vertrouwen, achten wij het daarom verstandig om de koers ten aanzien van dit thema wat te wijzigen. Wanneer de Raad meer empirisch wil gaan onderbouwen is het aan te bevelen dat hij actief op zoek gaat naar een kennisinfrastructuur die dit kan faciliteren.

### *Outcome*

De vraag op welke wijze en in welke mate de adviezen van een adviesraad doorwerking kunnen hebben is onderhevig aan jarenlang debat. De gedeelde opvatting is daarbij dat de wijze waarop- en wanneer adviezen doorwerking vinden zeer moeilijk te voorspellen is. Wij menen er echter wel enkele algemene aanbevelingen over te kunnen geven. Ten eerste is de mate waarin de Raad kans heeft op doorwerking afhankelijk van de succesfactoren waar de Raad in een bepaalde situatie op inzet. Wanneer er nauwelijks een relatie met de minister van BZK bestaat is de kans op instrumentele doorwerking met concrete (ongevraagde) adviezen klein. Dat is anders wanneer de Raad een goede relatie heeft met een minister die behoefte heeft aan concreet advies. Wanneer er grote behoefte is aan een doorbraak op een al lang spelend thema en er een groot draagvlak is voor de Rob in een rol als verbinder, dan is dat veel kansrijker dan wanneer er weinig draagvlak is voor een dergelijke rol. De gezaghebbendheid van de raad lijkt hier een belangrijke factor voor te zijn. Wij bevelen aan om bij het bepalen van de beoogde doorwerking expliciet stil te staan bij de situatie en de aanwezige succesfactoren.

Daarnaast menen wij dat het verstandig is om bij een adviesaanvraag op voorhand expliciet te zijn over wat de gewenste rolopvatting en taakinfilling is. Dat vergroot de ontvankelijkheid van degene die het advies aanvraagt. Daarbij helpt het ook om op een vroegtijdig moment in het adviesproces al te starten met het opstellen van een strategie voor de beoogde doorwerking. Het is aanbevelingswaardig om deze strategie op gezette tijden binnen de Raad en met de ontvanger van het advies te bespreken en te actualiseren. Wanneer het mogelijk is om bij het uitbrengen van het advies direct contact te hebben met de verantwoordelijke bewindspersoon is dit in termen van doorwerking zeer aan te bevelen.

### *Algemeen*

Los van de variëteit in wensen en verwachtingen die afhankelijk zijn van de rolkeuze zijn er ook enkele algemene aanbevelingen die kunnen steunen op draagvlak bij een meerderheid van de gesprekspartners. In lijn met hun opvattingen raden wij aan om, los van de rolkeuze, breed het land in te (blijven) gaan en om meer verbinding met het lokale openbaar bestuur te maken. Daarnaast is het belangrijk om actief aandacht te besteden aan de eigen kennisinfrastructuur. Daarvoor is een nauwere verbinding met de wetenschap (onder andere met de bestuurskundefaculteiten) aan te bevelen. Hiervoor zijn verschillende vormen denkbaar

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en vraagstelling

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesorgaan binnen het Nederlandse adviesstelsel. De Raad heeft bij de wet tot taak om de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid, met het oog op de vergroting van zijn doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

De Rob is bij wet gehouden om zijn functioneren eens per vier jaar te (laten) evalueren. In dat kader is vier jaar geleden een zelfevaluatie uitgevoerd<sup>3</sup>. Deze vorm van evalueren was op dat moment passend, omdat vlak daarvoor al een uitgebreide politieke discussie over het adviesstelsel had plaatsgevonden. Deze zelfevaluatie mondde uit in een advies, waar de Raad in nieuwe samenstelling op kon voortborduren. De Rob heeft na 2009, bij het aantreden van zijn nieuwe voorzitter, zowel qua rol als qua inhoud accenten verlegd door meer nadruk te leggen op de rol en betekenis van democratie, de bestuurlijke inrichting en de veiligheid.

Voor de evaluatie over de periode 2009-2012 is besloten om een deel van de evaluatie extern uit te laten voeren. Aan Berenschot is de volgende opdracht gegeven:

*Evalueer de output (adviezen en overige producten) en de outcome (doorwerking) van de Rob, door de karakteristieken daarvan en de externe appreciatie ervan in kaart te brengen. Ga daarbij tevens in op de doelstelling van de Raad.*

Bij het uitvoeren van deze evaluatie ons gevraagd om:

1. *Terug te kijken*: het klassieke doel van evaluatieonderzoek is de bepaling van de mate waarin doeltreffend en doelmatig de vooraf gestelde doelen zijn gerealiseerd.
2. *Vooruit te kijken*: bij de evaluatie moet niet alleen worden teruggekeken naar wat is bereikt, maar de evaluatie dient ook een basis te vormen voor de toekomst, in de vorm van leerpunten voor het verdere opereren.

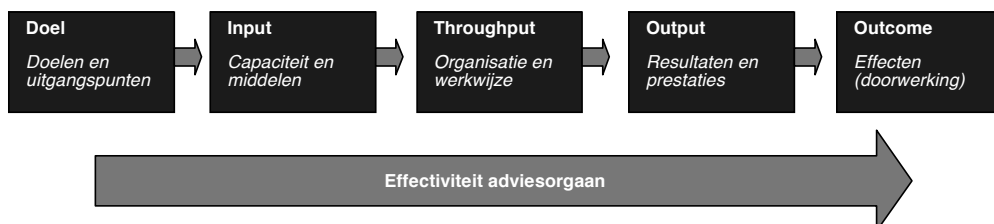
De voorliggende evaluatie heeft dus niet alleen tot doel om een uitspraak te doen over het functioneren in het verleden, maar ook om verbeterpunten voor de toekomst te identificeren.

---

<sup>3</sup> Zie: Evaluatie Raad voor het openbaar bestuur 2005-2008.

## 1.2 Het analysekader

Voor het volledig in beeld brengen van het functioneren van een adviesorgaan hanteert Berenschot in de regel het volgende analysekader:



Conform de aard van onze opdracht zijn wij met onze evaluatie alleen op *doelstelling*, de *output* en de *outcome* ingegaan. Het evalueren van de overige factoren heeft de Raad zelf voor zijn rekening genomen met een zelfevaluatie, waarin ook is ingegaan op zijn opvattingen en percepties over de *output* en de *outcome*<sup>4</sup>.

Wanneer wij het over de *doelstelling* van de Rob hebben, gaat het over de doelen die hij nastreeft en de uitgangspunten die hij erbij hanteert. De *output* betreft de concrete resultaten van de Rob. Dat zijn producten als adviezen, briefadviezen, essaybundels en lezingen, maar ook het toelichten van adviezen tijdens bijeenkomsten in het land valt hieronder. Met *outcome* bedoelen we niet wat de Raad heeft 'geproduceerd', maar welke effecten dit heeft gehad (doorwerking). Wij onderscheiden, zoals de Rob dat zelf ook doet, de volgende vijf vormen van doorwerking:

1. *Instrumentele doorwerking*. Dit is de directe verandering van gedrag bij doelgroepen van advisering, afgemeten aan het min of meer direct overnemen van de inhoud van adviezen in beleidsnota's, Kamerstukken, kabinetsstandpunten, standpunten van maatschappelijke organisaties, media en/of professionele of wetenschappelijke publicaties.
2. *Conceptuele doorwerking*. Deze vorm van doorwerking heeft betrekking op de verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen die teweeg wordt gebracht bij de doelgroep van adviesraden. Conceptuele doorwerking wordt niet zozeer afgemeten aan het overnemen van (delen van) een advies, maar aan het overnemen of omarmen van concepten.
3. *Argumentatieve (agendazettende) doorwerking*. Dit is te omschrijven als de mate van verandering van een departementale, maatschappelijke of politieke agenda door het stimuleren van het debat over bepaalde maatschappelijke kwesties.
4. *Politiek-strategische doorwerking*. Deze vorm van doorwerking is gericht op een zodanige verandering van de machtspositie van actoren of actorenclusters in een beleidsveld, dat zij beter in staat worden gesteld hun doelstellingen te bereiken.
5. *Educatieve doorwerking*. Deze vorm van doorwerking is gericht op het antwoord geven op vragen als: 'hoe zat het ook alweer?' of 'welke oplossingen zijn eerder voor dit probleem

---

<sup>4</sup> Zie: Evaluatie van de Raad voor het openbaar bestuur 2009-2013.

bedacht?'. Wanneer door de Rob het institutionele geheugen van gebruikers wordt vergroot, is er sprake van educatieve doorwerking.

### 1.3 Werkwijze

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze rapportage is uitgevoerd in de periode december 2012 tot mei 2013. Om de aan ons gestelde vraag te beantwoorden, hebben wij ons bediend van de volgende instrumenten:

- Documentstudie.

Wij hebben van de Rob alle adviezen en overige producten uit de periode 2009-2012 ontvangen en hebben de jaarverslagen en evaluaties in de periode 2008-2012 tot ons genomen. Conform de opdracht hebben wij deze documenten alleen gebruikt om de karakteristieken van documenten in kaart te brengen en om tot een gespreksleidraad te komen. Ons is niet gevraagd om eigen opvattingen over de kwaliteit en relevantie van de adviezen te geven.

- (Groeps)gesprekken met de verschillende doelgroepen.

De opzet van de evaluatie was om de input voor deze rapportage te vergaren door middel van vijf rondetafelgesprekken met de volgende vijf relevante 'doelgroepen':

- *Kamerleden* (wij hebben met vier volksvertegenwoordigers van de Eerste of Tweede Kamer gesproken).
- *Ambtenaren* (wij spraken met een vertegenwoordiging van de bestuursraad en met een inhoudelijk verantwoordelijke ambtenaar van BZK).
- *Bestuurders* (wij hebben met zeven (oud-)bestuurders gesproken van respectievelijk gemeenten, provincies, de VNG en het IPO).
- *Wetenschappers* (wij hebben met vijf wetenschappers vanuit verschillende disciplines gesproken).
- *Vertegenwoordigers van de media* (wij hebben met vier vertegenwoordigers van de (digitale)media gesproken en met de voorzitter van een politieke jongerenorganisatie).

Er is in overleg met de Rob een eerste lijst opgesteld van mogelijke gesprekspartners. Wij hebben deze lijst aangepast en zijn verantwoordelijk voor de uiteindelijke samenstelling. In de praktijk bleek het niet haalbaar om de verschillende genodigden allen tijdens een rondetafelgesprek te spreken. Daarom hebben wij ook een aantal individuele interviews gehouden. Een minderheid van de genodigden heeft aangegeven te weinig zicht te hebben op het functioneren van de Raad om aan de evaluatie mee te willen werken. In bijlage I is per doelgroep een overzicht te vinden van onze gesprekspartners.

- Interviews met de (oud-)ministers van BZK.

Wij hebben de vier (ex-)ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de periode 2009-2012 geïnterviewd over de Rob.

- Gesprekken met de Rob.



We hebben voorafgaand aan de evaluatie en voor de oplevering van ons eindrapport met de Rob gesproken. De gevoerde gesprekken zijn vertrouwelijk. Mening en ervaringen van de gesprekspartners zijn in de rapportage opgenomen, maar niet op de persoon herleidbaar. Tijdens de evaluatie zijn wij procesmatig ondersteund door het secretariaat en door een adviseur van de Rob.

#### **1.4 Leeswijzer**

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Na deze inleiding bespreken wij in hoofdstuk 2 allereerst de context van waar uit wij de gesprekken hebben gevoerd. Wat zijn de doelstellingen en thema's van de Rob geweest in de periode 2009-2012? Vervolgens geven we in hoofdstuk 3 een terugblik op het functioneren van de Raad. Hoe worden de Raad en zijn producten gewaardeerd? In het vierde hoofdstuk wordt door de gesprekspartners vooruitgekeken. Wat kan er beter in de toekomst? In het vijfde hoofdstuk komen wij op basis van de gesprekken tot een eigen analyse. Met deze analyse beschrijven en verklaren wij de variëteit aan opvattingen en geven we er betekenis aan voor het toekomstig functioneren.

## 2. Context: doelstellingen en thema's

### 2.1 Inleiding

De Rob is ingesteld om te adviseren over het openbaar bestuur. De Raad functioneert daarmee in een bewegelijke context. Het functioneren van het openbaar bestuur en van functionarissen daarbinnen is de laatste decennia immers geregeld onderwerp geweest van intensief debat en (voorstellen tot) soms ingrijpende verandering.

In dit hoofdstuk beschrijven we beknopt de context van waar uit we met onze gesprekpartners hebben gesproken over het functioneren van de Raad. We beschrijven op deze plaats wat de formele opdracht en wat de doelstelling is en we gaan in op de adviezen en belangrijkste thema's. In dit hoofdstuk worden tevens de belangrijkste conclusies uit de beschikbare zelfevaluaties weergegeven. Dit doen we omdat het de nadrukkelijke wens van de Raad was om de eigen percepties te laten toetsen bij de relevante stakeholders en omdat we op deze wijze meer verdieping aan onze eigen bevindingen kunnen geven.

### 2.2 Opdracht en doelstelling

De Raad voor het openbaar bestuur is ingesteld op 12 december 1996 (Wet op de Raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623). De Raad heeft formeel de volgende taak:

*'De Raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op de vergroting van zijn doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.'*

Dit is een brede opdracht. Het staat de Raad vrij om naast adviezen op aanvraag ook ongevraagd te adviseren over onderwerpen die van belang worden geacht. De Raad kan binnen zijn formele opdracht dus ook zelf tot een nadere invulling komen.

Op zijn site verwoordt de Raad zijn missie als volgt:

1. De Raad voor het openbaar bestuur is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement.
2. Het werk van de Raad is gericht op het beter doen functioneren van de democratie en het openbaar bestuur. De Raad draagt bij aan de kwaliteit van het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat en van de politieke besluitvorming. Sleutelwaarden daarbij zijn: *vertrouwen, transparantie, participatie, effectiviteit en efficiëntie.*
3. De Raad baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van de opinies en inzichten uit de samenleving.

De Raad ziet voor zijn adviezen een bredere doelgroep dan enkel de regering en de Staten-Generaal. Hij heeft zich tot doel gesteld om bij te dragen aan de politieke besluitvorming en aan de kwaliteit van het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De Raad wil daarbij zowel *gezaghebbend* als *spraakmakend* zijn. Omdat de Raad een bijdrage wil leveren aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat, behoren onder andere gebruikers met een bestuurlijke of wetenschappelijke achtergrond ook tot de doelgroep.

De Raad bestaat uit negen vaste leden en kende in de afgelopen raadsperiode vijf tijdelijke leden. Verder beschikt hij over een ambtelijke ondersteuning van negen personen en over een klein bedrijfsbureau. De Raad had in het begin van de raadsperiode nog de beschikking over een klein onderzoeksbudget. Dat was aan het eind van deze periode niet langer het geval.

### 2.3 Adviezen

De formele adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De afgelopen periode zijn de aanvragen vooral van de regering afkomstig geweest, die ook verplicht is te reageren wanneer een advies wordt uitgebracht. De Raad stemt zijn werkprogramma jaarlijks met de minister van BZK af. Daarnaast heeft de Raad meerdere malen met de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken gesproken om af te stemmen over het werkprogramma. De Eerste Kamer heeft de Rob de afgelopen periode twee maal om een advies gevraagd en de Tweede Kamer een keer.

De Raad heeft in de periode 2009-2012 in totaal vijftien adviezen en acht andere inhoudelijke producten gepubliceerd. Het gaat daarbij om de volgende publicaties:<sup>5</sup>

#### 2009

- *Concept-Deltawet* (briefadvies).
- *Ingrijpingsbevoegdheid provincies naar gemeenten inzake de jeugdzorg* (briefadvies).
- *Hollandse burger of Romein* (lezing).

#### 2010

- *Vertrouwen op democratie*.
- *Het einde van het blauwdruk-denken*.
- *Advies herindelingsverkiezingen in combinatie met de zittingsduur van gemeenteraden* (briefadvies).
- *Kabinetsformatie 2010* (briefadvies).
- *Pleidooi voor een kernkabinet en één rijksdienst* (briefadvies).
- *Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen* (briefadvies).
- *Voorbij de crisis* (bundel).

---

<sup>5</sup> Zie voor de korte samenvattingen van de verschillende adviezen bijlage E.

## 2011

- *Veiligheid en vertrouwen.*
- *Twee-bestuurslagenprincipe* (briefadvies).
- *Kabinetsnota bestuur en bestuurlijke inrichting* (briefadvies).
- *Burgers, bestuur en veiligheid* (bundel).
- *Horizontaal met verticaal verbinden* (bundel).
- *De burger als bondgenoot* (lezing).

## 2012

- *In gesprek of verkeerd verbonden.*
- *Gij zult openbaar maken.*
- *Belichaming van de kundige overheid.*
- *Loslaten in vertrouwen.*
- *Europa, burgerschap en democratie* (bundel).
- *Cahier Loslaten in Vertrouwen* (bundel).
- *Om de Ziel van Europa* (lezing).

Het blijkt dat de Rob in de periode 2009-2012 vooral de nadruk heeft gelegd op de volgende drie onderwerpen:

1. Het functioneren van de democratie.
2. De inrichting van het openbaar bestuur.
3. De bestuurlijke organisatie van het veiligheidsbeleid.

Binnen deze onderwerpen heeft de Raad ervoor gekozen om zich vooral te richten op de ontwikkeling van het thema 'vertrouwen'.

Dit thema, dat uiteen is gezet in het kernadvies *Vertrouwen op democratie*, loopt als een rode draad door de advisering. Daarbij gaat het de Raad zowel om het vergroten van het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur, als om het vertrouwen op burgers bij het vormgeven van de publieke ruimte. Qua karakteristieken kan over deze adviezen worden opgemerkt dat ze vaak conceptueel/paradigmatisch van aard zijn en gericht zijn op de advisering over meer algemene beleidslijnen inzake democratie en sturing. Daarnaast heeft de Raad ook, vooral in een aantal briefadviezen, enkele zeer concrete adviezen op specifieke terreinen geproduceerd<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Deze duiding is gebaseerd op onze eigen documentstudie (Deze duiding komt overeen met de lijn die in zelfevaluatie wordt geschetst).

De Rob presenteert zijn meeste adviezen in boekvorm. De Raad heeft daarnaast ook enkele briefadviezen, bundels en lezingen uitgebracht. De Raad is de afgelopen periode actief het land ingegaan om de adviezen toe te lichten. Met name ook de voorzitter heeft daarin het voortouw genomen.

## **2.4 Hoofdpunten uit de zelfevaluaties**

In deze paragraaf geven wij kort de belangrijkste punten uit de zelfevaluatie over de periode 2005-2008 en die over de periode 2009-2012 weer. Het doel hiervan is om onze eigen bevindingen in breder en eerder ontwikkeld perspectief te kunnen plaatsen en om de percepties van de Raad te kunnen spiegelen aan de percepties van onze gesprekpartners.

### **2.4.1 Zelfevaluatie 2005-2008**

In de evaluatie over de periode 2005-2008 constateerde de Raad dat er sprake was van een 'overwegend positief beeld' ten aanzien van zijn functioneren. Dat stelde vooral op het feit dat er sprake was van een dergelijk beeld over de kwaliteit en over de doorwerking van de adviezen. De eigen adviezen werden door de Raad in de regel als genuanceerd en wat voorzichtig beoordeeld: de nadruk lag bepaald niet op vergezichten.

Het viel de Raad op dat er bij de regering, de Staten-Generaal, gemeenten, provincies, maar ook bij de eigen leden, verschillende verwachtingen bestonden over de positionering en de adviezen. Dat zorgde voor een breed spectrum aan verwachtingen. Geconcludeerd werd dan ook dat van de Raad werd verwacht dat hij én het maatschappelijke discours aanjaagt, én op de lange termijn gericht, agenderend, verrassend of patroon doorbrekend is, én dat zijn adviezen aansluiten bij het kabinetsbeleid.

De 'nieuwe' Rob kreeg bij zijn aantreden in 2009 van de vorige Raad op hoofdlijnen de volgende aanbevelingen mee:

- Stel degelijke adviezen op die een educatieve insteek niet uit de weg gaan.
- Laat een goede mix bestaan van verschillende soorten van advisering, maar het zou goed zijn om de bedoeling van een advies te expliciteren. Het karakter van het advies heeft immers directe gevolgen voor de gewenste vorm en inhoud van de adviezen.
- Denk op voorhand over de gewenste en beoogde manier van doorwerking van het advies.
- Behoud de externe oriëntatie.
- Deins er niet voor terug om goede 'oude' adviezen opnieuw onder de aandacht te brengen wanneer de actualiteit daarom vraagt.
- Investeer in het organiseren van bijeenkomsten.
- Neem de internationale dimensie vaker in adviezen mee.
- Schenk meer aandacht aan het burgerperspectief.
- De voorzitter werd geadviseerd tijd te investeren in goede relaties met de relevante stakeholders, ook om tot goede adviesaanvragen te komen.

Het kabinet reageerde positief<sup>7</sup> op deze zelfevaluatie en gaf op hoofdlijnen aan de aanbevelingen te ondersteunen. Het kabinet gaf de Raad daarbij mee dat om doorwerking te genereren er niet altijd een advies gepubliceerd hoeft te worden. Ook andere kernactiviteiten kunnen bijdragen aan het aanjagen van de discussie. Tevens beval het kabinet aan om vooral de samenwerking met andere adviesraden niet te schuwen, omdat de integrale benadering van adviesaanvragen de kwaliteit van de advisering in de regel verhoogt.

#### 2.4.2 Zelfevaluatie 2009-2012

Bij de zelfevaluatie over de periode 2009-2012 constateert de Rob dat er voor het grootste gedeelte gevolg is gegeven aan de aanbevelingen uit de evaluatie over de periode 2005-2008. De Raad heeft nadrukkelijk aandacht geschonken aan het burgerperspectief, heeft samengewerkt met andere adviesraden, heeft vaker gebruikgemaakt van een internationaal perspectief en is veel het land in geweest. Er is veel belangstelling voor zijn adviezen en activiteiten geweest en de adviezen zijn op vele andere plekken besproken dan alleen in de ministerraad en het parlement. Uit de kabinetsreacties las de Raad waardering af voor de adviezen en erkenning voor de centrale probleemanalyse.

Over zijn adviezen merkt de Raad op dat ze vaak een agenderend en/of argumentatief karakter hadden. Ook hebben veel producten een conceptueel karakter gehad. Concreet bedoelt de Raad hiermee dat met de adviezen nieuwe gedachten werden geëxploreerd en dat met een aantal adviezen is getracht onderwerpen te agenderen, dan wel in behandeling te nemen. De Raad geeft verder aan dat veel producten zijn vergezeld door concrete aanbevelingen ten aanzien van een bepaald vraagstuk. Ook is er een aantal adviezen met een politiek-strategische en educatieve insteek geproduceerd. De Raad concludeert dat met de meeste adviezen is beoogd om een mix van meerdere soorten doorwerking tegelijkertijd te bewerkstelligen. In een overzicht ziet de beoogde doorwerking van alle adviezen er als volgt uit:

Beoogde doorwerking	Aantal
Instrumentele doorwerking	11
Conceptuele doorwerking	12
Agenderende doorwerking	17
Politiek-strategische doorwerking	3
Educatieve doorwerking	12

---

<sup>7</sup> Zie: Reactie op Evaluatie van de Raad voor het openbaar bestuur, 2005-2008 (16 november 2009).

De Raad geeft aan dat het moeilijk is om achteraf per advies te bepalen wat de exacte doorwerking is geweest. Zeker conceptuele doorwerking is vaak niet meetbaar en een 'oud' advies kan na een relatief lange periode ineens doorwerking krijgen<sup>8</sup>. In zijn zelfevaluatie constateert de Raad dat zijn kernadvies *Vertrouwen op democratie* een aanzienlijke doorwerking heeft gehad in de bestuurlijke en maatschappelijke meningsvorming over het functioneren van de democratie. Dit blijkt zowel uit de reacties van bestuurders als uit de verschillende reacties in het land. De directe doorwerking in het debat in Den Haag is voor zover de Raad kan beoordelen minder groot. Tegelijkertijd is het wel zo dat het advies door begint te klinken in de wijze waarop politici en politieke partijen hun rol invullen. De adviezen over de bestuurlijke inrichting en het veiligheidsbeleid zijn volgens de Raad (uitvoerig) besproken in de relevante domeinen. Al met al concludeert de Raad, op grond van de aandacht voor de adviezen, dat de adviezen een tastbare doorwerking hebben gehad in maatschappelijke en politieke debatten. Ten aanzien van de formele reacties van het kabinet vindt de Raad dat deze weinig bevredigend zijn. De reacties schrijven te vaak toe naar de gegeven analyse of omarmen een advies als een ondersteuning van het kabinetsbeleid, waar de Raad dat zelf niet zo had bedoeld. Voor het politieke debat is het zinvoller om in de reacties accent- of interpretatieverschillen te expliciteren.

De Raad concludeert dat hij in de afgelopen periode vooral richtinggevende aanbevelingen heeft gegeven over het centrale thema van 'vertrouwen'. Vooruitkijkend wil de Raad de komende jaren deze inhoudelijke programmering van adviezen voortzetten en dan vooral adviseren over de wijze waarop de adviezen in de praktijk kunnen worden geïmplementeerd en toegepast. De Raad wil hierin onder andere *best practices* uit eigen land, het buitenlandperspectief en het wetenschappelijke discours nadrukkelijk betrekken.

## 2.5 Onderzoeksconclusies

Wij constateren op basis van de beschikbare documenten dat de Raad de afgelopen periode bewust heeft gekozen voor een centraal thema in zijn advisering. Hij is daarbij in vergelijking met de vorige periode conceptueler gaan adviseren (met een aantal adviezen die gericht zijn op de meer algemene beleidslijnen inzake democratie en sturing), toen hij minder gericht was op de 'frames' die aan het bestuurlijk functioneren ten grondslag liggen. Met zijn advisering wil de Raad veel vormen van doorwerking tegelijk realiseren.

Wij constateren dat de Raad zelf tevreden is geweest over kwaliteit en de doorwerking van de adviezen. Tegelijk is hij ook kritisch; tegenover positieve reacties vanuit het land staan soms ook weinig bevredigende kabinetsreacties. De Raad constateert dat hij een goede route heeft gekozen en geeft aan deze route in de volgende zittingsperiode concreter en meer toepasbaar te willen maken.

---

<sup>8</sup> Zo haalde minister Plasterk recent in zijn visie op het openbaar bestuur verschillende adviezen van de Rob aan.

### 3. Terugblik: tussen aansluiten en (tegen)gas geven

#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij de opvattingen van de gesprekspartners over het functioneren van de Raad in de periode 2009-2012. Per onderdeel van de externe evaluatie (*doelstelling, output, outcome*) beschrijven wij de belangrijkste (verschillen tussen de) percepties van de geïdentificeerde 'doelgroepen'. Vier algemene opmerkingen zijn daarbij relevant:

- Op enkele uitzonderingen na heeft geen van de gesprekspartners alle adviezen gelezen. Het merendeel van de gesprekspartners heeft de afgelopen jaren enkel de grote lijnen of conclusies van de rapporten tot zich genomen. Bij gerezen interesse zijn de rapporten soms ook uitgebreider bestudeerd.
- Het merendeel van de gesprekspartners heeft geen overzicht van alle adviezen die de Raad in de periode 2009-2012 heeft uitgebracht. Voorafgaand aan de gesprekken hebben wij de gesprekspartners steeds de beknopte samenvattingen van de adviezen toegezonden. Dit overzicht is weergegeven in bijlage E.
- Het merendeel van de gesprekspartners geeft aan weinig zicht te hebben op de doorwerking van afzonderlijke rapporten, maar wel (enig) zicht te hebben op de doorwerking van de Raad als geheel.
- Wij hebben in de weergave van de gesprekken de opvattingen niet tot op de persoon herleidbaar gerapporteerd. Wij hebben steeds per 'doelgroep' de (verschillende) opvattingen geclusterd en nader geëxpliciteerd.

Wij sluiten dit hoofdstuk af met het weergeven van onze onderzoeksconclusies ten aanzien van het functioneren in de periode 2009-2012.

#### 3.2 Doelstelling

In deze paragraaf beschrijven wij de opvattingen van onze gesprekspartners over de *doelstelling* van de Raad. Hierbij is onder andere uitgebreid gesproken over de functie in het Nederlandse bestel en op uitgangspunten die daarbij worden gehanteerd.

##### Formele taak

*'De Raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op de vergroting van zijn doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.'*



### Missie

1. De Raad voor het openbaar bestuur is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement.
2. Het werk van de Raad is gericht op het beter doen functioneren van de democratie en het openbaar bestuur. De Raad draagt bij aan de kwaliteit van het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat en van de politieke besluitvorming. Sleutelwaarden daarbij zijn: *vertrouwen, transparantie, participatie, effectiviteit en efficiëntie*.
3. De Raad baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van de opinies en inzichten uit de samenleving.

### **3.2.1 Ministers**

Wij concluderen uit de gesprekken dat de (oud-)ministers overwegend van mening zijn dat de Rob een belangrijke functie vervult in het openbaar bestuur. De argumentatie die daaraan ten grondslag ligt, verschilt. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Functie (met invullingen als *het bieden van een spiegel, het identificeren van nieuwe thema's, het bieden van inspiratie, en het opleveren van concrete, toepasbare adviezen*).
- Positionering (betreft *de termijn van de advisering, de doelgroep van de advisering en het onder de aandacht brengen van adviezen*).
- De rol in het publieke debat (met invullingen als *het in de media spraakmakend zijn*).

#### *Functie*

Er zijn (oud-)ministers die vinden dat de belangrijkste functie is om de minister een kritische spiegel voor te houden ('de minister moet worden aangezet, aangespoord en uitgenodigd'). Andere gesprekspartners vinden vooral dat de Raad onafhankelijk nieuwe en goede ideeën moet opperen vanuit beschikbare kennis ('het identificeren van witte vlekken'). Tussen de ministers verschillen de opvattingen over de vraag of de Raad met concrete adviezen moet aansluiten bij de taal en het beleid van het kabinet, of dat hij juist zelfstandig tot inspiratierijke documenten moet komen.

#### *Positionering*

Een aantal (oud-ministers) is enerzijds van mening dat de Rob zowel moet adviseren over de korte als over de lange termijn. Anderzijds bestaat ook de opvatting dat de advisering zich juist niet moet richten op de korte termijn, zowel vanuit pragmatisch oogpunt ('de Raad is in deze tijd altijd te laat voor de actualiteit) als vanuit staatsrechtelijk oogpunt ('het adviesstelsel is bedoeld voor advisering op de middellange termijn').

Ten aanzien van de taakopvatting vinden de meeste (oud-)ministers het belangrijk dat de Raad zelf nadenkt over nieuwe thema's en dus breder denkt dan enkel over de adviezen op aanvraag. Daarom wordt het ook verstandig gevonden dat de Raad zich richt op andere relevante actoren binnen het openbaar bestuur, mede in het licht van de doorwerking van de adviezen. Dat de Raad veel het land in is gegaan, wordt dan ook overwegend als positief beoordeeld.

#### *Rol in het publieke debat*

Over de vraag of de Rob zou moeten nastreven om spraakmakend te zijn, verschillen de opvattingen. Enkele gesprekspartners geven enerzijds aan dat hiermee opgepast moet worden, omdat wanneer de Raad zelf te veel de barricaden opgaat hij te veel een speler in het politieke debat wordt. Dat maakt hem kwetsbaar in termen van effectiviteit ('na het advies is het aan de politiek, een advies moet geen mening worden'). Anderzijds vindt een (oud-)minister dat de Raad het kabinet best voor de voeten mag lopen ('irrelevant zijn is veel erger').

### **3.2.2 Kamerleden**

Wij concluderen uit ons gesprek dat de meeste Kamerleden kritisch zijn over de relevantie van de Raad binnen het openbaar bestuur. De argumentatie hierachter is gelegen in de opvatting dat de Raad slechts beperkt als gezaghebbend wordt gezien en te weinig met feitelijke adviezen komt ('de Raad is vooral van de opvattingen'). De Kamerleden geven daarbij aan dat dit voor veel adviesraden geldt. In het algemeen vinden alle aanwezigen dat de belangrijkste taak van de Raad is om het debat scherper en beter te maken. De meningen over de wijze waarop hij dat moet doen, verschillen. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Functie (met nadere invullingen als *het opleveren van direct toepasbare adviezen, het opleveren van relevante kennis en het inspireren van gebruikers*).
- Positionering (met nadere invullingen als *het zoeken naar gebruikers, de samenstelling van de Raad, de meerwaarde van de Raad en de termijn van de advisering*).

#### *Functie*

Een aantal Kamerleden vindt dat de Raad zich moet concentreren op het produceren van een aantal concrete, toepasbare adviezen ten aanzien van thema's die actueel zijn. Een andere opvatting is dat de Raad zich juist moet concentreren op het aanbieden van een doorslaggevend advies op een belangrijk thema. Wat deze twee posities verbindt, is de opvatting dat de Raad tot taak heeft om met gezaghebbende en feitelijke kennis te komen die (onder andere door Kamerleden) direct kan worden gebruikt voor beleid en debat. Een van de Kamerleden vindt juist dat de belangrijkste functie van de Rob is om de gebruikers te inspireren met inspiratierijke documenten.

#### *Positionering*

De Kamerleden kunnen zich vinden in de brede taakopvatting van de Raad. Er zijn meer invloedrijke personen rondom het openbaar bestuur dan enkel de regering en beide kamers der Staten-Generaal. Het wordt daarom, ook in het licht van de doorwerking, belangrijk gevonden dat de Raad actief op zoek gaat naar gebruikers voor de adviezen.

Een aantal Kamerleden is van mening dat de Rob opereert in een drukbezette niche. Zij vinden dat hij onder andere overlapt met organen als de WRR, het IPO, de VNG en de bestuurskunde-faculteiten. Opvattingen van de Raad worden daarom als beperkt relevant gezien. Een van de Kamerleden vindt dat dit ook te maken heeft met de politieke samenstelling van de Raad. De werking van het openbaar bestuur als geheel is geen thema waar veel Kamerleden zich mee bezig-houden. Een andere gesprekspartner geeft echter aan dat het juist de Rob is die op het gebied van het openbaar bestuur inspireert, al is het aantal gebruikers vanuit de Kamer inderdaad beperkt.

Over de termijn van de advisering bestaat geen gedeelde opvatting. Een aantal Kamerleden vindt dat geadviseerd moet worden over de middellange termijn. Anderen vinden de korte termijn ook belangrijk.

### 3.2.3 Ambtenaren

Wij concluderen dat de ambtenaren overwegend van mening zijn dat de Rob een belangrijke rol heeft in het openbaar bestuur. De argumentatie hierachter is dat de Raad verantwoordelijk is voor het geven van advies over een belangrijk thema: de democratie. De (verschillen in) opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Functie (met invullingen als *het toegankelijk maken van kennis, het mogelijk maken van debat, het verschaffen van een handelingsperspectief*).
- Positionering (met invullingen als *de termijn van de advisering en het hebben van gezag*).
- Rol in het debat (met invullingen als *het faciliteren van het debat en het spraakmakend zijn*).

#### *Functie*

De meeste gesprekspartners vinden het enerzijds de functie van de Rob om kennis te ontsluiten en beschikbaar te maken voor het departement en de politiek. Zij vinden het daarbij vooral belangrijk dat met de kennis en agendering die worden verschaft een goed debat kan worden gevoerd. Anderzijds bestaat ook de opvatting dat met het koppelen van kennis aan bestuurlijke ervaring juist een goed en toepasbaar handelingsperspectief moet worden verschaft aan de gebruikers. In dat verband vindt men ook dat het mooi zou zijn wanneer de Raad zich als verbindend orgaan concentreert op een doorbraak op een groot thema, al wordt aangegeven dat dit een lastige rol is om te spelen.

#### *Positionering*

De meeste gesprekspartners vinden dat de Rob zowel moet adviseren over de korte als de middellange termijn. Daarbij geven ze aan dat deze rollen lastig uit elkaar te houden zijn. De gesprekspartners hechten veel waarde aan het gezag van de Raad. In dat licht vinden zij het voor de Raad risicovol om al te politiek te gaan opereren.

### *Rol in het debat*

De gesprekspartners vinden overwegend dat de Rob in het debat over de democratie de taak heeft om de grens te bepalen van waar de feiten ophouden en de politieke wilsvorming begint. Door deze grens te bepalen, wordt een goed debat mogelijk. De Raad functioneert dan dus als een soort 'venster voor het debat'. De meeste gesprekspartners vinden dat de Rob daarbij best spraakmakend mag zijn in het publieke debat.

#### **3.2.4 Bestuurders**

Wij concluderen uit onze gesprekken dat de bestuurders overwegend van mening zijn dat de Rob een belangrijke functie heeft in het Nederlandse bestel. De meeste bestuurders vinden dat de Raad zich daarbij ook expliciet hoort te richten op het lokale bestuur. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Functie (met nadere invullingen als *het identificeren van nieuwe thema's, het opleveren van concrete, toepasbare adviezen en het maken van een verschil*).
- Positionering (met nadere invullingen als *het aansluiten bij het beleid, het aanjagen van wat bij het departement aan het wegzakken is en het tussentijds contact hebben met de gebruikers*).
- De rol in het publieke debat (met nadere invullingen als *het confronteren van de doelgroep en de wijze van verspreiding van de adviezen en de samenstelling van de Raad*).

#### *Functie*

De opvattingen over de functie verschillen. Enerzijds is een aantal bestuurders van mening dat de Rob de functie heeft om bestuurders en ambtenaren te voorzien van een stroom aan nieuwe, frisse ideeën over hoe het openbaar bestuur moeten worden vormgegeven. Daarbij moet hij de belangrijke thema's identificeren en agenderen. Anderzijds is een aantal bestuurders van mening dat het zijn functie is om ten aanzien van grote, belangrijke onderwerpen binnen het openbaar bestuur een verschil te maken ('echt belangrijke problematiek bij de kop pakken en dan doorvertalen in een concreet handelingsperspectief'). Een van de bestuurders vindt dat de Raad dit, samen met andere adviesorganen, langs de weg van de inhoud moet doen ('als echte knopen worden doorgehakt over wat de gemeente wel en niet moet doen op het sociaal domein, kom je vanzelf bij sturings- en democratievraagstukken'). Het hebben van gezag wordt als een belangrijke randvoorwaarde aangemerkt om deze rol goed te kunnen spelen.

#### *Positionering*

Enerzijds zijn er bestuurders van mening dat adviesraden als de Rob zo dicht mogelijk bij de praktijk van het openbaar bestuur moeten blijven. Daarbij past het dat de Rob concreet adviseert, omdat hij anders te snel een verplicht nummer voor regering en parlement wordt. Anderzijds zijn enkele gesprekspartners juist van mening dat de Rob moet blijven aanjagen wat op departementen aan het wegzakken is. Een aantal bestuurders vindt dat effectief adviseren over het openbaar bestuur geen gemakkelijke opgave is, omdat in Nederland veel wordt nagedacht over het openbaar bestuur, maar dat er in de regel weinig mee gebeurt. De meeste bestuurders hadden het in dat licht niet vreemd gevonden als er intensiever contact was gezocht met het lokale openbaar bestuur, vooral gezien het centrale thema in de advisering. Een aantal bestuurders geeft aan dat 'loslaten' toch vooral op lokaal niveau moet gebeuren.

### *Rol in het publieke debat*

Over de vraag of de Raad ook spraakmakend in de media moet willen zijn, verschillen de opvattingen. Een van de gesprekspartners vindt dit erg belangrijk, omdat de Raad ook een 'luis in de pels' van het openbaar bestuur moet zijn. Een aantal andere gesprekspartners geeft aan dat de Raad hier terughoudend in moet zijn om effectief zijn formele opdrachtgevers te kunnen adviseren. Dat de Rob veel het land in is geweest, is door een aantal bestuurders zeer gewaardeerd. Lokale bestuurders hebben het opgemerkt en het heeft geholpen bij het verspreiden van de boodschap. De meeste bestuurders zouden het daarbij een goede zaak vinden wanneer in de publieke uitingen de gedifferentieerde samenstelling van de Raad meer tot uitdrukking komt.

#### **3.2.5 Wetenschappers**

Wij concluderen uit onze gesprekken dat de wetenschappers die wij hebben gesproken overwegend van mening zijn dat de Rob een nuttige functie binnen het Nederlandse bestel heeft of zou kunnen hebben. De argumentatie die hieraan ten grondslag ligt, verschilt. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Functie (met nadere invullingen als *het inspireren, het bieden van nieuwe perspectieven, het aandragen van verbeterpunten en het verzamelen en verspreiden van kennis*).
- Positionering (met nadere invullingen als *het ontsluiten van kennis*).
- Rol in het debat (met nadere invullingen als *het confronteren, het neutraal blijven en het verspreiden van de adviezen*).

#### *Functie*

De meningen ten aanzien van de functie verschillen. Enerzijds bestaat de opvatting dat de primaire functie is om functionarissen binnen de publieke sector te inspireren met nieuwe, frisse perspectieven ('inclusief geluiden die anders niet gehoord worden'). Anderzijds is er de opvatting dat de functie juist is om vanuit een objectieve rol met nuttige op- en aanmerkingen te komen die het directe functioneren van het openbaar bestuur verbeteren. Een van de wetenschappers vindt dat adviesraden tot taak hebben om tot breed gedragen, goede oplossingen te komen. Een van de gesprekspartners ziet de Raad meer als een verzamelaar en verspreider van kennis ('een adviesraad heeft geen machtspositie en moet daarom eerder een kennismakelaar zijn dan een club die met elkaar tot adviezen komt'). Een andere wetenschapper vindt dat de Raad een tegenmacht hoort te zijn, die in deze 'tijd van de grote claims' met een nuancerend, feitelijk geluid moet komen. Het geluid van de Raad moet volgens deze wetenschapper tegenwicht bieden aan het geluid dat in politiek en bestuur te beluisteren valt.

#### *Positionering*

De meeste wetenschappers vinden het een goede zaak dat de Rob een bredere positionering kiest dan dat hij formeel tot taak heeft. Daarbij vinden enkele wetenschappers dat de Raad een sterkere verbinding met de wetenschap moet aangaan, om zo beter in staat te zijn om relevante kennis te ontsluiten.

### *Rol in het debat*

Eenzijds bestaat de opvatting dat de Rob vooral de media moet opzoeken om het openbaar bestuur onder druk te zetten om nieuwe perspectieven te omarmen. Daar moet hij spraakmakend zijn. Anderzijds bestaat de opvatting dat de Raad politiek neutraal moet blijven. Sommigen vinden het in het algemeen niet mogelijk om over het openbaar bestuur te adviseren zonder ideologische positie te kiezen ('raden bedrijven onvermijdelijk politiek, hoe breed ze ook zijn samengesteld'). Sommigen vinden dat de adviezen meer zijn gaan leven doordat de Rob het land in is geweest.

#### **3.2.6 Vertegenwoordigers van de media**

Wij concluderen uit onze gesprekken dat de gesprekspartners overwegend vinden dat de Rob een relevante functie kan hebben binnen het openbaar bestuur. Tegelijk is een aantal personen wel kritisch over de wijze waarop hij nu zijn taak vervult. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Functie (met nadere invullingen als *het voorbij gaan aan de waan van de dag, een verschil maken, het komen tot bruikbare adviezen en het politiek neutraal blijven*).
- Positionering (met nadere invullingen als *overlap met de wetenschap*).
- Rol in het publieke debat (met nadere invullingen als *geschiktheid van adviezen voor de media*).

#### *Functie*

Over de functie bestaan verschillende opvattingen. Enkele gesprekspartners vinden dat de Rob relevantie heeft wanneer hij voorbijgaat aan de waan van de dag. De Rob heeft meerwaarde wanneer hij objectieve, wetenschappelijke kennis toegankelijk maakt en daar bestuurlijke interpretatie of duiding aan toevoegt. Een andere gesprekspartner vindt juist dat de Rob relevantie heeft wanneer hij tot doorslaggevende adviezen komt die een echt verschil maken op een belangrijk thema. Een andere gesprekspartner vindt dat de functie van de Rob is om met rapporten te komen die door het ministerie direct kunnen worden gebruikt, omdat dit de voornaamste doelgroep is. De meeste gesprekspartners vinden het belangrijk dat de Raad als een tegenmacht fungeert.

Volgens een van de gesprekspartners wordt de relatie tussen politiek en expertise in Nederland te weinig geïntegreerd. ('Wanneer een adviesorgaan iets zegt, wordt dat vaak voor 'waarheid' aangenomen. Dat is op terreinen als het openbaar bestuur echter vaak niet terecht. Het hangt af van de ideologische positie van degene die het advies schrijft. Dat geldt ook voor de Rob.')

#### *Positionering*

Enkele gesprekspartners zijn van opvatting dat de Rob overeenkomsten heeft met de wetenschap: ook bestuurskundigen en politicologen worden geacht objectieve kennis in de publieke ruimte te brengen. Andere gesprekspartners zijn van mening dat de Rob een andere positie inneemt: hij moet met concrete adviezen komen.

### *Rol in het publieke debat*

Eenzijds heeft een aantal gesprekspartners moeite met het idee dat de Raad wil bijdragen aan het publieke debat, omdat het publieke debat vluchtig en niet bovenmatig geïnteresseerd is in (niet-actuele) discussies over het openbaar bestuur. De Raad zou zich volgens deze personen moeten richten op het komen tot doordachte en bruikbare analyses. Anderzijds zijn er gesprekspartners die aangeven dat de adviezen wel gebruikt kunnen worden in het publieke debat, wanneer de inhoud van een advies daar aanleiding toe geeft ('interessante adviezen mogen gehoord worden').

### **3.3 Output**

In deze paragraaf beschrijven wij de opvattingen van onze gesprekspartners over de output van de Raad. Hierbij gaan we in op de inhoudelijke *kwaliteit* en de *vorm* van de adviezen en op de *relevantie* van het gekozen adviesdomein.

#### **3.3.1 Ministers**

Wij concluderen uit onze gesprekken dat de (oud-)ministers verschillen in opvatting over de output. Alle gesprekspartners vinden het belangrijk dat met de adviezen een nuttig handelingsperspectief wordt geboden. Over de vraag of de Raad dat nu voldoende doet, verschillen de meningen. Een van de (oud-)bewindspersonen heeft aangegeven slechts beperkt zicht te hebben op de inhoudelijke kwaliteit van de adviezen. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Inhoudelijke kwaliteit (met invullingen als *de juistheid van de centrale analyse* en *de bruikbaarheid van de aanbevelingen*).
- Vorm adviezen (met invullingen als *de penvoering* en *het toegankelijk maken van de adviezen*).
- Relevantie adviesdomein (met invullingen als *de relevantie van het kernthema* en *de variëteit in onderwerpen*).

#### *Inhoudelijke kwaliteit*

Er bestaan tussen de gesprekspartners verschillende opvattingen over de juistheid van de centrale analyse van de Raad. Twee van de gesprekspartners zijn van mening dat hij wat te veel van de paradigmatische lijnen is en betwijfelen of de probleemanalyse ten aanzien van het thema van 'vertrouwen' wel volledig juist is. Een belangrijke reden hiervoor is dat een aantal bronnen die bepleiten dat de 'kloof' niet bestaat te beperkt zijn meegenomen in de analyses. Andere gesprekspartners zijn van mening dat de centrale analyse ten aanzien van 'vertrouwen' wel een juiste is ('je ziet het overal'). Een van de kritische gesprekspartners vindt de rapporten over veiligheid wel steunen op een sterke analyse.

Over de kwaliteit van de aanbevelingen verschillen de opvattingen. Volgens een van de (oud-) bewindspersonen brengt de Raad twee soorten adviezen uit: adviezen die concrete punten aandragen en adviezen die een paradigmashift bepleiten.

Het eerste soort adviezen wordt overwegend als nuttiger gezien. Een van de (oud-)ministers is van mening dat de adviezen over het algemeen in voldoende mate een handelingsperspectief aan de gebruikers hebben geboden. *Loslaten in vertrouwen* heeft bijvoorbeeld een duidelijke en kwalitatief goede inhoud aan een ideologische lijn gegeven. De andere (oud-)bewindspersonen zouden juist meer handelingsperspectief in de adviezen willen zien. Aangegeven wordt dat de Raad weliswaar vaak tot goede probleemstellingen komt, maar nog te weinig praktische inhoud aan begrippen als 'loslaten' geeft.

#### *Vorm adviezen*

Tijdens de gesprekken is opgemerkt dat de Rob de afgelopen periode een goede penvoering heeft gehad. Tevens is opgemerkt dat de Raad in deze tijd wellicht op zoek moet naar nieuwe vormen om zijn adviezen te verspreiden ('met boekjes en de lezing worden alleen de *usual suspects* bereikt').

#### *Relevantie adviesdomein*

De (oud-)ministers zijn overwegend van mening dat de Raad een relevant kernthema behandelt. Ook de komende jaren zal dit waarschijnlijk een zeer relevant adviesdomein blijven. Toch wordt er ook waarde aan gehecht dat hij ook andere onderwerpen behandelt. Een van de (oud-)ministers merkt hierbij op, dat het belangrijk is dat de Raad expliciet aandacht geeft aan de democratische rechtsstaat.

### **3.3.2 Kamerleden**

Wij concluderen op basis van onze gesprekken dat de Kamerleden overwegend kritisch zijn over de onderbouwingen van en aanbevelingen in de rapporten. De argumentatie die hierachter ligt, verschilt. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Inhoudelijke kwaliteit adviezen (met invullingen als *de feitelijke onderbouwing*, *de mate van gezag*, *de aansluiting bij de praktijk* en *de mate waarin de adviezen verrassen*).
- Vorm adviezen (met invullingen als *essayistisch adviseren* en *de toegankelijkheid van de adviezen*).
- Relevantie adviesdomein (met invullingen als *relevante kernthema* en *variëteit in onderwerpen*).

#### *Inhoudelijke kwaliteit adviezen*

Enkele Kamerleden zijn van mening dat de Raad vooral opvattingen en beschouwingen van oud-politici over het openbaar bestuur weergeeft en weinig feitelijkheden. Zij zouden de adviezen inhoudelijk sterker vinden wanneer ze werden gebaseerd op 'tellen en turven'. De Raad moet zich volgens deze personen baseren op objectieve/wetenschappelijke kennis en op die wijze kennis ontsluiten voor de gebruikers ('gezag hoort voort te komen uit de feiten, niet uit de mening van oud-politici'). Een van de andere gesprekspartners is het met deze analyse over de kwaliteit van adviezen niet eens en vindt dat de adviezen juist goed doordacht zijn, maar dat ze soms te weinig aansluiten bij de praktijk. Een kwalitatief goed advies moet volgens dit Kamerlid gebaseerd zijn op feiten en concrete handvatten aan de gebruikers bieden ('zoals *het einde van het blauwdruk-denken*'). Een ander Kamerlid hecht weinig waarde aan concrete handvatten. Deze persoon ziet de Raad meer als een wetenschappelijk orgaan en vindt dat hij die functie de afgelopen periode met verve heeft vervuld.



### *Vorm adviezen*

De meeste gesprekspartners zijn overwegend kritisch over de bundels van de Rob. In deze tijd van zo vele blogs en opvattingen, wordt deze vorm niet als de meest geschikte voor een adviesraad beschouwd ('essays en beschouwingen zijn er al genoeg'). Over wat wel de juiste vorm is, verschillen de opvattingen. Een van de Kamerleden is voorstander van de huidige boekvorm, een ander Kamerlid wil vooral korte adviezen die gemakkelijk in het gebruik zijn en een ander Kamerlid heeft geen problemen met bundelvormen, zolang deze de gebruikers maar aan het denken zetten.

### *Relevantie adviesdomein*

Het kernthema waar de Rob over schrijft ('de relatie tussen de burger en de publieke sector') wordt door de aanwezige Kamerleden als een relevant thema beoordeeld. Daarbij wordt opgemerkt dat de Raad dit thema wat te veel verengt tot 'democratie en burgerschap'. Een aantal aanwezigen vindt het belangrijk dat de Raad zich ook met andere relevante thema's bezighoudt ('er zijn meer relevante thema's binnen het openbaar bestuur dan de ontwikkeling van de democratie').

### **3.3.3 Ambtenaren**

Wij concluderen op basis van onze gesprekken dat de ambtenaren verschillen in hun oordelen over de output van de Raad. Deze opvattingen hebben vooral betrekking op de volgende factoren:

- Inhoudelijke kwaliteit (met invullingen als *de juistheid van de centrale analyse, de mate waarin een handelingsperspectief wordt geschetst en de feitelijke onderbouwing van de adviezen*).
- Vorm adviezen (met invullingen als *aansprekend schrijven en actief het land ingaan*).
- Relevantie adviesdomein (met invullingen als *de relevantie van het kernthema en de aansluiting bij het departement*).

### *Inhoudelijke kwaliteit*

De meeste gesprekspartners beoordelen de centrale analyse van de Raad over de staat van de democratie als juist. Het onderwerp is goed geagendeerd en opgepikt. Ze vinden echter dat de Raad soms te weinig een concreet handelingsperspectief schetst. De *hoevraag* wordt beperkt behandeld. Het zou relevant zijn om met aanbevelingen te komen over hoe precies losgelaten moet worden door de departementen en het parlement. Welke effecten en mechanismen zijn daarbij relevant?

Een aantal gesprekspartners vindt enerzijds dat de Rob soms te paradigmatisch adviseert. De opvattingen moeten niet de overhand krijgen ten opzichte van de feiten. Anderzijds geeft een aantal gesprekspartners daarbij aan dat de Raad opereert in een omgeving met een beperkte kennisinfrastructuur. Er zijn in het debat over het openbaar bestuur veel meningen, maar weinig cijfers te vinden. Dat ligt ook bij de kennisinfrastructuur van het departement en de werkwijze van de bestuurskundefaculteiten. Dat heeft effect op de mogelijkheden van de Raad. Een van de gesprekspartners geeft aan dat doordat de basisanalyse door sommigen betwist wordt, er sprake is van *believers* en *non-believers*.

De meeste gesprekspartners vinden dat de Rob de afgelopen periode een paar zeer sterke rapporten heeft uitgebracht. Bij het advies over de regelreflex bundelde hij vele meningen. De meeste gesprekspartners vonden dat zeer relevant. Ook het rapport '*Het einde van het blauwdrukdenken*' wordt als kwalitatief goed beoordeeld

#### *Vorm adviezen*

De meeste gesprekspartners vinden dat de vorm van de advisering van de Rob de afgelopen periode goed is geweest. De Rob is aansprekender gaan schrijven. De gesprekspartners vinden het daarnaast een goede zaak dat hij veel het land in is gegaan. De Rob is opgemerkt en dat komt de doorwerking van de inhoudelijke boodschap ten goede.

#### *Relevantie adviesdomein*

De meeste gesprekspartners vinden dat de Rob de afgelopen periode heeft geadviseerd over een relevant thema: de staat van de democratie. De meeste gesprekspartners vinden dat de Raad dit ook de komende periode moet blijven doen, ook wanneer daar minder vraag naar zou komen. De behoeften in een democratie veranderen steeds en daarom is het belangrijk dat er blijvend over dit thema wordt geadviseerd. In dat kader is adviseren over de staat van de politieke partijen bijvoorbeeld zeer relevant.

Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het de relevantie van het adviesdomein niet ten goede komt dat de opvattingen van de Rob en het Ministerie van BZK grotendeels met elkaar overeenkomen. Ook daarom zou het goed zijn als de Rob in de komende jaren het vraagstuk wat meer verdiept, ook voor andere departementen. De advisering moet geen vrijblijvend referentiekader worden.

### **3.3.4 Bestuurders**

Wij concluderen uit de gesprekken dat de bestuurders overwegend van mening zijn dat de Rob over het algemeen tot adequate probleembeschrijvingen en analyses komt, maar dat de aanbevelingen vaak niet scherp en toepasbaar genoeg zijn. Over de relevantie van het adviesdomein verschillen de opvattingen. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Inhoudelijke kwaliteit adviezen (met invullingen als *de juistheid, volledigheid en toepasbaarheid van de aanbevelingen*).
- Vorm adviezen (met invullingen als *toegankelijkheid*).
- Relevantie adviesdomein (met invullingen als *relevantie kernthema en de variëteit van de adviezen*).

#### *Inhoudelijke kwaliteit adviezen*

De meeste bestuurders zijn positief over de kwaliteit van de probleemstellingen en analyses ('de Raad heeft een goede probleemanalyse gemaakt over de staat van de democratie'). De analyses worden overwegend als nuttig, doordacht en juist beoordeeld. Enkele bestuurders hebben aangegeven geen zicht te hebben op de inhoudelijke kwaliteit en de kwaliteit van de rapporten. Een van de gesprekspartners vindt het jammer dat soms de *state-of-the-art* bronnen lijken te ontbreken.

Een aantal van de gesprekspartners is kritisch over de aanbevelingen: ze worden als niet scherp en toepasbaar genoeg beoordeeld ('dat geldt zeker voor lokale bestuurders die iets met de adviezen willen doen'). Juist de al langer spelende thema's in het openbaar bestuur vragen volgens deze gesprekspartners om scherpe en concrete aanbevelingen. Een andere opvatting is echter dat de aanbevelingen nu al wel een goed handelingsperspectief verschaffen, maar vooral op een paradigmatisch niveau.

#### *Vorm adviezen*

Een aantal bestuurders vindt het een relevante opgave om na te denken over de vorm van de adviezen. De rapporten zouden toegankelijker (puntiger en bondiger) geschreven kunnen worden, om zo meer relevante actoren te bereiken. Daarnaast vraagt een aantal bestuurders zich af of de boekvorm nog wel van deze tijd is.

#### *Relevantie adviesdomein*

Over de vraag of de Raad adviseert op een relevant adviesdomein verschillen de meningen. De meeste bestuurders vinden van wel: het kernthema *vertrouwen* wordt als het relevante thema gezien. Daarbij merkt een aantal bestuurders op dat het belangrijk is dat er aan dit al lang spelende thema nieuwe woorden worden gegeven, ook om ze aan te laten sluiten bij de belevingswereld van burgers.

Ook zijn er bestuurders die vinden dat de Rob zich ook met andere grote thema's moet bezighouden (bijvoorbeeld de vraag 'wat moet de overheid wel en niet meer doen ten aanzien van het sociale domein'). Een van de bestuurders vindt dat de Raad, mede gezien de huidige ontwikkelingen en de formele taak, te weinig rechtsstatelijke thema's heeft behandeld.

### **3.3.5 Wetenschappers**

Wij concluderen op basis van onze gesprekken dat de wetenschappers overwegend kritisch zijn ten aanzien van de onderbouwing van de adviezen. De redenering die hieraan ten grondslag ligt, verschilt. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Kwaliteit adviezen (met invullingen als *de wetenschappelijke onderbouwing, de mate waarin de adviezen verrassende gedachten herbergen, de objectiviteit van de Raad en de uitwerking van aanbevelingen*).
- Vorm adviezen (met invullingen als *penvoering en toon van de adviezen*).
- Relevantie adviesdomein (met invullingen als *relevantie thema en reikwijdte van de advisering*).

#### *Kwaliteit adviezen*

De wetenschappers zijn overwegend kritisch over de wetenschappelijke onderbouwing van de adviezen. Het debat dat in *Vertrouwen op democratie* is uiteengezet kan volgens een aantal wetenschappers veel verder worden uitgewerkt ('de Raad doet te weinig recht aan de diepgang van het wetenschappelijke debat dat al is gevoerd'). Daarbij zou meer aandacht voor (buitenlandse) empirische kennis goed zijn. Een van de gesprekspartners is van mening dat een meer politiek-filosofische blik de rapporten qua inhoud veel goed had kunnen doen. Een andere gesprekspartner vindt juist dat de kwaliteit van de onderbouwingen over het algemeen redelijk goed is: de juiste bronnen worden aangehaald, al kan de wetenschappelijke verankering sterker.

Een van de gesprekspartners beoordeelt de kwaliteit van de adviezen vooral op basis van de vraag of de rapporten verrassende gedachten herbergen. Deze persoon vindt dat de kwaliteit van de adviezen in dat licht verschillen. Een aantal rapporten toonde interessante denkbeelden ('*Europa, burgerschap en democratie*'). Daartegenover staat een aantal adviezen dat geen prikkelende gedachten herbergt ('de adviezen over veiligheid'). In het algemeen vindt deze persoon dat de Raad te veel stukken van matige kwaliteit publiceert.

De meeste wetenschappers constateren dat de Rob de afgelopen periode meer conceptueel/paradigmatisch is gaan adviseren, waarbij eigen opvattingen zelf duidelijk terug zijn te vinden. Er wordt geconstateerd dat hij de laatste jaren minder van de cijfers is geworden en meer waarde heeft gehecht aan het entameren van de discussie. Over de vraag of dat bezwaarlijk is, verschillen de meningen. Enkele wetenschappers vinden dat niet meer van deze tijd ('het risico is dat claims meningen worden'). Een andere wetenschapper is het hier mee eens, maar vanuit een staatsrechtelijke overtuiging: de politiek is er voor de opvattingen, niet de Rob. Ook is er een wetenschapper die een debat initiërende rol juist de meest belangrijke rol vindt.

Ten aanzien van de aanbevelingen is een aantal wetenschappers kritisch. Enerzijds is er de opvatting dat de Rob zijn concepten te beperkt heeft uitgewerkt ('hoe ziet loslaten er precies uit? Tot nu toe lijkt de rol van de overheid vooral op het financieren van leuke projecten neer te komen.'). Daartegenover staat de opvatting dat de mate van concreetheid bij adviezen niet uitmaakt ('het gaat om de geachte die wordt uitgezet').

#### *Vorm adviezen*

Tijdens de gesprekken is opgemerkt dat enerzijds de penvoering de laatste jaren beter is geworden. De rapporten uit het begin van de eeuw worden als te saai beoordeeld. Anderzijds bestaat ook de opvatting dat een meer genuanceerde toon beter zou passen.

#### *Relevantie adviesdomein*

Het kernthema wordt overwegend als relevant beoordeeld. De aansluiting van burgers op het openbaar bestuur is een belangrijk debat. Daarbij is opgemerkt dat het debat wel kenmerken van een repeterende plaat begint te krijgen. Het is een goede zaak dat de Raad ook over andere thema's adviseert.

### **3.3.6 Vertegenwoordigers van de media**

Wij concluderen op basis van onze gesprekken dat de gesprekspartners verschillende opvattingen hebben over de kwaliteit van de adviezen en de relevantie van het adviesdomein. Deze opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Inhoudelijke kwaliteit (met invullingen als *empirische onderbouwing adviezen, abstractie adviezen, originaliteit aanbevelingen* en *objectiviteit van de Raad*).
- Vorm adviezen (met nadere invullingen als *doel* en *toegankelijkheid*).
- Relevantie adviesdomein (met nadere invullingen als *relevantie thema* en *reikwijdte van de advisering*).

### *Kwaliteit adviezen*

De gesprekspartners beoordelen de kwaliteit van de onderbouwing van de adviezen verschillend. Enkele gesprekspartners vinden dat de adviezen wat minder abstract en wat meer feitelijk onderbouwd hadden moeten worden, omdat dit waarschijnlijk effect heeft gehad op de aanbevelingen. Een andere gesprekspartner vindt dat de adviezen over het algemeen logisch en adequaat onderbouwd zijn. Deze persoon vindt ook dat de Rob meer van de opvattingen dan van de feiten is, maar vindt dat een goede zaak ('feiten gaan pas wat zeggen in combinatie met een goed idee. Er zijn helemaal niet te veel meningen in Nederland, wel veel dezelfde meningen en ideeën'). Twee gesprekspartners hebben aangegeven geen zicht op de inhoudelijke kwaliteit van de adviezen te hebben.

Eenzijds vinden enkele gesprekspartners dat de Raad zelf te veel paradigmatisch positie kiest. Anderzijds vinden enkele gesprekspartners dit geen probleem, omdat het bij de aard van de opdracht van de Raad hoort om eigen ideeën voor het voetlicht te brengen.

### *Vorm adviezen*

De gesprekspartners vinden de adviezen te lang en te weinig aansprekend om voor de media interessant te zijn. Voor een ministerie zou deze vorm geen probleem moeten zijn. Een andere opvatting is dat de adviezen überhaupt toegankelijker hadden gekund.

### *Relevantie adviesdomein*

Enkele gesprekspartners zijn van mening dat de Raad vooral de opvattingen verkondigt die een aantal jaar geleden ook al bekend waren. De Raad voert volgens een van deze personen vooral een achterhoedegevecht om delen van het openbaar bestuur over de streep te trekken naar het 'nieuwe denken'. De rapporten worden dan ook als conformistisch beoordeeld. Andere gesprekspartners vinden het thema van vertrouwen echter wel een actuele discussie. Een aantal gesprekspartners vindt dat de Raad zich meer op andere onderwerpen moet richten.

### 3.4 Outcome

In deze paragraaf beschrijven wij de opvattingen van onze gesprekspartners over de outcome (doorwerking) van de Raad. Tijdens de gesprekken zijn we onder andere ingegaan op de betrokkenheid van de formele gebruikers en op de effecten van de wijze van advisering.

#### *Vormen van doorwerking*

1. *Instrumentele doorwerking.* Dit is de directe verandering van gedrag bij doelgroepen van advisering.
2. *Conceptuele doorwerking.* Deze vorm van doorwerking heeft betrekking op de verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen die teweeg wordt gebracht bij de doelgroep van adviesraden.
3. *Argumentatieve (agendazettende) doorwerking.* Dit is te omschrijven als de mate van verandering van een departementale, maatschappelijke of politieke agenda door het stimuleren van het debat over bepaalde maatschappelijke kwesties.
4. *Politiek-strategische doorwerking.* Deze vorm van doorwerking is gericht op een zodanige verandering van de machtspositie van actoren of actorenclusters in een beleidsveld dat zij beter in staat worden gesteld hun doelstellingen te bereiken.
5. *Educatieve doorwerking.* Wanneer door de Rob het institutionele geheugen van gebruikers worden vergroot, is er sprake van educatieve doorwerking.

#### 3.4.1 Ministers

Wij concluderen op basis van onze gesprekken dat de meeste (oud-)ministers van mening zijn dat de Rob het de afgelopen periode vooral van de conceptuele doorwerking heeft moeten hebben. De Raad heeft duidelijk bijgedragen aan de discussie over (toekomst van) de democratie. Desalniettemin verschillen de percepties over de doorwerking. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Betrokkenheid formele gebruikers (met nadere invullingen als *aandacht voor de adviezen en het doel van de reacties*).
- Wijze van advisering (met nadere invullingen als *de concreetheid van de adviezen en de mate waarin de adviezen inspireren*).

#### *Betrokkenheid formele gebruikers*

De mate waarin de minister de adviezen leest, verschilt per bewindspersoon: enkele gesprekspartners hebben zich gedurende hun ambtsperiode wel in de rapporten verdiept en enkele niet. De inhoudelijke reacties op de adviezen worden vooral door ambtenaren voorbereid. Afhankelijk van *persoon, belang, interesse* en *tijd* is de 'hand' van de minister zelf terug te vinden in de formele reactie op het advies.

De mate waarin de adviezen in de ministerraad komen, hangt van het kabinet af. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat dit meestal niet het geval is. Een van de gesprekspartner geeft aan dat dit wel gebeurt. Over het algemeen vindt de eventuele discussie over het rapport plaats in de onderraden. De meeste (oud-)ministers die wij hebben gesproken, hebben tijdens hun ministerschap (op hoofdlijnen) kennis genomen van wat de Rob heeft geadviseerd. Enkele (oud-)ministers geven aan als minister actief en bewust gebruik te hebben gemaakt van de Rob. Een van de gesprekspartners heeft zich door de rapporten laten inspireren en vroeg de voorzitter ook wel eens om tussentijds advies. Een andere gesprekspartner zag bij diens aantreden de Rob vooral als een kans om de politieke agenda mee te concretiseren. De Rob heeft dat naar tevredenheid gedaan. De ambtsperiode liep echter af voordat deze (oud-)minister echt aan de gang kon gaan met de aanbevelingen.

De gesprekspartners geven allen in verschillende bewoordingen aan dat een kabinetsreactie er niet voor bedoeld is om te zeggen dat 'nog niet eerder aan dit goede idee is gedacht'. Uiteraard worden de adviezen in de officiële reacties politiek gebruikt. Dat wil echter niet zeggen dat ideeën geen doorwerking hebben. Dat gebeurt echter niet altijd op het verwachte moment. Het valt lastig te voorspellen.

De meeste (oud-)ministers geven aan dat briefadviezen tijdens de formatie weinig effect sorteren: de adviezen belanden op een grote stapel. Tijdens de formatie gaat alles snel en is er eigenlijk geen behoefte aan vernieuwende ideeën.

Een aantal (oud-)ministers geeft aan dat het goede contact met de voorzitter van de Raad een belangrijke voorwaarde voor doorwerking is.

Een van de (oud-)ministers vindt het jammer dat de Tweede Kamer vaak beperkt geïnteresseerd is in de adviezen; ook voor hen zijn de adviezen van de Raad vaak relevant.

#### *Wijze van advisering*

Over de vraag of er sprake is geweest van *instrumentele doorwerking* verschillen de opvattingen. Enerzijds wordt in meerderheid aangegeven dat de Rob niet praktisch genoeg adviseert om instrumentele doorwerking te kunnen hebben ('een advies is voor de minister vooral relevant wanneer het concrete verbeterpunten aandraagt op het specifieke beleidsterrein van de minister'). Anderzijds denkt een van de (oud-)ministers dat de Rob juist wel concreet genoeg adviseert voor instrumentele doorwerking. Een andere gesprekspartner geeft aan dat er qua instrumentele toepassing überhaupt weinig gebeurt met adviezen van adviesorganen. ('ministers of Kamerleden zitten eigenlijk niet te wachten op een adviesorgaan dat met opvattingen over de richting van het beleid komt, omdat zij dit vooral als hun eigen taak zien').

De meeste ministers zijn van opvatting dat de Rob het moet hebben van *conceptuele doorwerking*. De Raad kan ervoor zorgen dat de blik verlegd wordt. Een aantal ministers vindt dat de inspanningen van de Rob wat dat betreft effect hebben gehad in de afgelopen periode.

In het publieke debat is de doorwerking volgens een van onze gesprekspartners beperkt, omdat de Raad vaak niet snel genoeg in de behoefte van samenleving en media voorziet. Toch vindt deze gesprekspartner dat de Rob daar niet in moet veranderen: *slow policy* is juist in deze snelle tijd belangrijk.

### 3.4.2 Kamerleden

Wij concluderen dat de Kamerleden overwegend kritisch zijn over de doorwerking van de adviezen. De meeste Kamerleden vinden dat de adviezen weinig effect sorteren. Dit heeft volgens hun vooral te maken met het beperkte gezag dat aan de Raad wordt toegekend en met de wijze van onderbouwing van de adviezen. De opvattingen hebben vooral betrekking op de volgende factoren:

- Betrokkenheid formele gebruikers (met nadere invullingen als *interesse in de onderwerpen en de adviesbehoefte*).
- Wijze van advisering (met nadere invullingen als *onderbouwing van de adviezen, gezag, mate waarin de aanbevelingen concreet zijn en de termijn van de doorwerking*).

#### *Betrokkenheid formele gebruikers*

De gesprekspartners geven aan dat in de Tweede Kamer de rapporten zeer beperkt worden gelezen. Een van de redenen daarvoor is dat het openbaar bestuur op zichzelf geen onderwerp is waar veel personen zich mee bezighouden. Een tweede reden is dat de meeste Kamerleden vooral op zoek zijn naar manieren om de eigen opvattingen te onderbouwen en te toetsen. De conceptuele wijze van adviseren, sluit niet goed bij deze behoefte aan.

De Kamerleden geven aan dat ze de reacties van het kabinet op de adviezen vooral als politiek zien. De reacties zijn weliswaar enthousiast van toon, maar het kabinet gebruikt de adviezen vooral om eigen beleid te ondersteunen.

#### *Wijze van advisering*

De Rob verschaft in de visie van onze gesprekspartners vooral zijn eigen meningen, geen feiten en onderbouwingen. Dat maakt dat de adviezen over het algemeen weinig doorwerking hebben in de standpunten van de politieke partijen. Een van de gesprekspartners heeft een andere opvatting: de Raad heeft door te inspireren ook conceptuele en argumentatieve doorwerking gehad.

De Raad zou volgens enkele van de gesprekspartners meer instrumentele doorwerking gehad kunnen hebben wanneer hij als gezaghebbend zou worden beschouwd en in de rapporten met concrete aanbevelingen zou komen. Bij grote problemen kijkt de Kamer altijd naar een instituut, bijvoorbeeld naar het SCP. Die status heeft de Rob niet.

Het wordt voor de doorwerking overwegend belangrijk gevonden dat de Raad tijdig met direct toepasbare adviezen komt. Het duurde wat dat betreft vaak te lang voordat de Rob tot een advies kwam. Een van de gesprekspartners vindt dit minder van belang: goed onderbouwde adviezen vinden ook zonder actueel te zijn doorwerking.



### 3.4.3 Ambtenaren

Wij concluderen op basis van onze gesprekken dat de ambtenaren overwegend een positief beeld hebben van de doorwerking van de Rob. De opvattingen hebben vooral betrekking op de volgende factoren:

- Betrokkenheid formele gebruikers (met nadere invullingen als *de termijn van de advisering, de interesse van de overige departementen*).
- Wijze van advisering (met nadere invullingen als *de mate waarin adviezen concreet zijn en de mate waarin de adviezen draagvlak hebben*).

#### *Betrokkenheid formele gebruikers*

Onze gesprekspartners zijn overwegend van mening dat het voor ministers moeilijk is om voorbij de korte termijn te kijken. Dat heeft effect op de (instrumentele) doorwerking die de Raad kan hebben. Het feit dat de Rob zowel adviseert op de korte als lange termijn, zorgt daarbij voor verwarring. Het Ministerie van BZK heeft de basishouding om de adviezen te willen gebruiken.

De doorwerking van de Rob dient volgens een van onze gesprekspartners per advies te worden beoordeeld. Als een advies goed aansluit op het kabinetsbeleid wordt het meestal door het ministerie meegenomen. Dat wordt bij concrete adviezen gemakkelijker gevonden dan bij de abstracte adviezen. Een aantal gesprekspartners is van mening dat de Rob om doorwerking te hebben wel moet zorgen dat zijn opvattingen niet te veel op die van het Ministerie van BZK lijken. Het zou goed zijn wanneer andere departementen zich ook meer met de adviezen gaan bezighouden.

#### *Wijze van advisering*

Een van onze gesprekspartners merkt op dat de Raad de afgelopen periode met een aantal concrete adviezen een redelijke instrumentele doorwerking heeft gehad. De conceptuele doorwerking wordt door deze persoon beoordeeld als vrij groot. Nuttige, weggezakte concepten als *'loslaten'* en *'verticaal vs. horizontaal'* zijn adequaat afgestoft. Daar tegenover staat dat de Raad weinig nieuws agendeert. De argumentatieve/agendasettende doorwerking beoordeelt deze persoon zodoende als beperkt. Aan de reacties van het kabinet kan men aflezen dat de Raad politiek-strategische doorwerking heeft: de adviezen worden gebruikt als kapstok voor het eigen beleid. Onze gesprekspartner geeft aan dat het inderdaad zo is dat reacties naar het bestaande beleid worden toegeschreven.

Anderzijds is een aantal gesprekspartners is in het algemeen kritisch over de doorwerking die een adviesraad kan hebben. In welke mate hebben beleidsinterventies nu effect op de ontwikkeling van het openbaar bestuur? Is dat niet vooral een autonoom proces? Om echt tot iets te komen, is draagvlak in elk geval zeer belangrijk. De doorwerking heeft volgens deze personen meer in het mogelijk maken van een debat gezeten. Daar is de Rob de afgelopen jaren redelijk goed in geslaagd.

#### 3.4.4 Bestuurders

Wij concluderen uit onze gesprekken dat de bestuurders van mening zijn dat de Rob weinig instrumentele doorwerking heeft gehad. Ondanks dat de bestuurders van mening zijn dat de rapporten beperkt worden gelezen, heeft de Rob volgens de meeste gesprekspartners wel duidelijk conceptuele en agenderende doorwerking gehad. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Betrokkenheid formele en informele gebruikers (met invullingen als *exclusiviteit van de adviezen*).
- Wijze van advisering (met invullingen als *de mate waarin de adviezen concreet zijn en het bepalen van het debat*).

##### *Betrokkenheid formele gebruikers*

De bestuurders constateren dat er weinig personen zijn die de adviezen van de Rob (volledig) lezen. Dat geldt ook voor veel lokale bestuurders. Een van de redenen hiervoor is dat er tegenwoordig wel erg veel wordt geadviseerd over het openbaar bestuur, door veel verschillende actoren. Er is soms sprake van 'overkill' op dit terrein.

##### *Wijze van advisering*

De Rob heeft volgens de bestuurders weinig tot geen *instrumentele doorwerking* gehad. Voor lokale bestuurders zijn de adviezen niet concreet genoeg om ze te kunnen implementeren. Een van de bestuurders merkt echter op dat door met het denken van de Rob bezig te zijn, ook het handelen van bestuurders wordt beïnvloed. De Rob heeft volgens de meeste bestuurders dus wel *conceptuele, argumentatieve en politiek-strategische* doorwerking gehad. Volgens een aantal bestuurders heeft de Rob het debat over de democratie medebepaald. Enkele bestuurders hebben aangegeven de Rob niet te hebben opgemerkt.

Een van de gesprekspartners merkt op dat ook de jaarlijkse lezing van de Rob een bijdrage heeft gehad aan de doorwerking. Het heeft geholpen bij het verspreiden van de boodschap.

#### 3.4.5 Wetenschappers

Wij concluderen op basis van onze gesprekken dat de meeste wetenschappers van mening zijn dat de Rob geen instrumentele doorwerking, maar wel conceptuele en politiek-strategische doorwerking heeft gehad. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Betrokkenheid formele en informele gebruikers (met invullingen als *de aard van het departement en de mate waarin de Raad gezag heeft*).
- Wijze van advisering (met invullingen als *de mate waarin de adviezen als 'glijbaan' kunnen fungeren en de originaliteit van de adviezen*).

### *Betrokkenheid formele en informele gebruikers*

De meeste wetenschappers zijn van mening dat de Rob weinig instrumentele doorwerking heeft gehad. Er is opgemerkt dat dit ligt aan de kennis die bij het departement zelf beschikbaar is ('beleidsmatige veranderingen kan het departement ook verzinnen en het vigerende beleid is uiteraard ook politiek gekleurd') en aan het feit dat het Ministerie van BZK vaak niet zelf over de uitvoering gaat. Daarnaast is opgemerkt dat het de Rob aan *gezag* ontbreekt om instrumentele doorwerking te kunnen hebben. Met een instituut als SCP moet de politiek wel iets doen. De Rob heeft deze status niet ('de Rob geeft vooral meningen weer en komt daardoor niet tot objectieve kennis die ertoe doet').

Een andere opvatting is dat adviesraden over het algemeen een probleem met doorwerking hebben (in deze tijd is aandacht voor bepaalde onderwerpen al verdwenen voordat een advies goed en wel is uitgewerkt), maar dat de Rob op dit moment het geluk heeft dat er een minister van BZK is die bereid lijkt wat met de adviezen te doen. Deze persoon is van mening dat de Rob nu meer dan anders doorwerking heeft.

De meeste van onze gesprekspartners geven aan dat de rapporten binnen de wetenschap slechts beperkt worden opgemerkt en gebruikt.

### *Wijze van advisering*

De gesprekspartners zijn overwegend van mening dat de Rob politiek-strategische en conceptuele doorwerking heeft gehad. De adviezen worden duidelijk gebruikt om al bestaande opvattingen te onderbouwen. Een voorbeeld daarvan is de wijze waarop de huidige minister van BZK recent de adviezen in zijn nota over het openbaar bestuur heeft gebruikt ('de Rob heeft gefungeerd als *glijbaan* voor de opvattingen van de minister'). Enkele wetenschappers vinden dat de Rob een aantal nuttige concepten over democratie onder de aandacht heeft gebracht. Zij vinden dat zo meerwaarde is geboden op een belangrijk thema.

Over de argumentatieve (agerenderende) doorwerking zijn enkele wetenschappers kritisch. Die is er te weinig geweest, de Rob heeft geen nieuwe zaken geagendeerd.

### **3.4.6 Vertegenwoordigers van de media**

Wij concluderen op basis van onze gesprekken dat de gesprekspartners van mening zijn dat de Rob weinig instrumentele doorwerking heeft gehad. De Raad heeft volgens de meeste gesprekspartners wel conceptuele en politiek-strategische doorwerking gehad. Twee gesprekspartners hebben aangegeven weinig zicht te hebben op de doorwerking. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Betrokkenheid formele en informele gebruikers (met invullingen als *de adviesbehoefte*).
- Wijze van advisering (met invullingen als *de geschiktheid voor het debat*).

### *Betrokkenheid formele en informele gebruikers*

De gesprekspartners geven aan dat er duidelijke doorwerking is als het gaat om het versterken van strategische of ideologische posities. Dat is hoe de politiek tegenwoordig adviezen gebruikt. Een van de gesprekspartners vindt dat bij adviesraden zelden sprake is van instrumentele doorwerking (het SCP en CPB daargelaten), politici gebruiken de adviezen vooral om hun eigen positie of opvatting te versterken. Volgens deze persoon betekent dit dat er vooral naar wordt gekeken of het argument past, en niet naar de intrinsieke waarde of kwaliteit van een rapport. Volgens deze gesprekspartner is dat niet per se erg, omdat de stukken ook elders doorwerking kunnen hebben. Dat gebeurt volgens deze persoon bijvoorbeeld wel eens in de media, al is dat niet altijd zichtbaar.

### *Wijze van advisering*

Tijdens de gesprekken is opgemerkt dat de Raad wat te weinig gezag heeft om instrumentele doorwerking te kunnen hebben. Enkele gesprekspartners vinden de adviezen als op zichzelf staande opvattingen niet erg geschikt voor een debat. De adviezen zijn daarvoor te ontoegankelijk en hebben te weinig nieuwswaarde. Daarbij worden de adviezen vaak gezien als 'de overheid met zichzelf in gesprek' en als een debat waarvan de uitkomst van tevoren als vaststaat ('de Raad heeft een duidelijke positie'). Enkele gesprekspartners denken hier anders over en geven aan dat delen van de rapporten best geschikt kunnen zijn voor gebruik in de media. Dan moeten ze daarvoor wel toegankelijk worden gemaakt.

## **3.5 Onderzoeksconclusies**

Op basis van de terugblik van de gesprekspartners trekken wij de volgende onderzoeksconclusies over het functioneren van de Rob in de periode 2009-2012:

### *Algemeen*

- De opvattingen over het functioneren van de Rob verschillen sterk. Sommigen zijn enthousiast, anderen zijn kritisch. Ook de argumentatie die aan de beoordeling ten grondslag ligt, verschilt geregeld.
- Het verschil tussen de waardering van de formele opdrachtgevers valt op. De (oud-)bewindspersonen zijn overwegend positiever dan de parlementariërs.

### *Doelstelling*

- De meeste gesprekspartners vinden dat de Rob een belangrijke functie in het openbaar bestuur heeft. De opvattingen over de taakinvulling verschillen sterk. Sommigen vinden dat de Raad moet *inspireren*, anderen vinden dat hij moet *aansluiten* met concrete adviezen en weer anderen vinden dat de Rob de *doorslag* moet geven door met zeer doordachte adviezen te komen op thema's die ertoe doen. Ook is er een aantal gesprekspartners dat het *ontsluiten en bruikbaar maken* van kennis als de belangrijkste functie ziet.
- De brede taakopvatting wordt gewaardeerd, zolang deze taakinvulling maar niet de formele taak in de weg staat.
- De opvattingen verschillen over de vraag of de adviezen vooral een empirische of conceptuele/paradigmatische inslag zouden moeten hebben. Daarnaast bestaan er verschillende opvattingen over de termijn waarover de Raad zou moeten adviseren.

- De Rob wordt door een aantal gesprekspartners slechts in beperkte mate als *gezaghebbend* gezien. De argumentatie hierachter is meestal gelegen in de onderbouwing van de adviezen.
- Het feit dat de Raad veel het land in is geweest, wordt overwegend positief beoordeeld. Er bestaat geen gedeelde opvatting over of de Raad moet nastreven om spraakmakend te zijn.

#### *Output*

- De adviezen kennen volgens de meeste gesprekspartners over het algemeen een doordachte probleemstelling en een redelijke analyse, maar een te beperkt concreet handelingsperspectief.
- De meeste gesprekspartners zijn van mening dat de adviezen eerder paradigmatisch dan empirisch zijn onderbouwd en dat de Raad eerder van de grote claims is dan van het nuancerende geluid. Over de vraag of dat wenselijk is, verschillen de opvattingen.
- Een aantal gesprekspartners is van mening dat de onderbouwing van de adviezen beter zou kunnen. De rijkdom van het al eerder gevoerde debat is niet altijd terug te vinden in de rapporten. Enkele gesprekspartners betwisten de centrale analyse van de Raad.
- De meeste gesprekspartners vinden dat de Rob op een relevant adviesdomein heeft geadviseerd. Het kernthema van vertrouwen wordt veelal relevant gevonden. Het thema is volgens de meeste gesprekspartners inmiddels voldoende geagendeerd. Er is nu behoefte aan nadere uitwerking en concretisering.
- Een aantal gesprekspartners vindt dat de Raad meer aandacht had kunnen besteden aan andere relevante thema's, bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de rechtsstaat.
- De meeste gesprekspartners vinden dat de rapporten goed geschreven zijn. Een aantal gesprekspartners heeft twijfels bij de vraag of de huidige vorm wel de meest geschikte is. Over de wenselijkheid van (essay)bundels verschillen de opvattingen.

#### *Outcome*

- De adviezen worden opgemerkt, maar niet bestudeerd. Er zijn veel potentiële gebruikers die de rapporten niet of beperkt lezen. De meeste gebruikers lezen de rapporten op hoofdlijnen. Briefadviezen tijdens de formatie hebben weinig kans op doorwerking.
- De kabinetsreacties zijn politiek ingestoken. Dat betekent dat de aanbevelingen vaak naar het bestaande beleid worden toegerokken. Dit wil echter niet automatisch zeggen dat de ideeën van de Raad geen doorwerking kunnen vinden.

- De opvattingen verschillen sterk over de vraag in welke mate de Rob welke doorwerking heeft gehad. Een aantal gesprekspartners heeft aangegeven dit niet te kunnen overzien. Wanneer wij alle gesprekken naast elkaar leggen, komen wij tot de volgende conclusies:
  - De meeste gesprekspartners zijn van mening dat de Rob slechts beperkt *instrumentele doorwerking* heeft gehad. De redenen die hiervoor zijn genoemd, verschillend; volgens sommigen ontbreekt het de Raad aan gezag, volgens anderen zijn de aanbevelingen niet tijdig, concreet of toepasbaar genoeg en volgens anderen is het voor een adviesraad überhaupt erg moeilijk om instrumentele doorwerking te hebben.
  - De meeste gesprekspartners zijn van mening dat de Rob vooral *conceptuele doorwerking* heeft gehad. Een groot aantal gesprekspartners is van mening dat ten aanzien van het debat over de democratie een aantal nuttige begrippen in het openbaar bestuur is ge(her)introduceerd.
  - De opvattingen verschillen over de vraag of de Rob *argumentatieve doorwerking* heeft gehad. Volgens een aantal gesprekspartners is dat niet het geval, omdat er geen nieuwe onderwerpen zijn geagendeerd. Anderen vinden van wel, omdat de Raad heeft geholpen bij het op de kaart zetten van een aantal relevante onderwerpen.
  - Een aantal gesprekspartners heeft aangegeven dat de Raad politiek-strategische doorwerking heeft gehad. De adviezen worden geregeld gebruikt om al bestaande opvattingen te onderbouwen.
  - De meeste gesprekspartners hebben geen educatieve doorwerking opgemerkt.
- De meeste gesprekspartners zijn van mening dat de Rob de afgelopen jaren positief heeft bijgedragen aan het debat over de democratie.
- Om doorwerking bij de regering te hebben, moet de Raad politieke sensitiviteit tonen in zijn advisering. De adviesbehoefte verschilt per (oud-)minister. Om doorwerking te hebben in de Kamer moet de Raad vooral tijdig met veel relevante feiten en onderbouwingen ten aanzien van actuele thema's komen.
- De adviezen van de Rob worden over het algemeen als gematigd interessant voor het publieke debat gezien. Dat heeft zowel met de vorm als met de inhoud van de adviezen te maken.

## 4. Vooruitblik: een veelheid aan wensen

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij per doelgroep de opvattingen van de gesprekspartners over de wijze waarop de Rob in de komende periode zou moeten opereren. Wij kijken in dit hoofdstuk zodoende vooral vooruit. Een paar algemene opmerkingen is hierbij relevant:

- De meeste gesprekspartners hebben veel opvattingen over hoe de Rob beter zou kunnen functioneren. Een aantal heeft daarbij expliciet aangegeven dat het hebben van verbeterpunten niet impliceert dat de Raad in de periode 2009-2012 slecht heeft gefunctioneerd. Wel zien veel gesprekspartners mogelijkheden tot verbetering.
- Wij hebben in de weergave van de gesprekken de opvattingen niet tot op de persoon herleidbaar gerapporteerd. Wij hebben steeds de (verschillende) opvattingen geclusterd en nader geëxpliciteerd.

Wij sluiten dit hoofdstuk af met een analyse waarin we ingaan op relevante spanningen en op de factoren die volgens de gesprekspartners de doorwerking beïnvloeden en met de onderzoeksconclusies.

### 4.2 Aanbevelingen voor de toekomst

In deze paragraaf geven wij weer hoe de verschillende gesprekspartners over de toekomst van de Raad denken.

#### 4.2.1 Ministers

Wij concluderen uit onze gesprekken dat de (oud-)ministers overwegend van mening zijn dat de Rob er goed aan zou doen om in de komende periode meer samen te gaan werken, om een breed palet aan onderwerpen te behandelen en om bij het uitbrengen van het advies een bewuste strategie in de richting van de minister te hanteren. Over de wijze waarop de Rob dat zou kunnen doen, bestaan verschillende opvattingen. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Doelstelling (met invullingen als *de wijze van adviseren, de focus van de advisering, de doelgroep* en *het aangaan van nieuwe samenwerkingsvormen*).
- Output (met invullingen als *abstractie van de adviezen, thematiek* en *vorm*).
- Outcome (met invullingen als *periode van uitbrengen van het advies, rekening houden met ambtenaren, toelichten van het advies* en *variatie in aanvragers en ontvangers van adviezen*).

### *Doelstelling*

De (oud-)bewindspersonen vinden het belangrijk dat de Rob onafhankelijk blijft denken. Enkele gesprekspartners vinden dat de Raad de komende periode door moet blijven gaan met het bieden van een kritische spiegel. Daartegenover staat dat enkele gesprekspartners van mening zijn dat de Rob in de komende periode meer concrete, toepasbare adviezen moet uitbrengen. Een van de gesprekspartners zou graag beide zien, maar geeft aan dat er een spannende balans bestaat tussen het vervullen beide functies ('dat is een vraagstuk zonder eenduidig antwoord').

Over de vraag of de Rob door moet gaan met adviseren over het thema van 'vertrouwen' verschillen de opvattingen. Enerzijds vindt een aantal gesprekspartners het belangrijk dat dit thema verder uitgewerkt wordt om zo de (lokale) bestuurders concrete handvatten te kunnen bieden. Anderzijds vindt een aantal ministers het ook belangrijk dat de Raad in de komende periode voldoende aandacht aan andere relevante onderwerpen binnen het openbaar bestuur besteedt.

Een van de gesprekspartners meent dat de Raad niet te veel in een wetenschappelijke discussie moet belanden, omdat het adviesstelsel daar niet voor bedoeld is. De (oud-)ministers vinden overwegend dat de Raad zich in de komende periode eerder zou moeten richten op een constante stroom van (redelijk) goede adviezen dan op een enkel briljant advies.

De (oud-)bewindspersonen zien heil in meer samenwerking. Enkele (oud-)ministers zijn er voorstander van dat de Raad meer verbinding zoekt met het lokale bestuur. Tevens is een aantal gesprekspartners er voorstander van om de komende periode actief op zoek te gaan naar samenwerking met de wetenschap.

### *Output*

Er zijn verschillende wensen met betrekking tot de output. Enerzijds bestaat de opvatting dat de Rob in de toekomst minder abstract zou moeten gaan adviseren ('niet te metafysisch'). Zo is het voor een van de gesprekspartners een kwaliteitscriterium of de Rob erin slaagt om vragen voor de middellange termijn te objectiveren zonder in een wetenschappelijke discussie te geraken. Anderzijds zijn er ook gesprekspartners die vinden dat de Rob door moet gaan op de ingeslagen weg. Enkele gesprekspartners vinden dat de Raad zich meer moet concentreren op het verschaffen van een concreet handelingsperspectief.

Een aantal gesprekspartners raden aan op zoek te gaan naar nieuwe vormen voor zijn advisering. Om bij een minister op te vallen, is het noodzakelijk dat de gedachtegang kort en aansprekend op papier komt te staan.

### *Outcome*

De Raad zou volgens enkele van de gesprekspartners meer instrumentele doorwerking kunnen hebben wanneer hij als gezaghebbender zou worden gezien en in de rapporten met concrete aanbevelingen zou komen.

Een aantal gesprekspartners suggereert om de adviezen de komende tijd uit te brengen in (politiek) rustige periodes. In een drukke tijd is er geen behoefte aan vernieuwende ideeën. In dat kader zijn briefadviezen tijdens de formatie ook geen goed idee.



Daarnaast raadt een aantal (oud-)ministers aan om goed aan te sluiten bij de agenda en de ideeën van de minister, omdat dit een voorwaarde voor instrumentele doorwerking is. Als de Raad bij zou willen sturen in het beleid (wat niet iedereen verstandig acht) gaat dat alleen wanneer hij concreet adviseert en aansluit bij de praktijk.

Een aantal gesprekspartners raadt aan om rekening te houden met het feit dat het (hoge) ambtenaren zijn die bepalen of een advies bij de minister komt. De Raad moet hen dus ook aanspreken met het advies. Ook zijn er gesprekspartners die aanraden om bij het uitkomen van het advies een uur in de agenda van de minister te reserveren, waarin de minister persoonlijk kan worden uitgelegd waar het advies over gaat en waarom dat voor hem of haar belangrijk is. Een goede relatie van de voorzitter met de minister is daarvoor onontbeerlijk. Het wordt door de (oud-)ministers belangrijk gevonden dat er een betere (werk)relatie met het parlement komt.

Een aantal (oud-)ministers zou het een goed idee vinden wanneer ook organen als de VNG of het IPO advies zouden kunnen aanvragen. Een andere opvatting is dat het een goed idee zou zijn wanneer ook andere organen formeel zouden kunnen reageren op de adviezen, bijvoorbeeld de Tweede Kamer. Dit zou de doorwerking van de adviezen ten goede komen.

#### **4.2.2 Kamerleden**

Wij concluderen uit de gesprekken dat de Kamerleden overwegend van mening zijn dat de Raad er goed aan zou doen om in de komende periode actief zijn gezag te versterken, om zo aan relevantie te winnen. De meeste Kamerleden zien wat dat betreft verbeterpunten in de onderbouwing van de adviezen (meer feitelijk) en in de samenstelling (minder politiek). De meeste Kamerleden vinden het daarbij belangrijk dat de Raad goed inspeelt op de adviesbehoefte en op zoek gaat naar relevante samenwerkingspartners. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Functie (met invullingen als *gezag, samenwerking en samenstelling*).
- Output (met invullingen als *de gebruiksvriendelijkheid, de wijze van onderbouwing, de aansluiting bij de politiek en de manier waarop de aanbevelingen worden weergegeven*).
- Outcome (met invullingen als *inspelen op de adviesbehoefte en de reikwijdte van de advisering*).

##### *Functie*

De Raad moet volgens enkele Kamerleden proberen relevanter en gezaghebbender te worden. Een aantal Kamerleden zou het in dat licht verstandig vinden wanneer de Raad zich zou oriënteren op (intensieve) samenwerkingsvormen met relevante partners, zowel om inhoudelijke als kwantitatieve redenen. Deze partners zouden naast de wetenschap ook goed andere adviesraden kunnen zijn.

Volgens een aantal gesprekspartners zou de Raad de komende periode een minder politieke samenstelling zou moeten krijgen om meer tot objectieve meningen te komen.

### *Output*

De Kamerleden hebben verschillende opvattingen over hoe de Raad zijn output zou kunnen verbeteren. Een opvatting is dat er kortere adviezen geproduceerd zouden moeten worden, die gemakkelijk in het gebruik zijn. Een andere opvatting is dat er meer objectieve kennis in de adviezen moet komen te staan, met een nadruk op cijfers. Daarbij zou het volgens de meeste aanwezigen nuttig zijn als de Raad meer aandacht zou besteden aan een buitenlandperspectief. De meningen verschillen over de vraag of de Raad met korte, direct toepasbare adviezen moet komen, moet inspireren, of zich moet focussen op het geven van de doorslag bij enkele zeer relevante thema's. Een aantal Kamerleden vindt het verstandig wanneer de Raad zich zou beraden op de meest geschikte vorm voor de adviezen, om ze beter onder de aandacht te kunnen brengen.

### *Outcome*

Om meer doorwerking te krijgen, vinden Kamerleden het enerzijds belangrijk dat de Raad goed met zijn opdrachtgevers afstemt over de adviesbehoefte. Adviezen op aanvraag hebben vaak meer instrumentele doorwerking, dan adviezen op basis van het eigen gevoel van urgentie. De adviezen moeten dan wel tijdig geleverd worden. Anderzijds bestaat de opvatting ook dat ongevraagde, niet-actuele adviezen gebruikers kunnen inspireren en daarmee ook doorwerking kunnen hebben.

### **4.2.3 Ambtenaren**

Wij concluderen uit onze gesprekken dat de ambtenaren graag zouden zien dat de Rob in de komende jaren het debat over het functioneren van het openbaar bestuur verder faciliteert en verdiept. Dat betekent dat de Raad een stap verder moet gaan dan dat hij tot op heden heeft gedaan. De opvattingen hebben betrekking op de volgende dimensies:

- Functie (met invullingen als *het zijn van een tegenmacht* en *het zijn van een venster*).
- Output (met invullingen *het thema van de advisering*, *de onderbouwing van de adviezen*).
- Outcome (met invullingen als *het geven van de doorslag* en *het faciliteren van het debat*).

### *Functie*

Onze gesprekspartners hechten er overwegend waarde aan dat de Rob een tegenmacht van de regering is. De opvatting bestaat dat de Rob daarvoor in de nabije toekomst iets minder politiek moet worden. De Raad moet de grens bewaken van wanneer opvattingen de overhand gaan nemen ten opzichte van de feiten. Een aantal gesprekspartners vindt dat de Rob het venster dient te faciliteren waardoor politici over de politiek moeten praten. De Rob zou moeten kijken naar het type debat dat moet worden gevoerd wanneer het om 'loslaten' gaat. Dat debat zou zich moeten afspelen op de grens van wat objectief vast te stellen en waar politieke wilsvorming voor nodig is. Het is de taak van de Rob om dat punt te identificeren.

### *Output*

De Rob zou zich volgens onze gesprekspartners moeten blijven adviseren over het thema democratie. Dat zou de Rob ook moeten doen wanneer hier weerstand over bestaat, omdat het thema democratie de belangrijkste reden is waarom de Raad bestaat.

Daarbij bestaat de opvatting dat de Rob uitgebreid stil zou moeten gaan staan bij de *hoevraag* ten aanzien van het thema van vertrouwen. Daarbij bestaat ook de opvatting dat de Rob ten aanzien van dit thema de relevante spanningen zou laten zien. Welke mechanismen treden op wanneer 'losgelaten' wordt? Ook bestaat de opvatting dat de Rob zich in zijn advisering moet concentreren op departementoverstijgende thema's omdat daar de relevante vraagstukken van de toekomst liggen. Daarbij wordt hem aangeraden om te kijken naar de empirische onderbouwing van het regeerakkoord. Waar die ontbreekt kunnen de relevante thema's voor het debat van morgen worden geïdentificeerd.

Eenzijds bestaat de opvatting dat de Raad zijn adviezen in de toekomst met meer cijfers zou moeten onderbouwen. Anderzijds wordt daarbij ook opgemerkt dat de Rob moet acteren in de kennisinfrastructuur die beschikbaar is. De gesprekspartners zijn in dat licht van opvatting dat de Rob meer met de bestuurskundefaculteiten zou moeten gaan samenwerken.

#### *Outcome*

De meeste gesprekspartners vinden overwegend dat de Raad zich moet richten op conceptuele en agenderende doorwerking. Daar zit de belangrijkste meerwaarde. Ook bestaat de opvatting dat de Raad zou kunnen proberen om de doorslag te geven ten aanzien van enkele belangrijke thema's in het openbaar bestuur. Daarbij wordt aangegeven dat dit voor de Rob wel een heel lastige rol is om te vervullen. De meeste gesprekspartners denken dat de Rob conceptuele doorwerking kan hebben in de nabije toekomst wanneer hij het debat goed faciliteert met feiten en nieuwe gezichtspunten.

#### **4.2.4 Bestuurders**

Wij concluderen uit onze gesprekken dat de meeste bestuurders in de komende periode graag zouden zien dat de Raad meer instrumentele doorwerking krijgt met zijn adviezen. De opvattingen over de wijze waarop de Raad daarvoor kan zorgen, verschillen. De bestuurders vinden het in elk geval belangrijk dat de Raad een nauwere verbinding krijgt met het lokale bestuur. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Doelstelling (met invullingen als *reikwijdte van de advisering, het adviseren over grote thema's, samenwerking en samenstelling van de Raad*).
- Output (met invullingen als *het abstractieniveau advisering, het inweven van voorbeelden, de vorm van de adviezen en de grondslag van de adviezen*).
- Outcome (met invullingen als *het betrekken van politieke partijen, de periode van advisering en de profilering in het land*).

#### *Doelstelling*

De opvattingen over de gewenste focus van de advisering voor de komende periode verschillen. Enerzijds is er de opvatting dat de Raad verder zou moeten gaan op het thema van 'vertrouwen'. De bestuurders raden aan om het paradigma verder uit te werken met relevante handelingsperspectieven en voorbeelden van best practices.

Anderzijds is er ook een aantal bestuurders dat wil dat de Raad zich ook gaat concentreren op andere grote thema's binnen het openbaar bestuur. Zij vinden dat het openbaar bestuur kampt met een aantal langsepende thema's die nodig beslecht moeten worden. Het zou een mooie functie voor de Rob kunnen zijn om daarin van meerwaarde te zijn. Een van de gesprekspartners is daarbij van mening dat de politiek bij grote vraagstukken vaker naar de Rob zou moeten kijken ('waarom wordt niet aan de Rob gevraagd om de voorwaarden voor de decentralisatietoets te maken?').

Qua werkwijze zijn de meeste bestuurders van mening dat het voor de Raad verstandig zou zijn om meer samen te werken met relevante organen, waaronder de wetenschap en de VNG. Een aantal bestuurders zou het een goede zaak vinden als er een sterkere verbinding komt met het lokale bestuur ('zeker wat betreft het burgerschapsthema zit daar meerwaarde'). Een van de opties daarvoor zou kunnen zijn dat de lokale overheid (al dan niet via organen als de VNG) ook als directe opdrachtgever van de Raad fungeert.

De meningen verschillen over de vraag of het goed zou zijn om ook samen te werken met (de wetenschappelijke bureaus van) politieke partijen. Enkele gesprekspartners zien dit zitten vanuit effectiviteitsoverwegingen, andere gesprekspartners zien dat niet zitten omdat zij vinden dat de Raad politiek-neutraal moet blijven. Wat de samenstelling betreft, vinden de bestuurders dat die gezaghebbend moet blijven. Een andere opvatting is dat de samenstelling enkel zou moeten worden vormgegeven op basis van inhoudelijke expertise.

### *Output*

Wat de output betreft, zijn er verschillende opvattingen. Zo zou een aantal bestuurders graag minder abstracte aanbevelingen zien. Ook zijn er bestuurders die behoefte hebben aan uitgebreide, objectieve uiteenzettingen over hoe bepaalde inhoudelijke vraagstukken in elkaar zitten. Volgens een van de bestuurders zou de Raad langs deze weg van de inhoud en uitvoering ook beter tot de relevante sturingsvragen en suggesties kunnen komen.

Een aantal bestuurders zou graag concrete, toepasbare adviezen zien die in belangrijke kwesties een rol spelen, zonder de besluitvorming op te houden. Dat betekent dat de adviezen tijdiger moeten worden uitgebracht. Daarnaast is opgemerkt dat een meer bedrijfskundige inslag nuttig zou zijn. Financiën worden steeds belangrijker en veel gemeenten zouden hier sterk mee geholpen zijn. In dat kader zou een nauwere integratie met de RvF geen slecht idee zijn.

### *Outcome*

De meeste bestuurders vinden het belangrijk dat de Raad meer (instrumentele) doorwerking krijgt. Er zijn verschillende ideeën over hoe hij dat zou kunnen bewerkstelligen. Een aantal bestuurders zou het verstandig vinden wanneer de Raad zich expliciet op politieke partijen gaat richten ('die moeten de komende periode meer gaan reageren op de adviezen'). Een van de opvattingen daarbij is dat hij rekening moet houden met de lokale verkiezingen ('wanneer adviezen vlak voor die periode uitkomen, kunnen ze worden meegenomen in de verschillende partijprogramma's'). De Raad wordt aangeraden om door te gaan met zich te profileren in het land.

#### 4.2.5 Wetenschappers

Wij concluderen op basis van onze gesprekken dat een aantal wetenschappers het voor de volgende periode van belang vindt dat de Raad zich beraadt op de wijze waarop en waarover hij advies geeft. Wanneer ervoor wordt gekozen het burgerschapsthema's verder uit te werken, zou het goed zijn om meer empirisch te gaan onderbouwen en om met concrete uitwerkingen te komen. Daarnaast wordt aangeraden om de verbinding met de wetenschap stevig aan te halen. Over de vraag hoe de doorwerking kan worden vergroot, verschillen de meningen. De opvattingen hebben betrekking op de volgende factoren:

- Doelstelling (met nadere invullingen als *de wijze van adviseren, samenwerking en de samenstelling van de Raad*).
- Output (met nadere invullingen als *de onderbouwing van de adviezen en samenwerking met de wetenschap*).
- Outcome (met nadere invullingen als *de wijze van organiseren, het concreet adviseren en de relatie met de regering en het departement*).

##### *Doelstelling*

Een aantal wetenschappers is van opvatting dat in Nederland een manier wordt gemist om tot consensus over oplossingen voor een aantal langstlepende thema's binnen het openbaar bestuur te komen. De laatste jaren blijkt steeds weer dat daar behoefte aan is. Hier zou de Raad een nuttige rol kunnen spelen. Deze rol vraagt wel om het leggen van verbinding en het hebben van gezag. Een andere opvatting is dat de Raad moet blijven inspireren met nieuwe ideeën en daarvoor regelmatig bijeen zou moeten komen om te discussiëren over de thema's die worden gemist, maar wel relevant zijn. Een van de gesprekspartners vindt in dat kader de verhouding tussen lagere en hogere overheden een relevanter een minder uitgekauwd thema dan de verhouding tussen burgers en de overheid.

Over de vraag of de Raad meer zou moeten samenwerken, verschillen de meningen. Een aantal wetenschappers is hier voor, omdat het de inhoud en het bereik van de adviezen ten goede zou komen. Anderen vinden dat hij moet oppassen met samenwerkingen, omdat hij zo neutraal mogelijk moet blijven. Wat betreft de samenstelling wordt aangeraden om in verband met de omvang en randvoorwaarden de focus te leggen op een beperkt aantal onderwerpen. Een goede mix van (wetenschappelijke) deskundigheid wordt daarbij belangrijk gevonden. Een van de wetenschappers vindt dit een zeer belangrijk aandachtspunt: deze persoon vindt dat de Raad voorbij moet aan de mening van negen personen en echt een slag moet maken in de richting van de wetenschap en de politiek.

##### *Output*

Over de wensen met betrekking tot de output verschillen de meningen. Enerzijds wordt de Raad aangeraden om met een meer nuancerend geluid te komen, anderzijds wordt aangeraden te blijven inspireren met verrassende gedachten.

Dit werkt door in de opvattingen over de aanbevelingen. Een van de opvattingen is dat de Raad zijn adviezen beter moet onderbouwen, door de bestaande kennis systematisch op een rij te zetten. Een van de wetenschappers vindt dat de Raad zich daarvoor meer op de empirie moet focussen. De Raad zou van 'buiten naar binnen' moeten werken en met goede voorbeelden moeten komen. Een andere opvatting is echter dat de Raad zich juist op de grote lijnen moet blijven focussen, omdat uitgebreide empirische onderbouwingen minder inspireren dan nieuwe gedachten en concepten.

De wetenschappers raden aan om in de komende periode een betere verbinding te zoeken met de wetenschap, met name met de bestuurskunde. Bestuurskundigen zouden kunnen meeschrijven ('een tijdschrifteffect'), meedenken of de rapporten kunnen beoordelen. Een aantal gesprekspartners is van opvatting dat de wetenschap hier ook in geïnteresseerd is. Aangeraden wordt om de rapporten gebruiksvriendelijker te maken. Eloquentie in het schrijven wordt daarbij door een van de gesprekspartners als erg belangrijk beschouwd ('de stukken moeten zo min mogelijk ambtelijke proza bevatten').

#### *Outcome*

Over de vraag hoe de meerwaarde kan worden vergroot, verschillen de opvattingen. De meeste wetenschappers zien het versterken van het gezag daarvoor als zeer belangrijk. Dat kan voortkomen uit de wijze waarop de adviezen worden onderbouwd, uit het draagvlak dat de adviezen hebben of uit de mate waarin de adviezen verrassende gedachten bevatten.

Een van de wetenschappers zou het een goed idee vinden om systematisch het regeerakkoord door te lopen, op zoek naar verbeterpunten. Daarnaast wordt geadviseerd om niet langer in te zetten op conceptuele of argumentatieve doorwerking ten aanzien van het thema vertrouwen. Het thema is nu voldoende geagendeerd en er is behoefte aan een concrete invulling. Er zijn ook wetenschappers van opvatting dat de Raad moet verbreden naar andere thema's.

Voor de doorwerking wordt ook de relatie met het kabinet en het departement van belang geacht. Ondanks dat een van de gesprekspartners zich realiseert dat dit niet afgedwongen kan worden, zou het voor de doorwerking goed zijn als het kabinet met een tegenvisie zou komen.

#### **4.2.6 Vertegenwoordigers van de media**

De meeste gesprekspartners zijn overwegend van opvatting dat de Raad meer feitelijk moet gaan onderbouwen, een meer neutrale samenstelling moet hebben en met een actieve strategie op zoek moet gaan naar meer doorwerking. De opvattingen hebben vooral betrekking op de volgende dimensies:

- Doelstelling (met nadere invullingen als *gezag, de afstand tussen politiek en Raad en samenwerking*).
- Output (met nadere invullingen als *de keuze van de onderwerpen en de wijze van onderbouwing*).
- Outcome (met andere invullingen als *de invulling van het adviesproces en het opmaken van de boodschap*).

### *Doelstelling*

De gesprekspartners raden in meerderheid aan om te werken aan gezag. Daarvoor wordt het door enkele gesprekspartners van belang geacht dat de Raad niet te dicht bij de politiek staat. Een van de gesprekspartners vindt zelfs dat de Raad er expliciet voor moet kiezen om in een niet-politieke samenstelling verder te gaan. Een andere opvatting is juist dat de Raad door zou moeten gaan in de huidige samenstelling. Ook wordt aangeraden om verrassende allianties aan te gaan met relevante partijen, zowel vanuit kwaliteits- als effectiviteitsoogpunt. Een aantal gesprekspartners vindt het van belang dat de Raad een verschil gaat maken op de belangrijke thema's.

### *Output*

De gesprekspartners hebben verscheidene aanbevelingen ten aanzien van de output. Een van de opvattingen is dat de Raad meerwaarde kan bieden wanneer hij ten aanzien van een aantal thema's alle relevante voors en tegens op een rij zet en daar een bestuurlijke interpretatie aan koppelt. Een aantal gesprekspartners raadt aan meer feitelijke onderbouwingen in rapporten weer te geven. Daarnaast wordt aangeraden om met veel voorbeelden uit het buitenland te komen. Tevens wordt de Raad aangeraden zich te beraden op zijn onderwerpen: zijn er behalve de ontwikkeling van de democratie nog andere onderwerpen die relevant zijn?

### *Outcome*

Om de doorwerking te verbeteren, raadt een aantal gesprekspartners aan om actief de relevante partners mee te nemen in het adviesproces. Wanneer de Rob doorwerking in de media wenst, wordt hem aangeraden met feitelijke kennis te komen die een nieuw perspectief opent. Dat perspectief dient dan door een communicatiedeskundige gestroomlijnd te worden en met een duidelijke kop en boodschap naar de media te worden gestuurd.

### *Mogelijke onderwerpen voor de Raad*

Tijdens onze gesprekken is een aantal gesprekspartners ingegaan op onderwerpen die voor de Raad relevant zouden zijn om in de komende periode te onderzoeken. Onderstaand hebben wij de genoemde onderwerpen weergegeven:

- De verschuivende rol van de Nederlandse instituties en de betekenis daarvan.
- De impact van Europa op het Nederlandse politieke bestel.
- Relevante vraagstukken rondom herindelingen van het binnenlands bestuur.
- De betekenis van de tijdsgeest voor de ontwikkeling van de democratische rechtsstaat.
- De betekenis van de instabiliteit van het Nederlandse openbaar bestuur.
- De voor- en nadelen van het elektronisch stemmen en de gevolgen daarvan.
- De democratische gevolgen van de decentralisaties.
- Het functioneren van het burgerinitiatief, zeven jaar na invoering.
- Hoe kan de gemeente de noodzakelijke ruimte krijgen om meer met de burgers te gaan doen?
- Wordt de toekomst enkel territoriaal of ook functioneel bestuurd?
- Het functioneren van het partijstelsel.
- Verspilling van middelen in het openbaar bestuur.
- De aard van marktwerking in het openbaar bestuur.
- De kwaliteit van het gemeentebestuur en de raadsleden.
- De kerntaken van de lokale overheid.
- De effecten van beleidsinterventies: effectief of zinloze grepen ten aanzien van een autonoom proces?

### **4.3 Analyse: succesfactoren voor doorwerking**

Tijdens onze gesprekken is de doorwerking van de Raad een belangrijk thema geweest. Over de vraag hoe hij meer doorwerking zou kunnen generen, bestaan verschillende opvattingen. Daarbij verschilt men ook van mening over de vraag naar welke soort van doorwerking zou moeten worden nagestreefd. Een gedeelde opvatting is dat de doorwerking van adviesraden moeilijk te meten en te plannen is.

Desalniettemin zijn tijdens de gesprekken wel een aantal succesfactoren aan de orde geweest waar de Raad op zou kunnen inspelen. Dit leidt tot de de volgende opsomming (niet-limitatief):



### *Succesfactoren voor doorwerking*

- *Reputatie.* Het gezag dat aan (de adviezen van) de Raad wordt toegekend.
- *De politieke situatie.* De mate waarin ingespeeld kan worden op (korte- en lange termijn) vragen die in de politiek leven.
- *De maatschappelijke vraag.* De mate waarin ingespeeld kan worden op (korte- en lange termijn vragen) die in de samenleving spelen.
- *De relatie met de minister.* De mate waarin de (voorzitter van de) Raad een goede relatie heeft de minister aan wie het advies is gericht.
- *De kennisinfrastructuur waarin de Raad opereert.* De mate waarin er sprake is van toegang tot de relevante kennis ten aanzien van een vraagstuk.
- *De behoefte aan advies.* De mate waarin gebruikers zich eigenaar willen voelen van (een bepaald soort) adviezen.
- *De mogelijkheden tot vertaling:* de mate waarin bestaande kennis toegankelijk en inzichtelijk kan worden gemaakt en de mate waarin er een bestuurlijk handelingsperspectief aan kan worden gekoppeld.
- *Vorm:* de mate waarin de adviezen toegankelijk en aansprekend kunnen worden vormgegeven.

De vraag in welke mate en hoe op deze succesfactoren kan worden ingespeeld, hangt sterk af van de situatie waarin de Raad opereert en van diens rolopvatting en taakin-vulling. Hier gaan wij in hoofdstuk vijf nader op in.

#### **4.4 Onderzoeksconclusies**

Op basis van de vooruitblik van de gesprekspartners trekken wij de volgende onderzoeksconclusies:

##### *Algemeen*

- De meeste gesprekspartners zien verbeterpunten. De verbeterpunten die zijn geïdentificeerd, lopen uiteen en staan soms in tegenstelling tot elkaar.

##### *Doelstelling*

- De meeste gesprekspartners zijn er voorstander van dat de Raad actief op zoek gaat naar samenwerkingsvormen met andere partijen. Een groot aantal gesprekspartners zou het een goede zaak vinden als de Raad een meer nadrukkelijke verbinding met het lokale bestuur en de wetenschap zou krijgen.
- Er zijn flinke verschillen in opvatting over de wijze waarop in de nabije toekomst geadviseerd moet worden. Zo zou de Raad zich moeten richten op:
  - Het geven van concreet en toepasbaar advies
  - het geven van de doorslag ten aanzien van relevante thema's

- het produceren van objectieve kennis
- het komen tot nieuwe ideeën en concepten.
- Een aantal gesprekspartners vindt dat de Raad moet nadenken over zijn samenstelling, met het oog op de doelen die hij nastreeft, zijn neutraliteit en de verbinding met de wetenschap.

#### *Output*

- Een groot aantal gesprekspartners vindt het belangrijk dat de onderwerpkeuze breder is dan het thema van vertrouwen.
- Een groot aantal gesprekspartners heeft ten aanzien van het thema van vertrouwen behoefte aan meer concrete invullingen en handelingsperspectieven.
- De meeste gesprekspartners vinden dat de Raad op zoek moet naar nieuwe vormen voor de adviezen en naar manieren om de adviezen beter voor het voetlicht te krijgen.

#### *Outcome*

- Een groot aantal gesprekspartners vindt dat de Raad bewust een strategie moet kiezen om de doorwerking bij de regering en het parlement te bevorderen.
- Een aantal gesprekspartners zou graag zien dat de Raad het verschil gaat maken bij het doorbreken van patstellingen in het openbaar bestuur.
- Het hebben van gezag wordt als een belangrijke variabele voor doorwerking gezien. Dat gezag komt niet alleen voort uit samenstelling, maar ook uit reputatie, onderbouwing en persoonlijke relaties.

## 5. Analyse: de betekenis van variëteit

### 5.1 Inleiding

Eerder in deze rapportage hebben wij al geconstateerd dat er vele verschillende opvattingen bestaan over het gewenste functioneren van de Raad. Soms worden er ook tegenstrijdige verwachtingen gekoesterd. De veelheid aan verwachtingen en opvattingen maakt dat het lastig kan zijn om er een concreet handelingsperspectief in te zien. Dat is naar onze analyse echter wel mogelijk. De geïdentificeerde variëteit aan opvattingen, wensen en verwachtingen kan worden geclusterd tot vier verschillende rollen die verschillende personen voor de Rob zien weggelegd in het openbaar bestuur. Door tot deze rollen te komen maken we de geconstateerde variëteit inzichtelijk en hanteerbaar, die daarmee betekenis krijgt voor het toekomstig functioneren van de Raad.

Wij zullen in dit hoofdstuk allereerst de rollen presenteren. Daarna gaan wij in het vervolg van dit hoofdstuk in op de betekenis en de gevolgen ervan voor het toekomstig functioneren. Ook zullen wij ingaan op een mogelijke manier om met het bestaan van de verschillende verwachtingen om te gaan.

Voor wij daartoe overgaan, zijn enkele algemene opmerkingen relevant:

- Wij baseren onze analyse op de gesprekken die wij hebben gevoerd. De indeling en de gevolgen die wij daaraan verbinden, vloeien voort uit onze eigen duiding hiervan. Wij hebben deze analyse niet aan onze gesprekspartners voorgelegd.
- De indeling die wij presenteren, is handzaam en passend bij de variëteit aan opvattingen, maar is niet alomvattend. De indeling is bedoeld om het mogelijk te maken betekenis te geven aan de variëteit en om tot aanbevelingen te komen over de taakinvulling in de komende periode.

Wij sluiten het hoofdstuk af met het weergeven van onze onderzoeksconclusies.

### 5.2 De variëteit aan opvattingen

Ook in het verleden was er sprake van veel variëteit in wensen en verwachtingen ten aanzien van het functioneren van de Rob. In de zelfevaluatie van 2008 trok de toenmalige Raad de volgende conclusies over wat van hem verwacht werd:

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

In de vorige hoofdstukken hebben wij laten zien dat er ook tegenwoordig sprake is van een breed palet aan opvattingen, wensen en verwachtingen. Een gedeelde overtuiging is dat de Raad een waardevolle functie heeft in het openbaar bestuur. De argumentatie hierachter verschilt. Van de Raad wordt veel tegelijk verwacht en de verwachtingen zijn zeer uiteenlopend. Wij formuleren dit als volgt:

*‘Van de Raad wordt verwacht dat hij concreet advies levert voor de korte en lange termijn, inspireert, het verschil maakt op belangrijke thema’s en relevante kennis ontsluit. Daarbij moet de Raad en een gezaghebbend, zelfstandig orgaan zijn en zowel aansluiten bij de taal en het beleid van het kabinet als daar kritisch over zijn. Verschillende functionarissen hechten in verschillende mate waarde aan deze elementen.’*

Voor de Raad is het een relevante vraag hoe deze variatie zo behandeld kan worden dat hij hanteerbaar wordt en aanknopingspunten biedt voor het functioneren in de toekomst. Tijdens de gevoerde gesprekken is het ons opgevallen dat de gesprekspartners meestal redeneren vanuit een specifieke rol of taak die zij voor de Rob zien weggelegd. Wij distilleren de volgende vier rollen:

1. **Adviseur** - de Rob als verschafter van *actueel, concreet* advies.
2. **Verbinder** - de Rob als *verbindend* en *doorslaggevend* orgaan.
3. **Toekomstverkenner** - de Rob als *gezaghebbend onderzoeker* en *verkenner* van de toekomst.
4. **Verlegger** - de Rob als *verlegger van het perspectief* en als *inspiratie voor het debat*.

Deze vier rollen stellen elk verschillende eisen aan taakopvattingen, taakinfillingen en bijbehorende randvoorwaarden. In de volgende paragraaf zullen we deze rollen afzonderlijk bespreken en stilstaan bij de relevante verschillen.

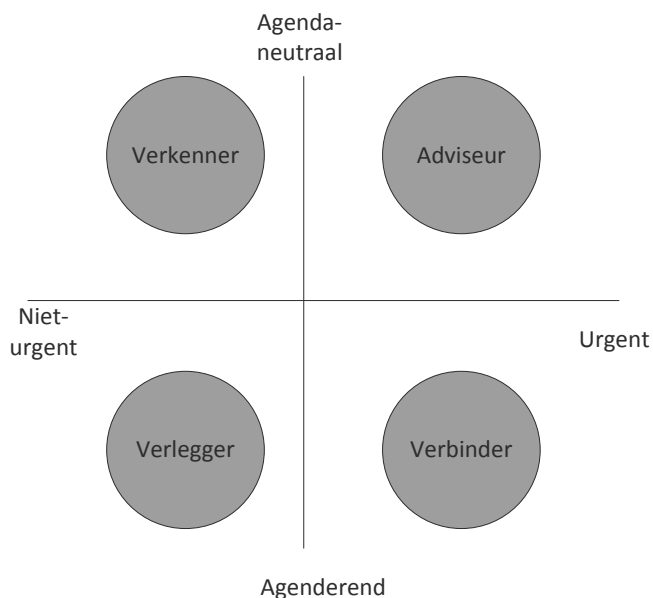
In de volgende figuur hebben we de rollen weergegeven langs twee fundamentele spanningsassen: de spanning tussen *agenda-neutraal adviseren* en *agenderend adviseren* en de spanning tussen het *uitbrengen van adviezen over een urgent vraagstuk* en het *uitbrengen van adviezen over een (nog) niet-urgent vraagstuk*.

Met agenda-neuraal adviseren (aansluiten) doelen wij op een instelling van de Raad waarbij de politieke en bestuurlijke agenda als een gegeven worden gezien. De agenda wordt niet ter discussie gesteld. Met agenderend adviseren (agenderen) bedoelen wij dat de Raad zelf de agenda wil (mede)bepalen en zich richt op het identificeren van witte vlekken of nieuwe perspectieven. Met urgente adviezen bedoelen we adviezen waarbij de tijdigheid ervan van groot belang is. Deze adviezen vragen om directe actie ten aanzien van actuele thema’s. Met niet-urgente adviezen doelen we op adviezen die betrekking hebben op toekomstige problematiek of op problematiek die niet vraagt om directe actie.

Deze spanningsassen zijn fundamenteel omdat de posities die hieruit voortvloeien samenhangen met de posities ten opzichte van andere relevante variabelen. Wanneer de Raad agenda-neutraal en over urgente vraagstukken adviseert hoort daar bijvoorbeeld vaak bij dat de adviezen tijdig worden uitgebracht, een empirische onderbouwing hebben en concrete, toepasbare aanbevelingen bevatten. Wanneer de Raad agenderend adviseert over niet-urgente vraagstukken hoort daar bijvoorbeeld vaak bij dat kwaliteit voor tijdigheid gaat en dat de adviezen bredere beschouwingen bevatten en dat de aanbevelingen meer conceptueel van aard zijn.

Wanneer de rollen met behulp van deze assen worden geclusterd geeft dat het volgende beeld:

Figuur 2: de vier rollen



### 5.3 De vier rollen van de Raad

De vier verschillende rollen zijn, zonder dat ze zo benoemd zijn, in de gesprekken alle aan de orde geweest. Soms ook in een mengvorm. De opvattingen van de gesprekspartners zijn hiernaartoe terug te leiden. Het is daarbij relevant om op te merken dat er tussen de rollen en verwachtingen relevante tegenstellingen en spanningsvelden bestaan. Concreet en tijdig adviseren vergt immers een andere instelling en werkwijze dan het empirisch onderzoeken van mogelijke trends voor de toekomst. Wellicht ook een ander budget. Daarbij is het ook relevant om op te merken dat sommige gesprekspartners tegenstrijdige wensen koesteren. In de volgende paragraaf staan we uitgebreid bij een aantal relevante tegenstellingen stil.

In deze paragraaf bespreken wij deze rollen afzonderlijk en gaan wij in op de betekenis van deze rollen voor het opereren van de Raad.

#### 5.3.1 Adviseur: de Rob als verschafter van actueel, concreet advies

In de rol van concrete adviseur opereert de Rob als een betrokken raadgever die tijdig met concrete aanbevelingen komt voor actuele vraagstukken in het openbaar bestuur. Daarbij wordt aangesloten bij de bestaande agenda. Gesprekspartners die de Rob het liefste zo zien opereren, hechten vooral aan de *praktische toepasbaarheid* en *feitelijke onderbouwing* van de adviezen. Dit heeft verschillende implicaties voor de werkwijze van de Raad.

Om concrete, toepasbare adviezen te kunnen geven, is het noodzakelijk dat de adviezen op het moment van uitbrengen *relevant* en dus *actueel* zijn. Dit betekent dat tijdigheid in principe voor volledigheid gaat: de adviezen moeten gebaseerd zijn op de noodzakelijke feitelijke bronnen, maar moeten ook niet te uitvoerig worden. In de *toegankelijke* adviezen dient een duidelijk en concreet handelingsperspectief te staan, gebaseerd op (wetenschappelijke) kennis die wordt gekoppeld aan de bestuurlijke ervaring van de Raad.

In deze rol zou de Raad zich vooral moeten richten op *instrumentele doorwerking*. Om deze rol goed uit te kunnen spelen, is het essentieel om een *goede verstandhouding met het ministerie en/of parlement* te hebben en te houden. Wanneer de adviezen niet gewenst zijn, zullen zulke adviezen weinig effect sorteren. Ze worden dan eenvoudig terzijde gelegd. Dit betekent dat de Raad in deze rol moet trachten zo veel mogelijk *aan te sluiten bij het beleid en de taal van de gebruiker*.

Schematisch ziet deze rol er als volgt uit:

Doel	Outcome	Output	Positionering/ Taakinfilling
Het verschaffen van concrete, direct toepasbare adviezen	Nadruk op instrumentele doorwerking	Adviezen gebaseerd op feiten, gekoppeld aan bestuurlijke ervaring	Nadruk op gevraagde adviezen
		Nadruk op concreet en toepasbaar handelingsperspectief	Aansluiten bij beleving en taal van de gebruiker
		Tijdigheid gaat voor volledigheid	Goede relaties met ministerie en departement
		Toegankelijke vorm van rapporten	Liever een constante stroom aan goede adviezen dan een enkel briljant advies

### 5.3.2 Verbinder: de Rob als verbindend en doorslaggevende orgaan

In deze rol opereert de Rob als *verbindend* en *doorslaggevend orgaan* in het openbaar bestuur. Gesprekspartners die de Rob het liefste zo zien opereren, hechten eraan dat de Raad een *verschil maakt* binnen het openbaar bestuur, vooral door bij te dragen aan doorbraken op grote thema's die al lang spelen. Daarbij wordt de bestaande agenda niet als een gegeven beschouwd, maar wordt er gezocht naar de beste oplossing. De Rob vervult op deze manier een rol die wel wat weg heeft van een staatscommissie. Dit heeft verschillende implicaties voor de werkwijze:

Om echt een verschil te kunnen maken, is het noodzakelijk dat de rapporten van de Rob een zekere *status* hebben. Het moeten adviezen zijn waar de politiek niet of moeilijk omheen kan. Deze status dient te worden opgebouwd/bestendigd door *goed onderbouwde adviezen* te produceren die kunnen bogen op een *groot draagvlak* bij actoren in het openbaar bestuur. De rapporten dienen gebaseerd te zijn op de *bestaande (wetenschappelijke) kennis* en op de *verbinding tussen de verschillende opvattingen* van de relevante actoren. Dit stelt dus zowel zware eisen aan de kwaliteit van de onderbouwing als aan het adviesproces zelf.

Bij deze rol zou de Raad zich vooral moeten richten op *instrumentele doorwerking en politiek-strategische doorwerking*. Om deze rol goed uit te kunnen spelen, is het essentieel om goede verstandhoudingen te hebben met de relevante actoren binnen het openbaar bestuur.

Schematisch ziet deze rol er als volgt uit:

Doel	Outcome	Output	Positionering/ Taakinfilling
Het komen tot doorslaggevende adviezen	Instrumentele doorwerking	Adviezen gebaseerd op de verbinding tussen de beschikbare kennis en de opvattingen van de relevante actoren	Nadruk op gevraagde adviezen
	Politiek-strategische doorwerking	Nadruk op draagvlak en het bieden van een handelingsperspectief	Aansluiten bij belevingswereld relevante actoren
		Adviezen kunnen zowel beknopt als uitvoerig worden weergegeven	Creëren van draagvlak voor het adviesproces
		Kwaliteit gaat voor tijdigheid	Liever een enkel briljant advies dan een constante stroom aan goede adviezen

### 5.3.3 Verkenner: de Rob als gezaghebbende onderzoeker en verkenner van de toekomst

In deze rol opereert de Raad als *gezaghebbende onderzoeker* en *verkenner* van de toekomst van het openbaar bestuur. Gesprekspartners die de Rob het liefste zo zien opereren, hechten eraan dat de Rob de relevante kennis voor de besluitvorming en het publieke debat beschikbaar maakt. De Raad staat hierbij neutraal ten opzichte van de bestaande agenda. Deze rol heeft verschillende implicaties voor de werkwijze van de Raad.

Om de relevante actoren binnen het openbaar bestuur te voorzien van de relevante kennis kan de Rob ervoor kiezen om *bestaande kennis te ontsluiten/vertalen* of om *zelf kennis te produceren*. In deze rol levert de Raad met zijn adviezen vooral *feiten* en *objectieve kennis* en concentreert hij zich in mindere mate op het handelingsperspectief. Dit stelt zware eisen aan de kwaliteit van de onderbouwing van de adviezen. Bij deze rol past het dat de Rob *wetenschappelijk aan de maat* is. Gebruikers willen de kennis vooral kunnen gebruiken om tot eigen opvattingen te komen, of om de bestaande opvattingen mee te onderbouwen. De Rob kan zo dus ook door het bieden van een kader van bestaande kennis het debat faciliteren.

Bij deze rol zou de Raad zich vooral moeten richten op *politiek-strategische doorwerking* en op *educatieve doorwerking*. Om deze rol goed te kunnen vervullen, is het essentieel om veel aandacht te besteden aan het bepalen van de onderwerpen van de advisering en om goede relaties met de wetenschap te onderhouden. Het hebben van gezag is in deze rol erg belangrijk.

Schematisch ziet deze rol er als volgt uit:

Doel	Outcome	Output	Positionering/ Taakinulling
Het leveren van relevante, objectieve kennis	Politiek-strategische doorwerking	Adviezen gebaseerd op objectieve kennis	Zowel gevraagde als ongevraagde adviezen
	Educatieve doorwerking	Nadruk op onderbouwing	Een onafhankelijke positionering
		Kwaliteit gaat voor tijdigheid	Goede relaties met de wetenschap
		Adviezen kunnen uitvoerig zijn	Focus op een beperkt aantal adviezen

### 5.3.4 Verlegger: de Rob als verlegger van het perspectief en als inspiratie voor het debat

In deze rol opereert de Rob als *verlegger van het perspectief en als inspiratie voor het debat* binnen de overheid en de maatschappij. Gesprekspartners die de Rob het liefste zo zien opereren, hechten eraan dat de Rob de gebruikers van de adviezen *een nieuw/ander perspectief toont* en dat hij ze *inspireert*. Het doel daarvan is om het politiek/bestuurlijke speelveld te verleggen. Dit heeft verschillende implicaties voor de werkwijze:

Om de gebruikers van de adviezen te kunnen inspireren, is het noodzakelijk dat de rapporten *prikkelende gedachten* bevatten. Het moeten adviezen zijn die de gebruikers in staat stellen om op *een andere of betere manier naar relevante thema's binnen het openbaar bestuur te laten kijken*. Het is in deze rol dan ook belangrijk dat de rapporten *verrassend en aansprekend* zijn. De adviezen zijn in deze rol zowel gebaseerd op *bestaande kennis* als op de *interpretatie van de raadsleden*.

Bij deze rol zou de Raad zich vooral moeten richten op *conceptuele doorwerking* en *argumentatieve doorwerking*. Om deze rol goed te kunnen vervullen, is het essentieel om veel aandacht te besteden aan het bepalen van het onderwerp en om de adviezen qua vorm toegankelijk te maken voor de beoogde gebruikers.

Schematisch ziet deze rol er als volgt uit:

Doel	Outcome	Output	Positionering/ Taakinulling
Het leveren van inspirerende adviezen	Conceptuele doorwerking	Adviezen gebaseerd op bestaande kennis en opvattingen en/of op de ervaring van de raadsleden	Zowel gevraagde als ongevraagde adviezen
	Argumentatieve doorwerking	Nadruk op prikkelende gedachten	Goede relaties met de relevante actoren
		Toegankelijke rapporten	Liever een constante stroom aan goede adviezen dan een enkel briljant advies

### 5.4 De betekenis van verschillende rollen en verwachtingen

Wij hebben nu vier rollen voor de Rob gepresenteerd waarmee de verschillende opvattingen en verwachtingen kunnen worden geclusterd. Uiteraard zijn deze vier rollen ideaaltypen en zijn er



personen die de Rob graag meerdere rollen zien vervullen, of die accenten binnen een van de rollen anders leggen. Toch geven deze rollen een goed beeld van de verscheidenheid aan verwachtingen die bestaan. Deze indeling maakt het mogelijk om betekenis aan de verwachtingen te kunnen geven, in termen van *rolopvatting*, *onderwerpkeuze* en *werkwijze*. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we in op deze betekenis.

In 2008 is de toenmalige Raad ingegaan op de betekenis van de verschillende verwachtingen. Hij constateerde toen dat het niet mogelijk was alle verschillende wensen binnen een afzonderlijk adviestraject te vervullen. Wij delen ook in 2013 deze opvatting. De reden dat wij tot deze opvatting komen, is dat de (uitwerkingen van de) verschillende rollen op verschillende dimensies met elkaar in conflict komen te staan. Daarbij vergt het vervullen van een specifieke rol ook een specifieke werkwijze.

#### 5.4.1 Strategische spanningen

De Raad zou in woord kunnen nastreven om gevolg te geven aan alle wensen en opvattingen, maar in de realiteit lijkt dat onhaalbaar. Het is niet reëel om tegelijkertijd de verschillende verwachtingen bepalend voor het handelen te laten zijn. De reden hiervoor is dat er tussen de verschillende rollen en verwachtingen tegenstellingen bestaan. Wij hebben de belangrijkste tegenstellingen die we in ons onderzoek zijn tegengekomen op een rij gezet:

- Er zit spanning tussen *aansluiten* en *agenderen*. Het is niet reëel om van de Raad te verlangen dat hij met concrete adviezen aansluit bij het beleid en de bestaande agenda (als adviseur) en tegelijkertijd de agenda en het beleid ter discussie stelt (als verlegger).
- Er zit spanning op *adviseren op de korte termijn* en *adviseren op de lange termijn*. Het is niet reëel om van de Raad te verlangen dat hij zich met een advies richt op een urgent probleem ten aanzien van een belangrijk thema (als verbinder) en zich met dat advies ook richt op mogelijke aanstormende problematiek (als verkenner).
- Er zit spanning tussen *adviseren op basis van empirie* en het *adviseren op basis van concepten*. Het is niet reëel om van de Raad te verlangen dat hij met een advies tegemoet komt aan personen die met een advies empirische kennis willen verkrijgen en tegelijk tegemoet komt aan personen die behoefte hebben aan nieuwe concepten en gedachtegangen.
- Er zit spanning tussen het *paradigmatisch adviseren* en het *concreet adviseren*. Het geven van concrete en toepasbare adviezen (als adviseur of verbinder) weerhoudt zich slecht met het geven van adviezen die zich richten op paradigmatische verschuivingen (als verlegger).
- Er zit spanning tussen *het behandelen van een kernthema* en het *adviseren over meerdere thema's*. Het is niet reëel om van de Raad te verlangen dat hij tegelijk het merendeel van zijn energie richt op een bepaald thema en tegelijk ook goede adviezen uitbrengt over andere onderwerpen.

Bij verschillende rollen hoort een nadruk op verschillende dimensies. Uit de vorenstaande, niet-limitatieve opsomming blijkt dat het niet reëel is om tegelijk aan alle dimensies recht te doen.

## 5.4.2 Spanningen in werkwijzen

Er zijn niet alleen inhoudelijke spanningen tussen de verschillende rollen, maar er bestaan tussen de rollen ook spanningen die betrekking hebben op werkwijzen of randvoorwaarden. Wij geven een aantal voorbeelden:

- De Raad als adviseur geeft vooral concrete adviezen op de korte termijn en is daarbij neutraal ten opzichte van de bestaande agenda. Van hem wordt verwacht op basis van kennis steeds met concrete en actuele aanbevelingen te komen. Dat betekent dat de Raad zich zo moet inrichten dat hij snel de relevante kennis kan ontsluiten, er een bestuurlijk perspectief aan kan verbinden en hij in staat is om op meerdere thema's te adviseren. Dat vergt een andere werkwijze dan wanneer de Raad zich bijvoorbeeld richt op een rol als verbinder.
- Als verbinder richt de Raad zich vooral op het komen tot doorbraken op belangrijke thema's. Draagvlak en goede relaties zijn hiervoor zeer belangrijk. Van de Raad wordt verwacht dat hij de verbinding legt tussen de relevante actoren en qua toon en taal aansluit bij de beleving van deze actoren. Deze rol vergt veel intensieve inspanningen waardoor de Raad zich in de huidige omvang waarschijnlijk zal moeten concentreren op een kernthema. Qua samenstelling heeft de Raad in deze rol vooral behoefte aan personen die de noodzakelijke verbinding kunnen leggen. Deze rol vergt zodoende een andere werkwijze dan wanneer de Raad zich bijvoorbeeld richt op een rol als verkenner.
- De Raad als verkenner onderzoekt de toekomst door uitgebreid stil te staan bij de relevante empirische kennis die hiervoor van belang is. Van de Raad wordt een wetenschappelijke inslag verwacht waarmee hij alle relevante kennis kans ontsluiten. Qua samenstelling en ondersteuning heeft hij dus vooral goede onderzoekers en wetenschappers nodig en wellicht ook een budget om zelf onderzoeken uit te zetten. Dat betekent dat de Raad zich hier (qua samenstelling en budget) ook op moet inrichten. Deze rol vergt zodoende een andere werkwijze dan wanneer de Raad zich bijvoorbeeld richt op een rol als verlegger.
- De Raad als verlegger staat niet neutraal ten opzichte van de bestaande agenda, maar is op zoek naar nieuwe perspectieven en ideeën. De Raad concentreert zich in deze rol dan ook niet op concrete adviezen. In deze werkwijze stelt de Raad bestaande ideeën ter discussie. Daarvoor is een initiatiefrijke en inspiratierijke Raad nodig en bijbehorende ondersteuning. Nieuwe ideeën en het vermogen om bestaande problematiek te vertalen in inspiratierijke en handzame concepten zijn belangrijker wetenschappelijke precisie. De ervaring leert dat ook deze rol zeer tijdsintensief is, waardoor de Raad zich in de huidige omvang waarschijnlijk slechts op een kernthema kan richten.

Geconstateerd kan worden dat bij de verschillende rollen verschillende werkwijzen en samenstellingen horen en dat het kiezen van een rol spanningen met zich meebrengt ten opzichte van personen en actoren die een andere rol van de Raad verwachten. Omdat er verschillende verwachtingen bestaan, ligt hier een forse uitdaging voor de Raad.

## 5.5 Over het kiezen van rollen

De Raad concludeerde in 2008 dat het wel mogelijk was om in het geheel van de adviezen gehoor te geven aan de verschillende wensen. Wij delen deze opvatting niet. Hier hebben wij de volgende drie redenen voor.

Ten eerste vergen de verschillende rollen verschillende werkwijzen, verschillende budgeten en verschillende samenstellingen van de Raad. Om adequaat tussen de vier rollen te kunnen wisselen, heeft de Raad op dit moment noch de omvang noch het budget.

Ten tweede hebben wij in deze evaluatie geconstateerd dat voor doorwerking het hebben van *gezag* een belangrijke voorwaarde is. In dit bestuurlijke klimaat is het niet reëel om van de Raad te verlangen dat hij steeds van rol wisselt zonder aan gezag in te boeten. Wanneer iemand de Rob ziet als een gezaghebbend orgaan dat empirische informatie zou moeten produceren, ergert deze persoon zich aan adviezen op hoofdlijnen waar subjectieve opvattingen in doorklinken. Wanneer iemand actueel, direct toepasbaar advies verlangt, is deze gebruiker in de regel niet tevreden wanneer de Raad uit volledigheidsoverwegingen een lange doorlooptijd hanteert. Om gezag op te bouwen of vast te houden, is een zekere mate van rolvastheid dus van belang. De Rob heeft voor doorwerking immers een gedegen reputatie nodig. Dat betekent dat het niet voor de hand ligt om steeds van rolopvatting te wisselen. Uiteraard kan de Raad wel wanneer hier behoefte aan is (en wanneer het binnen zijn mogelijkheden ligt) soms een advies geven dat beter bij een andere rol past.

Een derde reden waarom het niet mogelijk is om binnen een adviesperiode alle rollen te vervullen, is dat om succes te hebben de Raad afhankelijk is van de omgeving (de situatie) waarin hij opereert. Er zijn bepaalde (succes)factoren die bepalen in welke mate de Rob met welke rol effect kan hebben. Wij zijn hier in de analyse van hoofdstuk 4 al op ingegaan. Deze succesfactoren liggen niet vast, maar zijn afhankelijk van de omgeving. De specifieke politieke situatie, de relatie met de minister, de relevante (maatschappelijke en politieke) vragen die leven, de vragen die aan de Raad gesteld worden, de kennisinfrastructuur waarin de Raad opereert en de reputatie van de Raad maken nogal wat uit voor het antwoord op de vraag of de Rob succesvol kan zijn in een specifieke rol.

Wanneer er een minister zit die een goede relatie heeft met de voorzitter en dringend behoefte heeft aan een paar kortetermijnadviezen, kan de Rob bijvoorbeeld veel succes hebben als adviseur. Met een slechte relatie is het niet aanbevelingswaardig om in te zetten op een rol als adviseur. De concrete, maar ongevraagde adviezen zullen dan eenvoudig terzijde worden geschoven. Zulke redeneringen vallen voor alle rollen te maken.

## **5.6 Betekenis voor het opereren**

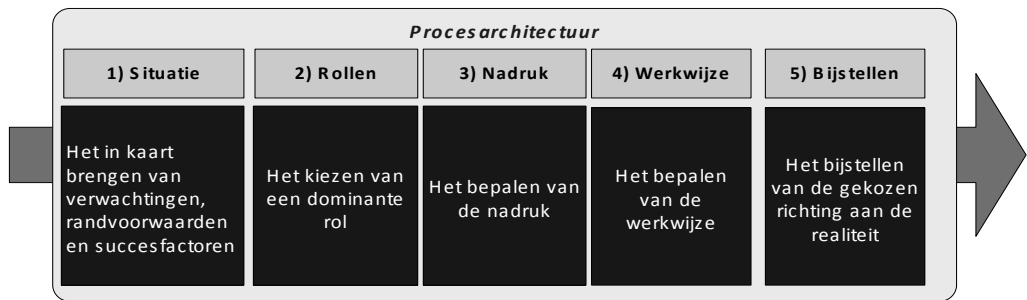
Het is uiteraard aan de Raad en zijn opdrachtgevers zelf om een uitspraak te doen over wat de gewenste rol of positionering van de Rob in de nabije toekomst is. Daar zullen wij dan ook geen uitspraak over doen. Wel willen wij deze paragraaf gebruiken om een mogelijke procesarchitectuur te schetsen waarmee de Raad tot de noodzakelijke keuzes kan komen.

Wij menen dat het voor de Raad belangrijk is om, in nauwe samenspraak met de opdrachtgevers, te komen tot keuzes over welke rol en onderwerpen dominant moeten gaan zijn. Dat is uiteraard een tweezijdige betrekking: ook van de zijde van de opdrachtgevers vergt dat expliciete aandacht. Als besloten is welke rol dominant is, kan de Raad zijn focus bepalen en er in zijn werkwijze gevolg aan geven. Dit betekent overigens niet dat wij de Rob aanraden slechts een rol in te nemen. Wanneer de Raad is ingericht op een andere rol, maar er een duidelijke behoefte ontstaat aan een concreet advies zou de Raad dat, wanneer hij ertoe in staat is, zeker niet moeten laten.

Wij stellen wel dat over het geheel genomen een rol dominant zou moeten zijn, afhankelijk van de succesfactoren waar de Raad op kan en wil inspelen.

Dat betekent dat de Raad in onze optiek bij aanvang van de zittingsperiode een aantal stappen zou moeten doorlopen. Wij hebben deze stappen weergegeven in de onderstaande mogelijke procesarchitectuur:

Figuur 3: procesarchitectuur



- **Stap 1: Situatie.** Bij deze eerste stap brengt de Raad in kaart in welke situatie hij gaat opereren. Welke verwachtingen en mogelijkheden zijn er en op welke succesfactoren kan worden ingespeeld?
- **Stap 2: Rollen.** In deze tweede stap kies de Raad in nauwe samenspraak met zijn opdrachtgever een rol die past bij de situatie. Over de adviesbehoefte wordt duidelijk afgestemd.
- **Stap 3: Nadruk.** In deze derde stap bepaalt de Raad op welke thema's en onderwerpen hij de nadruk gaat leggen binnen de gekozen rol. Dat betekent dat de Raad een aantal dingen wel, maar ook een aantal dingen niet gaat doen. Over de uitwerkingen hiervan wordt duidelijk (met de opdrachtgever) gecommuniceerd.
- **Stap 4: Werkwijze.** In deze vierde stap bepaalt de Raad de werkwijze die voortvloeit uit de rol- en onderwerpkeuze. Deze werkwijze wordt vastgelegd en de relevante spanningen worden (ook bij adviesaanvragen) geadresseerd. Binnen zijn mogelijkheden en de randvoorwaarden gaat de Raad vol inzetten op de kansrijke succesfactoren.
- **Stap 5: Bijstellen.** In deze vijfde stap stelt de Raad aan de hand van veranderende situaties zijn nadruk en werkwijze bij. Zo zijn er situaties denkbaar waarop het aantrekkelijk is om van de ene rol naar een andere rol te 'lopen'.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Een rol die zich hier goed voor leent, is de rol van verkenner. Wanneer op zeer relevante kennis wordt gestuit ten aanzien van een actueel thema kan het aantrekkelijk zijn om als verkenner over te gaan in een rol van adviseur. De Raad wil immers alert blijven om zijn doorwerking te vergroten.



## Bijlage I

**Lijst van gesprekspartners**

## Lijst van gesprekspartners

Wij hebben met de volgende personen een gesprek gevoerd over de Rob:

### **(Oud-)ministers van BZK**

- De heer Donner
- De heer Plasterk
- Mevrouw Ter Horst
- Mevrouw Spies

### **Kamerleden**

- De heer Van der Linde
- De heer Vliegenthart
- De heer Heijnen
- De heer Schouw

### **Ambtenaren**

- De heer Van der Steenhoven
- De heer Livius
- De heer Uijlenbroek
- De heer Steur

### **Bestuurders**

- De heer Weterings
- Mevrouw Jorritsma
- De heer Kristen
- De heer Remkes
- De heer Apotheker
- De heer Van de Donk
- De heer Veldhuizen

**Wetenschappers**

- De heer Boogers
- De heer Schillemans
- De heer Van Schie
- De heer Denters
- De heer Ankersmit

**Vertegenwoordigers van de media**

- De heer Sommer
- De heer Van Jole
- De heer Vis
- De heer Goslinga
- De heer Van Berlo





# Bijlage C

## Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur 2009-2013<sup>1</sup>

### *Voorzitter*

De heer prof. drs. J. Wallage, bijzonder hoogleraar integratie en openbaar bestuur Rijksuniversiteit Groningen

### *Plv. voorzitter*

De heer mr. dr. G.D. Dales, oud-burgemeester Leeuwarden

### *Leden*

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin Limburg

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair docent politicologie Universiteit van Amsterdam

De heer drs. P.A. Lankhorst, adviseur jeugdbeleid en jeugdzorg

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. H.M. Möhring, MMC, partner Boer & Croon Executive Managers

De heer prof. mr. dr. E.R. Muller, hoogleraar veiligheid en recht Universiteit Leiden

Mevrouw prof. mr. G. Overkleeft-Verburg, em-hoogleraar staats-en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre, senior manager KPMG Management Consulting

Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort, gedeputeerde Zuid-Holland

---

<sup>1</sup> Overzicht van de periode juli 2009 t/m juni 2013. Niet alle leden zijn gedurende de gehele periode lid geweest van de Raad.

*Waarnemend lid*

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

*Tijdelijke leden*

De heer dr. M.J.G.J.A. Boogers, universitair hoofddocent bestuurskunde Universiteit van Tilburg

De heer mr. H.J.E. Bruins Slot, voormalig voorzitter raad van bestuur Nederlandse Publieke Omroep

De heer prof. dr. I. Helsloot, bijzonder hoogleraar besturen van veiligheid Radboud Universiteit Nijmegen

De heer M. Pastors, directeur Nationaal Programma Rotterdam-Zuid

De heer drs. E.F. Stoové, oud-bestuursvoorzitter Sociale Verzekeringsbank

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, dijkgraaf Velt en Vecht

De heer E.J. van Wijngaarden, founder Kalooga BV

# Bijlage D

## Samenstelling secretariaat Rob en Rfv 2009-2013<sup>2</sup>

### *Secretaris*

De heer dr. C.J.M. Breed

### *Plv. secretaris*

De heer mr. G.A. van Nijendaal

### *Adviseurs*

Mevrouw J.E. de Best, MSc

De heer drs. M.J. Fraanje

De heer drs. P.C. de Goede

De heer drs. P. de Jong

Mevrouw drs. G.S. Kooistra

De heer drs. M.M.S. Mekel

Mevrouw K.R. Veldhuijzen, MSc

De heer drs. G.J. Wenneker

### *Communicatieadviseur*

Mevrouw H.H.M. Loogman

### *Bedrijfsbureau*

Mevrouw Z. Chandoe

Mevrouw M.J. Polderman-Zuidwijk

Mevrouw V. Rameswar

---

2 Overzicht van de periode juli 2009 t/m juni 2013. Niet alle medewerkers hebben gedurende de gehele periode deel uitgemaakt van het secretariaat.



# Bijlage E

## Overzicht adviezen en overige publicaties

### 2009-2013<sup>3</sup>

#### Adviezen

##### 2010

###### *Vertrouwen op democratie*

De kloof tussen de politiek en de samenleving is onaanvaardbaar groot. Dat tast het gezag van de overheid aan. De verticaal georganiseerde politieke instituties moeten nieuwe verbindingen met de burgers aangaan. Die opereren niet langs verticale, maar langs horizontale lijnen. De overgang van een partijdemocratie naar een publieksdemocratie is onontkoombaar. Politieke partijen, parlement, media en burgers kunnen ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid die kloof dichten. Politieke partijen moeten meer gaan opereren vanuit beginselen en waarden. Voor het parlement moet het politieke primaat niet heilig zijn, de kwaliteit van het democratisch proces telt evenzeer. Participatie van burgers moet over de hele linie worden vergroot. Media kunnen de kwaliteit van de meningsvorming op een hoger plan brengen. En burgerschapsvorming verdient nieuwe impulsen.

###### *Het einde van het blauwdruk-denken*

Het blauwdruk-denken bij het vernieuwen van de inrichting van het openbaar bestuur moet worden verlaten. De afgelopen 60 jaar zijn tientallen adviezen over de herinrichting van het openbaar bestuur uitgebracht, maar zonder resultaat. De blauwdruk-aanpak heeft vooral verzet opgeleverd. De urgentie is onverminderd groot, maar het is tijd voor een andere aanpak. Met heldere ontwerpprincipes, een 'Assemblee van Thorbecke', het zoeken van draagvlak bij betrokkenen en het aanwijzen van de premier als programmaminister voor bestuurlijke herinrichting is volgens de Raad wel resultaat te boeken.

Het advies is gemaakt op verzoek van de Eerste Kamer en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

---

3 Overzicht van de adviezen en andere publicaties in de raadsperiode juli 2009 t/m juni 2013. Voor de zelfevaluatie en de externe evaluatie is gebruik gemaakt van een overzicht dat t/m 2012 liep.

2011

#### *Veiligheid en vertrouwen*

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers, bedrijven en overheid als het gaat om veiligheid in de samenleving, is onduidelijk. Burgers moeten veel meer betrokken worden bij het bevorderen van veiligheid. De minister van Veiligheid en Justitie zou het initiatief moeten nemen voor een betekenisvolle discussie hierover. Daarnaast dienen politiek en bestuur het goede voorbeeld te geven door moreel leiderschap. Harde maatregelen alleen en het steeds benadrukken van onveiligheid zijn niet productief.

2012

#### *In gesprek of verkeerd verbonden*

Sociale media hebben een grote potentie als het gaat om interactiviteit en mobilisatiekracht. Politici en politieke partijen kunnen de mogelijkheden van sociale media nog veel beter benutten. Minder zenden en meer interactie. Dat schrijft de Raad in zijn *In gesprek of verkeerd verbonden? Kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie*. De Raad komt met vier aanbevelingen om de kansen van sociale media vanuit het perspectief van politiek en bestuur beter te benutten.

#### *Gij zult openbaar maken*

Transparante besluitvorming en (actieve) openbaarheid zijn noodzakelijk om nieuwe verbindingen te leggen tussen het politieke bestuur en burgers. Veel meer dan tot nu toe moet het accent liggen op actief openbaar en toegankelijk maken van overheidsinformatie. Maatschappelijke ontwikkelingen vragen daarom en technologische ontwikkelingen maken het mogelijk. Het nieuwe openbaarheidsregime moet worden vastgelegd in een Wet op de overheidscommunicatie. Dat betoogt de Raad in zijn advies *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*. In het advies staat de vraag centraal op welke wijze openbaarheid van bestuur kan bijdragen aan de legitimiteit van en het vertrouwen in het openbaar bestuur. Het antwoord daarop luidt door het systematisch actief openbaar maken van alle informatie waarover de overheid beschikt en waarvoor geen geheimhoudingsplicht geldt. Zo kunnen burgers zicht krijgen op de werking van overheden en kunnen zij ook volwaardig participeren in het publieke domein.

#### *Belichaming van de kundige overheid*

De maatschappelijke acceptatie van risico's en incidenten neemt af. Nederland is toe aan een fundamenteel debat over de verantwoordelijkheid van de overheid als het gaat om risico's. Is er sprake van een zogenaamde risico-regelreflex en is die effectief? De Raad geeft in het advies *Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding* aan hoe bestuurders beter kunnen reageren op risico's en incidenten.

#### *Loslaten in vertrouwen*

Verwijten aan het adres van burgers dat zij zich niet betrokken voelen bij de publieke zaak of hun verantwoordelijkheid niet nemen, zijn misplaatst. De vitale samenleving, waarin mensen zich

volop inzetten, bestaat al. Het is de overheid die moet veranderen. In de oude situatie hanteert de overheid een participatieladder voor burgers, waarin de overheid aangeeft hoeveel inspraak burgers mogen hebben. In de nieuwe situatie moet er een participatietrap voor de overheid komen. Loslaten is de belangrijkste trede; geef burgers alle ruimte. En reguleer alleen iets, wanneer dat echt nodig is. Woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen vervullen publieke taken. Zij moeten weer het besef krijgen dat huurders, patiënten en leerlingen en hun ouders hun echte eigenaren zijn. Het roer moet om. Zij moeten zich opnieuw maatschappelijk verankeren.

Dat schrijft de Raad *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Het advies is gevraagd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit is gedaan tegen de achtergrond van de wens om tot een compacte overheid te komen. Centrale vraag in het Rob-advies is: op welke wijze en onder welke voorwaarden kan het politieke bestuur publieke taken loslaten en overlaten aan andere dan overheidsorganisaties?

2013

*Van wie is deze hond? Politieke sturing op dienstverlening en ICT*

De Tweede Kamer kan zijn greep versterken op de rol die ICT speelt bij dienstverlening aan de burgers. De Kamer moet daarbij de behoefte van burgers centraal stellen. Nu gaat het bij ICT te vaak en te veel over verbetering van de efficiëntie van de overheid en een goede bedrijfsvoering. De Tweede Kamer moet zich bovendien in een vroegtijdig stadium buigen over het belang van ICT en dienstverlening in wetgevingstrajecten. Daartoe kan een tweejaarlijkse 'scan' dienen om te toetsen of in voorgenomen wetgeving de dienstverlening voldoet aan behoeften van burgers en of ICT-toepassingen voldoen aan criteria zoals toegankelijkheid, transparantie, veiligheid en privacy. Het advies is door de Tweede Kamer gevraagd.

## Briefadviezen

2009

*Concept-Deltawet*

De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen hebben een kort briefadvies uitgebracht over de concept-Deltawet. De raden ondersteunen de instelling van een apart Deltafonds, van een Deltaprogramma en van een Deltaregisseur. Wel menen de raden dat de instelling van een Deltaregisseur een deugdelijke regeling behoeft.

*Ingrijpingsbevoegdheid provincies naar gemeenten inzake de jeugdzorg*

De Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur hebben advies uitgebracht aan de minister voor Jeugd en Gezin over de wijze waarop provincies zouden kunnen ingrijpen als vanuit gemeenten een bovengemiddeld beroep op jeugdzorg wordt gedaan. De Raden vinden een wettelijk verankerde aanwijzingsbevoegdheid jegens gemeenten op het gebied



van jeugdzorg disproportioneel en daarmee ongewenst. Zo'n aanwijzingsbevoegdheid leidt tot extra bestuurslasten en kosten zonder dat deze bijdraagt aan een snellere of betere hulp aan jeugdigen. De Raden vinden dat de gemeenten de plicht hebben te zorgen voor een voldoende preventief aanbod aan jeugdzorg. Dat is niet alleen in het belang van de jeugdigen zelf, maar het is ook de meest (kosten)effectieve aanpak. De provincies hebben tot taak de gemeenten hierbij te ondersteunen, stimuleren en zo nodig aan te spreken.

## 2010

### *Advies herindelingsverkiezingen in combinatie met de zittingsduur van gemeenteraden*

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Rob en ook de Kiesraad advies gevraagd over het houden van verkiezingen na een gemeentelijke herindeling in relatie tot de zittingsduur van de gemeenteraad. Een herindeling die plaatsvindt in het midden van een zittingsperiode van de gemeenteraad leidt er op dit moment toe dat de raad van de nieuw gevormde gemeente een zittingsduur heeft van slechts twee jaar, waarna er immers reguliere gemeenteraadsverkiezingen zijn. Burgers gaan in die situatie in 4 jaar 3 keer naar de stembus voor de gemeenteraad. De Rob weegt in zijn advies diverse opties af. Hij adviseert de staatssecretaris de gemeenten die het betreft zélf te laten kiezen uit twee opties. De eerste is het vasthouden aan de huidige situatie, dus met een korte zittingsduur volgend op de herindeling. De tweede mogelijkheid is dat de gemeenteraadsverkiezingen ná de herindelingsverkiezingen worden overgeslagen, waarbij de eerste raad van de nieuw gevormde een mandaat krijgt van 6 jaar.

### *Kabinetsformatie 2010*

De aanstaande kabinetsformatie moet een keerpunt vormen voor de democratische vernieuwing. Burgers moeten veel meer worden betrokken bij het beleid en de besluitvorming in Den Haag. Zo kan de legitimiteit van een nieuw kabinet worden bevorderd. Het nieuwe kabinet zal voor de te nemen crisismaatregelen het draagvlak bij de burgers hard nodig hebben. Dat schrijft de Raad in een kort advies aan de voorzitter van de Tweede Kamer over een andere wijze van kabinetsvorming. De Raad stelt maatregelen voor die het nieuwe parlement onmiddellijk kan invoeren. Geef de Tweede Kamer een veel zwaardere rol bij de kabinetsformatie. Benut kennis en ervaring uit de samenleving beter in het formatieproces. Een regeerakkoord op hoofdlijnen zou de uitkomst van het formatieproces moeten zijn, naast een kernkabinet. Een kiezersmandaat wordt niet meer voor vier jaar gegeven, maar moet van dag tot dag worden verdiend. De Raad bouwt met dit advies voort op zijn advies *Vertrouwen op democratie*.

### *Pleidooi voor een kernkabinet en één rijksdienst*

Het komende kabinet moet een kernkabinet zijn. Naast de minister-president en de minister van Financiën telt dat zes tot zeven ministers. Zij richten zich op de strategische hoofdlijnen van beleid en de dialoog met de samenleving. Het tegelijkertijd verminderen van het aantal departementen door samenvoeging, is onwenselijk. 'Superministeries' zijn inflexibel en leveren geen besparing op. Met departementsoverstijgende programma's en de vorming van één rijksdienst kan meer worden

bereikt. Dat schrijft de Raad zijn briefadvies *Pleidooi voor een kernkabinet en één rijksdienst*, gericht aan de informateur.

#### *Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen*

Het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking door het wegnemen van knelpunten verdient blijvende aandacht van de nationale overheid. Die samenwerking is van groot belang voor de economische ontwikkeling van deze regio's. Wel moet de stofkam door de huidige knelpuntenlijst. En deze moet worden omgevormd tot twee actieprogramma's. Het eerste moet een agenda zijn voor de (eu)regio's, waarbij steun van het Rijk nodig is. Het tweede moet een agenda zijn van het kabinet, waarbij grensoverschrijdende samenwerking wordt verbonden met grote thema's als bevolkingskrimp of bovenregionale infrastructuur. Deze beschouwing werd gevraagd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### 2011

##### *Twee-bestuurslagenprincipe*

Op verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer heeft de Raad een briefadvies uitgebracht over het tweebestuurslagenprincipe. Het principe dat per onderwerp maximaal twee bestuurslagen betrokken zijn, helpt bestuurlijke drukte te voorkomen, vindt de Rob. Dit principe is door het kabinet vastgelegd in het regeerakkoord. De Raad komt tot de conclusie dat de verschillende bestuurslagen in onderling overleg afspraken moeten maken over wie zich wel of niet met bepaalde taken bezig houdt. Die afspraken moeten worden vastgelegd in een bestuursakkoord. Het twee-bestuurslagenprincipe leent zich (nu) niet tot een directe verordening vanuit het Rijk, omdat de Grondwet aan gemeenten en provincies een grote autonomie toekent. Bovendien kan het soms juist nuttig zijn dat meer dan twee bestuurslagen werken aan de oplossing van een maatschappelijk probleem.

##### *Kabinetsnota bestuur en bestuurlijke inrichting*

Op verzoek van de Tweede Kamer reageert de Raad met dit advies op de kabinetsnota *Bestuur en bestuurlijke inrichting*. De Raad adviseert de Tweede Kamer om 'meer voortvarendheid en regie' van het kabinet te vragen bij bestuurlijke schaalvergroting in de Randstad. Schaalvergroting acht de Raad onvermijdelijk. Nader onderzoek over nut en noodzaak is al genoeg verricht. Wel moet een zorgvuldige discussie met alle betrokkenen worden gevoerd. De Raad doet voorstellen voor een heldere procesaanpak.

#### 2013

##### *Reactie decentralisatiebrief*

De Raad vreest dat gemeenten weinig beleidsvrijheid wordt gegund als zij straks verantwoordelijk zijn voor de taken die door het Rijk worden gedecentraliseerd. Gemeenten moeten hun autonomie kunnen waar maken en geen uitvoeringsfabrieken worden. Zo zijn het straks de gemeenteraden die

over de vormgeving van die regelingen gaan en niet meer de Staten-Generaal, aldus de Raad in een briefadvies aan minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## Bundels en overige

### 2010

#### *Vorbij de crisis*

De bundel als resultaat van een samenwerking van de Raad voor het openbaar bestuur en de Vereniging van Gemeentesecretarissen, met een financiële bijdrage van het Actieprogramma Lokaal Bestuur. In de bundel beantwoorden bestuurders, (oud-)politici en wetenschappers in tien essays de vraag hoe de overheid beter uit de economische crisis kan komen.

### 2011

#### *Burgers, bestuur en veiligheid*

In deze bundel, die gaat over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid op veiligheidsgebied, gaat Hans Boutellier in op de verschillende rollen van de burger. Peter Lankhorst en Auke van Dijk schetsen de contouren van de organisatie van veiligheid in de buurt. De rol van de burgemeester komt aan bod in de bijdrage van Arno Korsten, met medewerking van de burgemeesters Don Bijl en Frank Kerckhaert. Ira Helsoot, Roel Pieterman en Jaap Hanekamp ten slotte gaan in op het fenomeen risico's.

#### *Horizontaal met verticaal verbinden*

In februari 2010 presenteerde de Raad zijn advies *Vertrouwen op democratie*. Dat was ook het startpunt van een discussie. Op eenentwintig bijeenkomsten in het land, van Groningen tot Middelburg en van Enschede tot Amsterdam, discussieerden ruim 1000 mensen over het functioneren van onze democratie. De discussie werd ook gevoerd op een speciale website, op blogs en in wetenschappelijke publicaties. Bovendien was er in de media ruim aandacht voor het advies. In deze bundel brengt de Raad de reacties bij elkaar en voorziet deze van commentaar. Ook worden er nieuwe onderwerpen voor advies en onderzoek op de agenda gezet.

### 2012

#### *Europa, burgerschap en democratie*

Met tien essays van voor het merendeel jonge wetenschappers verkent de Raad de relatie tussen Europa en de burgers en tussen Europa en democratische verhoudingen. De essaybundel heeft tot doel een discussie op gang te brengen en verder te brengen over het hedendaagse en toekomstige (institutionele) Europa.

In de bundel komen drie hoofdthema's aan bod. In de eerste plaats wordt nagegaan hoe burgers over Europa denken en hoe de nationale politiek een schakel kan vormen tussen burgers en Europa. Bij het tweede thema staat Europa in het alledaagse leven van burgers en ondernemers centraal. Het derde thema bevat een pleidooi voor fundamentele democratische hervormingen.

*Cahier Loslaten in Vertrouwen*

Bijdragen van verschillende adviesraden bij het advies *Loslaten in vertrouwen*.

2013

*Conferentie en film 'Politieke partijen: revitaliseren of op zoek naar alternatieven'*

Zo'n 100 mensen woonden op 18 april in Amsterdam de conferentie over de toekomst van politieke partijen bij. De vraag 'Politieke partijen: revitaliseren of op zoek naar alternatieven?' liep als een rode draad door de lezingen en workshops. Ter gelegenheid van de conferentie is in opdracht van de Raad een korte film gemaakt. Tien bestuurders van politieke partijen komen aan het woord. Zij kijken naar het heden en de toekomst van de partijen.

## Rob-lezing

2009 *Hollandse burger of Romein (Mark Elchardus)*

Mark Elchardus, hoogleraar sociologie aan de Vrije Universiteit in Brussel, sprak de Rob-lezing 2009 uit in de Nieuwe Kerk in Den Haag. Hij gaf zijn lezing de titel mee: Hollandse burger of Romein; privésfeer, publieke sfeer en stemgedrag. De lezing, het welkomstwoord van Rob-voorzitter Jacques Wallage en een verslag van de discussie zijn gebundeld in een boekje.

2011 *De burger als bondgenoot (Henri Beunders)*

Prof. dr. Henri Beunders, hoogleraar geschiedenis van maatschappij, media en cultuur aan de Erasmus Universiteit Rotterdam hield in 2011 de jaarlijkse Rob-lezing. De titel luidde dat jaar: De burger als bondgenoot; over de noodzaak van radicale interactie tussen elite, bestuur en volk.

2012 *Om de ziel van Europa (Gabriël van den Brink)*

Prof. dr. Gabriël van den Brink sprak op 25 september 2012 de Rob-lezing uit. In zijn lezing staat Europa centraal. Hij betoogt dat er twee kloven zijn die de integratie van Europa in hoge mate bemoeilijken. De eerste kloof is 'horizontaal' van aard en raakt aan de grote culturele verschillen die we op ons continent tussen landen aantreffen. De tweede kloof is 'verticaal' van aard en heeft betrekking op de afstand tussen bestuurders en gewone burgers. Om die culturele verschillen te duiden, deelt Van den Brink Europa in in vier zones: het noordwesten, het midden, het zuiden en het oosten. En de verticale kloof bekijkt hij vanuit drie typen burgers: de bedrijvige burger, de bedreigde burger en de berustende burger. Om beide kloven te overbruggen is dialoog noodzakelijk, tussen burgers van verschillende landen en tussen het (Europese) bestuur en burgers.

Van den Brink stelt voor om een Instituut ter Bevordering van de Europese Dialoog op te richten om voorstellen voor die dialoog uit te werken.

# Bijlage F

## Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur 2013

### *Voorzitter*

De heer prof. drs. J. Wallage, bijzonder hoogleraar integratie en openbaar bestuur Rijksuniversiteit Groningen

### *Leden*

De heer prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, bijzonder hoogleraar innovatie en regionaal bestuur Universiteit Twente en senior adviseur BMC

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin Limburg

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair docent politicologie Universiteit van Amsterdam

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. H.M. Möhring, MMC, partner Boer & Croon Executive Managers

De heer mr. dr. R. Nehmelman, universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht Universiteit Utrecht

De heer M. Schoenmaker, burgemeester Gouda

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, dijkgraaf Velt en Vecht

### *Waarnemend lid*

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







## Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

## Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

## Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

## Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

## Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

## Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7, Den Haag  
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag  
T 070 426 7540  
E [rob-rfv@rob-rfv.nl](mailto:rob-rfv@rob-rfv.nl)  
[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op  
[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)