



> Retouradres 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500EA Den Haag

**DG Openbaar Bestuur &
Democr Rechtsstaat**
DGOBDR-BFR-Bestuur en
Advisering

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2024-0000748669

Uw referentie

Bijlage(n)
1

Datum 17 september 2024
Betreft Werkprogramma 2025 Raad voor het Openbaar Bestuur

Hierbij bied ik u het Werkprogramma 2025 van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) aan. Deze aanbieding is conform artikel 26 lid 3 van de Kaderwet adviescolleges.

De ROB benadrukt in haar nieuwe werkprogramma voor 2025 dat de overheid moet investeren, innoveren en integreren om de grote opgaves van deze tijd aan te pakken. Het werkprogramma is inhoudelijk ingedeeld langs drie themalijnen: 'Het gezag van de overheid', 'Democratie & Rechtsstaat' en 'Interbestuurlijke en financiële verhoudingen'.

In de komende programmaperiode verwacht ik opnieuw verscheidene adviezen van de ROB, onder meer over thema's als slagkracht, het functioneren van de democratie, de verhoudingen in de trias politica en bekostigingsvraagstukken. De ROB staat open voor nieuwe vragen en adviesbehoeften, ook vanuit uw Kamer. In het werkprogramma is hiervoor ruimte ingebouwd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.J.M. Uitermark

ROB WERKPROGRAMMA 2025

INLEIDING

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) wil bijdragen aan een goed openbaar bestuur in Nederland; met die ambitie maakt de ROB jaarlijks een werkprogramma. In het hoofdlijnenakkoord zijn afspraken zijn gemaakt voor een 'goed bestuur en een sterke rechtsstaat'. In het werkprogramma 2025 spelen we in op deze agenda van het kabinet. Het werkprogramma bevat activiteiten voor advisering, zowel in publicaties en bijeenkomsten, en voor goed gebruik van onze adviezen in het openbaar bestuur.

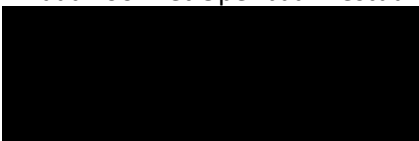
Het werkprogramma komt voort uit de *ROB Themalijnen* : Democratie, Rechtsstaat, Interbestuurlijke- en Financiële verhoudingen. Voor alle themalijnen zullen in 2025 nieuwe activiteiten starten. Daarnaast zijn er activiteiten die meerder themalijnen raken. Binnen Democratie en Rechtsstaat is 'gezag herwinnen' een doorlopend thema waarover ook in 2025 nog een advies zal verschijnen en activiteiten doorlopen. Bovendien zijn er ontwikkelingen en aandachtspunten die bij alle themalijnen spelen. Deze overkoepelende inzichten zullen steeds weer worden benoemd, ook om te markeren wat de onderliggende vraagstukken zijn die aandacht behoeven.

Met de werkwijze *ROB Actueel* wil de ROB vanuit de actualiteit bezien of het zinvol is om daarvoor de inzichten uit bestaande adviezen onder de aandacht te brengen, met daarbij de mogelijke handelingsperspectieven. Zo kan de ROB het openbaar bestuur op het juiste moment adviseren. En het helpt de ROB bij het flexibel inspelen op adviesaanvragen van regering en parlement, ook als dat reactie op korte termijn vereist.

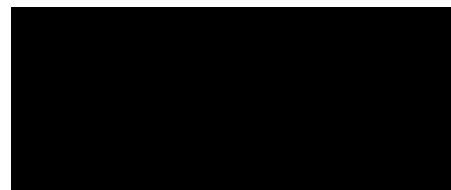
Voor goed gebruik van onze adviezen onderneemt de ROB diverse activiteiten. Zo is betrokkenheid van het openbaar bestuur van belang voor het selecteren en ontwikkelen van de adviezen, en om te bewerkstelligen dat deze optimaal (kunnen) worden benut. Daarom gaan wij ook in 2025 weer in gesprek met personen en organisaties over onze adviezen en op relevante thema's. Dat doen we via bijeenkomsten en bilaterale contacten. Verder ervaren wij belangrijke meerwaarde in het samenwerken met andere adviesraden; op specifieke thema's/actualiteit kan de kracht van de kennis en specialisatie van de adviesraden goed worden benut. Deze samenwerking willen wij voortzetten.

2025 start de ROB met een evaluatie over de jaren 2021-2024. Met de aanbevelingen kan de ROB de werkzaamheden verder verbeteren. Bovendien zal de ROB in 2025 een nieuwe voorzitter verwelkomen. De ROB ziet er naar uit om daarmee de goede bijdrage aan het openbaar bestuur in Nederland, verder te vervolgen.

Raad voor het Openbaar Bestuur



Han Polman, voorzitter



Iris Sluiter, secretaris-directeur

DE ROB ZAL IN 2025 ADVISEREN OM ALS OVERHEID TE INVESTEREN, INNOVEREN EN INTEGREREN

De adviezen van de ROB signaleren al meerdere jaren dat het openbaar bestuur geen lange termijn visie heeft, te veel bezig is met de (zeer) korte termijn, complexe vraagstukken uit de weg gaat, beperkt gebruik maakt van fundamentele analyse en dat een samenhangende aanpak – als één overheid - ontbreekt. Gevolg daarvan is dat kennis en vaardigheden verloren gaan, dat de overheid in toenemende mate de aansluiting mist op vraagstukken die leven in de maatschappij en dat ambitieuze toezeggingen niet tot nauwelijks kunnen worden nagekomen. Door complexe opgaven als ‘crisis’ te bestempelen verkrijgt de overheid nog enige slagkracht, die overigens vaak weer voor de korte termijn wordt ingezet. Het openbaar bestuur wordt door burgers dan ook niet zonder meer als bekwaam, betrokken en betrouwbaar ervaren en heeft daarmee aan gezag heeft ingeboet.

Intussen blijven de grote opgaven bestaan (zoals transities in verband met klimaatverandering, demografische en geopolitieke ontwikkelingen) en zijn ook de bijbehorende complexe vraagstukken niet verdwenen (waarin ook economische, maatschappelijke en financiële keuzes nodig zijn). Wel verandert de context waarin de vraagstukken en opgaven moeten worden aangepakt. Anno 2025 dient ‘schaarste’ zich aan en wordt die voelbaar in de praktijk, bijvoorbeeld door gebrek aan arbeidskrachten (zoals leraren, zorgpersoneel, treinmachinisten), woningen, energie, bodem, water en wapens. Daarnaast zitten de technologische ontwikkelingen in een steeds maar toenemende stroomversnelling, met vrijwel ongebreidelde invloed op essentiële functies in de samenleving. De ontwikkeling en mogelijkheden van artificiële intelligentie (AI) en de daarmee gepaard gaande toepassingen in digitale systemen, zoals voor informatie-, tekst-, geluid- en beeldverwerking, is daarvan een goed voorbeeld. Maatschappelijk sturing op deze en andere grote opgaven met complexe vraagstukken gebeurt vooral op Europees niveau. Voor de uitvoering van de besluitvorming is het openbaar bestuur in Nederland vervolgens wel weer aan zet. Het tanende gezag maakt dat een lastige kwestie, waardoor het openbaar bestuur verder aan slagkracht verliest.

Daarmee staat het openbaar bestuur nu op een kruispunt met keuzes en kansen; gegeven de context is actie (ook voor de korte termijn) geboden en moeten er keuzes worden gemaakt om de huidige welvaart en het welzijn van de samenleving ook op langere termijn te kunnen behouden. Tegelijk zijn er technologische ontwikkelingen die kansen bieden om hierin een uitweg te vinden. Dat gaat niet vanzelf; om te gaan acteren op keuzes en kansen, zal het openbaar bestuur het nu daadwerkelijk over een andere boeg moeten gooien. Dat betekent *investeren* in de kwaliteit van het openbaar bestuur; sturen op waarden, bewustwording van de rol en verantwoordelijkheid die de overheid en zijn ambtenaren hebben, en het ontwikkelen van de professionaliteit die daarbij past. Daarbij blijven *innoveren*, door het ‘lerend vermogen’ onderdeel te maken van de werkwijze en cultuur binnen de overheid. En tot slot is het nodig dat dit alles gebeurt in gezamenlijkheid en onderlinge verbinding – als één overheid – en vanuit betrokkenheid bij de samenleving, daarmee in feite *integreren*. Zo wordt de overheid (weer) van de samenleving, een organisatie waarin jong/oud, regio/randstad, wel/niet migratieachtergrond, theoretisch/praktisch werkend, met meer/minder fysieke beperking etc. zich herkennen en waarmee zij kunnen schakelen.

Deze context van 2025, de keuzes en kansen die het openbaar bestuur daarin kan of moet benutten en de noodzaak om daarvoor te investeren, innoveren en integreren, komt ook tot uiting in de voorgenomen advisering van de ROB. Zo blijven we ons inzetten voor ‘gezag herwinnen’, komen er adviezen over het functioneren van de democratie - met aandacht voor ‘Europa’ en technologie, gaan we verkennen welke advisering nog kan bijdragen aan een sterkere rechtsstaat en zullen we voor de interbestuurlijke- en financiële verhoudingen verder adviseren voor goed samenspel tussen lokaal, decentraal, centraal (en internationaal) bestuur. Hierover meer in dit werkprogramma.

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. Met het signalement 'Gezag herwinnen; over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur' is hiermee een start gemaakt. In 2024 is de ROB daarop gaan voortbouwen door gebruik van de adviezen te stimuleren. Daarnaast heeft de ROB aan 'Gezag herwinnen' een verdere uitwerking gegeven in twee adviesthema's, namelijk over 'Uitvoering, beleid en politiek' en 'Transparantie'. Verder is ook het 'Wegingskader goed openbaar bestuur', een essaybundel 'Wetenschap en overheidsbeleid – Een spanningsvolle relatie', tot stand gekomen in het kader van deze themalijn. Dit wegingskader is in 2024 nader uitgewerkt en toegelicht.

Het belang en de urgentie van 'gezag herwinnen' is nog niet afgenomen en de aandacht en belangstelling om hieraan te werken is groot en neemt verder toe. Daarom zal de ROB de activiteiten hiervoor ook in 2025 voortzetten, vooral om het gebruik van de adviezen te stimuleren en eventueel te ondersteunen bij implementatie daarvan. Met de *Maand van het Gezag* geven we specifiek in de november aandacht aan dit onderwerp, waarmee we de adviezen op allerlei wijzen weer even uitlichten. Daarnaast worden in 2025 nog diverse activiteiten ondernomen om als kennispartner de in de praktijk lopende initiatieven op dit onderwerp bij te staan.

Uitvoering, beleid en politiek *Advies hierover zal in november 2024 verschijnen.* Om de implementatie van dit advies te bevorderen, zullen nog diverse bijeenkomsten volgen. Inzet is om daarmee het gesprek aan te gaan met de personen en groepen die met dit advies aan de slag kunnen, en daarmee als overheid gezag te herwinnen. Naar verwachting lopen deze activiteiten nog tot medio 2025.

Transparantie *Advies hierover zal begin 2025 verschijnen.* In vervolg op dit advies zullen ook weer activiteiten volgen om hieraan de nodige bekendheid te geven en gebruik van het advies te stimuleren. De inzet en omvang daarvan zal nog nader worden bepaald.

Wegingskader goed openbaar bestuur Na diverse gesprekken over de werking van dit wegingskader, zijn er nieuwe plannen om gebruik van dit wegingskader te stimuleren. Rode lijn in de plannen is om het gebruik van dit wegingskader in concrete situaties, dus aan de hand van casuïstiek, te gaan uitlichten en toelichten. Doel is om daarmee begrijpelijker te maken hoe dit wegingskader in de praktijk van dienst kan zijn. Naar verwachting zullen hiervoor in 2025 een paar vaste formats worden ontwikkeld.

Democratie & Rechtsstaat

De thema's democratie en rechtsstaat zijn onlosmakelijk verbonden aan het openbaar bestuur van Nederland en daarmee ook aan de advisering van de ROB. Ook in 2025 zal de ROB hierover adviezen publiceren en starten.

Functioneren van de democratie *Advies hierover zal begin 2025 volgen.* In dit advies wordt aan de hand van de vraag 'Is de overheid er voor mij?' de huidige werking van onze democratie onderzocht op de aspecten van responsiviteit, representativiteit en vertegenwoordiging. Deze aspecten zijn van belang voor de verbinding tussen burger en overheid en voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Wanneer burgers zich niet herkennen in het openbaar bestuur, de instituties en het beleid, ligt 'afhaken' op de loer. Naast een analyse zal dit advies ook zijn voorzien van handelingsperspectieven om de democratie op de genoemde aspecten te kunnen versterken.

..en in interactie met Europa. *In aanvulling op voorgaand advies zal in 2025 nog een advies volgen* waarin nadrukkelijk de democratie en het bestuur vanuit Europa is betrokken, oftewel 'Is Europa er voor mij?'. Dit in vervolg op de ROB-lezing die in 2024 op dit onderwerp is georganiseerd. Zowel de lezing als de studie die daarop wordt ingezet, zal worden gebruikt voor dit aanvullend advies.

Trias politica en de krachten van de omliggende machten *Voor advies op dit onderwerp zal een verkenning volgen.* De aanleiding is de toenemende spanning tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht, de trias politica. Onderzoeken en (parlementaire) rapporten laten zien dat de machten steken hebben laten vallen (toeslagen, Groningen) of elkaar de maat nemen (politici die vinden dat rechters op de stoel van de politiek zijn gaan zitten). Grote maatschappelijke vraagstukken worden door burgers en belangenorganisaties voor de rechter gebracht omdat de overheid zich niet aan regels en afspraken houdt (stikstof, klimaat). De vraag is wat de bepalende factoren zijn van de toegenomen spanning en wat er moet gebeuren om de machten in een gezonde balans te houden. Goede werking van de omliggende machten, oftewel de 'checks and balances', is daarvoor van belang; is die goede werking in gevaar? Met een verkenning zal worden onderzocht of een beschouwing en analyse van deze vraagstukken, relevant is voor advisering.

Vervolg op 'Een sterkere rechtsstaat' *Voor advies op dit onderwerp zal een verkenning volgen.* Na het ROB-advies 'Een sterkere rechtsstaat' en het uitkomen van het rapport van de Staatscommissie Rechtsstaat is de vraag aan de orde of, dan wel welke vervolgadvisering mogelijk relevant is. De ROB wacht dit af. Intussen lijkt er belangstelling te zijn voor de vraag hoe de rechtsstaat als rechtsorde zodanig dynamisch functioneert, dat het (ook) voldoende bescherming biedt tegen de steeds weer nieuwe (technologische) vormen van criminaliteit en inbreuken op de veiligheid van Nederland. De ROB gaat hierover in gesprek met betrokkenen, om te inventariseren en te onderzoeken of advisering op dit onderwerp kan bijdragen aan versterking van de rechtsstaat.

Impact van nieuwe technologieën op het openbaar bestuur *Voor advies op dit onderwerp zal een verkenning volgen.* Nieuwe technologieën vinden snel hun weg in de praktijk, maar hebben ook implicaties voor het maatschappelijk debat en democratische processen. Hoe te komen tot een goede inbedding van nieuwe technologie in onze democratische rechtsstaat? Er is belangstelling voor advisering van de ROB op deze vraagstukken, specifiek rond bepaalde ontwikkelingen. De ROB gaat hierover in gesprek met betrokkenen, om te inventariseren en onderzoeken of advisering op dit onderwerp kan bijdragen aan het openbaar bestuur.

Interbestuurlijke en financiële verhoudingen

De ROB heeft specifiek de opdracht om ook over de interbestuurlijke en financiële verhoudingen in het openbaar bestuur te adviseren. De afgelopen jaren heeft de ROB op dit gebied fundamentele adviezen gepubliceerd. In 2024 heeft de ROB geregeld op beslissende momenten de essentie van deze bestaande, fundamentele adviezen opgenomen in nieuwe publicaties. De ROB heeft daarmee de belangrijkste opdrachten op gebied van de interbestuurlijke en financiële verhoudingen willen meegeven aan regering en parlement, zoals het komen tot een meer integrale manier van het financieren van opgaven. In het Hoofdlijnenakkoord staat het voornemen om nagenoeg alle specifieke uitkeringen (SPUK's) naar het gemeente- en provinciefonds over te hevelen. Het spreekt vanzelf dat de ROB waar dat behulpzaam kan zijn bij de uitwerking daarover te adviseren. Deze (pro)actieve advisering op actuele momenten – zowel gevraagd als ongevraagd – zal de ROB ook op andere vraagstukken die de financiële verhoudingen raken in 2025 voortzetten.

Herverdeling gemeentefonds *Advies hierover zal naar verwachting in 2025 volgen, na ontvangst van een adviesaanvraag.* Naar aanleiding van het eerdere advies van de ROB zijn een aantal vervolgonderzoeken gestart. De uitkomsten van deze onderzoeken zullen naar verwachting leiden tot een wijziging in de verdeling van de algemene uitkering.

Bekostiging Jeugdzorg *Advies hierover zal naar verwachting in 2025 volgen, na ontvangst van een adviesaanvraag.* 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.

Fondsen *Advies hierover zal in 2025 volgen.* Het verschijnsel dat voor de bekostiging van taken gebruik wordt gemaakt van fondsconstructies, is voor de Raad aanleiding om de overwegingen daarbij en de voor- en nadelen daarvan in kaart te brengen.

Bekostiging regionale samenwerking *Voor advies op dit onderwerp zal een verkenning volgen.* 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. Er is belangstelling voor het verder uitwerken van de aanbevelingen. De ROB gaat hierover in gesprek met betrokkenen, om te inventariseren en onderzoeken of verdere advisering op dit onderwerp behulpzaam kan zijn.

Coördinerende rol van BZK bij de interbestuurlijke verhoudingen in Koninkrijksrelaties *Voor advies hierover zal een verkenning volgen.* Over de interbestuurlijke- en financiële verhoudingen met Caribisch Nederland heeft de ROB in 2024 advies uitgebracht. Er is belangstelling voor een vervolg hierop met name over de invulling van de coördinerende rol van BZK op dit gebied en de eventuele spelregels die hierbij kunnen helpen. De ROB gaat hierover in gesprek met betrokkenen, om te inventariseren en onderzoeken of verdere advisering op dit onderwerp kan bijdragen aan het openbaar bestuur.

Sturingsvraagstuk voor het fysiek domein *Voor advies hierover zal een verkenning volgen.* Over de interbestuurlijke- en financiële verhoudingen heeft de ROB meerdere adviezen uitgebracht. Er is belangstelling voor een vervolg hierop met een advies dat specifiek is gericht op het fysiek domein/de ruimtelijke ordening en bezien vanuit de huidige opgaven op dat gebied. Hoe te komen tot een inrichting van de gezamenlijke sturing als overheden in, waarmee recht wordt gedaan aan zowel centrale regie als decentrale beleidsvrijheid, aan regionale verschillen en aan de rol van volksvertegenwoordigingen. Hierbij doet zich ook de vraag voor hoe de sturing in het fysieke domein zich verhoudt tot de passage in de budgettaire bijlage bij het Hoofdlijnenakkoord, dat alle specifieke uitkeringen worden omgezet in bestedingsvrije uitkeringen via gemeente- en provinciefonds. De ROB gaat hierover in gesprek met betrokkenen, om te inventariseren en onderzoeken of verdere advisering op dit onderwerp kan bijdragen aan het openbaar bestuur.

BIJLAGE – VOORGENOMEN ADVISERING 2025 (LOPEND EN STARTEND)*

2025 advisering	Democratie	Rechtsstaat	Interbestuurlijke verhoudingen	Financiële verhoudingen	Toelichting: planning publicatie
Vaste ROB-thema's					
Advisering reeds lopend en startend					
Gezag: Transparantie					Q1
Functioneren vd democratie in NL					Q1
..en in interactie met Europa (vervolg op ROB-lezing 2024)					Q2 (start 2024)
Herindeling gemeentefonds					Q1-Q2
Gebruik van fondsen					Q2
Trias politica: over de krachten vd omliggende machten					2025
Sturingsvraagstuk 'Fysiek domein'					2025
Vervolg Rechtsstaat bijv. ivm Veiligheid					2025
Impact van nieuwe technologieën op het Openbaar Bestuur					2025
IBv en Fv - Bekostiging Jeugdz. - Regionalisering - Koninkrijksrelaties					2025 Start in 2024?

*Deze opsomming laat ruimte om gedurende het jaar nog met nieuwe advisering te starten. Verder zien de activiteiten van de ROB ook op overige publicaties (artikelen, blogs etc), het organiseren van publieke bijeenkomsten en het stimuleren en ondersteunen van gebruik van onze adviezen.