RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

ROB WERKPROGRAMMA 2024

2024 zal voor het openbaar bestuur een jaar zijn waarin opnieuw voor de regering een regeerakkoord moet worden gesloten, met veelal nieuwe partijleiders en wellicht ook andere politieke verhoudingen. Daarnaast zijn er in 2024 verkiezingen voor het Europees Parlement. De grote opgaven en complexe vraagstukken voor het openbaar bestuur van Nederland zijn echter niet gewijzigd, hooguit urgenter geworden. Een degelijke visie daarop en aanpak daarvan voor de lange termijn, kunnen in het komend regeerakkoord dan ook niet ontbreken.
Met het werkprogramma 2024 wil de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) hieraan bijdragen; de activiteiten zijn gericht op de actuele situatie en van daaruit ook op een drietal themalijnen.

ROB Actueel De ROB wil flexibel kunnen inspelen op adviesaanvragen van regering en parlement, ook als dat reactie op korte termijn vereist. Naast het demissionaire kabinet, willen wij de Eerste en Tweede Kamer in hun nieuwe samenstelling na de verkiezingen en het daaropvolgende kabinet uitnodigen om de behoefte aan adviezen te bespreken. De ROB maakt ook ruimte voor het stimuleren van de doorwerking van onze adviezen, zodat deze optimaal worden benut. In 2024 zullen alleen al de adviezen ‘Gezag herwinnen’, ‘Elke regio telt!’ en ‘Rust-Reinheid-Regelmaat’ van het openbaar bestuur de nodige inzet vragen van het openbaar bestuur, waarbij wij eventueel kunnen ondersteunen. En verder zullen wij bij actualiteit in het openbaar bestuur bezien of het zinvol is om daarvoor de inzichten uit bestaande adviezen onder de aandacht te brengen, met daarbij de mogelijke handelingsperspectieven uitgelicht.

ROB Themalijnen Daarnaast is het werkprogramma gericht op de themalijnen ‘Het gezag van de overheid’, 'Interbestuurlijke en financiële verhoudingen' en ‘Democratie en Rechtsstaat’.
Binnen deze themalijnen zullen grote thema’s worden opgepakt en worden uitgewerkt in meer toegesneden adviesthema’s, publicaties en overige activiteiten. Zo zullen verschillende (nieuwe en al lopende) werkzaamheden plaatsvinden. Dat voorziet in de behoefte om zowel analytisch als (sector)specifiek te adviseren en waar mogelijk praktisch, met een concreet handelingsperspectief.

Voor goed gebruik van onze adviezen is betrokkenheid van het openbaar bestuur van belang. Ook in 2024 gaan wij weer graag het gesprek aan met personen en organisatie over onze adviezen. Verder zijn wij enthousiast over de samenwerking met andere adviesraden; zowel in adviezen als bijeenkomsten kunnen thema’s in de volle breedte en/of vanuit meerdere disciplines worden belicht en kunnen meer doelgroepen worden bereikt. Deze samenwerking, die we ook als prettig en leerzaam ervaren, willen wij voortzetten.

In 2024 gaat de ROB weer een meerjarig werkprogramma ontwikkelen. Na diverse wisselingen in 2023, is 2024 het eerste kalenderjaar van de ROB in een nieuwe samenstelling, waarvan de visie en aanpak, en ook de wensen en behoeften van het nieuwe Kabinet, worden meegenomen in dat meerjarig programma.

Raad voor het Openbaar Bestuur

Han Polman, voorzitter

Iris Sluiter, secretaris-directeur

Ook in 2024 bijdragen aan een openbaar bestuur … dat (weer) kan schakelen naar 'vooruit'

De tijd voor transitie dringt; de komende jaren wijzigt de manier waarop we wonen, werken, leren en leven als gevolg van klimaatverandering en demografische ontwikkelingen. Zeespiegelstijging en bodemdaling maken dat we anders en elders moeten gaan bouwen, door de negatieve effecten van het gebruik van fossiele grondstoffen, moeten we op zoek naar nieuwe energiebronnen en met het toenemende tekort op de gevraagde arbeidscapaciteit, zijn scherpe keuzes en innovatieve werkwijzen noodzakelijk. Deze transities vragen aanzienlijke inspanningen van de samenleving, zowel financieel, emotioneel als gedragsmatig. Daarbij is de maatschappij zelf ook in beweging; sociaaleconomische en sociaal-culturele ontwikkelingen brengen vraagstukken op gebied van diversiteit, inclusiviteit en representatie op de agenda, en leiden tot nieuwe scheidslijnen in de samenleving, met dynamiek in de democratie en druk op de rechtsstaat als gevolg. De opkomst van nieuwe technologieën en sociale media kunnen bij al deze veranderingen verzachtend werken, mits daarop met de nodige aandacht en inzet wordt gestuurd. Datzelfde geldt voor de globalisering, waarmee effectieve internationale samenwerking op een duurzame agenda kan worden bereikt.

Deze ontwikkelingen vragen om een lange termijnvisie en op korte termijn actie van de samenleving zelf en ook van de overheid. Het is duidelijk dat de overheid daarvoor niet voldoende veerkracht en aanpassingsvermogen heeft, waardoor er sprake lijkt van 'stilstand is achteruitgang'. Binnen de overheid is er tussen het Rijk en decentrale overheden voortdurend spanning en strijd over de financiële en interbestuurlijke verhoudingen. En tussen de overheid en maatschappelijke organisaties komen akkoorden die nodig zijn voor de aanpak van grote opgaven, moeizaam en soms gebrekkig tot stand. Het samenspel tussen de politiek, (sociale)media en publieke opinie zorgt voor een sfeer van onrust en onvrede over deze situatie. Dit heeft mede bijgedragen aan de val van het kabinet Rutte-IV, waardoor we mogelijk tot in 2024 te maken hebben met een demissionaire regering. Alles bij elkaar geen ideale omstandigheden voor belangwekkende transities.

Het openbaar bestuur zal moeten beginnen met wat gedaan moet worden, oftewel; schakelen vanuit de 'achteruit' naar de 'vrij' en verder naar 'de eerste versnelling'. Dat blijkt wel uit de ambities van politieke partijen en het laatste regeerakkoord. Van 'achteruit' naar 'versnelling' vraagt veel van de grote kring aan (maatschappelijk) betrokken partijen; commitment op een gezamenlijk doel, toewerken naar een breed gedragen plan, duidelijk zijn over wie, wat, waar en wanneer gaat bijdragen en dan aan de slag, met daarbij elkaar blijven informeren en ruimte laten voor leren. Dat blijkt lastig; voorlopig piept en kraakt het in de versnellingsbak.

De ROB wil het openbaar bestuur helpen bewegen naar een degelijke visie en aanpak waarmee we ook in de toekomst kunnen blijven leven in een veilige, rechtvaardige, democratische en welvarende maatschappij. De ROB-publicaties van de afgelopen jaren illustreren deze inzet van de ROB, nu daarin de grote, complexe thema's niet zijn geschuwd, heikele boodschappen niet zijn verbloemd en de adviezen aanbevelingen doen die aansluiten op de bestuurspraktijk.[1] Daarmee gaan we door. Dus blijven we werken vanuit onze kennis, expertise en voelhorens in het openbaar bestuur en de samenleving. Houden we onze blik ver(der) vooruit, met aandacht voor handelingsperspectief op de korte(re) termijn. Adviseren we hoe technologische innovatie en (sociale) media hierbij kunnen helpen. En hoe nationale en decentrale overheden moeten worden betrokken bij het formuleren van Europese ambities, zodat rekening wordt gehouden met zaken als kennis, ervaringen bij maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven en burgers, uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en draagvlak. Zo willen we bijdragen aan een overheid die kan schakelen naar 'vooruit'.

[1] Bijvoorbeeld de adviezen 'Gezag herwinnen' (oktober 2022) en 'Elke regio telt!' (maart 2023).

Het gezag van de overheid

Het gezag van de overheid is cruciaal voor de legitimiteit en effectiviteit van het optreden van het openbaar bestuur in samenspel met politiek, burgers en maatschappelijke organisaties. Dit was een belangrijke overweging voor de ROB om deze themalijn in het werkprogramma 2021-2023 te agenderen en uit te werken naar een 'Wegingskader goed openbaar bestuur', een essaybundel 'Wetenschap en overheidsbeleid – Een spanningsvolle relatie' en het signalement 'Gezag herwinnen – Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur'. Deze themalijn heeft vandaag de dag nog de volle aandacht, zowel van ons als van het openbaar bestuur zelf. Reden om in 2024 hierop te willen voortbouwen. Dat doen we door gebruik van de adviezen te stimuleren en eventueel te ondersteunen bij implementatie daarvan. En ook door aan 'Gezag herwinnen' een verdere uitwerking te geven in twee adviesthema's, namelijk over 'Uitvoering, beleid en politiek' en 'Transparantie'.

Wegingskader goed openbaar bestuur
Het 'Wegingskader goed openbaar bestuur' wordt voorzien van een theoretische toelichting en een praktische richtingwijzer, beide bedoeld om de toepasbaarheid van het wegingskader te vergemakkelijken. In 2024 zal de ROB activiteiten ondernemen om het gebruik van dit wegingskader te stimuleren. We willen graag in gesprek met verschillende gremia in het openbaar bestuur, om terugkoppeling te krijgen over de werking van dit wegingskader en dat te kunnen optimaliseren.

Uitvoering, beleid en politiek
In de uitvoering van overheidstaken zien veel burgers het gezicht van de overheid. De uitvoering van overheidstaken drukt daarmee een groot stempel op de gezagswaardigheid van de overheid en daarmee ook op de effectiviteit van het optreden van het openbaar bestuur in samenspel met politiek, burgers en maatschappelijke organisaties. Er gaat veel goed in de uitvoering, maar de afgelopen jaren zijn daar ook knellende problemen zichtbaar. De ROB onderzoekt welke veranderingen in de relatie tussen uitvoering, beleid en politiek nodig zijn om dergelijke problemen te kunnen voorkomen, en vanuit het perspectief van burgers ook in de uitvoering te kunnen voldoen aan de verwachting van een gezagswaardige overheid. Het advies hierover zal in 2024 verschijnen.

Transparantie
Transparantie wordt algemeen beschouwd als een belangrijke waarde voor de het openbaar bestuur, maar draagt transparantie ook (altijd) bij aan de gezagswaardigheid? De ROB onderzoekt deze vraag en wil daarmee in kaart brengen op welke wijze transparantie functioneel is voor de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur. Wat zijn de verschillende functies van transparantie voor het openbaar bestuur, wat vraagt 'transparantie' van de overheid en wat zijn daarvan de effecten? Zal het gezag van het openbaar bestuur bij de burger door transparantie (altijd) toenemen, en als dat niet zo is: welke vorm en mate van transparantie kunnen wél daaraan bijdragen en hoe dat te waarborgen? Het advies hierover zal in 2024 verschijnen.

Interbestuurlijke en financiële verhoudingen

Het openbaar bestuur staat voor grote opgaven en complexe vraagstukken. Dat vraagt om bijpassende interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Er is veel te doen en de tijd dringt. Ondertussen is er frictie en onrust rondom het creëren van de noodzakelijke randvoorwaarden op gebied van de interbestuurlijke en financiële verhoudingen, wat zorgt voor vertraging en stilstand. Het vorige ROB-werkprogramma is daardoor nog bijzonder actueel:
"*Ondanks de ruim aanwezige goede wil om als één overheid te werken aan de grote maatschappelijke opgaven van deze tijd, lukt het de partijen niet om de discussie over de verdeling van bevoegdheden, taken en financiën te verruilen voor een inhoudelijk gesprek over de urgente vraagstukken. (..) .. en het nieuwe kabinet hoogste prioriteit moet geven aan het normaliseren van de verhoudingen door de bestaande knelpunten binnen een jaar op te lossen.*"
Ook in 2024 wil de ROB aan regering en parlement meegeven wat wij zien als belangrijkste opdracht op gebied van de interbestuurlijke en financiële verhoudingen, wat daar moet gebeuren en wat wij daaraan kunnen bijdragen. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is waarborgen van financiële stabiliteit en het doorbreken van ad-hoc financiering en te komen tot een meer integrale manier van het financieren van opgaven te komen. Deze boodschappen nemen we mee bij gevraagde adviezen, in ongevraagde adviezen en overige publicaties en activiteiten, zoals de Dag van de Financiële Verhoudingen. Met de noodzaak tot versnellen, is het voorkomen van verdere vertraging van belang. Daarom heeft (pro)actieve advisering – zowel gevraagd als ongevraagd - in 2024 onze aandacht.

ROB Actueel
De analyse, inzichten en aanbevelingen van de ROB-adviezen blijken nog lange tijd waardevol voor de praktijk. In 2021 heeft de ROB in een drietal adviezen fundamentele aanbevelingen gedaan voor de toenmalige kabinetsformatie en daarmee een agenda meegegeven van "opschonen, innoveren en borgen". Deze adviezen zijn nog steeds relevant voor de vraagstukken die momenteel spelen op gebied van de interbestuurlijke en financiële verhoudingen. De ROB zal deze daarom in 2024 weer onder de aandacht te brengen, ook met het oog op de kabinetsformatie. Afhankelijk van prioriteit en capaciteit, zijn wij verder voornemens om op onderstaande vraagstukken te adviseren.

Risicodeling bij gezamenlijke opgaven - De ROB constateerde in 2021 dat er te makkelijk is gedacht over de decentralisaties en het uitvoeren van taken door decentrale overheden in medebewind, zoals bij de jeugdzorg, waardoor is nagelaten heldere stelselafspraken te maken. Daardoor is er onduidelijkheid over wat er met de gedecentraliseerde taken gedaan moet worden, wat dat mag kosten en wat daarbij (nog) van het Rijk kan worden verwacht. Het blijkt lastig om alsnog heldere afspraken te maken. De ROB is voornemens aanbevelingen te doen over hoe hieruit een uitweg te vinden. Bijvoorbeeld door het maken van afspraken over risicodeling bij gezamenlijke opgaven; enkele suggesties hiervoor zijn gedaan in de essaybundel 'Een financieel fundament voor grote opgaven' ter gelegenheid van de Dag van de Financiële Verhoudingen 2023.
Bekostiging van gezamenlijke opgaven – Er spelen op dit moment veel transformatieve opgaven, die lang duren en die overheden in gezamenlijkheid oppakken. De manier waarop opgaven nu worden bekostigd sluit hier soms slecht bij aan. Het herzien van het uitkeringsstelsel kan hierbij helpen, waarover de ROB graag wil adviseren. Daarbij nemen we ook mee dat een betere bekostiging vraagt om afspraken over het delen van risico's.
Bekostiging van medebewindstaken – De ROB stelt vast dat de bekostigingswijze van het Rijk naar decentrale overheden niet altijd aansluit op de politiek-bestuurlijke inrichting van een taak. Dit speelt voornamelijk bij medebewindstaken: taken die decentrale overheden uitvoeren met beperkte beleidsvrijheid. De bekostiging verloopt dan bijvoorbeeld via het gemeentefonds, een instrument dat uitgaat van lokale, integrale afwegingen met politieke beleidsvrijheid. In de praktijk wordt die beleidsvrijheid en de vrijheid om financieel te sturen beknot door de wensen van de landelijke politiek en sectorale belangen. Dit wordt door vele partijen erkend, maar een weg uit deze situatie blijkt lastig te vinden. De ROB wil onderzoeken of de bekostiging van bepaalde medebewindstaken,

met name in het sociaal domein, heroverwogen moet worden. En zo ja, welke criteria daarvoor (tenminste) moeten worden gehanteerd.
Uitgangspunten voor de normeringssystematiek – Vanuit het Rijk is er een voorstel gedaan voor een nieuwe normeringssystematiek vanaf 2027 voor het gemeente- en provinciefonds, waarbij het accres wordt gekoppeld aan het bruto binnenlands product (bbp). De ROB heeft eerder al eens uitgangspunten geformuleerd voor de normeringssystematiek, en zal die hierop toepassen. De inzichten en aanbevelingen die daaruit voortkomen zullen wij vervolgens meegeven.
Financieel kader bij de formatie – Net als bij de vorige kabinetsformatie zal de ROB ook bij deze kabinetsformatie aandacht vragen voor de noodzaak om een financieel kader te bepalen, waarin de overheden afspraken maken over de ontwikkeling van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden. Daarbij is het nodig de financiële positie van (voornamelijk) gemeenten te kunnen bepalen op basis van breed geaccepteerde, onafhankelijke criteria, waarmee onafhankelijk kan worden beoordeeld hoe de financiële positie van decentrale overheden zich ontwikkelt.
Door het wegvallen van de huidige normeringssystematiek vanaf 2026 en het voorstel voor een nieuwe normeringssystematiek vanaf 2027, zal dit vooral duidelijkheid geven over de toekomstige normeringssystematiek en de financiële gevolgen daarvan.
Bekostiging regionale samenwerking – De regionale samenwerking neemt toe en de regio wordt steeds vaker 'eigenaar' van maatschappelijke opgaven. De lokale sturing, verantwoording en democratische legitimatie is hierbij gebrekkig. De ROB heeft eerder al uitgangspunten en ontwerpprincipes geformuleerd voor de organisatie van een regio. Belangrijke aanbeveling daarbij is om de relevante principes van bekostiging van regionale opgaven te borgen in wetgeving en in criteria voor taaktoedeling. In 2024 zal de ROB dit opnieuw bezien en de aanbevelingen zo mogelijk verder uitwerken.

Adviesaanvragen
Op de hieronder genoemde terreinen heeft de ROB zicht op adviesaanvragen. Een aanzienlijk deel daarvan werd al bij het ROB werkprogramma 2022-2023 verwacht. Afhankelijk van wanneer wij deze ontvangen, zullen deze ook in 2024 nog onze aandacht vragen.

Herverdeling gemeentefonds – Er lopen nu onderzoeken over de herverdeling van het Gemeentefonds. Het is de verwachting dat de ROB hierna, opnieuw om advies wordt gevraagd.
Jeugdzorg – De hervormingsagenda Jeugdzorg agendeert het vraagstuk van een andere vorm van bekostiging van de jeugdzorg die meer recht doet aan de verantwoordelijkheden van betrokken partijen. De ROB wil daaraan, met haar advisering, graag een bijdrage leveren.
Kosten van klimaat- en energiebeleid voor decentrale overheden – Gemeenten, provincies en waterschappen spelen een grote rol bij het klimaat- en energiebeleid. Het onderzoek uit 2020, op basis waarvan de ROB in 2021 *Van Parijs naar praktijk* uitbracht, zullen we in 2023-2024 herijken en daar opnieuw over adviseren. Deze keer worden ook de investeringskosten van decentrale overheden bij het onderzoek en het advies betrokken.
Uitkeringsstelsel – Over de herziening van het uitkeringsstelsel volgt naar verwachting binnenkort een adviesaanvraag. Afhankelijk van het moment van die aanvraag, volgt advisering in 2023 of 2024.
Herijking van het Provinciefonds – Een voorstel voor herijking van het Provinciefonds laat op zich wachten. Naar verwachting zal de ROB over dat voorstel om advies worden gevraagd.

Democratie & Rechtsstaat

De ROB gaat in 2024 opnieuw werken aan een themalijn op het terrein van democratie en rechtsstaat, want daar is het onrustig en is veel in beweging. Sociaal-economische en sociaal-culturele ontwikkelingen brengen nieuwe scheidslijnen in de samenleving, die doorwerken in de democratie. Nieuwe groeperingen wensen (betere) vertegenwoordiging in het openbaar bestuur en ook binnen het openbaar bestuur is er strijd, bijvoorbeeld over taken, bevoegdheden en financiering, en tevens weinig toenadering. Vraagstukken op gebied van diversiteit, inclusiviteit en representatie zijn prominent aanwezig in het maatschappelijk debat. En dat debat is zelf ook aan verandering onderhevig, door gebruik van nieuwe technologieën, sociale media en internationale invloeden. Daarbij staat de rechtsstaat onder druk en zijn er maatregelen nodig om die beter te beschermen.
Tegelijk zijn er kansen om samen sterker te worden door strijd. Die zien we op een aantal elementen binnen deze themalijn, die we gaan uitwerken tot een aantal adviesthema's. Deze elementen zijn hieronder beschreven. Gebruik en invloed van nieuwe technologieën en sociale media zullen daarbij steeds aan bod komen. Net als een beschrijving van hoe bij de vaak internationale vraagstukken, zoals asiel, klimaat en digitalisering, ook het (inter)nationaal bestuur is dan wel moet worden betrokken.

<u>Representatie, diversiteit en inclusie</u>
Representatie, diversiteit en inclusie zijn een bron van politieke legitimiteit: zij zijn van belang voor de verbinding tussen burger en overheid en dragen bij aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Wanneer burgers zich niet herkennen in het openbaar bestuur, zijn instituties en het beleid, ligt 'afhaken' op de loer. Daarbij is de ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen burgers, zoals praktisch opgeleiden of culturele minderheden, ook een probleem.
Inmiddels zien we dat een aantal van deze groepen burgers het openbaar bestuur onder druk zet vanuit actiegroepen. En/of zelf zorgt voor een betere vertegenwoordiging en (politieke) emancipatie, bijvoorbeeld door directe deelname aan verkiezingen. Biedt de democratie hiermee een uitweg en brengt strijd daarmee (ook) een kans op succes? Of is het niet meer dan een verplaatsing van een conflict en wordt het openbaar bestuur daarmee mogelijk lam gelegd? Wat is er dan nodig om samen te kunnen komen tot een betrouwbare, bekwame en betrokken overheid? Hoe wordt het openbaar bestuur hiermee sterker door de strijd?

<u>Democratische innovatie</u>
Om politieke legitimiteit te verbeteren worden er allerlei democratische innovaties ontwikkeld, zoals burgerinitiatieven, deliberatieve fora (waaronder burgerberaden), referenda of combinaties hiervan in hybride varianten. Met name voor de bijdrage die burgerberaden zouden kunnen leveren is momenteel veel aandacht in politiek en beleid. Naast burgerberaden voor het klimaat, zowel op nationaal als lokaal niveau, lijken deze beraden ook voor tal van andere onderwerpen te worden opgeworpen, van asiel tot zorg. Wat is hier de behoefte? Hoe om te gaan met de spanning tussen representatieve en participatieve democratie? Moet democratische innovatie zich ook richten op het kiesstelsel? Hoe kan de stem van 'de regio' meer doorklinken in het parlement? En op welke wijze kan digitalisering hierbij de democratie sterker maken?

<u>Een sterkere rechtsstaat</u>
Voor politieke legitimiteit is ook de rechtsstaat van belang. In het ROB-advies 'Een sterkere rechtsstaat' constateerden wij al dat er in Nederland geen sprake meer is van een overzichtelijke samenleving van mensen die een gemeenschappelijk waardepatroon delen. Laat staan dat er een breed gedeeld toekomstbeeld is voor Nederland. Van daaruit wordt er steeds vaker een beroep gedaan op het recht. Burgers en belangenorganisaties vragen in toenemende mate aan rechters om politieke besluitvorming te toetsen aan mensenrechten en internationale verdragen, wanneer de politiek in hun ogen tekortschiet. Daarnaast is er een groeiende beweging die de rechten van de natuur, niet-menselijke dieren en toekomstige generaties wil vastleggen, zodat de rechter hieraan

kan toetsen. Welke kansen en risico's zijn er verbonden aan deze mogelijke uitbreiding van het recht? En wat betekent dat voor het openbaar bestuur?
Vaak wordt het ingrijpen van de rechter bij deze kwesties gezien als iets dat de overheid overkomt, terwijl het geen natuurverschijnsel is, maar het resultaat van politieke keuzes. Het is de rechtsstaat die vervolgens zorgdraagt voor stabiliteit. In het ROB-advies 'Een sterkere rechtsstaat' hebben we al geconstateerd dat het nodig is om de rechtsstaat te versterken en daarvoor de rechtstatelijke cultuur te bevorderen. Dat vraagt om investering aan de hand van een rechtstatelijke agenda, zodat de schade van een kwetsbare rechtsstaat de samenleving bespaard blijft. Wat vraagt dit van het openbaar bestuur? Welke concrete uitwerking naar maatregelen en actie is hier geboden? Hoe kan het openbaar bestuur er aan bijdragen dat strijd ook leidt tot een sterkere rechtsstaat?