



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Samen werken aan

goed
openbaar
bestuur

DGBK Strategische Kennisagenda 2015-2018

Woord vooraf

Het directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK) wil de autoriteit voor het openbaar bestuur zijn. Om die ambitie waar te kunnen maken moet DGBK een sterk kennisgerichte organisatie zijn. Kennis is de belangrijkste productiefactor voor het DG: het is de basis van de professionaliteit van onze beleidsmedewerkers. In elk onderdeel van de beleidscyclus is specifieke en actuele kennis nodig. De Strategische Kennisagenda (SKA) levert hier een belangrijke bijdrage aan.

De SKA presenteert de strategische thema's voor het DG in de komende jaren en zet de belangrijkste strategische kennisvragen van het DG op een rij. Het is de bedoeling dat deze thema's zowel als leidraad, agenda en stimulerende factor werken bij de visievorming en kennisontwikkeling binnen het DG. Het centrale begrip in deze SKA is Goed Openbaar Bestuur. Wat verstaan we binnen DGBK onder Goed Openbaar Bestuur en hoe spelen de kernwaarden van Goed Openbaar Bestuur een rol in ons werk?

De SKA heeft zowel naar buiten als naar binnen toe een belangrijke integrerende functie. Ze geeft het debat over de aansluiting van de wetenschap en het beleid van DGBK een nieuwe impuls. De SKA is tot stand gekomen in intensieve samenwerking tussen het Bureau Verkenningen en Onderzoek en de portefeuillehouders kennis en beleidsmedewerkers bij de verschillende directies. Bij het beantwoorden van de strategische kennisvragen willen we samen met onze interne en externe kennispartners optrekken.

Ik nodig hen, maar ook de beleidsmedewerkers van DGBK, daarom van harte uit om hierover met ons in gesprek te gaan.

Gert-Jan Buitendijk

directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoud

Inleiding: openbaar bestuur in beweging	7
1. De waarde(n) van Goed Openbaar Bestuur	9
2. Samenleving in transitie: trends en ontwikkelingen	13
3. Strategische prioriteiten 2015-2018	17
Referenties	29

Een goed functionerend openbaar bestuur zorgt voor draagvlak voor de democratie, vormt de basis voor een duurzame economische groei en levert vertrouwen op in de overheid.

Inleiding: openbaar bestuur in beweging

Het openbaar bestuur is in beweging. Op dit moment zijn de decentralisaties in het sociaal domein het meest in het oog springend. Nog nooit eerder is een dergelijk omvangrijk pakket aan taken, verantwoordelijkheden en budget naar gemeenten gedecentraliseerd. Niet alleen zijn het nieuwe taken voor de gemeenten, maar er is tevens de opdracht om deze taken anders – meer horizontaal – uit te voeren. Deze beweging heeft belangrijke consequenties voor de organisaties in het openbaar bestuur en de mensen die daar werken. Met het programma Gemeenten van de Toekomst ondersteunt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gemeenten bij deze verandering. De ambitie is om alle initiatieven en ontwikkelingen rond de decentralisaties onder één paraplu bij elkaar te brengen, zodat zij elkaar maximaal kunnen versterken en gemeenten hun werkzaamheden binnen het sociaal domein in samenhang kunnen organiseren.

Een ander toonaangevend interdepartementaal programma voor BZK is de Agenda Stad. Daarin buigen BZK, I&M en EZ zich over de toekomst van de stedelijke gebieden. Bij de verdere economische ontwikkeling van deze gebieden dienen zich tal van bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken aan. Denk aan de verhouding tussen de stad en direct omliggende gemeenten, alsook de verder weg gelegen (soms krimpende, landelijke) gemeenten. Omdat vraagstukken in steden primair op regionaal niveau spelen is een krachtig regionaal bestuur van belang. Hoe staat het met de economische rationaliteit van het grootstedelijk bestuur? Voorts zijn er vragen over democratische legitimiteit en de rol van andere partijen zoals provincies.

Om goede afwegingen te kunnen maken over het functioneren van het openbaar bestuur op de middellange termijn heeft het ministerie van BZK het initiatief genomen voor de instelling van de Studiegroep Openbaar Bestuur. De centrale vraag van de Studiegroep Openbaar Bestuur is hoe de bestuurlijke ordening in Nederland beter kan inspelen op toekomstige economische en maatschappelijke opgaven.

Als laatste voorbeeld van een toonaangevend interdepartementaal programma noemen we Digitaal 2017. Daarin werkt BZK aan digitale dienstverlening en wil BZK één digitale overheid realiseren. Uiterlijk in 2017 moeten bedrijven en burgers zaken met de overheid digitaal kunnen afhandelen, zoals het aanvragen van een vergunning.

Voor deze, maar ook voor vele andere dossiers binnen het directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK) geldt dat de vragen van vandaag moeten worden voorzien van antwoorden voor morgen. Daarnaast zullen zich de komende jaren weer nieuwe vragen voordoen, de vragen van morgen. We moeten daarbij beseffen dat de bovengenoemde bewegingen binnen het openbaar bestuur niet los kunnen worden gezien van vragen over de inrichting van onze representatieve en participatieve democratie. Ook kunnen ze niet los worden gezien van de instituties binnen het openbaar bestuur en het ambtelijk vakmanschap van de mensen die daarin werken. Bovendien voltrekken ze zich in een context van een veranderende rolverdeling tussen overheid en samenleving. Dit zijn allemaal zaken die het openbaar bestuur en daarmee het werkkterrein van DGBK in de kern raken.

Onder de noemer *Samen werken aan Goed Openbaar Bestuur* kijkt DGBK in deze Strategische Kennisagenda (SKA) 2015-2018 vooruit naar de nieuwe opgaven die op het openbaar bestuur en daarmee op DGBK afkomen. Het is de bedoeling dat deze strategische thema's als leidraad, agenda en stimulerende factor werken bij de visievorming en kennisontwikkeling binnen en buiten het DG.

Samen werken aan Goed Openbaar Bestuur

De waarden crisis in de financiële sector heeft geleid tot hernieuwde aandacht voor de bouwstenen van gezond bestuur in de private en publieke sector, zowel voor de systeembouwstenen als voor de gedrags- en cultuurkant.¹ Gelijktijdig neemt het besef (weer) toe dat Goed Openbaar Bestuur belangrijk is voor de samenleving. Een goed functionerend openbaar bestuur en een goed functionerende ambtelijke dienst zorgen voor draagvlak voor de democratie, vormen de basis voor een duurzame economische groei en leveren vertrouwen op in de overheid. Er zijn ook sterke aanwijzingen dat burgers steeds hogere morele verwachtingen hebben ten aanzien van hun (politieke) autoriteiten. Binnen de overheid ontstaat aldus meer aandacht voor een goed en deugdelijk bestuur, voor integriteitvraagstukken en ethisch gedrag van politieke bestuurders en ambtenaren.²

In het eerste hoofdstuk van deze SKA komen we tot een uitwerking van het begrip Goed Openbaar Bestuur. Wat verstaan we binnen DGBK onder Goed Openbaar Bestuur en hoe spelen de kernwaarden van Goed Openbaar Bestuur een rol in ons werk?

Daarna richten we de blik op onze omgeving. In hoofdstuk 2 beschouwen we de transities in de relatie tussen overheid en samenleving (het onderwerp van onze vorige SKA) en beschrijven we de belangrijkste trends en ontwikkelingen.

In hoofdstuk 3 komen we uit op de strategische thema's waarover we met interne en externe (kennis) partners in gesprek willen gaan. Die interactie kan dan leiden tot afstemming van (onderzoeks)activiteiten en verdere strategische kennisontwikkeling.

Per jaar zal – op basis van deze SKA – een werkplan worden opgesteld, waarin wordt aangegeven op welke wijze we invulling geven aan de geagendeerde prioriteiten.

¹ Van de Loo, 2014.

² Brons, 2014.

1 De waarde(n) van Goed Openbaar Bestuur

De missie van DGBK is samen te vatten in drie woorden: Goed Openbaar Bestuur. Uit recent onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) blijkt dat er een directe relatie is tussen Goed Openbaar Bestuur en het welzijn van burgers.³ Dat betekent dat de ordening en het functioneren van het openbaar bestuur een positief effect heeft op de economische ontwikkeling van Nederland. Goed Openbaar Bestuur draagt ook bij aan de status van Nederland als 'high trust'-samenleving: het vertrouwen dat burgers hebben in de instituties van democratie en rechtstaat is groot. Ten slotte zorgt Goed Openbaar Bestuur voor een collectieve verankering van de manier waarop we in Nederland tot maatschappelijke resultaten komen. Goed Openbaar Bestuur is dan niet alleen een waarde op zich maar is al met al een noodzakelijke voorwaarde voor economische groei, vertrouwen in de overheid en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

In deze SKA gebruiken we de term *Goed Openbaar Bestuur* om duidelijk te maken dat we het hebben over het bestuur van gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk. In de wetenschappelijke literatuur is het echter gebruikelijker om in de context van het openbaar bestuur te spreken over *Goed Bestuur*.⁴ Een algemeen aanvaarde definitie van *Goed Bestuur* is 'het uitvoeren van een bestuurstaak op een wijze waarbij enerzijds de beoogde doelstellingen worden nagestreefd en anderzijds rekening wordt gehouden met de belangen van individuele burgers en bedrijven'. Het begrip *Goed Bestuur* moet niet worden verward met verwante Engelstalige begrippen als *Corporate Governance*, dat wordt gebruikt in het bedrijfsleven, en *Good Governance*, dat in juridische zin betrekking heeft op de gehele overheid (inclusief wetgevende en rechterlijke macht).

Goed Openbaar Bestuur is natuurlijk geen nieuw thema voor het ministerie van BZK. In 2009 namen Guusje ter Horst en Ank Bijleveld het initiatief tot het opstellen van de Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur.⁵ In de code stonden zeven beginselen, van integriteit tot legitimiteit, van doelmatigheid tot behoorlijkheid, die publieke organisaties op vrijwillige basis zouden moeten gaan omarmen. Het was een succesvol project en een evenwichtige code, maar de aandacht voor de code is sindsdien verslapt. En dat terwijl het belang van Goed Openbaar Bestuur juist is toegenomen: in de gemeente, in de semi-publieke sector, bij het Rijk, en zeker ook in Europa. Burgers hebben in onzekere tijden een bestuur nodig waar ze op kunnen vertrouwen, dat waar geeft voor schaars belastinggeld, en dat te allen tijde resultaatgericht, responsief en behoorlijk is: de drie kernwaarden van Goed Openbaar Bestuur.⁶

³ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2014.

⁴ Addink, 2010.

⁵ Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur, 2009.

⁶ De drie kernwaarden zijn ontleend aan Huberts, 2013. Verschillende organisaties hebben hun eigen interpretatie van de waarden van Goed Bestuur, die op onderdelen van elkaar afwijken. Vergelijk bijvoorbeeld de codes van de Wereldbank, Verenigde Naties, Raad van Europa en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009).

Kernwaarden van Goed Openbaar Bestuur
Resultaatgericht bestuur: effectiviteit, efficiëntie.
Behoorlijk bestuur: integriteit, rechtmatigheid, gelijkheid, verantwoordelijkheid.
Responsief bestuur: openheid, legitimiteit, verantwoording en participatie.

Tabel 1 Kernwaarden van Goed Openbaar Bestuur

Het beleid van DGBK richt zich daarom op deze kernwaarden. Met het werk aan de bestuurlijke inrichting van Nederland en aan Digitaal 2017 dragen we als DG bij aan *resultaatgericht* bestuur: dichter bij de burger en met lagere kosten voor de belastingbetaler. Met het werk aan de open overheid en aan het functioneren van de lokale democratie dragen we bij aan *responsief* bestuur. Met de wetgeving over de normering van de topinkomens, met het integriteitsbeleid en met het programma Veilige Publieke Taak dragen we bij aan *behoorlijk* bestuur.

De meeste dossiers van DGBK hebben overigens duidelijke verbanden met alle drie de kernwaarden van Goed Openbaar Bestuur. We geven een paar voorbeelden.

In het programma Prettig Contact met de Overheid staan nieuwe manieren van informele conflictbeslechting tussen overheid en burgers centraal. De aanpak is resultaatgericht, want het leidt tot lagere kosten, minder procedures en kwalitatief betere besluiten. Maar de aanpak is bij uitstek ook behoorlijk en responsief: het leidt tot betere omgangsvormen en meer legitimiteit van het overheidsoptreden.

Goed publiek werkgeverschap is ook gebaseerd op de drie kernwaarden van Goed Openbaar Bestuur. Sterke en flexibele arbeidsrelaties leiden tot beter functionerende organisaties waar mensen graag werken, maar zijn in de publieke context ook sterk waardegedreven, met veel aandacht voor integriteit en verantwoording.

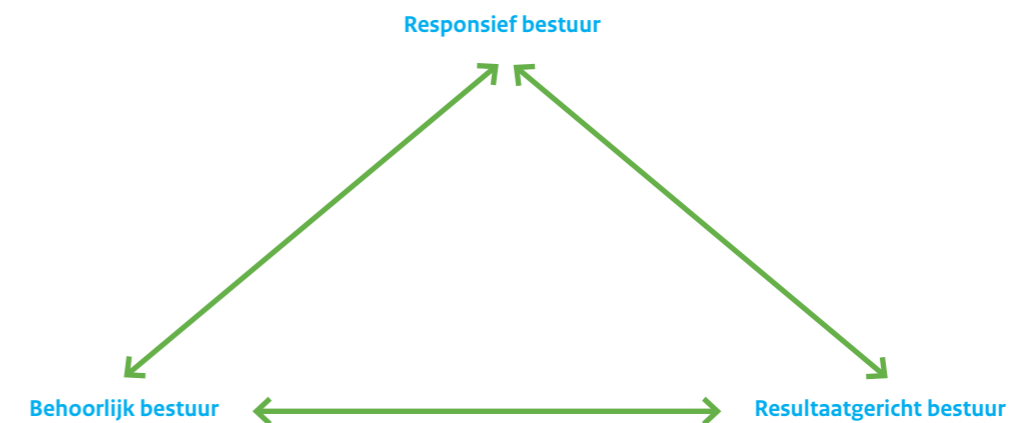
De decentralisatie van taken in het sociale domein naar gemeenten is de grootste bestuurlijke opgave in jaren. Rijk, gemeenten en burgers gaan op een andere manier verantwoordelijkheid dragen voor voorzieningen die direct ingrijpen in de levens van de mensen. Het lokaal bestuur moet, ondersteund door het rijk, de decentralisatie van taken in het sociale domein tot een succes maken. Ook hier is Goed Openbaar Bestuur de richtlijn:

- behoorlijk, omdat bestuurders hun verantwoordelijkheid moeten nemen om mensen netjes en adequaat te helpen om een passende voorziening te krijgen, en omdat er grenzen zijn aan de ongelijkheid van gemeentelijke voorzieningen die onvermijdelijk gaat ontstaan;
- responsief, omdat er op gemeenschappelijke regelingen voldoende democratische controle moet zijn, en omdat wat geleverd wordt moet aansluiten bij de behoeften van de samenleving;
- en resultaatgericht, omdat de beoogde maatschappelijke effecten voorop staan: betere voorzieningen voor kwetsbare groepen.

Zo kunnen we voor elk van onze maatschappelijke opgaven en beleidsdossiers de kernwaarden van Goed Openbaar Bestuur als toetssteen gebruiken.

1.1 Goed Openbaar Bestuur is niet vanzelfsprekend: spanningen en ambities

Goed Openbaar Bestuur is de duurzame missie van DGBK, maar Goed Openbaar Bestuur is tevens een dynamisch en normatief begrip. De waarden van Goed Openbaar Bestuur zijn niet vanzelfsprekend en onomstreden. Over waarden is discussie mogelijk. Logischerwijs reflecteert onze interpretatie van Goed Openbaar Bestuur in zekere zin de politieke keuzes van het huidige kabinet. Maar ook de ontwikkelingen die we hierna beschrijven veranderen de politieke en maatschappelijke interpretatie en perceptie van Goed Openbaar Bestuur. Het gaat dan onder andere om het politieke en maatschappelijke antwoord op de vraag welke vormen van sturing en overheidsorganisatie de komende jaren geboden zijn om zo goed mogelijk op maatschappelijke vraagstukken te kunnen anticiperen. De kernwaarden van Goed Openbaar Bestuur zullen alle drie van groot belang blijven, maar er zullen nieuwe accenten worden gelegd en mogelijk ook nieuwe spanningen ontstaan. Zo zullen de waarden van Goed Openbaar Bestuur onderling kunnen botsen, zeker in tijden van bezuinigingen en de terugtrekkende overheid. Vinden we openheid belangrijker dan effectiviteit? Hoe verhoudt de zo gewenste differentiatie bij de decentralisatie van taken in het sociale domein zich tot het gelijkheidsbeginsel? En hoe gaat responsiviteit samen met het nemen van verantwoordelijkheid (responsabiliteit)? Kan meer burgerkracht ongelijkheid versterken of zelfs veroorzaken, en kan maatschappelijk initiatief een adequaat substituuut zijn voor alle verworvenheden van de verzorgingsstaat? Het streven naar alternatieve manieren van geschilbeslechting tussen overheid en burger is essentieel voor de legitimiteit van het overheidsgezag, maar het kan op gespannen voet komen te staan met rechtstatelijke principes. Deze voorbeelden laten zien dat het zoeken naar een nieuw evenwicht in publieke waarden de komende jaren een voortdurende inspanning vraagt van het openbaar bestuur.



Figuur 1 Spanningen tussen de kernwaarden van Goed Openbaar Bestuur

Het beleid gericht op Goed Openbaar Bestuur doet recht aan de intrinsieke waarde van Goed Openbaar Bestuur en krijgt betekenis door de mate waarin goede voorwaarden worden gecreëerd voor economische groei, de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en vertrouwen in de overheid. Die invulling is afhankelijk van politieke keuzes en maatschappelijke verwachtingen en ontwikkelingen. Waar het Nederlandse openbaar bestuur - ook in internationaal perspectief - goed wordt beoordeeld, betekent dit dat zowel 'onderhoud van het goede' als vernieuwing, die inspeelt op die keuzes, verwachtingen en ontwikkelingen, noodzakelijk zijn.

Het is uiteraard ook de vraag welk ambitieniveau het bestuur voor zichzelf kiest, en hoeveel draagvlak er voor dit ambitieniveau is. Zal het openbaar bestuur erin slagen daadwerkelijk los te laten en ruimte te maken voor maatschappelijk initiatief en lokale maatwerkoplossingen? Of gaat het er juist om nieuwe manieren van samenwerking te vinden tussen burgers en bestuur? Er is een tanend geloof in de maakbaarheid van de samenleving, maar het nog steeds dominante neoliberale vertoog van de 'maakbaarheid van het individu' leidt ook tot steeds meer problemen, bijvoorbeeld in het domein van arbeid en zorg.⁷ Het is aan politici en bestuurders om met gezaghebbende en geloofwaardige antwoorden te komen op de vragen van deze tijd, en een realistisch beeld te schetsen van de manier waarop overheid, bedrijven en burgers aan deze antwoorden kunnen bijdragen.

De drie kernwaarden van Goed Openbaar Bestuur die we hier hebben geïntroduceerd bieden ons houvast om maatschappelijke vraagstukken, dilemma's en botsende publieke waarden te beschrijven en bespreekbaar te maken. De waarden zijn richtinggevend maar zullen in de context van een veranderende samenleving onvermijdelijk ook leiden tot nieuwe spanningsvelden. Dit besef helpt ons kennisvragen te identificeren en beter voorbereid te zijn op onverwachte en complexe vraagstukken.

De eisen die gesteld worden aan Goed Openbaar Bestuur komen in de vorm van concrete vragen en (mogelijk) strijdige handelingsperspectieven terecht bij ambtelijke organisaties en individuele ambtenaren op alle niveaus. Zij zijn het die door de keuzes die zij in de praktijk maken, invulling geven aan de (abstract ogende) kernwaarden van Goed Openbaar Bestuur en de spanning daartussen. De wijze waarop ze dit doen, vormt als het ware het 'vehikel' voor Goed Openbaar Bestuur. Aan wat burgers ervaren van de overheid, in de vorm van besluiten, beschikkingen of dienstverlening, ligt immers veelal het handelen van ambtenaren ten grondslag. Eisen die de samenleving stelt aan het openbaar bestuur zijn dus in concreto eisen aan ambtenaren, en daarmee aan het ambtelijk 'vakmanschap'. Trends en ontwikkelingen die betekenis hebben voor het openbaar bestuur, zijn zodoende relevant voor ambtenaren en de manier waarop zij in de verschillende domeinen en bestuurslagen invulling geven aan hun vak.

⁷ Zie o.a. <http://tegenlicht.vpro.nl/afleveringen/2013-2014/de-noodzaak-van-een-utopie.html>, <http://www.vn.nl/Archief/Samenleving/Artikel-Samenleving/Verboden-woorden-voor-ambtenaren.htm#>.

2 Samenleving in transitie: trends en ontwikkelingen

In 2012 publiceerde BZK *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat*.⁸ In deze essaybundel analyseerden verschillende wetenschappers en publicisten de veranderende relatie tussen overheid en samenleving. Gesteld werd dat er nieuwe tijden aanbreken voor burger en bestuur. Het bestuur zal met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders moeten gaan werken. De samenleving zal meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor taken die in de traditionele verzorgingsstaat tot het domein van de overheid zijn gaan behoren, maar die daar niet volledig tot hun recht kwamen of er misschien zelfs helemaal niet thuishoorden. De economische stagnatie in combinatie met de oplopende kosten in de zorg en de sociale zekerheid legt extra druk op de overheidsuitgaven en daarmee op de noodzaak om deze verschuiving van taken en verantwoordelijkheden door te zetten.

Gelijktijdig aan het proces van afnemende effectiviteit, betaalbaarheid en draagvlak van de klassieke verzorgingsstaat is er een interessante ontwikkeling gaande die we in bestuurskundige termen kunnen omschrijven als 'vermaatschappelijking'.⁹ Publieke voorzieningen worden niet langer exclusief door de overheid verzorgd, maar in toenemende mate door burgers en maatschappelijke organisaties. Deze vorm van collectieve actie creëert alternatieven waar markt en instituties tekort schieten.¹⁰ Daarmee dienen zich nieuwe vragen aan over sturing, verantwoording en over de legitimiteit van het overheidshandelen. Deze bevindingen uit de essaybundel vormden het startpunt voor de DGBK *Strategische Kennisagenda 2012-2014: Naar nieuwe verantwoordelijkheden voor burgers en overheid*. In de afgelopen jaren is in het kader van de agenda een dertigtal strategische onderzoeken en verkenningen uitgevoerd dat meer inzicht heeft gegeven in de transformatie die zich langzaam aan het voltrekken is en waarvan het einde nog niet in zicht is. Zie het ingevoegde kader voor een overzicht van deze inzichten.

De meest relevante en richtinggevende resultaten van de vorige strategische kennisagenda waren:

Het essay *Pop-up publieke waarde*, dat een bestuurskundige duiding geeft van het verschijnsel vermaatschappelijking: publieke waarde die niet langer door de overheid wordt gecreëerd, maar in de samenleving ontstaat.

Het rapport *Nieuwe scheidslijnen op de kaart*, waarin wordt geconcludeerd dat scheidslijnen in Nederland zich steeds meer manifesteren langs sociaal-culturele kenmerken zoals opleiding, religie en inkomen. Dit levert bestuurlijke uitdagingen op, omdat groepen steeds minder waarden en belangen delen en politieke partijen hun kiezers daarom moeilijker kunnen representeren.

Het rapport *Publieke waarden in de praktijk*, het verslag van een onderzoek naar hoe bestuurders en professionals in een ziekenhuis en bij de gemeente omgaan met publieke waarden als openheid, integriteit en effectiviteit. Dit onderzoek is een inspiratiebron voor de nieuwe strategische kennisagenda.

Het grote burgemeestersonderzoek *Majesteitelijk en Magistratelijk*, dat een empirisch onderbouwd en gelaagd beeld schetst van het ambt van burgemeester in 2013. Een van de belangrijkste conclusies is dat burgemeesters in ruime meerderheid positief zijn over hun ambt, maar dat zij zich zorgen maken over de kwetsbaarheid van hun gezag en de houdbaarheid van hun onafhankelijke positie.

⁸ Kwakkelstein, Van Dam en Van Ravenzwaaij, 2012.

⁹ Van der Steen et al, 2013.

¹⁰ De Moor, 2014.

Het boek *Gezagsdragers*, dat praktisch inzicht en een analyse geeft van de gezagsproblemen en dilemma's waar professionals in de frontlinie van de publieke zaak mee worstelen, maar dat ook inspirerende voorbeelden biedt, zoals het 'communicatieve straatgezag' van de politie.

De *Legitimitetsmonitor Democratisch Bestuur*, die de thermometer stak in de democratische rechtstaat. Het vertrouwen in de democratie blijft onverminderd hoog, maar er zijn wel specifieke legitimitetsproblemen, zoals het teruglopend ledenaantal van politieke partijen en het lage vertrouwen in de regering. De problemen liggen, zo blijkt uit het rapport, meer bij de responsiviteit van het democratisch bestuur dan bij de effectiviteit ervan.

De verkenning *Waardenoriëntaties van burgers in de Samenleving*, waarin wordt beschreven dat burgers de opmars van de informatiesamenleving zeer verschillend ervaren. Maar wat 'bezorgde burgerij', 'onverschillige consumenten' en 'enthousiaste zelfredzamen' gemeen hebben, is dat ze veiligheid binnen de digitale dienstverlening een belangrijke publieke waarde vinden.

De Strategische Kennisagenda 2012-2014 van DGBK heeft voor alles duidelijk gemaakt dat er een omslagpunt is bereikt in de manier waarop samenleving, markt en overheid gezamenlijk publieke waarde creëren. De klassieke verzorgingsstaat is "te duur in het onderhoud en te ouderwets in zijn omgang met burgers", zoals Nico de Boer en Jos van der Lans het treffend verwoorden.¹¹ Met enige overdrijving zou je kunnen stellen dat het initiatief tot het inrichten van publieke voorzieningen van de overheid, via de markt bij de samenleving en bij mensen zelf is komen te liggen. Dit vraagt een nieuw evenwicht en een herbezinning op rollen van alle betrokken partijen, zeker ook van het openbaar bestuur.

De wederom matige opkomst bij de verkiezingen voor gemeenteraad en Europees Parlement in de eerste helft van 2014 herinnert ons er bovendien aan dat Goed Openbaar Bestuur alleen mogelijk is met voldoende democratische legitimitet. Zowel voor wat betreft hun democratische rol als hun invloed op het beleid is het van belang om burgers in staat te stellen meer dan nu het geval is een rol van betekenis te vervullen. Voor de vitaliteit van de democratische rechtstaat is het daarom noodzakelijk te verkennen hoe elementen van representatieve en participatieve democratie elkaar de komende jaren kunnen aanvullen en versterken, vooral op het lokale niveau. Welke vorm dit gaat krijgen is nog niet helemaal duidelijk, maar de *Legitimitetsmonitor Democratisch Bestuur* laat zien dat burgers toe zijn aan democratische vernieuwing in de vorm van meer rechtstreekse invloed op beleid, denk aan referenda en direct gekozen bestuurders.¹²

De nieuwe strategische kennisagenda bouwt voort op de inzichten van de vorige. In de nieuwe agenda komen vraagstukken van legitimitet, gezag, vermaatschappelijking en botsende publieke waarden opnieuw aan de orde. Maar ook dienen zich nieuwe kwesties aan, nieuwe dilemma's en nieuwe kennisvragen. Een aantal van deze thema's komt aan de orde in de bundel *Omslag. Perspectieven voor Goed Bestuur in 2020*, die BZK begin 2014 presenteerde.¹³ Net als in de eerdergenoemde essaybundel liet een aantal gezaghebbende wetenschappers en opiniemakers hun licht schijnen over de rol van het bestuur in deze complexe, spannende en soms ook verwarrende tijden. Het beeld van de veranderende relatie tussen overheid en burger wordt steeds scherper en ook genuanceerder. Het overdragen van zeggenschap aan lokale overheden en aan burgers brengt nieuwe kansen maar ook problemen met zich mee, zoals grotere ongelijkheden en de kans op maatschappelijk onwenselijke uitkomsten. Trends als regionale bestuurlijke samenwerking en vermaatschappelijking kenmerken zich bovendien vaak door de afwezigheid van een inzichtelijk, controlebaar en gelegitimeerd politiek proces. Het idee van de participatiesamenleving is niet onomstreden en het openbaar bestuur lijkt nog geen eenduidig en gezaghebbend antwoord te hebben gevonden op de vraag hoe het zich tot verschillende vormen van maatschappelijk initiatief moet verhouden.

¹¹ De Boer en Van der Lans, 2014.

¹² Hendriks, 2013.

¹³ Kwakkelstein, Van Dam en Van Ravenzwaaij, 2013.

De transities in de relatie tussen overheid en samenleving spelen zich af in de context van een aantal relevante ontwikkelingen. We schetsen de invloed van die ontwikkelingen op het openbaar bestuur.

2.1 Demografische ontwikkelingen

In de komende decennia zal de bevolking in Nederland verder toenemen, maar de aard en de snelheid hiervan zullen per regio verschillen. Wat hier vooral in het oog springt zijn de toenemende vergrijzing, verkleuring en ontgroening van de bevolking en de toenemende verschillen tussen regio's, in het bijzonder tussen stedelijke regio's en krimpregio's. Los van de vergrijzing als maatschappelijke uitdaging krijgen publieke organisaties te maken met een combinatie van bezuinigingen en een vergrijzing van het personeelsbestand. Deze vergrijzing vindt met name plaats op het platteland, waarmee het contrast met de dynamische en zich sterk ontwikkelende stedelijke regio's groter wordt. De demografische ontwikkelingen hebben dus enerzijds impact op de discussie over de ordening van het openbaar bestuur en de bijbehorende financiële verhoudingen, en anderzijds op de arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen van bestuurders en ambtenaren.

2.2 Economische ontwikkelingen

De eerste tekenen van herstel na de crisis zijn zichtbaar, maar zowel de economische onzekerheid als de druk op de overheidsuitgaven blijven bestaan. Temeer omdat het zeker niet ondenkbaar is, dat we een decennium van lage economische groei tegemoet gaan. De economische crisis noopt enerzijds tot een grotere terughoudendheid met publieke uitgaven en heeft anderzijds tot gevolg dat overheden blijven met tekorten te kampen hebben. Een belangrijke vraag is of overheden het vermogen hebben om structureel met minder financiële middelen om te gaan, vooral in het licht van de majeure veranderingen als gevolg van de decentralisaties. Bij het te boven komen van de financieel-economische crisis zullen met name de stedelijke regio's een belangrijke rol gaan spelen. Meer en meer wordt duidelijk dat stedelijke agglomeraties belangrijke impulsen kunnen geven aan innovatie en economische ontwikkeling. Dit brengt vragen met zich mee over de rol van het (regionaal) bestuur, over de democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden en de inhoud van een rijksbrede agenda voor stedelijke ontwikkeling.

2.3 Sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen

De belangrijkste maatschappelijke ontwikkeling blijft de verdergaande individualisering. Mensen hebben – mede door de toegenomen welvaart en technologische ontwikkelingen – de mogelijkheid hun eigen leven in te richten. Dit heeft ook effect op de legitimitet van instituties, die niet meer beschikken over een vanzelfsprekend gezag bij mensen. De verwachtingen van burgers ten opzichte van overheidsprestaties zijn groter geworden, maar burgers willen tegelijkertijd minder overheidsbemoeienis. De relatie tussen overheid en burger is in transitie, waarbij thema's als burgerparticipatie, ruimte voor maatschappelijk initiatief en sociale innovatie vragen oproepen over de relatie tussen de representatieve en participatieve democratie. Tegelijkertijd is er onmiskenbaar de behoefte en noodzaak voor de overheid om deze bewegingen te faciliteren en te legitimeren; de verwachting van burgers is dat de responsiviteit van de overheid mee ontwikkelt met de maatschappelijke ontwikkelingen. Deze veranderingen vergen veel van de vaardigheden en competenties van professionals in het publieke domein, niet alleen in de wijze waarop zij hun werk uitvoeren, maar ook in de wijze waarop zij worden aangestuurd. Een niet te onderschatten ontwikkeling ten slotte is de steeds verdergaande differentiëring en segmentering in onze samenleving, het resultaat van de combinatie van oude en nieuwe scheidslijnen in onze samenleving¹⁴. Deze scheidslijnen dragen bij aan oude en nieuwe vormen van ongelijkheid.

¹⁴ Bovens e.a. 2014.

2.4 Technologische ontwikkelingen

Technologie verandert de samenleving: toenemend internetgebruik, toenemende mogelijkheden van big data, grotere invloed sociale media; deze buzz-woorden illustreren het belang van technologisering. In toenemende mate zullen technologische ontwikkelingen ook bepalend zijn voor de wijze waarop maatschappelijke vraagstukken benaderd en gerealiseerd worden. Dat heeft ook te maken met de mediatisering van de samenleving. Verder hebben de informatie- en communicatietechnologieën in de afgelopen decennia voor de overheid een beweging in gang gezet, die heeft geleid tot de ontsluiting en koppeling van een groot aantal (persoons)gegevens. In de komende jaren zullen verdere stappen in de koppeling van deze gegevens gezet worden, waarbij de vraag aan de orde komt op welke wijze de overheid deze mogelijkheden kan, mag en wil gebruiken voor het realiseren van maatschappelijke vraagstukken in relatie tot de scheiding tussen de publieke en de private sfeer. Daarnaast zal de overheid gebruik maken van technologische ontwikkelingen om stappen te zetten op het gebied van beschikbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie.

2.5 Politieke ontwikkelingen

De wereldorde is in beweging. De afgelopen decennia hebben de opkomst laten zien van nieuwe wereld-economieën, die ook op geopolitiek niveau zeggenschap willen krijgen. In het oosten van Europa hebben nationalistische sentimenten geleid tot ingrijpende grensconflicten. In het Midden-Oosten en Azië bestrijden verschillende islamitische stromingen elkaar in heftige mate, waarbij ook – mede vanwege de betrokkenheid van een aantal westerse landen bij die conflicten – de dreiging van moslimterreur in Europa (weer) actueel is geworden. Veiligheidsdreigingen komen zo dichterbij het Europese continent. Effecten als politieke instabiliteit en impact op de economie werken ook binnen onze grenzen door.

In de Nederlandse politieke arena zien we al enige tijd een toenemende volatiliteit in het stemgedrag van burgers, de toenemende populariteit van lokale partijen en de opmars van *fact free politics*. Het vertrouwen in regering en politieke instituties (vooral politieke partijen) is historisch gezien laag, al is Nederland in internationaal verband gezien nog steeds een *high trust society*. Opvallend is dat maar liefst 37% van de bevolking het bestuur van het land bij voorkeur zou willen overlaten aan “enkele krachtige leiders”.¹⁵ Verwachtingen van burgers ten aanzien van politieke ambtsdragers zijn hooggespannen. Het publiek en overigens ook de overheid en het politieke gezag zelf wil dat het bestuur op alle dimensies goed scoort. Van bestuur en bestuurders wordt verwacht dat ze het op alle fronten goed doen. Ze moeten democratisch, integer én slagvaardig zijn. Dit zegt zowel iets over ambitie als over de tijdsgeest.¹⁶ De lat voor politici, bestuurders en ambtenaren lijkt steeds hoger gelegd te worden.

¹⁵ Hendriks 2013.

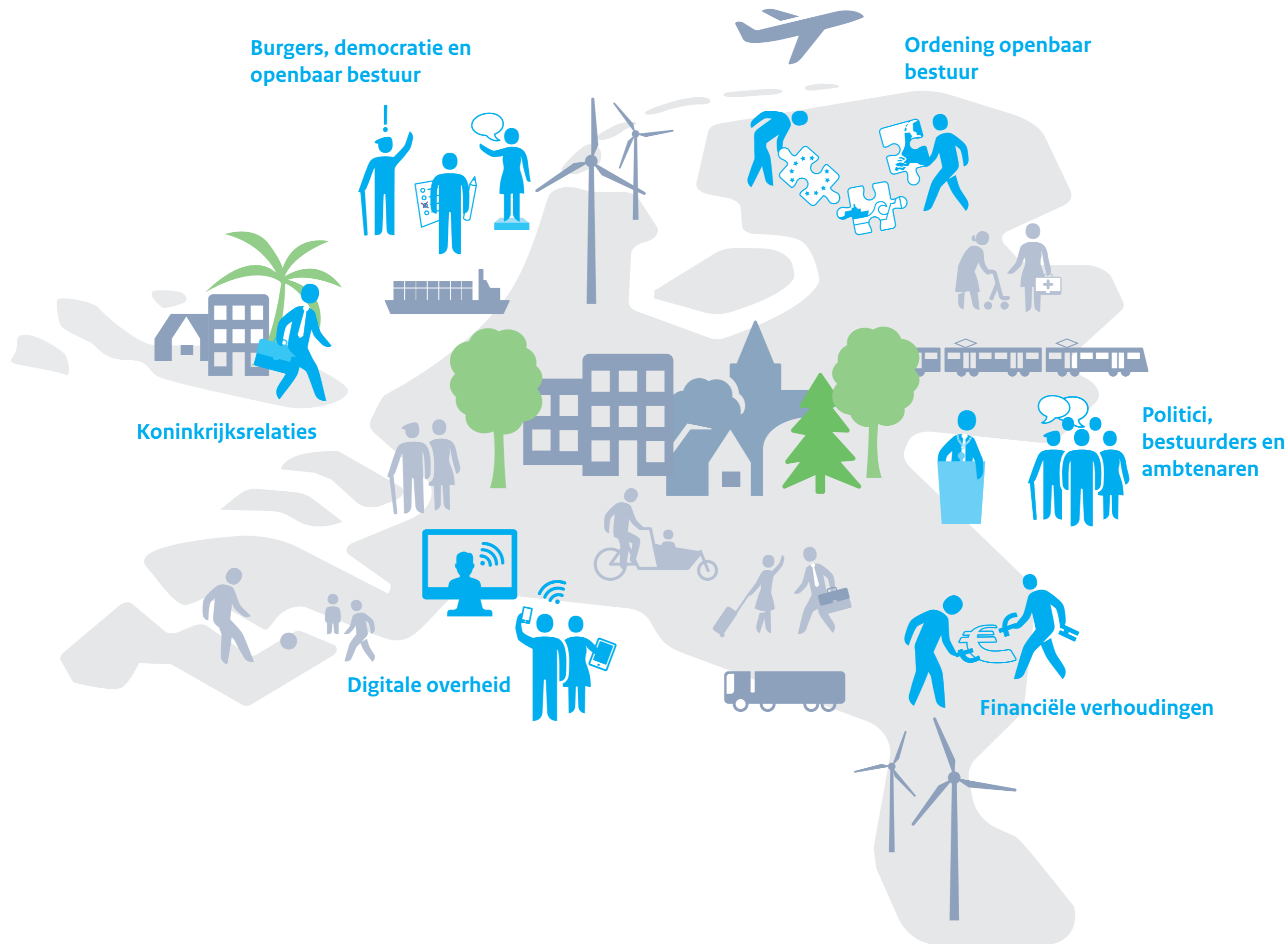
¹⁶ Brons 2014.

3 Strategische prioriteiten 2015-2018

In hoofdstuk 1 hebben we geschetst hoe DGBK rijksbeleid ontwikkelt dat zich richt op Goed Openbaar Bestuur. In hoofdstuk 2 hebben we de trends en ontwikkelingen beschreven die de komende jaren de context vormen voor deze beleidsontwikkeling. De combinatie van onze beleidsopdracht met de veranderingen in onze omgeving leidt tot nieuwe opgaven voor het openbaar bestuur. In dit laatste hoofdstuk beschrijven wij een serie strategische prioriteiten waarover wij graag het gesprek willen aangaan met onze interne en externe kennispartners. Bij elk thema hebben we ook een aantal (voorlopige) vragen opgenomen. Net als de strategische thema's zijn deze primair bedoeld om het gesprek met onze interne en externe (kennis)partners te voeren. Ongetwijfeld zullen zich in de loop van de tijd ook weer nieuwe, andere en betere vragen aandienen. Zo kunnen we komen tot afstemming van (onderzoeks)activiteiten en verdere strategische kennisontwikkeling. Per jaar zal – op basis van deze SKA – een werkplan worden opgesteld, waarin wordt aangegeven op welke wijze we invulling geven aan de geagendeerde prioriteiten.

Wij hebben de strategische prioriteiten geordend naar de zes specifieke aandachtsgebieden die DGBK in het werk onderscheidt:

- Burgers, democratie en openbaar bestuur
- Ordening openbaar bestuur
- Politici, bestuurders en ambtenaren
- Digitale overheid
- Financiële verhoudingen
- Koninkrijksrelaties



3.1 Burgers, democratie en openbaar bestuur



Dit 'overkoepelende' aandachtsgebied betreft de interacties tussen burgers en hun organisaties, democratische instituties en openbaar bestuur. DGBK wil er aan bijdragen dat democratische instituties en openbaar bestuur optimaal kunnen functioneren in een samenleving waar burgers en hun organisaties meer aan zet komen. Burgers hebben hoge verwachtingen van de democratie en het openbaar bestuur.

Burgers willen dat de overheid en politiek weten wat er leeft in de samenleving en deze vraagstukken vervolgens effectief aanpakken. Dit vergt een grote responsiviteit en daadkracht van het openbaar bestuur. Deze nadruk op responsiviteit kan echter vragen oproepen over hoe resultaatgericht de overheid is. Het is lastig voor het openbaar bestuur om inhoud te geven aan die responsiviteit wanneer iedere burger verwacht dat de overheid conform zijn of haar wensen optreedt terwijl die wensen van burgers soms sterk uiteenlopen.

Het is niet de plicht van de overheid burgers te stimuleren actief te worden in het publieke domein, maar het is wel de verantwoordelijkheid bereidwillige (groepen) burgers bij te staan actief te worden als zij daar behoefte aan hebben. Deze ondersteuning vanuit de overheid kan verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld door het aanbieden van scholing, het wegnemen van belemmerende regelgeving of het verschaffen van financiële middelen om maatschappelijke projecten te initiëren.

Strategische prioriteit: Democratie onder de loep

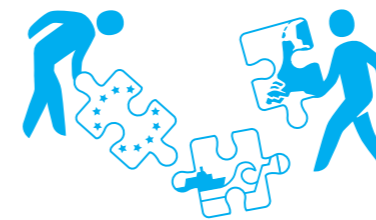
Burgers hebben in toenemende mate behoefte aan meer zeggenschap over inrichtingsvraagstukken in hun directe omgeving. Hoe die zeggenschap exact is vormgegeven, is voor hen minder relevant. Oftewel: zij letten er minder op of die zeggenschap via formele of informele vormen van democratie is vormgegeven. Dat zal ook per burger en per situatie verschillen. Dat betekent dat de burger zich niet meer alleen als kiezer maar zich ook als doe-democraat gaat manifesteren. Op lokaal niveau zien we momenteel een grote experimenteerbereidheid met diverse vormen van democratische vernieuwing. Daarbij wordt ook de lokale politiek -en daarin de rol van lokale partijen- steeds belangrijker. De mogelijkheden om lokaal het verschil te maken worden de komende jaren groter. Vragen zijn dan:

1. Hoe kunnen participatieve en representatieve democratie elkaar zo veel mogelijk versterken en waar knelt het? Wat zijn kansen/bedreigingen? Wat betekenen beide vormen voor elkaar?
2. In hoeverre kennen, waarderen en omarmen Nederlandse burgers, politici en ambtenaren democratische spelregels, waarden en principes? Welke democratieopvattingen hebben zij? In welke mate zijn er verschillen te zien tussen groepen burgers?
3. In welke mate is moreel leiderschap van politici en bestuurders van belang voor burgers en hoe kan dit ingevuld worden? Welke voorwaarden en waarden spelen dan een rol?
4. Welke bestuurlijke en overheidsarrangementen passen bij de ontwikkeling dat burgers en bedrijven zich meer in het publieke domein begeven?
5. Welke mogelijkheden bestaan er in de (lokale) representatieve en participatieve democratie om te voldoen aan de behoefte van burgers om zeggenschap te hebben op inrichtingsvraagstukken in hun directe omgeving?

6. Welke ontwikkelingen (bijv. m.b.t. medialandschap, netwerksamenleving, sociale media, economische crisis, terrorisme) zijn het meest van invloed op het functioneren van de democratie, hoe werken ze door en wat betekent dat voor de ontwikkelingsrichting van de democratie zelf?

7. Wat betekenen verschillende ontwikkelingen m.b.t. politieke instituties (afnemend ledenaantal, moeizame rekrutering, diplomademocratie) voor de representatieve democratie zowel op lokaal als landelijk niveau?

3.2 Ordening openbaar bestuur



Binnen dit aandachtsgebied staan de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de samenwerking tussen de bestuurslagen (gemeenten, provincies, waterschappen, rijk en EU) centraal. Ons openbaar bestuur dient ingericht te zijn op een manier die past bij een 'goede' aanpak van actuele en toekomstige politieke en maatschappelijke vraagstukken en ontwikkelingen. Daarbij moet er voldoende ruimte zijn voor nieuwe initiatieven op het terrein van regionale samenwerking.

Bij de inrichting en werking van het openbaar bestuur verwachten burgers dat de overheid resultaatgerichter wordt. Niet alleen in termen van effectiviteit, maar ook in termen van efficiëntie. Met de toenemende druk op de overheidsfinanciën wordt vooral een goedkoop, maar kwalitatief hoogstaand openbaar bestuur verwacht. De druk op de overheidsfinanciën en het toenemend economisch belang van stedelijke regio's roept ook de vraag op naar de relatie tussen de schaalgrootte en de effectiviteit en efficiency van de verschillende bestuurslagen en samenwerkingsverbanden.

Strategische prioriteit: Transformatie gemeenten

De decentralisaties in het sociaal domein zijn een eufemisme voor een majeure verandering in het openbaar bestuur. De daadwerkelijk overgang van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten werden betiteld als de transitie, maar de grote uitdaging ligt in de fase die daarop zal volgen, de transformatie. In deze fase zullen gemeenten op een nieuwe manier – met minder geld – de nieuwe taken moeten uitvoeren. Dit vergt een nieuwe verhouding tot maatschappelijke partners en burgers binnen de gemeente, maar ook een nieuwe manier van werken voor de ambtenaren, met nieuwe competenties en vaardigheden. Gemeenten gaan anders functioneren en moeten op een andere manier gaan sturen om inhoud te geven aan de uitvoering van de decentralisaties. Vragen hierbij zijn:

1. Welke nieuwe manieren van werken en andere rolverdelingen zijn er nodig binnen en tussen de medeoverheden en maatschappelijke partners en burgers, en tussen rijk en medeoverheden opdat de beoogde effecten van de decentralisaties ook daadwerkelijk worden gerealiseerd?
2. Wat zijn de grootste aandachtsgebieden (bijv. in termen van omvang, veranderopgave) als we kijken naar het proces 'van transitie naar transformatie bij gemeenten'? In hoeverre verschilt dit per type gemeente (denk bijv. aan kleine gemeenten, gemeenten met grote zorgbehoeften)?

Strategische prioriteit: Regionaal besturen

Stedelijke gebieden vormen de motor van de Nederlandse economie. In toenemende mate wordt het BBP verdiend in de stedelijke context. Het is de vraag of en hoe de bestuurlijke ordening in Nederland bevorderend of belemmerend werkt voor het stimuleren van verdere economische ontwikkeling in deze gebieden. Binnen deze strategische prioriteit zijn zowel governance- en schaalvraagstukken als legitimiteitskwesies aan de orde. Denk daarbij aan de aansluiting van het bestuur op ruimtelijke en economische opgaven, aan de rol van het middenbestuur en aan de bestuurlijke gevolgen van verstedelijking versus krimpgebieden.

Vragen hierbij zijn:

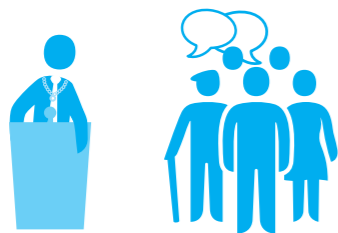
1. Wat gebeurt er op het terrein van regionaal besturen in Nederland en het buitenland? Hoe wordt dit gewaardeerd (in termen van effectiviteit, legitimiteit, integraliteit)?
2. Hoe verhouden gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingen, provincies en regio's zich tot elkaar? Hoe ziet het speelveld, inclusief wisselwerking eruit?
3. Wat voor gevolgen hebben ruimtelijke/demografische ontwikkelingen als verstedelijking en krimpgebieden en bestuurlijke ontwikkelingen zoals opschaling of toenemend belang van regionaal besturen voor deze verhoudingen?

Strategische prioriteit: Taaktoedeling openbaar bestuur

De decentralisaties in het sociaal domein komen deels voort uit de gedachte dat taken en verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk bij de burger georganiseerd moeten worden. Gemeenten kennen de lokale problematiek goed en weten welke maatregelen het beste zullen passen binnen de specifieke context. Dat leidt niet alleen tot een effectievere beleidsuitvoering, maar bovendien tot een efficiënter overheidsbestuur. In de komende jaren zullen de decentralisaties in het sociaal domein inhoud krijgen. De gedachte daarachter is dat deze decentralisaties een samenhangend pakket aan taken behelzen. De komende jaren zal (o.a. via monitoring) bekeken moeten worden of die veronderstelling terecht is maar ook welke andere (rijks)taken op termijn in aanmerking komen voor decentralisatie naar lokaal dan wel regionaal niveau. Vragen zijn dan:

1. Welke (rijks)taken komen op termijn in aanmerking voor decentralisatie naar lokaal, dan wel regionaal niveau?
2. Hoe ziet het openbaar bestuur - in termen van taaktoedeling - er over 10-15 jaar mogelijk uit (in termen van scenario's met bijbehorende kansen en bedreigingen) en welke rol/invloed is daarbij voor Europa weggelegd?

3.3 Politici, bestuurders en ambtenaren



De toenemende media-aandacht voor het functioneren van bestuurders en ambtenaren heeft geresulteerd in een grotere nadruk op behoorlijke, integere bestuurders. Gelijktijdig verwacht de samenleving bestuurders die daadkrachtig, resultaatgericht optreden. Leiderschap tonen en besluiten durven nemen, wordt dat dan genoemd. De vraag is in welk evenwicht deze twee waarden komen te staan, want behoorlijk of responsief optreden leidt niet altijd automatisch tot resultaatgericht handelen.

Zowel de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden van politici, bestuurders en ambtenaren als hun professionaliteit, integriteit en aanzien in onze samenleving zijn onderdeel van dit aandachtsgebied. Wij willen inspelen op wat er nu en in de komende jaren van politici, bestuurders en ambtenaren wordt verwacht.

Strategische prioriteit: Vakmanschap politici, bestuurders en ambtenaren

Van de overheid wordt verwacht dat zij complexe maatschappelijke problematiek effectief en efficiënt aanpakt. De probleemaanpak door de overheid geschiedt in een gemediatiseerde omgeving, waarin het overheidsoptreden onder een vergrootglas ligt. Dit vergt een hoogwaardig ambtelijk en bestuurlijk overheidsapparaat. Hoe verzorgen en borgen we ambtelijk en bestuurlijk vakmanschap, hun professionaliteit en integriteit? Vragen bij dit thema zijn onder andere:

1. Welke ontwikkelingen grijpen in op het systeem waarvoor de minister van BZK verantwoordelijk is? Wat is de reikwijdte en de omvang van die verantwoordelijkheid in verschillende contexten? Welke rol voor BZK is hieruit af te leiden voor de verschillende beleidsthema's?
2. Wat betekenen toenemende technologisering en digitalisering voor het werken in de publieke sectoren? Welke beroepen verdwijnen, komen op of veranderen van inhoud?
3. Het werk in de publieke sectoren wordt geraakt door verschillende ontwikkelingen, die in ieder geval ogenschijnlijk tegenstrijdig zijn. Enerzijds de toenemende digitalisering van dienstverlening en van het contact tussen overheid en burger en anderzijds in het sociale domein juist het belangrijker worden van de factor mens. Individuele ambtenaren moeten nu zelf situaties gaan beoordelen waar ze eerder protocollen e.d. volgden. Wat betekenen die verschillende ontwikkelingen, niet alleen voor het ambtelijk vakmanschap, maar ook voor het vertrouwen in de overheid en vanuit het oogpunt van Goed Openbaar Bestuur? Is er sprake van verschillende paradigma's voor het werken in de publieke sector?

Strategische prioriteit: Ambtelijke rechtspositie en modernisering overheidswerkgeverschap

De normalisering van de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel is een proces dat al ruim 30 jaar loopt. Als het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren wordt aangenomen door de Eerste Kamer, en in werking treedt, wordt de formeel laatste stap in het normaliseringsproces gezet. In essentie betekent normalisering een overgang naar het marktstelsel. Dat wil zeggen dat de invloed van de wetgever op de arbeidsvoorwaarden afneemt, terwijl het belang van open en reëel overleg toeneemt. Tegelijkertijd blijft de overheid een bijzondere werkgever, en uiteraard blijft ook het budgetrecht in stand. Vragen zijn dan:

1. Wat is in de publieke sectoren het daadwerkelijk gebruik van vernieuwende praktijken op het terrein van arbeidsvoorwaarden? En wat zijn de eerste indrukken van de effecten van dat gebruik?
2. Wat is de toekomst van de arbeidsverhoudingen in het openbaar bestuur, mede in het licht van de normalisatie van de ambtelijke rechtspositie? Deze vraag heeft betrekking op aspecten als de houdbaarheid van het sectorenmodel, de relatie met de vakbonden en de toekomst van het georganiseerd overleg.
3. Hoe opereert het ministerie van BZK in het spanningsveld tussen de rol van (mede) wetgever en die van werkgever? Hoe verhouden deze rollen zich tot elkaar? Zijn er mogelijkheden denkbaar om het spanningsveld tussen de rol van wetgever en die van werkgever te verminderen?

Strategische prioriteit: Aantrekkelijkheid politieke functies

Het is een uitdaging om geschikte mensen te vinden voor het uitoefenen van de vele politiek-bestuurlijke functies binnen het openbaar bestuur. In veel gevallen wordt de grote werkdruk en gevraagde competenties als buiten verhouding gezien in relatie tot de beloning. Tegelijkertijd is er nu een grote druk om de beloningen in de semi-publieke sector te matigen. Dit spanningsveld lijkt dus alleen maar groter te worden. Daarnaast bestaat het idee dat er grote risico's kleven aan politiek-bestuurlijke functies door de toegenomen mediatisering, vooral via de sociale media. Andere drivers moeten dan aanwezig zijn voor mensen om een politiek-bestuurlijke functie te bekleden. Vragen hierbij zijn:

1. In welke mate zijn politiek-bestuurlijke functies aantrekkelijk (te maken) voor kwalitatief hoogwaardige bestuurders? Welke rol hebben verschillende actoren om de aantrekkelijkheid van deze functies te verhogen?
2. Hoe is in andere (met name Europese) landen de rechtspositie van politieke ambtsdragers geregeld, in het bijzonder op decentraal niveau?

3.4 Financiële verhoudingen



Hierbij gaat het om alle financiële relaties tussen rijk en mede-overheden (waaronder gemeente- en provinciefonds) en om kaderstelling en toezicht m.b.t. de financiële huishouding van die mede-overheden. De financiële verhoudingen moeten passen bij de taken en verantwoordelijkheden van mede-overheden. Daarbij speelt ook de vraag in hoeverre zij in staat gesteld worden om eigen inkomsten te genereren.

Strategische prioriteit: Toereikende middelen voor maatschappelijke opgaven

Decentrale overheden hebben de afgelopen decennia steeds meer taken en verantwoordelijkheden gekregen. Niet alleen wordt er verwacht dat deze overheden betere resultaten leveren, maar tevens dat zij hun resultaten met minder financiële middelen tot uitvoering kunnen brengen. Dit roept de vraag op of decentrale overheden de bekostiging van hun taken wel via een algemene uitkering moeten krijgen, of dat het zwaartepunt van de bekostiging uit eigen middelen moet komen. Dan zijn aanpassingen in de financieringsmix nodig, het verruimen van het lokaal belastinggebied lijkt een logische stap. Vragen hierbij zijn:

1. Op welke wijze leidt wijziging van de financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden tot een impuls van de economische groei?
2. In hoeverre kunnen en moeten maatschappelijke ontwikkelingen zoals meer differentiatie, meer prikkelwerking, meer efficiëntie, mogelijkheden om te experimenteren en alternatieve inkomstenbronnen een plek in het stelsel krijgen?

3.5 Digitale overheid



De dienstverlening aan burgers, hun identiteitsgegevens, de informatie-uitwisseling tussen burgers en openbaar bestuur en de informatie-uitwisseling binnen dit bestuur staan hier centraal. Op deze punten moet een goede balans worden bereikt tussen privacy, veiligheid, kwaliteit en doelmatigheid. In internationale vergelijkingen scoort Nederland steeds goed waar het gaat om digitale dienstverlening. Niettemin verschuift door de toegenomen technologische mogelijkheden in de samenleving het verwachtingspatroon van burgers over de wijze waarop zij contact hebben met hun overheid.

Burgers nemen niet langer genoegen met openingstijden tijdens kantooruren, maar verwachten dat hun overheid 24/7 bereikbaar is. Deze hogere responsiviteit van de overheid naar haar burgers maakt naar verwachting de overheid ook resultaatgerichter. Het is echter de vraag of de waarde van een behoorlijke overheid daarmee niet in het gedrang komt, want hoe ver mag een overheid gaan met de uitwisseling van gegevens en onder welke voorwaarden mag deze uitwisseling plaatsvinden?

Strategische prioriteit: Veilige digitale identiteit burger

In het digitale tijdperk is het ingewikkeld de identiteit van de persoon achter de computer vast te stellen. Dat is onwenselijk, want in toenemende mate worden transacties tussen mensen onderling, instellingen en overheden digitaal afgehandeld. Dit vergt een infrastructuur, waarin digitale authenticatie hoogwaardig is. Tegelijkertijd moeten we nadenken over het eigenaarschap van identiteit. De tijd lijkt voorbij dat dit een exclusieve overheidsverantwoordelijkheid zou moeten zijn. De rol van private partijen wordt steeds groter.

En tegelijkertijd vragen we ons af hoever we kunnen gaan met het verplaatsen van verantwoordelijkheden op het gebied van identiteit(sbeheer) naar de burgers. Vragen zijn dan:

1. In welke mate gaan digitale identiteiten van burgers in het private domein en het publieke domein gescheiden blijven of interveniëren in de toekomst?
2. In welke mate kunnen burgers zelf verantwoordelijkheden dragen als het gaat om het eigen beheer van hun digitale identiteit en waar liggen de verantwoordelijkheden als het misgaat?
3. Hoe kan de veiligheid en toegang van digitale identiteiten gewaarborgd worden?
4. Wat is de betekenis voor de verhouding tussen de verschillende rollen van de overheid op het gebied van digitale identiteit (als dienstverlener, rechtshandhaver en uitgever van identiteitsbewijzen) wanneer de rol van private partijen groter wordt?

Strategische prioriteit: Toekomstbestendig informatiebeleid

Tot op heden is de focus binnen het informatiebeleid gericht op het beschermen van de digitale infrastructuur. In de nabije toekomst wordt het in toenemende mate van belang niet de infrastructuur, maar de informatie zelf te beveiligen. Daarnaast hebben burgers behoefte aan een op maat gerichte beveiliging van hun persoonsgegevens. Ingewikkeld daarbij is dat burgers geen onderscheid lijken te maken tussen dienstverlening door de overheid en door private partijen. In beide gevallen verlangen ze optimale bescherming en beveiliging. Gaat het wringen als de overheid andere afwegingen moet maken dan het bedrijfsleven? Een andere invalshoek is de betekenis van de digitale overheid voor de economie. De mogelijkheden om via een verbeterde overheidsdienstverlening, het delen van persoonlijke overheidsinformatie en het gebruik van open data impulsen te geven aan economische activiteiten lijkt nog onvoldoende benut. Vragen zijn dan:

1. Wat is er nodig vanuit de overheid om binnen voornoemd kader een werkbare balans tussen privacy, veiligheid en een goede dienstverlening te realiseren? En (hoe) kan de overheid op dit terrein samenwerken met het bedrijfsleven?
2. Hoe kan de overheid zowel de beveiliging van vitale infrastructuur/ informatiesystemen als van informatiestromen en informatie zelf verzekeren?
3. Welke economische potentie schuilt er in het informatiebeleid van de overheid en welke exploitatievormen en aanvullende dienstverlening van bedrijven is gezien de verhouding publiek-privaat wenselijk? Hoe en binnen welke randvoorwaarden kunnen digitale overheid en open data bijvoorbeeld bijdragen aan het economisch groeivermogen van Nederland?
4. Wat betekent het beschikbaar stellen van overheidsinformatie voor de rol van de overheid als dienstverlener en als rechtshandhaver? Wat zijn de grenzen aan het openbaar beschikbaar stellen van overheidsinformatie naast de uitzonderingsgronden zoals die in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) zijn opgenomen?

3.6 Koninkrijksrelaties



Ook in het Caribisch deel van het Koninkrijk is Goed Openbaar Bestuur van wezenlijk belang. Tegelijkertijd zijn de verschillen met Nederland aanzienlijk zodat het streven is om, waar het gaat om Goed Openbaar Bestuur, daarbij een passende verhouding te vinden tussen eenheid en verscheidenheid. Sinds 2010 is de staatkundige verhouding tot het Caribisch deel van het Koninkrijk veranderd. In de komende jaren zullen deze nieuwe verhoudingen verder uitkristalliseren, waarbij continu de vraag zal zijn hoe resultaatgericht, behoorlijk en responsief bestuur in het Caribisch deel verder vorm kunnen krijgen.

Strategische prioriteit: Bestuurskwaliteit

Wezenlijk voor de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden van de openbare lichamen is voldoende bestuurskracht. De omvang van de openbare lichamen verschilt in belangrijke mate van de Nederlandse gemeente, terwijl wel een soortgelijk dan wel zwaarder takenpakket uitgevoerd moet worden. De vraag is dan of onder bestuurskracht in Nederland hetzelfde begrepen kan en moet worden als in het andere deel van het Koninkrijk. Een goed functionerend, integer openbaar bestuur, met de juiste checks & balances en een goed toegerust ambtelijk apparaat kan in belangrijke mate bijdragen aan verhoging van het voorzieningenniveau op de landen. Vragen zijn dan:

1. Wat zijn de constituerende elementen van bestuurskracht voor de openbare lichamen?
2. Welke bijdrage levert een goed functionerend, integer openbaar bestuur (met de juiste checks & balances en een goed toegerust ambtelijk apparaat) aan verhoging van het voorzieningenniveau op de landen, bijvoorbeeld met betrekking tot economische ontwikkeling, gezondheidszorg, infrastructuur en armoedebestrijding?

Strategische prioriteit: Economische ontwikkeling

In de verhouding tussen Nederland en de overzeese eilanden wordt vaak gesproken over economische kansen. Samen geld verdienen, noemde de minister-president het in de zomer van 2013. In het rijksbeleid ten aanzien van de eilanden zou meer gebruik gemaakt kunnen worden van kennis over het functioneren van de eilandelijke economieën in relatie tot aspecten van goed bestuur, waaronder het onafhankelijk financieel toezicht.

1. Waar liggen mogelijkheden om via de bevordering van aspecten van goed bestuur de voorwaarden voor sociaal-economische groei te verbeteren? Welke wetenschappelijke inzichten zijn voorhanden?
2. Welke bijdrage levert een onafhankelijk toezicht bij het gezond maken en vooral gezond houden van de overheidsfinanciën?

Strategische prioriteit: Veiligheid

Het ontbreken van een goed functionerende justitiële keten vormt nu een belemmering voor de ontwikkeling van de eilanden. Betrouwbare instituties hebben een belangrijke functie als het gaat om het waarborgen van voldoende checks and balances en dragen daarmee ook bij aan een betrouwbaar en daarmee ook Goed Openbaar Bestuur. In de eilandelijke context is deze functie misschien wel nog belangrijker omdat de kleinschaligheid ertoe bij kan dragen dat de persoonlijke belangen voor het algemeen belang worden geplaatst. De rechtsorde kan versterkt worden met betrouwbare instituties.

1. Welke rol speelt veiligheid -in de zin van een goed functionerende rechtsorde, met betrouwbare instituties (rechters, openbaar ministerie, politie) die zorg dragen voor veiligheid thuis, op straat en in het handelsverkeer- voor de betrouwbaarheid van het bestuur, voor de economische ontwikkeling en voor de weerbaarheid van de samenleving binnen kleine eilandgemeenschappen?

3.7 Verkenningen



Naast de voorgaande prioriteiten wordt nog een drietal verkenningen rond het thema Goed Openbaar Bestuur onderscheiden. Het betreft:

- Goed Openbaar Bestuur en economische ontwikkeling
- Goed Openbaar Bestuur en stedelijke ontwikkeling
- Goed Openbaar Bestuur en veiligheid

Met de strategische kennisontwikkeling binnen deze verkenningen wordt bijgedragen aan de interdepartementale programma's Studiegroep Openbaar Bestuur, Agenda Stad en de samenwerking met het ministerie van Veiligheid en Justitie op het thema bestuur en veiligheid.

Referenties

Addink, G.H. (2010), *Goed Bestuur*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Boer, N. en J. van der Lans (2014), *Decentraal. De stad als sociaal laboratorium*. Amsterdam: Atlas Contact.

Bovens, M., P. Dekker en W. Tiemeijer (2014), *Gescheiden werelden? SCP en WRR*, Den Haag.

Brons, C. (2014), *Politieke onvrede in Nederland in het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw (proefschrift)*, Tilburg.

De Moor, T. (2013), *Homo cooperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving (oratie)*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.

Hendriks, F., J. van Ostaaijen, K. van der Krieken en M. Keijzers (2013), *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Huberts, L.W.J.C., G. de Graaf en R. Smulders (2013), *Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Loo, L.H.M. van de (2014), *Schaduwen in de Boardroom (oratie)*. Tilburg University.

Kwakkelstein, T., A. van Dam en A. van Ravenzwaaij (2012), *Van Verzorgingsstaat naar Waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving*. Den Haag: Boom Lemma.

Kwakkelstein, T., A. van Dam en A. van Ravenzwaaij (2013), *Omslag. Perspectieven voor Goed Bestuur in 2020*. Den Haag: Boom Lemma.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012), *Strategische Kennisagenda 2012-2014, Naar nieuwe verantwoordelijkheden voor burgers en overheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), *Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

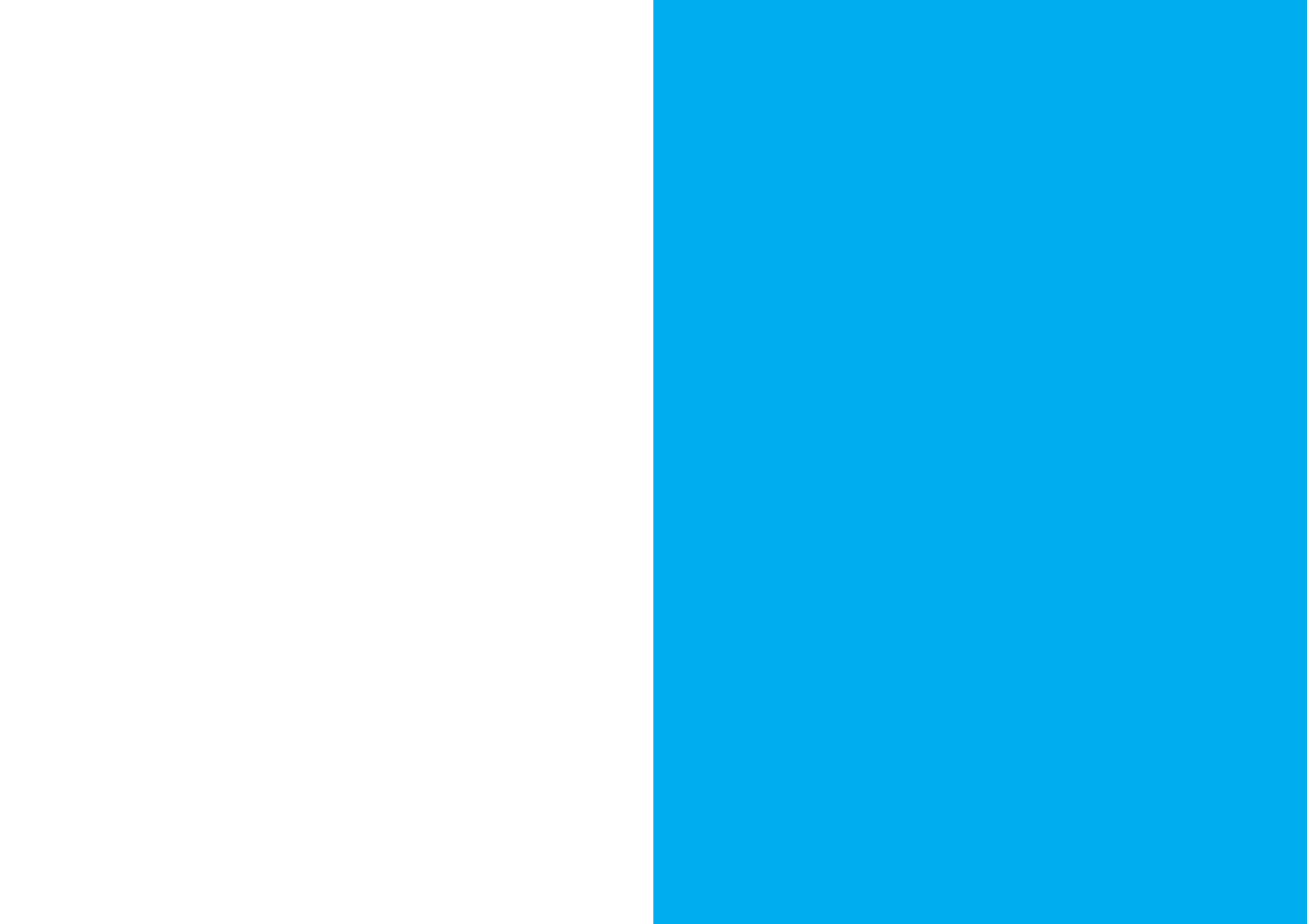
Organisation for Economic Co-operation and Development (OESO)(2014), *Good Governance and National Well-being: What are the Linkages?* Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Putters, K. (2013), 'Het smalle pad van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad', lezing uitgesproken op 24 mei 2013, gepubliceerd op www.socialevraagstukken.nl.

Raad van State (2013), *Advies Wo6.13.0263/III/B*, gepubliceerd op www.raadvanstate.nl.

Strategieeraad Rijksbreed (2013), *Rijksbrede Trendverkenning*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Steen, van der, M., M. van Twist, N. Chin-A-Fat en T. Kwakkelstein (2013), *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.





Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Bureau Verkenningen en Onderzoek
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

April 2015