

Meerjarenprogramma 2018-2020



Inleiding

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is het adviescollege dat regering en parlement gevraagd en op eigen initiatief adviseert over het functioneren van het openbaar bestuur, onze democratie en de financiële verhoudingen. Dat doet hij door het uitbrengen van adviesrapporten, briefadviezen en signaleringen. Daarnaast ziet de ROB het als zijn taak om het debat over genoemde onderwerpen aan te jagen met het organiseren van symposia, expertmeetings en andere bijeenkomsten waar mensen met kennis van of ervaring met het openbaar bestuur met elkaar in gesprek kunnen gaan over actuele thema's.

De Raad probeert steeds oog te hebben voor de vragen die vandaag leven. Hij wil politici en bestuurders helpen bij hun werk door hen nieuwe gezichtspunten aan te leveren of een andere kijk aan te bieden op een onderwerp waarover zij besluiten moeten nemen. Daarbij wil hij responsief zijn door in zijn planning altijd ruimte open te houden voor adviesvragen vanuit regering en parlement. Tegelijk wil de ROB op eigen initiatief thema's bij de kop pakken die over één à twee jaar actueel en urgent zullen worden waarbij de Raad een onderstroom probeert te duiden die in de nabije toekomst gaat leiden tot urgente en actuele vragen.

Juist omdat we ook ruimte in onze planning willen houden om in te kunnen springen op actuele politieke vragen, is dit Meerjarenprogramma niet sluitend en compleet over wat de Raad in de periode 2018-2020¹ gaat doen. Het geeft in de eerste plaats de drie thema's weer die de komende twee jaar leidend zijn bij het werk van de Raad. Van daaruit ontstaat een indruk van de onderwerpen die de Raad in ieder geval bij de kop pakt. Grote kans dat ook veel gevraagde adviezen zullen blijken te passen in het schema van de drie thematische hoofdlijnen die we hierna zullen presenteren, omdat wij denken dat genoemde thema's raken aan wat nu in het openbaar bestuur speelt.

Het eerste thema dat komende twee jaar leidend zal zijn, is: democratische rechtsstaat. We willen enkele concrete adviezen uitbrengen over deze vorm van staatsinrichting die ons zo na aan het hart ligt. Het tweede leidende thema is: veranderend samenspel. Dat komt voort uit de observatie van de Raad dat op tal van terreinen het speelveld van de overheid aan het veranderen is, wat nieuwe vragen oproept over onder meer de rol, verantwoordelijkheid

¹ Het gaat hier om twee parlementaire jaren, namelijk 2018-2019 en 2019-2020

en het instrumentarium van politiek en bestuur. Ten slotte blijven we apart aandacht besteden aan de financiële verhoudingen. We zullen pogen om die steeds beter als een strategisch adviesthema te behandelen. Hieronder volgt een uitwerking van de drie thema's.

De democratische rechtsstaat: een precair evenwicht

De democratie is er voor de uitdrukking van de volkswil, de rechtsstaat om de uiting van die volkswil niet te laten ontsporen zodat bijvoorbeeld kan worden voorkomen dat een meerderheid zijn macht gebruikt om minderheden te onderdrukken. Daarvoor hebben we in onze rechtsstaat tegenmacht georganiseerd, zoals een onafhankelijke rechtspraak, vrije media en sterke maatschappelijke organisaties. Democratie en rechtsstaat moeten elkaar in evenwicht houden. Die balans is echter precair en wordt voortdurend op de proef gesteld. De komende twee jaar willen we enkele uitdagingen voor de democratische rechtsstaat onderzoeken.

Ongebreidelde democratie, rechtsstaat in de knel

Begin 2018 presenteerden wij de essaybundel *#Woest* als onderdeel van ons adviesthema 'Rechtsstaat'. Diverse wetenschappers en andere deskundigen bespreken daarin de vraag hoe wij onze democratie kunnen beschermen tegen de mogelijk ontwrichtende kracht van al te boze burgers. We stellen in deze bundel vast dat verontwaardiging en ongerustheid bij burgers op zich zelf de democratie niet bedreigen; het kunnen uitingsvormen van grote betrokkenheid zijn. Maar daar zijn wel grenzen aan.

In ons werkprogramma voor 2018 kondigden wij al aan dat we na de publicatie van de essaybundel, als vervolg daarop aan een advies over de rechtsstaat zouden gaan werken. Dat traject hebben wij inmiddels opgestart en we zullen daaraan zeker tot halverwege 2019 blijven werken. De Raad meent dat het belangrijk is om het belang van een stevige rechtsstaat die de democratie in toom kan houden opnieuw te doordenken. In landen dichtbij en veraf van ons zien wij dat democratisch gekozen leiders hun mandaat gebruiken om de rechtsstaat eigenhandig in te tomen. Is onze rechtsstaat stevig genoeg om de potentiële kracht van de *vox populi* te weerstaan?

Digitalisering

In 2018 zijn we gestart met een door de minister van BZK gevraagd advies over de invloed van digitalisering op het functioneren van de democratie. In overleg met het departement spitsen we dit advies toe op het belang van een open publiek debat voor een goed functionerende democratie en de vaststelling dat digitale ontwikkelingen dat open debat kunnen bedreigen. We zoeken naar een begaanbaar handelingsperspectief voor de overheid om dat open publieke debat te borgen. We verwachten dit advies begin 2019 af te ronden.

De Raad heeft het voornemen om na afronding van het traject over democratie en digitalisering een ander thema rond digitalisering bij de kop te pakken, namelijk: sturen met data. Digitalisering biedt tal van kansen voor bestuurders om op basis van (big) data de kwaliteit van beleid en sturingsinstrumenten te verbeteren. Tegelijk roept dat morele (en rechtstatelijke) vragen op over een overheid die gegevens van zijn burgers beheert. Hoe kan een balans worden gevonden tussen de kansen van die data en de risico's en vragen rond privacy

en eigenaarschap? Ook hier stellen we ons ten doel om met dit advies concrete handvatten aan te leveren voor de overheid om te handelen.

Democratische participatie van jongeren

Voor een levendige en duurzame democratie is het van groot belang dat ook nieuwe generaties de principes en het belang van de democratie onderschrijven en uitdragen. Dat is geen vanzelfsprekendheid en vraagt voortdurende inspanning. In 2019 willen we op eigen initiatief een advies uitbrengen over hoe we jongeren actief bij onze democratie kunnen betrekken. Bij dit adviestraject zullen we niet over jongeren spreken, we willen hen er ook bij betrekken.

Veranderend samenspel

De Raad stelt vast dat het speelveld van de overheid ingrijpend verandert. In de eerste plaats vinden grote verschuivingen plaats tussen overheden onderling. Met decentralisaties en vormen van regionalisering lijken decentrale overheden aan belang te winnen. Tegelijk kunnen de grote opgaven van deze tijd (klimaatverandering, schaarste aan energie, voedsel en water) alleen op een internationaal toneel worden opgepakt. De consequentie is dat de nationale overheid heeft te maken met middelpuntvliedende krachten.

Naast deze “glokalisering” ervaart het rijk op de terreinen waar hij nog wel een rol heeft te vervullen dat ook andere partijen zich manifesteren met elk hun wensen, doelen en belangen. Hij is bij het realiseren van zijn beleidsdoelen inmiddels afhankelijk van maatschappelijke organisaties, bedrijven en bewonersorganisaties. De rijksoverheid reageert op deze horizontalisering van de verhoudingen door grote opgaven op te pakken door middel van het sluiten van maatschappelijke akkoorden. In het huidige regeerakkoord wordt op tal van terreinen een akkoord aangekondigd, bijvoorbeeld voor klimaat, energie, gezondheid, sport en grondstoffen. Besturen met akkoorden vraagt eveneens om reflectie over de (reikwijdte) van de eigen rolopvatting. Ben je als rijksoverheid leidend of ondersteunend? Hoe vrijblijvend is besturen met akkoorden? Hoe organiseer je de binding aan een akkoord en kun je de gemaakte afspraken ook afdwingen?

Onder de noemer van ‘Veranderend samenspel’² pakken wij in de periode 2018-2020 in ieder geval drie trajecten op:

Besturen met akkoorden

Wij hebben inmiddels een adviestraject opgestart over ‘besturen met akkoorden’. Daarbij komen vragen aan bod als: welk beleidsinstrumentarium past bij een overheid die via akkoorden bestuurt? En hoe organiseer je democratische legitimatie als de overheid via akkoorden zijn beleidsdoelen wil halen?

Gemeenten in 3D, de tweede fase

² Met dank aan de heer Richard Korteland, burgemeester van Meppel, die dit begrippenpaar heeft gemunt.

Vanaf 2015 onderzocht de Raad twee jaar lang de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de lokale democratie. Bij de presentatie van de eerste bevindingen in mei 2017 kondigde de Raad meteen aan dat hij eind 2018 dit onderzoek een vervolg zou geven om te bezien hoe de decentralisaties enkele jaren na de invoeringsdatum zijn geland. Op zijn vroegst in het najaar van 2019 zullen we de uitkomsten van de tweede fase van dit onderzoek presenteren.

Samenwerking met andere adviesraden: Rol en positie van de rijksoverheid

Het is ons gebleken dat collega-adviesraden dat veranderende samenspel op hun eigen adviessterrein herkennen. Wij verkennen de mogelijkheid om samen met de andere adviesraden de invloed van bovengenoemde bewegingen op de rol en positie van de rijksoverheid te onderzoeken.

Financiële verhoudingen

Vanaf 1 juli 2017 heeft de ROB van de wetgever de taak gekregen om ook te adviseren over de financiële verhoudingen. Die meende dat de financiële verhoudingen geen thema meer zijn voor een separate, technische adviesraad maar juist onderdeel behoren te zijn van de totale integrale afweging die de strategische adviesraad ROB maakt.

De aankomende twee jaar gaat het ministerie van BZK nadenken over een nieuwe wegging van de bestaande uitgangspunten voor de bekostiging van decentrale overheden. Dit is mede ingegeven door het Rfv-advies *Eerst de politiek, dan de techniek*.³ Het is de bedoeling van het ministerie om de resultaten hiervan in het voorjaar van 2020 bekend te maken, zodat die per 2021 van kracht kan worden. Deze heroverweging verloopt langs vier sporen: verdeling gemeentefonds, verdeling provinciefonds, het uitkeringsstelsel en kennis- en informatie-uitwisseling.⁴ De Raad zal in zijn advisering over deze heroverweging bewaken dat onderliggende politieke keuzes voor de verdeling expliciet worden gemaakt, consequent doorvertaald worden en met elkaar in balans zijn. Een aandachtspunt hierin is hoe (extra?) bekostiging van economisch sterke regio's vanuit het Rijk zich tot deze principes verhoudt. Voor wat betreft het uitkeringsstelsel gaat het de Raad er primair om of de mate van beleidsvrijheid in overeenstemming is met de bekostigingswijze. Eenvoudig gezegd: 'wie bepaalt, betaalt'. Tot slot zal de Raad betrokken zijn bij de evaluatie van de bekostiging en budgetverdeling van het sociaal domein, die parallel loopt aan deze heroverweging.

Een belangrijk concreet vraagpunt hierin is hoe de bekostiging van regionale en maatschappelijke opgaven vormgegeven moet worden. Deze onttrekken zich immers aan de 'verticale' logica van de financiële verhoudingen: niet alleen mede-overheden werken gelijkwaardig samen (dat is althans het credo in het Interbestuurlijk Programma), maar ook maatschappelijke partners en burgers. Mede daarom zal de tweede Dag van de Financiële Verhoudingen 2019 (te houden op donderdag 18 april 2019) in het teken van dit vraagstuk staan.

³ Raad voor de financiële verhoudingen, *Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*, Den Haag: Rfv, 2017.

⁴ Kamerbrief Minister van BZK, Heroverweging financiële verhoudingen, 6 juli 2018.

In april 2018 organiseerde de Raad de eerste Dag van de Financiële Verhoudingen. De organisatie van die dag kwam voort uit de vaststelling dat kennis over de financiële verhoudingen schaars aan het worden is. Door een ander beleidsthema aan de FV te koppelen, wilden we laten zien dat je veel beleidsambities niet kunt realiseren als je geen begrip hebt van de financiële verhoudingen. Het thema van de eerste dag was: verduurzaming. Uit de bijdragen van betrokken wethouders bleek dat hun ambities om een meer duurzame samenleving te bereiken onhaalbaar zijn als zij geen weet hebben hoe de financiën meespelen in de haalbaarheid van hun plannen. Op eenzelfde wijze gaan wij op de tweede Dag van de FV te werk. Op de derde donderdag van april (18 april 2019) zullen wij op de tweede Dag van de FV wederom specialisten in de FV samenbrengen met specialisten en betrokkenen op een geheel ander thema om hen het belang van de FV zelf te laten ervaren.

Verder zal de ROB nadrukkelijk ruimte houden voor advisering van vakdepartementen en parlement. De Raad heeft ervaren dat de behoefte in 'het veld' aan advisering over financiering van decentrale taken onverminderd groot blijft. Dit bleek afgelopen jaar onder meer uit de adviesvraag van SZW aan de ROB met betrekking tot de kosten van de bijstand voor gemeenten, voortvloeiend uit financiële afspraken rond het Interbestuurlijk Programma. De ROB voorziet dat deze vragen komende jaren gaan spelen onder andere rond het nieuwe inburgeringsstelsel, het sociaal domein in den brede en de verduurzamingsopgave, die voor een groot deel de bestuurlijke verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten gaat worden. Omdat de termijn van deze vragen niet voorzienbaar is, maar maar beantwoording daarvan wel veel inspanning in korte tijd vergt, wil de Raad expliciet ruimte houden voor dit type 'korte-termijn-vragen'.

Ten slotte wil de ROB de financiële verhoudingen meewegen in andere adviestrajecten. Bij het overdragen van de taak om te adviseren over de FV naar de ROB heeft de wetgever aangegeven dat hij graag ziet dat de financiële verhoudingen onderdeel worden van de integrale, strategische afweging die de ROB maakt ten aanzien van complexe bestuurlijke vraagstukken. Daartoe ziet de Raad mogelijkheden bij bijvoorbeeld de advisering over het veranderende samenspel. Welke financiële arrangementen passen bij besturen met akkoorden? En wie kan die uitgaven controleren en monitoren?

Tot slot

De ROB denkt – net als andere kennisinstellingen – na over de wijze waarop hij zijn denkwerk en producten het beste kan vormgeven en presenteren. Het doel dat de Raad wil bereiken is dat de mensen voor wie hij zijn werk doet - politici, bestuurders en ambtenaren - eenvoudig kennis kunnen nemen van onze analyses en adviezen. De Raad wil daarom telkens bewust de keuze maken welke presentatievorm het beste past bij de boodschap, doelgroep en het doel. We blijven daarom naast rapporten en andere geschreven publicaties zoeken naar een verbreding van presentatievormen. Ook dat zal de komende twee jaar merkbaar zijn. Daarnaast willen we een responsieve Raad zijn, die betrokken overheden, organisaties en deskundigen betreft bij de totstandkoming van zijn adviezen.