

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Mw. K.H. Ollongren  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Raad voor het Openbaar Bestuur**

Korte Voorhout 7  
2511 CW, Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl)  
Twitter: Raad\_ROB

Datum 27 augustus 2020  
Betreft Werkprogramma ROB voor parlementair jaar 2020-2021

**Kenmerk**  
2020-0000512773

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**  
-

Zeer geachte minister Ollongren,

In overleg met u werkte de Raad voor het Openbaar Bestuur afgelopen twee jaar met een meerjarig werkprogramma voor de parlementaire jaren 2018-2019 en 2019-2020, waarbij de Raad u vorig jaar halverwege de looptijd informeerde over de voortgang van de uitvoering van het lopende werkprogramma. Deze aanpak beviel de Raad uitstekend en in normale omstandigheden had hij ook voor de komende jaren geopteerd voor deze werkwijze. Maar de omstandigheden zijn momenteel verre van normaal en het is bovendien onduidelijk of en zo ja, wanneer we enigszins kunnen terugkeren naar de situatie die we tot voor kort als normaal zouden omschrijven.

De uitzonderlijke omstandigheden zijn voor de Raad aanleiding om deze keer toch weer een werkprogramma voor één jaar op te stellen. De Coronacrisis zorgt voor onzekerheid en onduidelijkheid in de samenleving, voor het openbaar bestuur en de financiële verhoudingen, en daarmee ook voor het werk en de programmering van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Het aankomende parlementaire jaar heeft de Raad inmiddels al een goed gevulde portefeuille en het jaar dat dit werkprogramma beslaat, kan worden gebruikt om te bezien welke tijdelijke en blijvende gevolgen de Coronacrisis op het functioneren van overheid, democratie en rechtsstaat heeft en welke opgaven daar uit voortvloeien.

Nog los van Corona maakt ook de politieke context het aankomende parlementaire jaar tot een bijzonder jaar. Op 17 maart 2021 vinden de verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats met als gevolg dat het kabinet daarna demissionair wordt totdat politieke partijen erin slagen een

**Datum**  
27 augustus 2020

**Kenmerk**  
2020-0000512773

coalitie te formeren en een kabinet samen te stellen. Dat betekent dat veel adviezen van de Raad komend jaar vooral een agenderende functie krijgen voor het volgende kabinet.

Het Werkprogramma 2020-2021 bestaat uit een aantal categorieën. De eerste bestaat uit lopende en net opgestarte adviestrajecten. Er bestaat geen inhoudelijke relatie tussen deze adviestrajecten en ze verschillen ook in aanleiding: aan de meeste van deze adviestrajecten ligt een adviesvraag ten grondslag, aan enkele niet. Een deel is al opgestart, nog voordat we corona met een virus associeerden.

De tweede categorie is thematisch van aard. Drie adviestrajecten hangen nauw met elkaar samen en hebben we geschaard onder de noemer: de toekomst van het decentraal bestuur. De derde categorie betreft adviezen over de financiële verhoudingen. Er speelt veel op dit terrein, mede omdat nu een herijking van de financiële verhoudingen loopt.

Met de vierde categorie willen we nadrukkelijk tijd en ruimte in onze programmering maken om na te denken over de gevolgen van de Coronacrisis voor samenleving en openbaar bestuur. We doen een voorzet voor drie mogelijke thema's die nauw samen hangen met de Coronacrisis, maar we willen halverwege het adviesjaar 2020-2021 in overleg met u en uw departement bepalen of en zo ja welke thema's we daarvan oppakken.

Hetzelfde geldt voor de vijfde categorie 'Pro memoria'. Daarin hebben we een viertal potentiële adviesthema's geschaard waarover we – net als bij de corona-gerelateerde onderwerpen – graag in overleg treden.

### **Lopende adviestrajecten**

*Lokale media en democratie* | Samen met minister Slob van media vroeg u de Raad voor Cultuur en de Raad voor het Openbaar Bestuur om gezamenlijk advies uit te brengen over de vraag hoe lokale media hun functie voor het goed functioneren van de lokale democratie adequaat kunnen (blijven) vervullen. Lokale media zijn in veel gevallen financieel kwetsbaar waardoor ze niet de gewenste kwaliteit kunnen leveren om burgers goed te informeren en politiek en bestuur te controleren. Hoewel de coronacrisis geenszins de aanleiding was voor deze adviesvraag, heeft die wel laten zien dat goed functionerende lokale media van betekenis kunnen zijn in een lokale democratische gemeenschap. De Raden zijn

**Datum**  
27 augustus 2020  
**Kenmerk**  
2020-0000512773

inmiddels vol op stoom voor dit adviestraject en zij verwachten aankomend najaar advies uit te kunnen brengen.

*Ondersteuning van gemeenteraden* | De Raad adviseerde al menigmaal over het functioneren van de lokale democratie: over de omgang met de gedecentraliseerde taken in het sociale domein, over de tijds-klem waarin raadsleden voortdurend zitten, over de rolinvulling van raden. Spil in al deze vraagstukken is een goede ondersteuning van de gemeenteraad. Maar wat is nu een goede en noodzakelijke ondersteuning voor de gemeenteraad? Zijn daar generieke uitspraken over te doen of is dat situationeel bepaald? U hebt ons gevraagd advies uit te brengen over de vraag welke ondersteuning -zowel kwalitatief als kwantitatief- anno 2020 is vereist om gemeenteraden van adequate ondersteuning te voorzien.

*Sturen met data* | De Raad heeft zelf het initiatief genomen voor het adviestraject met deze werktitel. Hij heeft digitalisering nadrukkelijk scherp op het netvlies staan als een ontwikkeling die grote impact heeft op het functioneren van openbaar bestuur, democratie en rechtsstaat. Vorig jaar was de uitgave van het advies 'Zoeken naar waarheid', waarin de Raad de invloed van digitalisering op de democratie onderzoekt, daar een uiting van. Nu wil hij bekijken hoe de overheid op verantwoorde wijze gebruik kan maken van de overvloed aan beschikbare data om effectief te besturen. Hij heeft daarbij gekozen voor het perspectief van verantwoording: hoe kunnen regering en parlement waarborgen dat publieke verantwoording wordt afgelegd over sturen met data?

### **De toekomst van het decentraal bestuur**

De Raad ziet dat het speelveld waarop en de context waarin decentrale overheden hun werk moeten doen sterk aan verandering onderhevig is. Verhoudingen zijn minder hiërarchisch en taken en bevoegdheden zijn minder scherp tussen overheden onderling afgebakend; de bestuurslagen willen als één overheid opereren. De bestuurlijke en financiële verhoudingen worden daarmee diffuser en meer hybride. Tegelijkertijd is sprake van een flinke taakverzwaring voor met name gemeenten, terwijl de bevoegdheden, vrije speelruimte en financiële armslag daarbij geen gelijke tred houden.

Deze ontwikkelingen zijn voor de Raad reden om de toekomst van het decentraal bestuur te agenderen als één van de thema's die in zijn werkprogramma voor 2020-2021 centraal staat. Daaronder schaaft de

**Datum**  
27 augustus 2020  
**Kenmerk**  
2020-0000512773

Raad drie adviesonderwerpen waarvan er twee hun oorsprong vinden in adviesaanvragen.

*Rol Rijk bij interbestuurlijke samenwerking* | In de adviesaanvraag die aan dit traject ten grondslag ligt, stelt u vast dat veel opgaven alleen in samenwerking tussen overheden kunnen worden opgepakt. Een dergelijke samenwerking is complex omdat overheden wel in gelijkwaardigheid willen samenwerken maar uiteindelijk geen gelijkwaardige partners zijn. Dat roept over de rol van het Rijk lastige vragen op die zijn samengevat in de volgende onderzoeksvraag: hoe kan het Rijk een goede en effectieve partner zijn voor medeoverheden zodat tot de gewenste resultaten en impact gekomen kan worden en wat is nodig om een dergelijke partner te worden. De Raad verwacht eind dit kalenderjaar zijn adviesrapport over dit onderwerp uit te kunnen brengen.

*Regionalisering* | Uw adviesaanvraag voor dit adviestraject is afgeleid van een motie die de Tweede Kamer heeft aangenomen bij een debat over de Jeugdzorg. Het kabinet heeft eind 2019 het voornemen uitgesproken om op onderdelen de regie in de Jeugdzorg weer naar het Rijk terug te halen, onder meer door van bovenaf een regio-indeling op te leggen waarbinnen gemeenten verplicht zijn met elkaar samen te werken. De Kamer stelde daarop vast dat regionale samenwerkingsverbanden aan belang winnen: steeds meer decentrale taken worden – al dan niet wettelijk verplicht – via regionale samenwerking opgepakt. De kwestie is dat – in de eerste plaats – deze regio's geen congruente indeling vertonen en daardoor als een lappendeken een nieuwe, officieuze bestuurslaag vormen tussen provincie en gemeenten en – in de tweede plaats – geen formele vorm van democratische gremia hebben die verantwoording en legitimiteit organiseren. U vraagt de Raad daarom advies uit te brengen over de vraag hoe de aanpak van het geheel aan regionale opgaven het beste kan worden georganiseerd binnen ons bestuurlijk bestel.

*Fundamentele doordenking van de financiële verhoudingen* | De financiële verhoudingen zijn niet ingericht op de hierboven geschetste veranderingen, die gaan nog steeds uit van een scherpe afbakening tussen wie waar over gaat. De financiële verhoudingen zijn aan een actualisatie toe. Daar hebt u afgelopen jaren werk van gemaakt en de Raad heeft op verschillende momenten met adviezen bijgedragen aan dat traject van herziening van de financiële verhoudingen. Veel van die adviezen waren beknopte briefadviezen waarin de Raad in korte tijd werd gevraagd zich uit te spreken over een onderdeel van de herziening. Het

**Datum**  
27 augustus 2020  
**Kenmerk**  
2020-0000512773

heeft de Raad ertoe gebracht om voor een nieuw kabinet een fundamenteel advies uit te brengen over de uitgangspunten waaraan de financiële verhoudingen moeten voldoen. De Raad verwacht dit voor de aankomende Kamerverkiezingen af te ronden.

### **Financiële verhoudingen**

De Raad verwacht ook komend parlementair jaar door het kabinet betrokken te worden bij onderdelen van de in gang gezette herziening van de financiële verhoudingen. In de eerste plaats verwacht hij in het najaar van 2020 een adviesaanvraag over de herijking van het gemeentefonds. Dat is een complexe operatie die gepaard gaat met herverdeeleffecten. Het is daarom verstandig om dat proces zorgvuldig te doorlopen. Het is geen louter technische operatie maar er liggen opvattingen aan ten grondslag over wat als een rechtvaardige verdeling kan worden gezien. Tegen de tijd dat de consequenties van die herijking duidelijk zijn, zal de Raad toetsen of de uitwerking in overeenstemming is met de van tevoren opgestelde uitgangspunten en of de politiek bestuurlijke keuzes helder zijn zodat de voorstellen bijdragen aan de doelstellingen die met de verdeling worden beoogd. Doet het recht aan de noden en kunnen gemeenten de herverdeeleffecten dragen? De Raad verwacht dit najaar ook een adviesvraag over aanpassing van de normeringssystematiek. Dit met het oog op de komende kabinetsperiode.

Van een geheel andere orde is de vraag die het kabinet in samenspraak met de koepelorganisaties bij de Raad heeft neergelegd om te adviseren over de apparaatskosten voor de decentrale overheden die het gevolg zijn van het Klimaatakkoord. Dit adviestraject vloeit voort uit artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet dat stelt dat het Rijk zich rekenschap moet geven van de financiële gevolgen van beleidsvoornemens voor decentrale overheden en moet aangeven via welke bekostigingswijze deze financiële gevolgen kunnen worden opgevangen. AEF voert in opdracht van de Raad nu een onderzoek uit naar de kosten van het Klimaatakkoord en zal in september daarover rapporteren. Daarna zal de Raad een advies voorbereiden dat naar verwachting nog in het kalenderjaar 2020 gepubliceerd kan worden.

### **Voorbij corona**

Deze brief begon met op te merken dat de coronacrisis voor onzekerheid zorgt die ongewis maakt welke blijvende invloed die op het functioneren van het openbaar bestuur heeft. Niettemin ziet de Raad al enkele

**Datum**  
27 augustus 2020

**Kenmerk**  
2020-0000512773

(mogelijke) thema's bovendrijven die interessant kunnen zijn voor een nadere verkenning.

- *Financiële compensatie gemeenten voor coronacrisis* | Het ministerie van BZK is met de VNG overeengekomen dat de Raad te zijner tijd wordt gevraagd een oordeel te geven over de gehanteerde methode bij de vaststelling van de financiële tegemoetkoming voor decentrale overheden die zwaar te lijden hebben onder de coronacrisis als gevolg van de vermindering van inkomsten en sterke toename van uitgaven. De Raad verwacht dat hij zich nog dit kalenderjaar kan uitspreken over de gevolgde rekenmethode en uitgangspunten zonder een oordeel te vellen over de hoogte van het bedrag.
- *De coronacrisis en de rechtsstaat* | Voor na de zomer van 2020 staat de afspraak om met het ministerie van BZK te verkennen of het eerder uitgebracht fundamentele adviesrapport 'Een sterkere rechtsstaat' over het functioneren van en de pijlers onder de rechtsstaat een uitwerking behoeft voor tijden van crisis. De maanden van *lockdown* betekenden een aantasting van fundamentele grondrechten. Dat heeft de vraag opgeroepen of een crisis ook het hoofd kan worden geboden zonder dat rechtsstatelijke waarden opzij moeten worden gezet. Mogelijk dat die verkenning leidt tot een vervolg op het eerder genoemde Rechtsstaatadvies.
- *Integraliteit buiten crisistijd* | Een ander interessant thema dat uit de coronacrisis boven komt drijven is: integraal werken. Hoewel politiek en bestuur al decennia de mond vol hebben van integraal en ontkokerd opgaven oppakken, blijkt de praktijk steevast weerbarstig. Tussen de droom van integraliteit en de weerbarstige praktijk van verkokering staan wetten in de weg en praktische bezwaren zoals geld, belangen en invloed. Het voorjaar van 2020 liet echter zien dat in een situatie van crisis die wetten en praktische bezwaren als sneeuw voor de zon verdwijnen. Zodra de urgentie minder werd (gevoeld), werden de oude posities snel weer ingenomen. Hoe kun je - als er geen crisis is - toch de urgentie, context en randvoorwaarden voor integraal werken creëren? Welke lessen kunnen we uit de crisis trekken? Het is een relevante en actuele vraag die later in het aankomende parlementaire jaar tot het opstarten van een adviestraject zou kunnen leiden.
- *De interactie tussen politiek en wetenschap* | Bij het bedwingen van de coronacrisis, maar ook op het stikstofdossier, hebben wetenschappers een invloedrijke, adviserende rol. Dat werpt de vraag op of politiek en bestuur niet te zwaar op deskundigen leunden. Probeerden ze daarmee hun eigen (politieke) verantwoordelijkheid te ontlopen? Is die invloed anders dan daarvoor? Is het een simpele

**Datum**

27 augustus 2020

**Kenmerk**

2020-0000512773

kwestie van: wetenschappers leveren feiten aan, politici maken de politieke overweging en nemen de beslissing? Of is dat samenspel complexer? Welke invloed heeft dat op de democratische legitimiteit van beleid, het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid?

### Pro memoria

De werkagenda van de Raad is voor de eerste zes maanden van het parlementaire jaar 2020-2021 nagenoeg vol. Voor de tweede helft van het jaar dat dit werkprogramma beslaat, is er ruimte om enkele nieuwe adviestrajecten op te starten. Die ruimte kan worden gebruikt om enkele hierboven gesuggereerde of andere aan de coronacrisis gerelateerde thema's op te pakken. De Raad zou ook andere onderwerpen bij de kop kunnen pakken die niet speciaal met (de nasleep van) de coronacrisis van doen hebben. Ook daarvoor heeft de Raad suggesties:

- *De politieke ambtsdrager van de 21<sup>ste</sup> eeuw* ~ In het debat over het functioneren van het openbaar bestuur gaat veel aandacht uit naar het bestuur en de organisatie en niet de bestuurder, terwijl de politieke ambtsdragers invulling geven aan alle verwachtingen die mensen hebben van 'de overheid' en 'de politiek'. Zij krijgen te maken met bedreigingen en moeten voldoen aan een hogere integriteitstandaard dan ooit. Onder deze noemer zou de Raad aandacht kunnen schenken aan de mate van goede representatie van alle bevolkingsgroepen binnen politiek en bestuur naar aanleiding van de recent weer opgelaaide discussie over diversiteit en discriminatie.
- *Stand van zaken van de dualisering van het decentraal bestuur* ~ Vorig jaar was het twintig jaar geleden dat de Staatscommissie Dualisering en lokaal bestuur met zijn eindrapport adviseerde om het monistische stelsel in gemeenten en provincies om te zetten naar een duale vorm. Nu we twintig jaar en voor zowel gemeenten als provincies vijf verkiezingen onderweg zijn, kan dat een goed moment zijn om de stand van zaken van de dualisering te analyseren.
- *De complexe positie van uitvoeringsorganisaties* ~ Eerder dit voorjaar vroeg de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer de Raad om een kort *position paper* over de moeilijke positie waarin uitvoeringsorganisaties moeten opereren. Afgelopen jaren hebben zich verschillende incidenten rond dergelijke organisaties voorgedaan, waarbij de vraag opdoemt in hoeverre de politiek zelf (mede) verantwoordelijk is. Stuur het parlement deze organisaties te direct en gedetailleerd aan waardoor er geen ruimte is voor de professionals om hun werk binnen de gestelde kaders adequaat te

**Datum**  
27 augustus 2020

**Kenmerk**  
2020-0000512773

doen? Vaak lijkt echter niet goed duidelijk in welke mate het parlement en de minister de formele ruimte hebben om te sturen. Het kan de moeite waard zijn dat de Raad zich over deze dilemma's gaat buigen. Daarbij moet hij zich verstaan met al lopende trajecten van onder meer het ministerie van BZK die ook uitvoeringsorganisaties als onderzoeksobject hebben.

- *Geschilbeslechting tussen overheden* | De Raad is afgelopen twee jaar enkele keren gevraagd zich uit te spreken in kwesties waarin de overheden het oneens met elkaar waren. De Raad biedt graag een helpende hand, maar tegelijk bestaat enig ongemak als hij de positie van geschilbeslechter toebedeeld krijgt. Tegelijk stelt de Raad – met anderen - vast dat blijkbaar wel behoefte is aan een scheidsrechter die soms een dispuut tussen overheden beëindigt door zich uit te spreken. De Raad betwijfelt of hem die rol past, maar ziet het wel als zijn taak om te adviseren over goede bestuurlijke verhoudingen. Wellicht is het raadzaam als de Raad adviseert over hoe de gevoelde noodzaak van een arbiter binnen de interbestuurlijke verhoudingen kan worden ingevuld.

De Raad heeft de ambitie om met zijn adviezen verschil te maken en van betekenis te zijn. Hij verkent daarom aan het begin van 2021 graag met u hoe en met welke thema's de Raad de meeste toegevoegde waarde heeft.

### **Tot slot**

De keuze voor aanvullende adviesonderwerpen kunnen mede worden bepaald op basis van de uitkomsten van de wettelijk verplichte evaluatie die voor komend najaar op de rol staat. In september start de in de Kaderwet Adviescolleges wettelijk verplichte vierjaarlijkse evaluatie van de Raad. Externe onderzoekers gaan daarvoor mede hun oor te luisteren leggen bij onder meer het ministerie van BZK, de koepelorganisatie (VNG, Ipo en UvW), beide Kamers en collega-adviesraden met de vraag hoe zij vinden dat de Raad uitvoering geeft aan zijn wettelijke opdracht om gevraagd en op eigen initiatief te adviseren over het functioneren van het openbaar bestuur. Wij verwachten dat de onderzoekers ook u zullen vragen om in een gesprek uw ervaringen en visie te delen. De Raad wil graag dat de onderzoekers daarbij ook kijken naar het toenemende beroep dat Rijk en decentrale overheden op de ROB doen om met een oordeel te bemiddelen in (financiële) geschillen.



**Datum**  
27 augustus 2020

**Kenmerk**  
2020-0000512773

Wij kijken uit naar het gesprek en de dialoog met u en uw departement over het werk en de programmering van de Raad.

Hoogachtend,  
Raad voor het Openbaar Bestuur

Han Polman  
Voorzitter

Rien Fraanje  
secretaris-directeur