

De minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
De heer mr. P.H. Donner  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Datum  
12 november 2010

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
2010-0000748172

Bijlagen  
1

Onderwerp  
Rob-Werkprogramma 2011

Geachte minister Donner,

In vervolg op ons gesprek op 11 november 2010 over het werkprogramma van de Rob voor 2011 bied ik u hierbij een bijgesteld concept-werkprogramma van de Raad aan. U gaf in het gesprek te kennen op twee thema's graag een nader uitgewerkte adviesvraag te willen formuleren: voor wat betreft het ontwikkelen van een nieuwe visie op de overheid en voor wat betreft de toekomstige ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie. Dat is in dit werkprogramma aangeduid. Ook hecht de Raad er zeer aan om een kabinetsreactie te ontvangen op het advies Vertrouwen op democratie dat de Raad in februari 2010 heeft uitgebracht.

Met vriendelijke groet,



Prof drs. J. Wallage, voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur



Dr. C.J.M. Breed, secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur

**WERKPROGRAMMA 2011 VAN DE  
RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR**  
(november 2010)

**1. Vertrouwen op democratie**

Het werkprogramma van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) geeft een overzicht van de onderwerpen waarover de Raad in 2011 wil adviseren. De Raad voor het openbaar bestuur heeft eerder dit jaar het advies 'Vertrouwen op democratie'<sup>1</sup> uitgebracht. De analyse die daarin is gemaakt, vormt ook het vertrekpunt voor een aantal adviezen dat de Raad in 2011 zal uitbrengen. Op 11 november 2010 heeft de voorzitter van de Raad daarover met minister Donner en minister Leers gesproken. Daaraan voorafgaand heeft overleg met de bestuursraad van het ministerie van BZK plaatsgevonden. De Raad is zeer erkentelijk voor het feit dat deze gesprekken binnen een kort tijdsbestek konden worden gevoerd. Mede op basis daarvan is het eerder toegezonden concept-werkprogramma van de Raad hieronder aangepast. Met de minister van Veiligheid en Justitie heeft nog geen afstemming plaatsgehad. De Vaste Commissie BZK van de Eerste Kamer heeft in een brief aan de Rob een specifieke adviesvraag neergelegd over de inrichting van het openbaar bestuur (zie paragraaf 2).<sup>2</sup> Het blijft uiteraard mogelijk om in de loop van het jaar het werkprogramma in onderling overleg bij te stellen en/of nieuwe adviesthema's te agenderen wanneer daaraan behoefte is. Ook kan de Raad besluiten ongevraagd advies uit te brengen wanneer hij daartoe aanleiding ziet.

In het hierboven genoemde advies stelt de Raad dat er een kloof bestaat tussen de tot dusver hoofdzakelijk verticaal georiënteerde politieke instituties en de horizontale netwerkgeving waarin burgers met elkaar samenwerken en communiceren. Wanneer de politieke partijen en politici er onvoldoende in slagen om deze kloof te overbruggen, dreigt verdergaand verlies van het vertrouwen van burgers in politici en politieke partijen en daardoor ook een verdergaande uitholling van de legitimiteit van de overheid.

---

<sup>1</sup> Rob-advies 'Vertrouwen op democratie', februari 2010.

<sup>2</sup> Het is gebruikelijk dat de Raad bij de voorbereiding van zijn werkprogramma niet alleen de opdrachtgevers (kabinet en parlement), maar ook departementale vertegenwoordigers, belanghebbenden (IPO, VNG en UvW) en wetenschappelijke deskundigen raadpleegt. De Raad is voornemens om zo spoedig mogelijk ook met deze gesprekspartners de nadere uitwerking van het werkprogramma 2011 te bespreken.

### *Advisering over democratie - vervolg*

De oplossingsrichtingen die zijn genoemd in het advies 'Vertrouwen op democratie' zijn in 2010 verder uitgewerkt in het advies over 'Het einde van het blauwdrukdenken – naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur' (april 2010)<sup>3</sup> en in twee briefadviezen over de kabinetsformatie en de vorming van een kernkabinet. De Raad pleit in het eerstgenoemde advies o.m. voor meer en betere communicatie tussen het politieke bestuur en de burgers. Hij heeft in 2010 zelf de daad bij het woord gevoegd door zijn advies op veel plekken in het land nader toe te lichten, reacties te vernemen en in discussie te gaan over de analyse uit het advies en de geboden oplossingsrichtingen. In 2011 wil de Raad deze reacties bundelen en evalueren. De Raad hoopt ook spoedig een inhoudelijke kabinetsreactie op het advies te mogen ontvangen. Mede op basis van deze reacties en de conclusies die daaruit kunnen worden getrokken kan een vervolgadvisie over dit thema worden voorbereid. Daarbij zal ook worden ingegaan op voornemens uit het regeerakkoord en het gedoogakkoord die betrekking hebben op het thema vertrouwen en democratie.

### **2. Nieuwe visie op de overheid**

De bezuinigingsopgave waarvoor dit kabinet zich gesteld ziet noopt tot een grondige heroriëntatie op de relatie tussen overheid en samenleving. Naast gebieden waarop hetzij de overheid, hetzij de markt aan zet is, zijn er ook domeinen waarin beiden een belangrijke rol hebben te vervullen. In die gevallen moet de vraag worden gesteld welke specifieke meerwaarde de betrokken partijen nu precies kunnen bieden bij het – gezamenlijk - aanpakken van een maatschappelijk vraagstuk. Overheid en samenleving vallen niet samen, de overheid beslaat slechts een deel daarvan. Hoe kan zij haar rol het meest effectief en efficiënt invullen? Wat zijn de sterke kanten van de overheid en wat zijn de sterke kanten van de markt? De minister van BZK komt met een nader toegespitste adviesvraag over dit belangrijke thema. Bij zijn advies kan de Rob vervolgens samenwerking zoeken met de WRR en/of de RMO.

### **3. De effectiviteit en legitimiteit van het openbaar bestuur**

De Raad voor het openbaar bestuur heeft in 2010 advies uitgebracht over de toekomstige inrichting van het openbaar bestuur<sup>4</sup>. Hierbij speelde vraag naar het vergroten van de legitimiteit van het bestuur, naast andere ontwerpeisen, een grote rol. In het regeerakkoord en het gedoogakkoord zijn diverse

---

<sup>3</sup> Voor dit advies is samengewerkt met de Raad voor financiële verhoudingen en met de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

<sup>4</sup> 'Het einde van het blauwdrukdenken – naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur' (april 2010)

voornemens voor decentralisatie gepresenteerd, die vragen oproepen met betrekking tot de bestuurlijke organisatie van ons land.

Vanuit de Eerste Kamer bereikte de Raad in dit verband het volgende adviesverzoek:

“De commissie heeft inmiddels het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' gelezen, waarvan de eerste paragraaf is gewijd aan het Bestuur. Tot de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet behoort onder meer het streven dat "per terrein ten hoogste twee bestuurslagen betrokken (zijn) bij hetzelfde onderwerp.”

De commissie zou graag zien dat de Raad bij het opstellen van zijn advies over de uitwerking van de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet ten aanzien van het openbaar bestuur specifiek aandacht besteedt aan deze passage uit het regeerakkoord. De commissie verzoekt de Raad de consequenties in kaart te brengen van strikte doorvoering van dit voornemen voor het beginsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Zij verzoekt de Raad daarbij tevens aandacht te besteden aan de verhouding van dit voornemen tot de Grondwet en de lokale en regionale autonomie.”<sup>5</sup>

De minister van BZK hecht aan een advies van de Raad dat ingaat op de toekomstige kansen en risico's die opdoemen wanneer het kabinet de aangekondigde maatregelen op het vlak van de bestuurlijke organisatie ten uitvoer brengt. Hij is in het bijzonder geïnteresseerd in de vraag hoe de regionale uitvoering op diverse beleidsterreinen in de komende jaren effectief gestalte kan krijgen. Hij bereidt op dit vlak een nader toegespitste adviesvraag voor.

#### **4. De Europese dimensie van het bestuur**

De Rob heeft in zijn recente adviezen op diverse plekken verwezen naar de Europese context waarin het Nederlandse openbaar bestuur functioneert. De ministers maken deel uit van Europese raden. Brusselse wet- en regelgeving zijn van toepassing op Nederland of vormt het raamwerk waarbinnen Nederlandse wet- en regelgeving wordt ontwikkeld. De nationale overheid vormt in toenemende mate de rol van 'middenbestuur' tussen de EU en lokaal/ regionaal bestuur. Het Verdrag van Lissabon is van betekenis voor zowel de inhoud als de processen van bestuurlijke besluitvorming in ons land. Welke consequenties heeft de uitbouw van de EU, zowel in de breedte als in diepte, voor de structuur en werkwijze van het Nederlandse openbaar bestuur? En hoe kan de legitimiteit van de EU in

---

<sup>5</sup> Brief van de Eerste Kamer der Staten Generaal met kenmerk 147387u, d.d. 9 november 2010.

de ogen van Nederlandse burgers worden versterkt? Deze vragen heeft de Rob niet omvattend en gestructureerd onderzocht. In het WRR-rapport 'Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen' (juni 2010) wordt de Europese dimensie van het bestuur wetenschappelijk en diepgaand geanalyseerd. De Rob is voornemens de thans beschikbare analyses in samenhang te bestuderen en deze te koppelen aan concrete bestuurlijke handelingsperspectieven. Zij zal daarbij samenwerken met andere strategische adviesraden.

### **5. Bevolkingskrimp**

Bij verschillende adviesraden (waaronder RVZ, RLI, en de OR) bestaan voornemens om over dit onderwerp in 2011 advies uit te brengen. De Rob deed dit eerder al in 2008, samen met de Rfv en de VROM-Raad. De Rob zal aansluitend bij de activiteiten van andere adviesraden een korte evaluatie uitvoeren over de doorwerking van het eigen, eerder uitgebrachte advies.

### **6. Relatie met strategische prioriteiten van de ministerraad**

De adviezen over democratie, bestuur en veiligheid sluiten goed aan bij de strategische prioriteiten die het vorige kabinet aan de adviesraden en planbureaus heeft voorgelegd bij de voorbereiding van de werkprogramma's voor 2011. Eén van deze prioriteiten luidt:

*“Openbaar bestuur van de toekomst: over legitimiteit en vertrouwen*

Legitimiteit en vertrouwen zijn pijlers onder het Nederlandse bestuur. Welke ontwikkelingen grijpen in op de legitimiteit van het maatschappelijk middenveld en wat zijn de implicaties voor de overheid? En hoe is het gesteld met de legitimiteit van de overheid zelf, gezien de lage en sterk fluctuerende vertrouwen van burgers in overheid en politiek de afgelopen jaren? Hoe kan dit lage vertrouwen internationaal vergelijkend en in de tijd worden geduid? Wat is gezien dit krachtenveld het handelingsperspectief voor de overheid?”

### **7. Samenwerking met andere adviesraden**

De voorzitters van de adviesraden hebben in een gezamenlijke brief aan de ministerraad in juli 2010 aangegeven over welke thema's zij gezamenlijk dan wel in onderlinge afstemming zullen adviseren. Voor de Rob zijn in ieder geval van belang:

- De Europese dimensie van bestuur
- De gevolgen van een krimpende bevolking voor gemeenten en regio's.

## **8. Adviesvoornemens voor 2011**

Samenvattend bereidt de Rob, onder voorbehoud, voor 2011 de volgende adviezen voor:

1. Vertrouwen op democratie – vervolgadvis
2. Nieuwe visie op de overheid
3. De effectiviteit en legitimiteit van het bestuur
4. De Europese dimensie van het bestuur.

Daarnaast zal hij een korte evaluatie verrichten naar de doorwerking van het in 2008 uitgebrachte Rob-advies over bevolkingskrimp.