

# **Werkprogramma 2016 van de Raad voor het openbaar bestuur**

## **Inleiding**

In dit werkprogramma staan de voornemens voor adviestrajecten die de Raad voor het openbaar bestuur in 2016 ter hand zal nemen. De Raad heeft in de afgelopen jaren in diverse adviezen zijn zorgen kenbaar gemaakt over het functioneren van de democratie en het openbaar bestuur in Nederland. De Raad heeft ook voorstellen gedaan voor verbetering, voor het zoeken naar nieuwe verbindingen tussen de verticaal georiënteerde politieke instituties en de horizontale netwerksamenleving. In het werkprogramma 2016 staan een aantal thema's die betrekking hebben op de wisselwerking tussen politiek, het openbaar bestuur en burgers. In de afgelopen jaren zijn zowel in als buiten de instituties van de representatieve democratie vragen opgekomen over de mate van invloed van burgers. In toenemende mate zijn daarbij ook vragen opgekomen over hun invloed op instellingen in het maatschappelijk domein (zoals universiteiten en woningcorporaties) en over de wijze waarop zij deze invloed wel of niet kunnen uitoefenen. Daarover gaat het advies over directe democratie in het maatschappelijk domein over (thema 1). Er bestaat daarnaast een functionele spanning tussen de politiek op verschillende niveaus en tussen politiek en bestuur. Politieke wensen kunnen immers verschillen en de uitvoerbaarheid is ook niet altijd vanzelfsprekend. In een gezonde wisselwerking komt daarbij uiteindelijk een goede balans tot stand. Maar die wisselwerking wordt steeds meer intensief en complex in een wereld en tijd waarin de rijksoverheid steeds minder zelfstandig kan beslissen wat er moet gebeuren en wie wat moet doen. Deze thematiek treedt vooral bij de recent doorgevoerde decentralisaties naar voren (thema 2) en leidt tot principiële vragen met betrekking tot ieders verantwoordelijkheid (thema 3). Daarnaast neemt de Raad waar dat steden en stedelijke regio's (niet per se gemeenten) een steeds belangrijker rol vervullen bij het aansturen en stimuleren van ontwikkelingen die hen raken. De Raad wil graag aandacht besteden aan de bestuurlijke kansen en risico's die dat met zich mee brengt (thema 4).

Bij deze adviesthema's wordt voortgebouwd op het meerjarig werkprogramma (zie bijlage) dat de Raad in 2015 op eigen initiatief maar wel in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en andere belanghebbenden en deskundigen heeft opgesteld. Hierbij is uitgegaan van een Raad die in (de loop van) 2016 taken van de huidige Rob én van de Rfv uitvoert. De minister van BZK heeft dit voornemen in een brief aan de Tweede kamer aangekondigd (TK 28101-14, d.d. 5 januari 2015).<sup>1</sup>

Daarom zijn in het werkprogramma ook vragen opgenomen met betrekking tot de financiële verhoudingen, bijvoorbeeld over financieel toezicht. Meer specifiek wil de Raad adviseren over de vraag of en zo ja welke nieuwe grondslagen en uitgangspunten voor de financiële verhoudingen wenselijk zijn (thema 5). Ook is de vraag hoe publieke en private financieringsstromen elkaar kunnen aanvullen in bijvoorbeeld de zorg, voor jeugd en in het fysieke domein steeds urgenter geworden.

---

<sup>1</sup> In geval het parlement het wetsvoorstel daarvoor niet steunt, zullen de bestaande raden hun taken en werkprogramma's gescheiden blijven uitvoeren.

Het thema bestuur en veiligheid zal in samenspraak met de ministeries van BZK en VenJ nog worden uitgewerkt. De Raad neemt zich voor om aandacht te schenken aan de vraag hoe voldoende ruimte kan worden gecreëerd voor lokaal maatwerk bij het optreden van de politie en van justitie. In het werkprogramma 2016 moet verder voldoende ruimte worden gehouden voor de productie van adviesvragen van de Eerste kamer en/of Tweede Kamer en voor ad hoc adviezen (zoals over archiefbeleid in 2015, of bij de Rfv over de verdeling van gelden voor jeugdzorg e.d.) waarvoor in de loop van het jaar aanvragen binnenkomen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in zijn voornoemde brief aan de Tweede Kamer aangekondigd dat hij per adviesthema een nader toegespitste vraagstelling zal opstellen en die ook naar de Kamer zal toesturen.

### **Adviesthema's voor 2016**

#### *1. Directe democratie in het maatschappelijke domein*

In de afgelopen jaren is in verschillende domeinen de vraag opgekomen hoe burgers meer democratische invloed kunnen uitoefenen op (semi-)publieke instellingen waarmee zij te maken hebben: scholen, universiteiten, zorginstellingen, woningcorporaties en andere. Van wie 'zijn' deze organisaties en welke rol spelen gekozen en niet gekozen betrokkenen (van binnen en van buiten) bij de aansturing van en controle op deze organisaties? Zijn meer en nieuwe vormen van functioneel bestuur gewenst met eigen democratische besluitvormingsmechanismen, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de waterschappen? Kunnen burgerpanels, patiënten- en bewonersverenigingen, scholierenraden, ouderraden en studentenraden bijdragen aan gezond functionerende organisaties in het publieke domein? Kunnen professionals binnen deze organisaties voldoende invloed uitoefenen op het beleid van de organisatie waarin zij werken? Of komen nieuwe vormen van basisdemocratie in beeld, al of niet ondersteund door het gebruik van sociale media? Welke ervaringen zijn hiermee opgedaan in heden en verleden en ook in andere landen? En wat beveelt de Raad op basis daarvan aan ter versterking van de democratie, niet alleen in vertegenwoordigende lichamen maar ook breder in het publieke domein?

#### *2. De kwaliteit van democratie en bestuur in het licht van de decentralisaties (vervolg)*

In 2015 zijn drie grootschalige decentralisaties in het sociale domein doorgevoerd. De Raad voor het openbaar bestuur zal eind 2015 verkennen langs welke wegen en met welke modellen gemeenten hierbij aan de slag zijn gegaan. De Raad doet dit mede op verzoek van de Commissie BZK van de Eerste Kamer die er bij de voorbereiding van het werkprogramma 2015 op heeft aangedrongen dat de Raad dit proces meerjarig volgt en daarover adviseert. De Raad beoogt geen extra monitor op het lokaal bestuur in te richten, maar juist om vanuit de ervaringen in het lokaal bestuur leer- en aandachtspunten (ook voor de rijksoverheid) te genereren. De positie en rol van de gemeenteraad zijn daarbij in ieder geval belangrijke aandachtspunten. Bij het schrijven van dit werkprogramma is ook een nadere adviesvraag van het ministerie van BZK aangekondigd maar nog niet ontvangen.

Taken op het gebied van langdurige zorg, jeugdzorg en arbeidsparticipatie zijn in 2015 overgeheveld naar de gemeenten. De decentralisaties hebben een grote invloed op de relatie van (lokale) overheden en burgers, tussen overheden onderling (horizontaal en vertikaal), tussen

bestuurders onderling (in B&W, tussen college en Raad) en tussen bestuurders en de ambtelijke organisatie. De decentralisaties gaan bovendien gepaard met grote kortingen op de over te hevelen budgetten. Door efficiënter te werken en inspanningen vanuit verschillende domeinen met elkaar te verbinden moeten aanzienlijke bezuinigingen worden gerealiseerd. Dit legt een grote druk op alle partijen die hierbij zijn betrokken.

Verschillende gemeenten geven op eigen wijze invulling geven aan de nieuwe taken en aan de wijze waarop deze worden aangestuurd en uitgevoerd, lokaal en regionaal. Het vergt tijd voordat de nieuwe politiek-bestuurlijke, financiële en organisatorische arrangementen voldoende zijn uitgekristalliseerd. Ook de toezichtrelaties moeten worden toegesneden op de nieuwe taakverdeling en verhoudingen. Een andere vraag is of lokale en provinciale bestuurders wellicht ook langs nieuwe wegen invloed moeten krijgen op de landelijke politiek. De zoektocht naar nieuwe verhoudingen moet niet worden belast met snelle conclusies. Als deskundige en betrokken maar onafhankelijke waarnemer kan de Rob een stimulerende rol spelen bij de innovaties en leerprocessen die in 2015 in gang zijn gezet. Daarbij is de vraag leidend welke betekenis de ontwikkelingen en de gekozen oplossingen hebben voor de kwaliteit van de democratie en van het openbaar bestuur. De Raad zal, in afstemming met andere adviesraden en planbureaus, verder in gesprek gaan met bestuurders en betrokkenen in het land om op basis daarvan hoofdlijnen te distilleren uit de opgedane ervaringen. In zijn advies van eind 2015 zal de Raad ook preciseren op welke vragen hij in vervolgadvisen het accent wil leggen.

### 3. *Systeemverantwoordelijkheid en bestuurlijke verhoudingen*

De recente maar ook eerdere decentralisaties en privatiseringen roepen vragen op met betrekking tot de verdeling en reikwijdte van diverse verantwoordelijkheden: van bestuurders en uitvoerende instellingen, van professionals en burgers. Wie kan wie waarop aanspreken en hoe wordt verantwoording afgelegd aan volksvertegenwoordigers bij de gemeente, de provincie en/of het Rijk? Wie is verantwoordelijk voor het systeem en wat houdt dat precies in? Welke besturingsfilosofie komt hierin tot uitdrukking? Of moet een dergelijke filosofie nog verder worden ontwikkeld? De Raad voor het openbaar bestuur brengt nog in 2015 een advies uit over de vraag hoe een toekomstbestendige rijksoverheid vorm kan krijgen. Het begrip systeemverantwoordelijkheid die per domein kan verschillen moet in vervolg op dat advies nog nader worden verkend en ingevuld. Op vrijwel elk overheidsdomein speelt de vraag welke rol publieke organisaties, bedrijven en burgers hebben en hoe ze daarbij met elkaar samenwerken of activiteiten onderling afstemmen. De Rob stelt in het genoemde advies onder meer voor dat de rijksoverheid per domein, in dialoog met andere overheden, private partijen en burgers en in een meerjarig leerproces bespreekt welke verantwoordelijkheid het rijk en andere partijen dragen en hoe daarover verantwoording wordt afgelegd. De uitkomsten van deze gesprekken moeten worden voorgelegd aan het parlement en daar worden besproken. Zo kan een democratisch gelegitimeerd stelsel van verantwoordelijkheden worden geborgd. De Rob wil in 2016 graag in samenwerking met andere adviesraden het initiatief nemen om op de domeinen waarover deze adviseren in kaart te brengen hoe de verschillende verantwoordelijkheden zijn belegd en/of daarover een eigen beschouwing te geven. De uitkomsten daarvan kunnen wellicht worden gebundeld in een gezamenlijke uitgave. Elke raad kan daarin vanuit zijn eigen perspectief een bijdrage leveren. Zo

ontstaat een rijk geschakeerd beeld en kan op basis daarvan de vraag worden beantwoord wat de betekenis en reikwijdte is van het begrip systeemverantwoordelijkheid. Kan dat begrip in een heldere besturingsfilosofie worden geëxpliciteerd?

4. *De regio en stedelijke ontwikkeling: bestuurlijke kansen en risico's*

Veel maatschappelijke opgaven waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt worden in de praktijk op regionaal niveau aangestuurd en/of uitgevoerd. Wat vergt het van het bestuur als de maatschappelijke opgaven (en niet het overheidsdoel vanuit de cockpit) centraal worden gesteld? Die opgaven verschillen in concreto vaak per gemeente en per regio. Leidt dat dan ook tot differentiatie in taaktoedeling en in modellen voor bestuurlijke regie? Kan je samenwerking stimuleren bijvoorbeeld met een systematiek van beloningen, of bevorderen deze onvoldoende tot stand komt? Heeft het Rijk daarbij een rol of juist niet? De Raad heeft hierover in het verleden in verschillende rapporten geadviseerd. Voor het ministerie van BZK is in het bijzonder de vraag van belang welke rol stedelijke regio's kunnen spelen bij het bevorderen van economische groei. Dat leidt tot een aantal vervolgvragen aan de Rob:

- a. Welke bestuurlijke implicaties heeft de groeiende economische dominantie van steden (steden als economische groeimotoren) voor hoe we het openbaar bestuur vorm geven/equiperen? Wat betekent dit voor de bestuurlijke organisatie, samenwerking, competenties van bestuurders, financiële en interbestuurlijke (machts-)verhoudingen (w.o. mogelijke nieuwe decentralisaties).
- b. Wat is de betekenis van de verschillende ontwikkelingspaden/opgaven tussen steden en stedelijke regio's voor het openbaar bestuur in deze steden en stedelijke regio? Is differentiatie het wenkend perspectief en zo ja, hoe zou dat (door het rijk) moeten worden vormgegeven? Moet/ kan het Rijk wenselijke ontwikkelingen stimuleren dan wel negatieve ontwikkelingen (samenwerking komt niet van de grond) tegengaan? Welke processen kunnen de ambities ondersteunen?
- c. Tegen welke belemmeringen lopen overheden en niet-overheden aan als het gaat om het vorm geven van de door (o.a.) Tordoir bepleitte multi level governance/netwerkbestuur (complementariteit) op basis van de meerschalgigheid van de opgaven in steden en stedelijke regio's/stedelijke netwerken? Of zijn er nauwelijks (institutionele) belemmeringen en is het een kwestie van doen? Welke stappen en door wie moeten deze gezet worden? Zijn deze dan generiek of juist regiospecifiek? Welke rol is hierbij weggelegd voor het rijk?
- d. En in het verlengde daarvan: welk territoriaal bestuur (government) zou -hierop aansluitend - nodig zijn (gemeentelijk, regionaal, provinciaal, rijk) voor effectieve besluitvorming?
- e. In het verlengde van deze vragen: Hoe apprecieert de Rob de Agenda Stad als vorm van bestuurlijke vernieuwing en een nieuwe manier van werken om de groei, leefbaarheid en innovatie in Nederlandse steden te bevorderen (op basis van open dialoog, coalitievorming, city deals etc.). In hoeverre sluit dit aan bij de noodzakelijke/gewenste nieuwe vormen van samenwerking/ governance binnen en buiten het openbaar bestuur?

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal deze vragen in de komende jaren intensief met het bestuurlijke veld bespreken, samen met het veld lessen trekken uit de opgedane ervaringen en bezien hoe de rijksoverheid deze processen kan faciliteren en/of stimuleren. Leden

van de Raad voor het openbaar bestuur en stafmedewerkers zullen volop participeren in deze discussies en daarbij een deskundige en onafhankelijke inbreng verzorgen. Daarnaast zal de Raad specifiek advies uitbrengen over de vraag welke stimulerende dan wel belemmerende werking de huidige regelgeving van het openbaar bestuur heeft. Zijn aanpassingen nodig, zo ja in welke richting? Kan een experimenteerwet met betrekking tot politieke en bestuurlijke instituties bijdragen aan het lossen van de bestuurlijke infrastructuur?

#### 5. *Nieuwe uitgangspunten/ grondslagen voor financiële verhoudingen*

De bestuurlijke ontwikkelingen zoals de drie decentralisaties, de gevolgen van de schaalvergroting en bestuurlijke samenwerking noodzaken tot fundamentele keuzes over de vormgeving van financiële verhoudingen in de nabije toekomst. De verandering in de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen het Rijk en de gedecentraliseerde overheden hebben ook gevolgen voor financiële verhoudingen. Ook binnen een overheidslaag ontstaat een groter mate van differentiatie in taken en verantwoordelijkheden die gevolgen heeft voor de wijze van verdeling van de middelen. De bestaande uitgangspunten en grondslagen waarop de financiële verhoudingen zijn gebaseerd zoals vererving de kostenoriëntatie, globaliteit, verevening van de belastingcapaciteit, de bekostigingsvoorkeur, en dergelijke dienen tegen het licht te worden gehouden. Wat betekent de toename van variatie voor de (mate van) solidariteit tussen gemeenten? Daarbij moet ook de omvang en de voeding van het gemeentefonds in relatie tot de omvang van het eigen belastinggebied worden meegenomen. Ook de vraag of andere onderzoeksmethodes kunnen bijdragen aan een inzichtelijker en interbestuurlijk gedragen beeld van de verdeling speelt daarbij een rol.

#### 6. *Publieke sturing en verantwoording bij de samenloop van publieke en private geldstromen*

Als gevolg van vermaatschappelijking en de decentralisaties ontwikkelen zich nieuwe relaties tussen overheden en bedrijven, maatschappelijke initiatieven en de non-profitsector. Veel maatschappelijke vraagstukken kunnen vaak alleen maar worden aangepakt in een netwerk, waarbinnen de inzet van meerdere stakeholders nodig is: scholen, zorgaanbieders, woningcorporaties, bedrijven, politie, diverse maatschappelijke organisaties. Ook andere dan publieke geldstromen (zoals pensioengelden, private bijdragen en charitatieve fondsen) worden ingezet ten behoeve van het realiseren van publieke belangen. Het kan dan gaan om de samenloop van publieke en private middelen binnen één beleidsdomein, maar ook om de effecten van privaat geld op het realiseren van publieke belangen. Draagt deze samenloop bij aan het realiseren van publieke doelen en belangen of zijn extra inspanningen nodig om de effectiviteit van deze samenloop te bevorderen? Welke rol spelen lokale en provinciale overheden hierbij en hoe wordt verantwoording afgelegd over de inzet van publieke middelen in deze context.

#### 7. *Bestuur en veiligheid*

Het thema bestuur en veiligheid zal in samenspraak met de ministeries van BZK en VenJ nog worden uitgewerkt. De Raad neemt zich voor om aandacht te schenken aan de vraag hoe voldoende ruimte kan worden gecreëerd voor lokaal maatwerk bij het optreden van de politie en van justitie.

