

ROB:

10 aandachtspunten voor verkiezingsprogramma's

1 augustus 2023

Nu het kabinet gevallen is en de verkiezingen weer op komst zijn, werken de verschillende politieke partijen hard aan hun verkiezingsprogramma's. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) draagt hier, als onafhankelijke adviseur van regering en parlement, graag aan bij en heeft daarom op basis van zijn meest recente publicaties 10 belangrijke aandachtspunten opgesteld.

1. Herwin het gezag van de overheid

De belangrijkste opgave voor de nieuwe regering en het nieuwe parlement is het herwinnen van het gezag van de overheid. De overheid heeft gezag nodig om urgente vraagstukken en langlopende beleidsopgaven aan te pakken. Dit gezag staat echter onder druk. Om dat gezag te herwinnen moet de overheid weer 'gezagwaardig' worden.

Investeer in gezagwaardigheid

Recente gebeurtenissen als de Toeslagenaffaire en de coronacrisis hebben daar geen goed aan gedaan. In het recente signalement [Gezag herwinnen](#) adviseerde de ROB daarom te investeren in de bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid van de overheid en presenteerde een agenda voor het herwinnen van gezag.

Ga aan de slag met verontwaardiging van burgers

In de essaybundel [#WOEST - Over de kracht van verontwaardiging](#) verkende de ROB al hoe de overheid het beste om kan gaan met de verontwaardiging van burgers. De uitdaging is dat de overheid zich kwetsbaar en zelfkritisch opstelt als de situatie daar om vraagt, maar tegelijkertijd daadkrachtig blijft staan voor de kernwaarden van de democratische rechtsstaat.

2. Geef decentrale overheden ruimte

Een krachtig decentraal bestuur vervult een wezenlijke waarde binnen een democratisch geordend openbaar bestuur.

Vergroot de slagkracht van decentrale overheden

Voor de betrouwbaarheid van de overheid en politiek is het daarom belangrijk dat de Rijksoverheid een betrouwbare partner is voor medeoverheden en hen voldoende (financiële) ruimte biedt. In het advies [Rust-Reinheid-Regelmaat - Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen](#) constateerde de ROB echter dat het piept en kraakt in de financiën van het decentraal bestuur en vooral bij gemeenten. Dat is niet alleen een kwestie van 'meer geld'. De werkelijke oorzaak ligt in de disbalans tussen taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging. Hierdoor is er te weinig ruimte voor decentrale overheden om zelf beleidskeuzes te maken en wordt hun slagkracht beperkt. Een duidelijk kader voor taaktoedeling is daarbij essentieel: de juiste taken bij de juiste overheidslaag (met de juiste bekostigingsvorm daarbij). Een sterkere positie van de minister van BZK om daarop toe te zien is daarbij van belang.

Maak keuzes in de bestuurlijk-financiële verhoudingen

Er dienen fundamentele keuzes gemaakt te worden in de bestuurlijk-financiële verhoudingen. Er dient snel duidelijkheid te komen over de financiële situatie van decentrale overheden, met name van gemeenten vanaf 2026. De ROB beveelt verder aan te komen met een samenhangend pakket van maatregelen om de

onderliggende oorzaken van de disbalans aan te pakken en te zorgen voor duidelijke spelregels waaraan alle partijen zich gehouden weten. Een duidelijk financieel kader bij de aanvang van een kabinetsperiode is daarbij van belang. Hierin maken overheden afspraken over de ontwikkeling van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden, de bekostiging van medebewindstaken, de verdeling van de financiële risico's, de rol van het eigen belastinggebied e.d. Het advies biedt hiervoor een aantal richtinggevende uitspraken. Een jaarlijkse monitor van een onafhankelijk instituut moet beoordelen hoe de financiële positie van decentrale overheden zich heeft ontwikkeld.

Creëer ruimte om te leren in transities

Ruimte is ook belangrijk om te leren bij transities. Recent bracht de ROB op verzoek van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat het advies [Vallen, opstaan en weer doorgaan](#) uit over de energietransitie. Het advies gaat in op de vraag hoe leren in transities mogelijk is, zonder meteen elk risico te willen afdekken met nieuwe wet- en regelgeving. Daarvoor is het belangrijk dat er gewerkt wordt aan een open en rechtvaardige verantwoordingscultuur die in plaats van op afrekening gericht is op herstel en verbetering.

Haal de asielopvang uit de crisis

En als er tot slot één dossier is waar de spanning tussen ruimte en kaders duidelijk wordt, is het wel het asioldossier. Eerder adviseerde de ROB hierover samen met de Adviesraad Migratie (ACVZ) in het advies [De asielopvang uit de crisis](#). Beide adviesraden stellen dat de crisisaanpak bij de opvang van asielzoekers ten koste gaat van de kwaliteit van de opvang en asielzoekers een valse start bezorgt. Ook zet die aanpak het maatschappelijk en politiek draagvlak voor de opvang voortdurend onder druk. Om uit de continue crisismodus te komen adviseerden de raden de regering om gemeenten te verplichten asielzoekers op te vangen die grote kans hebben op een asielvergunning (de zgn. 'kansrijke' asielzoekers). Tegelijkertijd moet de Rijksoverheid gemeenten structureel de middelen maar ook de ruimte geven om dit naar eigen inzicht én met oog voor de sociale samenhang te kunnen doen. Daarbij dient de overheid van ad-hocmaatregelen te gaan naar een proactief opvangbeleid, dient de financiering gericht te zijn op de lange termijn en dienen gemeenten de ruimte te krijgen om asielopvang in te bedden in lokale samenleving.

3. Let op regionale verschillen en kansen

De regio vervult een steeds belangrijker rol in het binnenlands bestuur. Het is van belang die rol te erkennen en te ondersteunen.

Versterk de samenwerking met decentrale overheden

De grote opgaven van deze tijd - klimaat, wonen, economie, werk - worden steeds vaker door meer dan één overheidslaag opgepakt. In het advies [Rol nemen, ruimte geven - De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking](#) benadrukt de ROB ook het belang van voldoende ruimte regionale samenwerking. Het lukt het Rijk vooralsnog niet om daarbij gelijkwaardig samen te werken met provincies, gemeenten en waterschappen. Onduidelijke verwachtingen over en weer, schotten tussen departementen en weinig kennis bij het Rijk van wat er echt speelt in de regio, zijn daar de belangrijkste oorzaken voor. Voor een meer effectieve en efficiënte samenwerking tussen Rijk en regio's dient de regering voor elke grote regionale opgave één minister verantwoordelijk te maken. Ook ontwikkelde de ROB een [model voor gelijkwaardig partnerschap](#) dat kan helpen om goede afspraken te maken tussen overheden bij het opstarten van een samenwerking.

Schep een kader voor het besturen van regio's

Naast ruimte zijn duidelijke democratische kaders ook van belang, bijvoorbeeld als het gaat om regio's. De regionale schaal is steeds meer de schaal om allerlei maatschappelijke opgaven – zoals jeugdzorg en handhaving milieuregels – aan te pakken. Maar er zijn ook knelpunten. Zo bemoeilijkt sectorale indeling de integrale sturing, de afstand tot het gekozen bestuur leidt tot een democratisch tekort en over het ontwerp van regio's is onvoldoende nagedacht.

In het advies [Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's](#) stelde de ROB daarom dat regio's ruimte moeten krijgen om zelf te bepalen wie welke taak of maatschappelijke opgave uitvoert, maar dat die ruimte niet onbegrensd is: er moet een kader komen met uitgangspunten voor het besturen van regio's. En de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) moet regio's helpen door verantwoordelijkheid te nemen voor interbestuurlijke samenwerking.

Ga onwenselijke regionale verschillen tegen

De regionale verschillen in brede welvaart in Nederland zijn groot en ze nemen toe. Regio's in Nederland verschillen namelijk aanzienlijk van elkaar. Waar het gaat om de kansen die mensen hebben om een passende baan te vinden, om onderwijs te volgen op een goed bereikbare locatie en om gezond oud te worden, zijn deze verschillen onwenselijk. Het tegengaan hiervan vergt stevige veranderingen in het rijksbeleid.

In het advies [Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's](#) bundelde de ROB de krachten met de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) en de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS). Om de onwenselijke brede welvaartsverschillen in Nederland tegen te gaan, adviseren de raden de reguliere beleids- en investeringslogica van het Rijk te herzien, door het rijksbeleid te richten op brede welvaart in alle regio's en het mogelijk te maken om budgetten te bundelen. Daarnaast zijn investeringen nodig in langjarige en substantiële programma's voor regionale ontwikkeling, door regio's kansenagenda's te laten ontwikkelen voor een grotere brede welvaart en als rijksoverheid langjarige investeringsbudgetten beschikbaar te stellen. En tot slot dient de overheid te werken aan een vitale relatie met regio's door te werken aan een modern spreidingsbeleid en het realiseren van vertegenwoordiging van regio's bij het Rijk en van de rijksoverheid in regio's.

4. Versterk de rechtsstaat

Het gezag van de overheid staat of valt met het vertrouwen dat de overheid pal staat voor de beginselen van de rechtsstaat.

Wees alert op rechtsstatelijke tekorten

In het advies [Een sterkere rechtsstaat](#) stelde de ROB dat de principes van onze democratische rechtsstaat een adequate en effectieve aanpak van een crisis niet in de weg staan. In een goed functionerende rechtsstaat nemen de machten niet alleen hun eigen taak serieus, maar respecteren bovenal de taak en verantwoordelijkheden van de andere machten en geven die ook de ruimte om hun taak uit te voeren. Daarom is het bijvoorbeeld van groot belang dat een andere macht dan de regering toetst hoelang een crisissituatie duurt en daarbij duidelijk omschrijft wanneer de crisissituatie voorbij is en de crisismaatregelen ingetrokken kunnen worden.

De ROB concludeert dat onhandigheid, onwetendheid en onverschilligheid maken dat op onderdelen zogenoemde rechtsstatelijke tekorten ontstaan. Regering en parlement dienen – naar het voorbeeld van de Europese Unie – periodiek een zogenoemde Rechtsstaatagenda op te stellen, die moet bijdragen dat een rechtsstatelijke cultuur in Nederland onder politici, bestuurders, ambtenaren, onderwijzers en burgers blijft bestaan.

5. Investeer in onafhankelijke waarheidsvinding

Voor de bekwaamheid van de overheid en politiek is onafhankelijke waarheidsvinding van groot belang, omdat dit proces een belangrijke rol speelt bij het bepalen, bekritisieren en bijsturen van de koers van beleid. En voor de democratie is het cruciaal dat iedereen naar waarheid kan blijven zoeken. Denk aan politici die elkaar op feiten bevragen, wetenschappers die feiten onderzoeken en journalisten die feiten onthullen.

Organiseer tegenmacht

Aan het proces van onafhankelijke waarheidsvinding geeft digitalisering mede richting; het kan zowel een belofte zijn als een bedreiging. In het advies [Zoeken naar waarheid](#) benoemde de ROB drie digitale

beproevingen. Als eerste de vrees dat door digitalisering desinformatie sneller vervaardigd en (gericht) verspreid kan worden. Als tweede het risico dat door digitalisering parallelle werelden ontstaan die niet meer met elkaar kunnen worden verbonden. En als derde het gevaar dat burgers door digitalisering makkelijker beïnvloed kunnen worden zonder dat zij dit door hebben. De ROB riep daarom regering en parlement op tegenmacht te organiseren, bijvoorbeeld door transparantie af te dwingen over de manier van beïnvloeding op digitale platforms. Voorwaarde is wel dat processen van waarheidsvinding in de democratie worden gewaarborgd.

Waarborg processen van digitale waarheidsvinding

Om meer inzicht te krijgen in waarheidsvinding in digitale tijden publiceerde de ROB samen met De Jonge Akademie van de KNAW de essaybundel [Doen, durven of de waarheid? Democratie in digitale tijden](#) waarin jonge wetenschappers uitleggen wat we écht weten over politieke misinformatie op internet en sociale media.

Benut wetenschappelijke kennis

Voor onafhankelijke waarheidsvinding is ook de verhouding tussen kennis en (overheids)beleid – of politiek en wetenschap – een actueel thema. Zij staan namelijk in een complexe verhouding tot elkaar en kunnen tegelijkertijd ook niet zonder elkaar. In de essaybundel [Wetenschap en overheidsbeleid - Een spanningsvolle relatie](#) lieten auteurs vanuit de werelden van wetenschap, politiek en het snijvlak hun licht schijnen op dit onderwerp. De bundel bevat aanbevelingen om het samenspel tussen beter vorm te geven, zoals via experimenteerwetgeving.

6. Waarborg publieke verantwoording over sturen met data beter

Voor de betrouwbaarheid van de overheid en politiek is het van wezenlijk belang dat zij publieke verantwoording waarborgt over sturen met data, zowel verantwoording door de overheid zelf als door de grote Tech-bedrijven.

Zorg voor legitieme datasturing

In het advies [Sturen of gestuurd worden?](#) wijst de ROB volksvertegenwoordigers en bestuurders, maar ook de ambtenaren die hen ondersteunen, op de dringende noodzaak om de legitimiteit van sturen met data te waarborgen. Datasturing biedt vele kansen, maar dat kan pas succesvol zijn als de sturing niet alleen effectief en efficiënt is, maar ook legitiem. Dat wil zeggen dat partijen die sturen met data democratisch kunnen worden gecontroleerd; machtsmisbruik en corruptie van deze partijen kan worden tegengegaan; en het leervermogen van het openbaar bestuur kan worden versterkt.

7. Bied jongeren een perspectief

Voor de betrokkenheid van jongeren bij de overheid en politiek is het belangrijk dat jonge mensen toegang hebben tot democratische besluitvorming. De beslissingen die nu worden genomen hebben straks immers invloed op hun toekomst. Bovendien zijn jongeren de toekomstige dragers van de democratie. Er zijn echter zorgen over de politieke betrokkenheid van jongeren.

Vergroot de politieke betrokkenheid van jongeren

In het advies [Jong geleerd, oud gedaan](#) stelt de ROB dat de politieke betrokkenheid van jongeren kan worden verhoogd door de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen. De ROB adviseerde daarom de kiesgerechtigde leeftijd uit de Grondwet te schrappen en de Kieswet aan te passen, zodat experimenten met verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar mogelijk worden.

Betrek jongeren bij beleid

Maar het bieden van een toekomstperspectief voor jongeren gaat verder dan stemrecht alleen. De ROB publiceerde in samenwerking met andere adviesraden de bundel [Jongeren en het zorgen voor hun morgen.](#)

Hierin roepen zij de samenleving en politiek op om te zorgen dat de huidige én toekomstige jonge generaties een hoopvolle toekomst tegemoet kunnen gaan.

8. Verlies de waarde van akkoorden niet uit het oog

Besturen met akkoorden is een onmisbaar instrument in deze tijd van politieke versnippering en complexe vraagstukken.

Organiseer draagvlak voor beleid

In het advies [Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst](#) geeft de ROB aan dat brede maatschappelijke akkoorden behulpzaam kunnen zijn om de ingrijpende gevolgen van de huidige maatregelen het hoofd te bieden. Zij zorgen voor een politieke en publieke agendering van belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Daarnaast zorgen de akkoorden voor een breed gedeelde probleemdefinitie. Akkoorden spelen een belangrijke rol in onze democratie; ze betrekken veel belanghebbenden voor er beleid wordt gemaakt. De ROB stelt dat het niet mogelijk is effectief beleid te maken dat kan rekenen op draagvlak zonder akkoorden te sluiten met maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers.

Het is echter wel belangrijk om goed te onderbouwen waarom een maatschappelijk akkoord als sturingsinstrument wordt ingezet en om een helder kader en een heldere doelstelling te formuleren. Dat vergroot de kans op inbreng van vernieuwde inzichten en perspectieven en biedt betrokken partijen houvast. De Rijksoverheid dient zich daarbij bewust zijn van de meerdere rollen die zij heeft, zoals: initiatiefnemer, medeonderhandelaar, medefinancier, mede-uitvoerder en medewetgever. Van haar wordt evenwichtskunst verlangd. Zij moet een balans vinden tussen onderhandelen en verbinden, tussen openheid en beslotenheid, tussen 'in beton gegoten' afspraken en flexibiliteit, én tussen globale afspraken op hoofdlijnen en de regionale/lokale uitwerking daarvan.

9. Blijf nadenken over burgerparticipatie en democratische innovatie

Voor de betrokkenheid van burgers bij de overheid en politiek zijn ook andere, soms innovatieve vormen, van participatie van groot belang.

Bied burgers meer mogelijkheden voor democratische beïnvloeding

In het signalement [Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau](#) stelt de ROB dat het politieke en maatschappelijke debat over het (raadgevend) referendum geen eindpunt mag zijn van het gesprek over hoe we mensen bij politiek en democratie kunnen betrekken. Naast verschillende soorten referenda zijn tal van andere manieren, zoals burgerfora, internetconsultatie en het burge rinitiatief. De ROB adviseert regering en parlement te blijven zoeken naar manieren om mensen invloed te geven op belangrijke beslissingen die hun leven raken en roept de Tweede Kamer op kritisch te blijven kijken naar de drempels die zij opwerpt voor burgerinitiatieven.

10. Zorg voor goede ondersteuning van de democratie

Als het gaat om de bekwaamheid van de overheid en politiek is een goede ondersteuning van de volksvertegenwoordiging van groot belang.

Schep goede voorwaarden voor tegenspel van Kamerleden

De ROB constateert echter een grote terughoudendheid bij Kamerleden om te investeren in de eigen ondersteuning. In het briefadvies [Ondersteuning Tweede Kamer](#) stelde de ROB dat volksvertegenwoordigers op nationaal niveau het lef moeten hebben om budget te reserveren voor de ondersteuning die zij nodig hebben. In ons duale stelsel heeft het parlement als medewetgever en controleur van de regering een belangrijke rol. Om de taken goed te kunnen uitvoeren dient het parlement de regering voldoende weerwoord en tegenspel te kunnen bieden.

Een goede ondersteuning voor onze volksvertegenwoordigers is uiteraard niet een voldoende, maar zeker wel een noodzakelijke voorwaarde voor een sterke democratie en bovendien in het algemeen belang van de inwoners van Nederland. Nederland heeft internationaal gezien een kleine Tweede Kamer. Een internationale vergelijking laat bovendien zien dat de Kamer niet leunt op veel en brede ondersteuning. De ROB pleit daarom voor een substantiële uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer, juist om het stelsel in balans te brengen. Dus ook voor de Haagse politiek geldt: goede ondersteuning, sterke democratie.

Ondersteun het decentrale democratisch proces

In het advies [Goede ondersteuning, sterke democratie](#) betoogt de ROB dat ook voor democratieën op decentraal niveau een adequate ondersteuning onmisbaar is. Het werk van decentrale volksvertegenwoordigers is de afgelopen jaren flink verzaamd. Denk aan decentralisaties in het sociale domein maar ook aan vraagstukken van klimaat, stikstof of energietransitie. Taken zijn complexer en samenwerking is ingewikkelder, omdat er meerdere partijen aan tafel zitten. Meer werk dus, waarbij de ondersteuning is achtergebleven.

Uit de analyse die de ROB maakte, blijkt echter dat er grote verlegenheid is bij gemeenteraden en provinciale staten om in zichzelf en in de eigen ondersteuning te investeren. De ROB adviseerde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarom dat deze normen moet stellen over ondersteuning van gemeenteraden en provinciale staten. Het gaat daarbij onder meer over de onafhankelijke positie van de griffier en het normeren van een ondergrens voor rekenkamers.

Tot slot

Als straks de verkiezingen voorbij zijn en de uitslag bekend is, zal de coalitievorming beginnen van een nieuwe regering die vervolgens met een nieuw regeerakkoord zal komen. In de loop der tijd zijn regeerakkoorden omvangrijker, gedetailleerder en dwingender van karakter geworden. De werkelijkheid van vandaag vraagt echter om een responsief openbaar bestuur en om een regeerakkoord dat niet alleen stuurt, maar vooral ook verbindt.

In het signalement [Het regeerakkoord als startdocument](#) pleit de ROB daarom voor een regeerakkoord dat meer het karakter heeft van een startdocument dan van een minutieus uitgestippelde marsroute waarvan slechts bij hoge uitzondering mag worden afgeweken. De richting wordt bepaald in het startdocument, de weg ernaartoe is nog flexibel en kan door de politiek en de samenleving worden bepaald.

Een regeerakkoord als startdocument biedt verschillende voordelen. Zo verhoogt het de kwaliteit van het politieke debat, geeft het ruimte voor beïnvloeding aan regerings- en oppositiefracties, maakt het gebruik van maatschappelijke kennis, expertise en betrokkenheid en vergroot het de flexibiliteit.

Dit alles draagt bij aan een breed gedragen overheidsbeleid. Het regeerakkoord als startdocument is daarmee een open uitnodiging gericht aan de politiek (zowel regerings- als oppositiepartijen) en aan de samenleving om vanuit hun kennis en betrokkenheid een bijdrage te leveren aan het overheidsbeleid.