

Werkprogramma 2018

1. Inleiding

Elk jaar blikte de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) in een beknopt werkprogramma vooruit naar de activiteiten die hij het aankomende kalenderjaar verwacht op te pakken. Een dergelijke vooruitblik is altijd omgeven met enige voorbehouden, mede omdat de Raad in zijn planning ruimte wil houden om te kunnen inspelen op actuele kwesties en adviesvragen van regering of parlement. Dit jaar is dit werkprogramma nog meer dan anders omkleed met enkele restricties. Een eerste voorbehoud is dat we in afwachting zijn van de formatie van een nieuw kabinet. Dit werkprogramma is dus opgesteld terwijl de Raad nog onbekend is met de prioriteiten en plannen van de nieuwe regering. Het tweede voorbehoud betreft de wisseling van de wacht die de ROB zelf in de zomer van 2017 heeft ondergaan. Na acht jaar heeft Jacques Wallage de voorzittershamer doorgegeven aan Han Polman. Tegelijk is ook de Raad in zijn samenstelling aanzienlijk vernieuwd; naast de voorzitter hebben nog vijf nieuwe leden vanaf 1 juli 2017 zitting genomen in de Raad. Op het moment dat dit werkprogramma af moest zijn, had de Raad in zijn nieuwe samenstelling nog niet met elkaar kunnen kennismaken.

Met deze kanttekeningen beoogt dit werkprogramma inzicht te geven in de overkoepelende thema's die voor de ROB vanaf 2018 in zijn adviestaak van belang zijn. Deze thema's fungeren als kader en geven nadrukkelijk niet de concrete onderwerpen aan waarmee de Raad aan de slag gaat. Daarvoor zijn ze te fundamenteel en veelomvattend. Het zijn wel de thema's waarvan de Raad meent dat ze aandacht verdienen door de urgente vraagstukken die er onder liggen. De uitwerking van deze thema's in concrete adviezen of andersoortige publicaties dan wel de organisatie van symposia, lezingen of andere evenementen zal de nieuwe Raad in het vervolg van 2017 en 2018 oppakken, uiteraard in nauw overleg met zijn belangrijkste belanghebbenden zoals in de eerste plaats de minister van Binnenlandse Zaken als vertegenwoordiger van het kabinet en de beide Kamers der Staten-Generaal.

2. De financiële verhoudingen als nieuwe adviestaak

De Raad voor het openbaar bestuur heeft sinds zijn instelling de wettelijke taak om regering en parlement te adviseren over het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur met het oog op het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid en met bijzondere aandacht voor de beginselen van de democratische rechtsstaat. Vanaf 1 juli 2017 is daar een nieuwe taak bijgekomen, namelijk de advisering over de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen in relatie tot bestuurlijke verhoudingen, in het bijzonder waar het de verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies betreft. Het gaat hier om de adviestaak van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) die per 1 juli 2017 is opgehouden te bestaan.

Een belangrijke overweging van de wetgever om de adviesfunctie van de Rfv over te dragen aan de ROB is dat de financiële verhoudingen niet meer gezien (kunnen) worden als een op zich zelf staand technische aangelegenheid binnen het openbaar bestuur. De financiële verhoudingen interfereren direct met de bestuurlijke verhoudingen; zij zijn onmiskenbaar een belangrijke factor die mede de relatie tussen rijk, provincies en gemeenten beïnvloedt. Daarom kan niet meer een aparte technische adviesraad de financiële verhoudingen als centraal onderwerp hebben, maar moet het onderdeel worden van de afwegingen die de adviesraad maakt die over de bestuurlijke verhoudingen gaat.

De nieuwe Raad is zich ten volle bewust van zijn verantwoordelijkheid om de financiële verhoudingen stevig in te bedden in zijn adviestaak. Hij verwacht dat eerst en vooral de verdeling van geld een belangrijke en integrale rol gaat spelen in de totale afweging van argumenten en adviezen bij de diverse bestuurlijke onderwerpen die bij de ROB de revue passeren, net zoals ook de invloed van de EU op het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie in vrijwel alle adviesonderwerpen een rol moet spelen. Daarnaast zullen onverminderd specifieke financiële vragen en adviesonderwerpen langs blijven komen waarbij de verdeelsystematiek of normering bij de verdeling van geld de hoofdmoot vormen.

Hierna volgt een opsomming van en toelichting op drie thema's die voor de komende tijd leidend zullen zijn bij de advisering van de ROB. In de uitwerking van die thema's hebben we de financiële verhoudingen niet als eigenstandig thema beschouwd, maar zijn ze integraal onderdeel van de adviesopdracht van de ROB.

3. Drie leidende thema's én flexibele ruimte voor nieuwe prioriteiten

De tussenruimte van de regio

Met de decentralisaties van tal van taken in het sociale domein naar het lokaal bestuur is een trend doorgezet die wel wordt aangeduid als 'glokalisering': voor de aanpak van de grote vraagstukken van deze tijd (klimaatverandering, verdeling van schaarste van voedsel, water en energie) staat het globale niveau van samenwerkende landen aan de lat, terwijl het lokale en regionale niveau aan belang wint om de gevolgen van die grote vraagstukken (opvang vluchtelingen, opvang toenemende regenval) het hoofd te bieden. Vanuit het gezichtspunt van de nationale overheid is sprake van middelpuntvliedende krachten die maken dat de rijksoverheid zich de rol van een nieuw soort middenbestuur eigen moet zien te maken.

De Raad voor het openbaar bestuur wil zich komende tijd richten op de betekenis van deze glokalisering voor met name het regionale niveau. De groeiende relevantie van dat regionale niveau stelt het openbaar bestuur voor nieuwe uitdagingen. Ons land kent immers in de bestuurlijke inrichting geen bestuurslaag die samenvalt met dat regionale niveau. De gemeenten zijn vaak onderdeel van het grotere regionale geheel, terwijl de provincie in omvang de regionale schaal meestal overstijgt. In de regio is aldus een soort tussenruimte ontstaan van samenwerkende gemeenten, provincies, ondernemers, bewoners en maatschappelijke organisaties die al naar gelang de opgave bepalen met wie, op welke wijze en hoe lang wordt samengewerkt. Het zijn juist die veelal ad hoc georganiseerde en hybride vormgegeven samenwerkingsvormen die nieuwe vragen oproepen over verantwoordelijkheden, aansprakelijkheid, democratische controle en legitimiteit en financiële verhoudingen.

Afgelopen jaren was de kwaliteit van de lokale democratie al een belangrijk aandachtsgebied voor de ROB. Dat blijft het onder de noemer van dit overkoepelende thema van de regio als tussenruimte zeker ook nog voor komend jaar. Die regionale tussenruimte vraagt om sterke en zelfbewuste lokale democratieën, terwijl het werk als burgemeester, wethouder en raadslid er met die regionalisering tegelijkertijd niet eenvoudiger op is geworden. Bovendien blijkt op regionaal niveau de politieke gemeenschap die voor het goed functioneren van een democratie zo belangrijk is, een abstract begrip. Dat roept de belangrijke vraag op hoe mensen invulling kunnen geven aan hun burgerschap.

We zien nu al drie concrete adviesonderwerpen die in relatie tot de regionalisering in 2018 zeker aan de orde zullen komen. In de eerste plaats heeft het ministerie van BZK aangegeven advies te willen krijgen over hoe de positie van raadsleden kan worden versterkt. Daarnaast vervolgt de Raad zijn onderzoek naar de gevolgen van de decentralisaties voor het functioneren van democratie en overheid met het opstarten van de tweede fase. En als derde wil de ROB ook doorgaan met het doordenken op welke wijze de financiële verhoudingen kunnen aansluiten bij de hybriditeit van de regionale tussenruimte.

De rechtsstaat als tegenmacht van de democratie

Wij leven in een 'democratische rechtsstaat'. Door beide begrippen samen te nemen, ontstaat als vanzelf een mooi spanningsveld: de democratie is er voor de uitdrukking van de volkswil, de rechtsstaat om te voorkomen dat een meerderheid zijn macht gebruikt om minderheden te onderdrukken. Daarvoor hebben we in onze rechtsstaat tegenmacht georganiseerd, zoals een onafhan-

kelijke rechtspraak, vrije media en sterke maatschappelijke organisaties. Democratie en rechtsstaat moeten elkaar in evenwicht houden.

De democratie lijkt te floreren als nooit tevoren. In diverse Westerse landen geven mensen met hun stem uiting aan hun teleurstelling over het functioneren van machthebbers en traditionele partijen en politici. Maar we zien ook dat de tegenmacht onder druk komt te staan. In tal van landen, ook EU-lidstaten, breken democratisch gekozen leiders juist die tegenmachten af. Kortom, de democratie werkt volop maar het is de rechtsstaat waar we alle zeilen bij moeten zetten. Hoe voorkomen we dat de balans tussen democratie en rechtsstaat wordt verstoord?

Onder deze vlag kan in ieder geval het in 2017 gestarte traject over de weerbare democratie worden vervolgd. Aan het begin van 2018 brengt de Raad een essaybundel uit die de belangrijkste vragen over een democratie die weerbaar is tegen anti-democratische krachten in kaart brengt. In de loop van 2018 moet dit traject een vervolg krijgen met een adviesrapport.

Een ander onderwerp dat het belang van de rechtsstaat raakt, vloeit voort uit de eerder genoemde trend van regionalisering. Als steeds meer taken en bevoegdheden op het niveau van de regionale tussenruimte worden belegd, wordt de vraag actueel hoe daar de tegenmachten zijn georganiseerd. Zijn die sterk genoeg om burgerrechten te garanderen? En in die tussenruimte worden veel opgaven gefinancierd door een combinatie van publieke en private gelden. Geven die voldoende garantie dat mensen de voorzieningen krijgen waarop ze recht hebben?

Digitalisering: kans en risico

De vergaande digitalisering van ons persoonlijke leven heeft ook zijn weerslag op het functioneren van het openbaar bestuur en onze democratie die veel verder gaat dan dat tal van onderdelen van de publieke dienstverlening gedigitaliseerd kunnen worden. In zijn rapport 'Maak waar' heeft de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid met name de kansen voor het voetlicht willen brengen. Die zijn zonder meer talrijk. Het vertrouwen in de overheid kan sterk groeien als zij in haar informatievoorziening en dienstverlening weet aan te sluiten bij de belevingswereld van mensen of als het met big data oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken kan ontwikkelen die eerder onbereikbaar waren. Voor het verwerven van democratische legitimiteit worden nog lang niet alle mogelijkheden benut die ICT biedt om mensen meer en beter bij besluitvorming te betrekken.

Daar staan reële vraagstukken tegenover. Hoever mag de overheid gaan met het gebruik van *big data*? Wie is eigenaar van de beschikbare gegevens die op tal van grote servers inmiddels zijn verzameld en opgeslagen over onze gedragingen, keuzes en voorkeuren: van de mensen over wie deze informatie gaat of van de bedrijven en overheidsorganisaties die ze hebben verzameld? Beseffen we dat enkele bedrijven inmiddels over zoveel informatie beschikken dat ze de overheid in kennis aftroeven? Is dat wenselijk? Moeten bedrijven alle informatie kunnen verzamelen over ons surfgedrag als zij zelf willen of is het nodig dat de politiek daar grenzen aan stelt? In hoeverre komen hier burgerrechten als privacy in het gedrang? Hoe zorgen we ervoor dat de overheid een menselijk gezicht blijft houden en ook aanspreekbaar blijft, en niet zijn dienstverlening volledig automatiseert vanuit doelmatigheidsoverwegingen? En wat te denken van de invloed van nepnieuws of de vermeende bubbel op het maatschappelijke debat en daarmee de democratische meningsvorming?

Ook hier doen zich vragen rond het burgerschapsbegrip voor. Ooit vertegenwoordigde het internet een idealistisch ideaal van totale transparantie, gelijke toegang tot kennis en informatie, en onbeperkte mogelijkheden voor het creëren van maatschappelijke verbinding en samenhang. Ruim twee decennia na de introductie van het wereldwijde web dringt het tot ons door dat we ons die idealen te rooskleurig hebben voorgesteld. Internet en sociale media blijken juist muren te bouwen tussen bevolkingsgroepen door informatie zeer precies op basis van persoonlijke voorkeuren via ingewikkelde algoritmen selectief beschikbaar te stellen. Bovendien blijken mensen via internet kwetsbaar voor zogenaamd 'nepnieuws' waarbij niet de feitelijke juistheid als wel de politieke bruikbaarheid het belangrijkste criterium is. Aangezien goed geïnformeerde mensen van cruciaal belang zijn voor de deelname aan de politieke gemeenschap, roept die geschetste fragmentatie door de creatie van informatiebubbles belangrijkwekkende vragen op omtrent burgerschap en het functioneren van onze democratie.

Het ministerie van BZK heeft met het rapport 'Maak waar' de digitalisering tot één van zijn speerpunten gemaakt. Het rapport geeft niet alleen richting, maar werpt ook nieuwe vragen op. De Raad voor het openbaar bestuur ziet voor zichzelf een rol weggelegd om op enkele van die vragen een antwoord te helpen formuleren.

Flexibiliteit inbouwen voor nieuwe prioriteiten

De ROB is een adviesorgaan voor regering en parlement. Zijn adviezen moeten hun werk ten goede komen. Met de hierboven genoemde thema's denkt de Raad in te spelen op veel van de huidige actuele politieke vragen ten aanzien van het functioneren van het openbaar bestuur, democratie en de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Op het moment dat dit werkprogramma werd opgesteld, lag er echter nog geen nieuw regeerakkoord. De beleidsprioriteiten van een nieuw kabinet waren dus nog ongewis. Daarom houdt de ROB flexibele ruimte open om in te kunnen spelen op nieuwe advieswensen van het nog aan te treden kabinet.

4. Werkwijze en productportfolio onder de loep

De tijd dat het werk van een adviesraad er voor een bepaald onderwerp op zit als er een (brief-) advies over is uitgebracht is al lang voorbij. Adviesraden en zeker ook de Raad voor het openbaar bestuur zien voor zichzelf een bredere rol weggelegd dan het uitbrengen van adviezen en rapporten alleen. Ze willen het debat over hun adviesthema aanjagen en voeden, belangrijke kwesties agenderen en podium bieden aan relevante en niet of nauwelijks gehoorde standpunten in het publieke debat. De ROB heeft daartoe in de loop der jaren zijn arsenaal aan producten flink uitgebreid. Naast de uitgave van adviesrapporten en briefadviezen, bracht het essaybundels uit en voegde hij het zogenoemde 'Signalement' aan zijn productportfolio toe. Enkele adviezen hebben ook al hun samenvatting via YouTube-filmpjes gekregen. Verder heeft de ROB al ruim tien jaar zijn eigen lezing en organiseerde hij ronde-tafelsessies, discussiebijeenkomsten en wetenschappelijke conferenties. En *last but not least* heeft het recente onderzoekstraject 'Gemeenten in 3D' laten zien dat een advies ook vorm kan krijgen in het opzetten van een zorgvuldig proces waarbij het voeren en faciliteren van uitgebreide gesprekken een voornamere plaats innemen dan de uiteindelijke eindrapportage.

De Raad vindt dat hij voortdurend moet blijven nadenken over hoe zijn werkwijze en portfolio van producten goed blijft aansluiten bij de behoeften en belevingswereld van onze parlementariërs, ambtenaren en bestuurders. Zij moeten politieke en beleidskeuzes maken in een context waarin geschreven informatie overvloedig aanwezig is. Past het daarbij dat de Raad die hen over het functioneren van democratie en openbaar bestuur adviseert ook het leeuwendeel van hun producten in teksten giet? Of vindt het denkwerk van de ROB beter zijn weg als het in een andere vorm wordt gegoten?

De nieuwe Raad wil in 2018 zijn eigen werkwijze en productportfolio kritisch in ogenschouw nemen. Moeten de experimenten met korte filmpjes waarin adviezen beknopt worden uitgelegd een blijvend vervolg krijgen? Kunnen adviezen ook de vorm krijgen van compacte Podcasts zodat de met informatie overvoerde politici en ambtenaren op een onbewaakt ogenblik de hoofdpunten van een advies tijdens een auto- of treinrit tot zich kunnen nemen? En zijn sociale media een instrument om producten en evenementen van de raad meer bekendheid te geven of kunnen ze een van de producten zelf worden?

5. Ten slotte

Bij de beoordeling of het Werkprogramma na het aantreden van een nieuw kabinet aanpassing of aanvulling behoeft, treden we graag in overleg met het ministerie van BZK en het parlement als onze belangrijkste belanghebbenden.