



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Investeren in legitimiteit

Strategische kennisagenda van BZK 2010-2015



Investeren in legitimiteit

Strategische kennisagenda van BZK 2010-2015

Inhoudsopgave

	Woord vooraf	4
1	Inleiding	6
2	Legitimiteit staat onder druk	8
3	BZK wil investeren in legitimiteit	14
4	Centraal programma Versterking van legitimiteit	18
5	Programma Vertrouwen in de overheid	20
6	Programma Acceptatie van overheidshandelen	26
7	Programma Tevredenheid	30



Woord vooraf

Wij kunnen er niet omheen dat er steeds sterkere signalen zijn dat de legitimiteit van het overheidshandelen geen vanzelfsprekendheid meer is. We zien dit terug in de agressie tegen werknemers met een publieke taak, in een wisselend politiek vertrouwen, in de soms persoonlijke toon van het publieke debat, maar ook in bijvoorbeeld de reacties op het advies over vaccinaties tegen de Mexicaanse griep. Helder is dat de samenleving niet kan functioneren zonder een legitieme overheid. De burger verwacht immers dat de overheid haar taak als normsteller en handhaver oppakt. Daarbij komt dat de overheid geacht wordt om bindende, en soms impopulaire maatregelen te nemen, zeker in tijden van financieel-economische crisis.

Deze en vele andere signalen dwingen ons tot nadenken over de legitimiteit van het overheidshandelen. Hoeveel draagvlak heeft een overheid nodig? Welke acties kunnen bijdragen aan het versterken van legitimiteit? Waar moet de overheid dichter op de burger kruipen en waar meer afstand bewaren? Zijn er terreinen waar de overheid zich moet terugtrekken? Het ontbreekt nog aan systematisch onderzoek naar het fenomeen van legitimiteit. Daar willen we verandering in brengen.

Met deze strategische kennisagenda brengen we in kaart op welke terreinen ons ministerie samen met andere organisaties, het kennisniveau op een hoger peil wil krijgen.

Het ministerie van BZK voelt voor deze zoektocht een bijzondere verantwoordelijkheid vanwege onze missie: 'BZK staat voor een goed functionerend openbaar bestuur en een veilige samenleving en overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Daarmee borgen wij de kernwaarden van onze democratie.'

Deze kennisagenda is geen keurslijf maar een richting voor de komende vijf jaar. Het mooie van kennis is dat het zich uitbreidt naarmate je het meer gaat delen. Ik nodig u dan ook van harte uit om met ons antwoorden te vinden en te delen.

Ing. R.M. van Erp-Bruinsma,
Secretaris-generaal

1

Inleiding

Wat is dit voor document?

Met dit document schetst het ministerie van BZK voor zichzelf en voor kennisinstellingen haar strategische kennisbehoefte voor de komende jaren. Deze kennis is een voorwaarde om “snel, adequaat en ontokerd te reageren op nieuwe maatschappelijke uitdagingen”, zoals ook wordt gevraagd van de rijksoverheid in de Nota Vernieuwing Rijksdienst. Met deze SKA wordt een koers bepaald, hij bevat nog weinig kant-en klare onderzoeksvragen. Die operationalisatie en invulling doen we jaarlijks in ons onderzoeksprogramma.

Hoe is de SKA tot stand gekomen?

De Strategische Kennisagenda van BZK is als volgt tot stand gekomen. Om relevante veranderingen op het BZK-terrein zo goed mogelijk in beeld te krijgen, is in 2009 verkend welke maatschappelijke trends en ontwikkelingen in de periode van 2010 tot 2015 het beleidsterrein kunnen beïnvloeden. De trendanalyse is gebaseerd op basis van een aantal relevante nationale en internationale onderzoeken, gesprekken met leden van de BZK-kennissenaat en meerdere discussies binnen het ministerie van BZK. De resultaten zijn intensief besproken met het MTBZK. Op basis daarvan is deze SKA opgesteld. Concepten van deze SKA zijn besproken met de kennissenaat en de verschillende onderdelen binnen BZK.

Voor wie is deze SKA bedoeld?

Voor het ministerie van BZK biedt de SKA een agenda die richting geeft aan de strategische kennisontwikkeling. Daarnaast vormt het een kader waarbinnen kennisvragen van BZK zullen worden geprioriteerd. Verder geldt de SKA als een belangrijk ijkpunt voor de adviesaanvragen aan adviesraden zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur, planbureaus en kennisinstututen. We hopen dat we op basis van deze SKA collegaoverheden en kennisinstellingen kunnen inspireren en dat dit aanleiding is voor een vruchtbaar gesprek en samenwerking.

Geen keurslijf

De SKA is bedoeld om energie en aandacht te bundelen, en richting te geven maar is geen keurslijf. Op basis van de SKA wordt het budget voor strategisch onderzoek verdeeld. Ongeveer 20% van het budget voor strategisch onderzoek hoeft geen raakvlak te hebben met de SKA. Verder zullen maatschappelijke veranderingen ook tijdens de uitvoering van de SKA tot flexibiliteit nopen. Dat betekent dat actuele inzichten periodiek met de leden van de kennissenaat en het MT BZK zullen worden besproken. Deze besprekingen kunnen leiden tot een tussentijdse vernieuwing van de SKA.

Leeswijzer

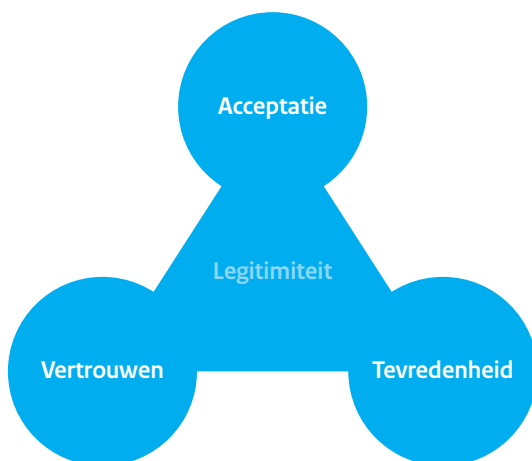
In paragraaf 2 geven we aan dat door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen de legitimiteit van de overheid aan het veranderen is. In paragraaf 3 schetsen we de hoofdlijn van de SKA voor de komende jaren. In de paragrafen 4 tot en met 7 werken we vier kennisprogramma's nader uit.

2

Legitimiteit staat onder
druk

Inleiding

Wat hebben dominees, wetenschappers, artsen, leerkrachten en financiële instellingen met elkaar gemeen? Een antwoord op deze vraag luidt dat ze de afgelopen decennia allen te maken hebben met een samenleving die in toenemende mate geëmancipeerd is geraakt en daardoor minder is geneigd morele oordelen en waarheidsclaims te accepteren omdat bijvoorbeeld de ‘dokter het zegt’. Het RIVM kan wel zeggen dat het verstandig is om een vaccinatie te halen tegen de Mexicaanse griep, maar binnen een mum van tijd verschijnen er op internet critici met tegengeluiden. En binnen 48 uur zijn deze tegengeluiden vervolgens onderwerp van gesprek op het kinderdagverblijf van je kind. Ook de overheid heeft te maken met deze mondige burger, en staat voor vergelijkbare uitdagingen. Daarbij komt dat de overheid geacht wordt om bindende, en soms impopulaire beslissingen te nemen. Om dat te kunnen doen is legitimiteit nodig. Met het begrip legitimiteit van overheidshandelen bedoelen we de mate waarin burgers het optreden van de overheid, bijvoorbeeld als normsteller, handhaver of ordenaar vrijwillig accepteren. Legitimiteit kan betrekking hebben op specifieke regels (bijvoorbeeld de maximumsnelheid), functionarissen (bijvoorbeeld een politieagent), op instituties (bijvoorbeeld het gezag van het Openbaar Ministerie) of op de parlementaire democratie. Legitimiteit kent drie dimensies: vertrouwen, acceptatie en tevredenheid.¹



De aspecten vertrouwen, acceptatie en tevredenheid vertonen enige overlap, maar leveren relevante invalshoeken op om naar legitimiteit te kijken. Tevredenheid wordt doorgaans geassocieerd met de prestaties van overheid; bij acceptatie gaat het over de vraag onder welke voorwaarden burgers het gezag van de overheid aanvaarden. Bij vertrouwen staat de vraag centraal of burgers er op vertrouwen dat de overheid het goede doet. Dit vertrouwen is mede gebaseerd op ervaringen uit het verleden.

¹ Weyers en Hertogh, Openbaar bestuur, 2009.

De samenleving kan niet functioneren zonder een legitieme overheid, maar meer is in dit opzicht niet altijd beter. Teveel vertrouwen in de overheid, mondt uit in blind vertrouwen. Een parlementaire democratie heeft ook baat bij kritische burgers. Acceptatie van overheidshandelen is belangrijk, maar een te actieve overheid neemt initiatief van burgers uit handen. En het is prettig als burgers tevreden zijn, maar is tevredenheid wel een nastrevenswaardig doel voor de overheid? Vanuit een algemeen belang of een lange termijn perspectief moet de overheid vaak beslissingen nemen waar niet iedereen tevreden over is. Kortom, vertrouwen, acceptatie en tevredenheid zijn belangrijk voor de overheid, maar het zijn geen absolute doelen. In deze paragraaf geven wij aan waarom legitimiteit onder druk staat en waarom dit aanleiding is voor een fundamentele bezinning op het functioneren van de overheid.

De wereld verandert en kent tal van onzekerheden

De samenleving is niet alleen mondig geworden, maar kent ook veel nieuwe onzekerheden. De wereld is in hoog tempo kleiner geworden. Dat biedt ongekende mogelijkheden voor bijvoorbeeld de internationale handel, het toerisme en studie in het buitenland. Het brengt ook onzekerheden met zich mee: nieuwe economische grootmachten treden toe tot de wereldmarkt; ziekten verspreiden zich sneller; de georganiseerde misdaad internationaliseert evengoed en wereldwijde migratiestromen worden sterker.² Door de wereldwijde kredietcrisis van 2008 is de wereld in een zeldzame economische recessie terechtgekomen. De gevolgen hiervan op de langere termijn zijn nog steeds onduidelijk.

Door de globalisering zijn de mogelijkheden voor Nederland om voor belangrijke vraagstukken zelfstandig een koers te kunnen bepalen, verder afgenomen. Niettemin probeert de overheid een hoog ambitieniveau te handhaven. Zo verwacht de samenleving op het terrein van veiligheid veel van de overheid. We hebben als samenleving moeite om om te gaan met onzekerheden.³ Veiligheid wordt steeds nadrukkelijker een ordenend principe van onze netwerksamenleving en de beschikbaarheid van informatietechnologie draagt bij aan deze ontwikkeling. Recente ontwikkelingen op dit gebied (web 2.0 en internet der dingen) en op aanverwante terreinen (convergentietechnologieën) bieden nieuwe mogelijkheden om met risico's om te gaan, maar bieden op hun beurt ook weer nieuwe dilemma's en risico's, bijvoorbeeld op het gebied van privacy.

De samenleving zoekt nieuwe zekerheden en verbanden

Deze internationale en technologische ontwikkelingen leiden tot verschillende bewegingen in de Nederlandse samenleving. Aan de ene kant lijkt er een groep burgers te zijn ontstaan die zich onzeker voelt over de toekomst, en zich in meerdere of mindere mate onthecht voelt. Deze groep hecht aan behoud van vertrouwde waarden en aan de verworvenheden van de verzorgingsstaat. Deze groep hecht waarde aan een

² US National Intelligence council, Global trends 2025.

³ WRR, Onzekere veiligheid, 2008.

regionale, of nationale identiteit. Verder ervaart deze groep een grote afstand tot de politiek: een gebrek aan representatie en responsiviteit. Aan de andere kant lijkt een groep burgers te staan die beter in staat is om met de hiervoor genoemde veranderingen en onzekerheden om te gaan. Deze groep gaat bijvoorbeeld vaker relaties aan met andere nationaliteiten, ziet meer kansen voor zichzelf en is positiever gestemd over de toekomst. Deze groep heeft de overheid minder hard nodig, wil eigenlijk meer ruimte, en weet in voorkomende gevallen makkelijker de weg te vinden in het complexe veld van overheidsorganisaties en vertegenwoordigende lichamen. Al was het alleen maar omdat deze, veelal hogeropgeleide burgers, soepeler overweg kunnen met politici, die meestal ook hogeropgeleid zijn.⁴

Bij elkaar genomen betekent dit dat Nederlanders diverse verwachtingen hebben over de politiek. En daar waar deze verwachtingen in de tijd van de verzuiling werden ingepast in een groter verhaal, worden deze in de 21ste eeuw niet 'gemanaged'. Aan de ene kant wordt de overheid als betuttelend ervaren, aan de andere kant vinden we het lastig om risico's te accepteren. Daarom is het lastig voor de overheid om burgers tevreden te stellen. Sinds het einde van de jaren negentig zijn de schommelingen in de verkiezingsuitslagen en tussentijdse peilingen steeds groter. Kiezers kiezen nog steeds op inhoudelijke thema's, maar zeker de politiek van alledag is steeds sterker een zaak van emotie geworden. Er is sprake van polarisatie, de rol van personen en de roep om politiek leiderschap is steeds sterker geworden. Overheidsfalen is zichtbaarder geworden. Specifieke media-aandacht voor incidenten zorgen ervoor dat gevestigde reputaties snel kunnen afbrokkelen. Aan de andere kant kunnen nieuwe sterren aan het politieke firmament snel opduiken.

De overheid heeft de afgelopen jaren energie gestoken om kleiner en beter te worden. Op onderdelen is resultaat geboekt. Daar komt bij dat de prestaties van de

⁴ Zie onder meer publicaties van Mark Bovens, Margit van Wessel en het SCP.

Nederlandse overheid internationaal gezien goed zijn.⁵ Toch lijkt er een hardnekkig beeld te bestaan van de overheid als grote, dure, onderpresterende sector. Is er sprake van verkeerde beeldvorming? In elk geval zijn er talrijke voorbeelden van uitvoerders die meer ruimte willen hebben, wetenschappelijke inzichten die de beleidspraktijk niet bereiken en van hardnekkige beleidsproblemen die door departementale kokers, of door een breed scala van bestuurslagen- en vormen niet worden opgelost. En misschien is kleiner en beter ook wel niet het belangrijkste antwoord op de maatschappelijke onvrede.

De maatschappelijke onvrede betreft zeker niet alleen de politiek. De grootste zorg van Nederlanders op dit moment betreft de manier waarop we in de publieke ruimte met elkaar omgaan. Velen ervaren de laatste jaren dat informalisering van de maatschappelijke verhoudingen uit de jaren 60 een keerzijde kent. De laatste jaren is er zorg ontstaan over een gebrek aan onderling respect tussen burgers.⁶ Die zorg om gebrek aan respect is, vanuit het perspectief van de civil society, overigens ook positief te waarderen: blijkbaar is er een groeiend besef dat voor samenleven respect en wederkerigheid nodig zijn. Wellicht is de trend van individualisering over zijn hoogtepunt heen.

Ook de organisatie van het middenveld verandert. De meeste politieke partijen verliezen al jarenlang leden en ook de vakbeweging heeft moeite leden vast te houden. In oktober 2009 mislukt het overleg in de SER om tot afspraken te komen over de AOW. Een kroonlid roept op om de SER dan maar af te schaffen. Een en ander wil niet zeggen dat de samenleving zich niet meer organiseert of dat collectieve actie niet meer plaatsvindt. Wel is duidelijk dat de manieren waarop dit gebeurt, veranderen. De generatie die na 1988 is geboren, is opgegroeid met internet, kent als geen ander de mogelijkheden om online contact te leggen, informatie te zoeken en zichzelf te organiseren. Internationale voorbeelden zijn de verkiezingscampagne van Obama en het gebruik van 'Twitter' rondom de verkiezingen in Iran van 2009. Ook in Nederland neemt het gebruik van informatietechnologie voor collectieve actie toe, zie bijvoorbeeld de campagne tegen de vaccinatie tegen de Mexicaanse griep en 'Geluidsnet', dat door burgers is opgezet om de geluidsoverlast rond Schiphol te meten.

Deze nationale en internationale ontwikkelingen hebben ingrijpende gevolgen voor de legitimiteit van overheidshandelen.

- De overheid heeft beperkte mogelijkheden om burgers tevreden te stellen, maar het verwachtingsniveau is hoog en verwachtingen zijn bovendien tegenstrijdig.
- Traditionele kanalen om responsiviteit vorm te geven en politieke wensen te accommoderen, zoals politieke partijen en sociale partners, zijn niet meer vanzelfsprekend.

⁵ Zie bijvoorbeeld World Bank, Governance Matters, 2009; Global Competiveness Report 2009 en Democracy Index 2009.

⁶ SCP, Continu Onderzoek Burgerperspectieven, derde kwartaal 2009; 21 minuten.nl, 2009.

- Een dalend sociaal vertrouwen lijkt zich te vertalen in een dalend vertrouwen in de politiek.
- Door informalisering van maatschappelijke verhoudingen wordt wet- en regelgeving niet langer vanzelf geaccepteerd.
- Legitimiteit in de huidige mediademocratie is van een andere aard dan de legitimiteit die in de klassieke representatieve democratie gangbaar was.

De aard van legitimiteit verandert. De legitimiteit van politieke gezagsdragers en van concrete handelingen of maatregelen vanuit de overheid, staat onder druk. Het vertrouwen in de overheid vertoont een dalende tendens. Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak nemen toe, de toon van het publieke debat wordt persoonlijk, op diverse terreinen is het niet goed gesteld met de naleving van wet- en regelgeving. Eenderde van de Nederlandse bevolking is van mening dat de normen- en waarden crisis die ze ervaren in de samenleving zich uitstrekt tot de politiek.⁷ Daar staat tegenover dat de langetermijntrend die het oordeel over het functioneren van de democratie weergeeft positief is; de opkomstpercentages bij Tweede Kamerverkiezingen zijn de laatste jaren juist gestegen. En ondanks het feit dat er sprake is een flinke polarisatie in het politieke spectrum, valt de radicalisering in de samenleving nog mee. Er is geen reden tot paniek dus, maar het is wel tijd voor een fundamentele bezinning.

In het wetenschappelijke en politieke debat tekent zich de laatste tijd een nieuwe richtingenstrijd af rond de vraag hoe met deze nieuwe situatie om te gaan. Aan de ene kant staan personen die de oplossing zoeken in het verkleinen van de kloof tussen burger en overheid, in meer vertrouwen geven, in meer transparantie en een grotere responsiviteit. Aan de andere kant pleiten wetenschappers juist voor het vergroten van de afstand tussen overheid en burgers, voor herstel van verticale relaties en een versterking van de (traditionele) parlementaire democratie. BZK neemt dit debat serieus en wil het verder brengen. Daarvoor is kennis nodig.

⁷ 21minuten.nl, 2009.

3

BZK wil investeren in
legitimiteit

Systematisch onderzoek naar het fenomeen legitimiteit ontbreekt nog. Gelet op deze signalen en het fundamentele belang van legitimiteit voor overheid en samenleving investeert BZK de komende jaren in de kennis op dit terrein. Die investeringen leiden tot antwoorden op belangrijke vragen. Om alvast een beeld te schetsen geven we hieronder een aantal voorbeelden van het type vragen dat we op willen pakken. Ze zijn nadrukkelijk bedoeld als voorbeelden.

Voorbeeldvragen

1. Wat draagt meer bij aan het versterken van legitimiteit: het verkleinen of het vergroten van de afstand tussen politiek en burger?
2. Onder welke voorwaarden kan een grotere rol voor private partijen in het veiligheidsdomein bijdragen aan versterking van de legitimiteit van politietoetreden?
3. Hoe scoort de Nederlandse overheid op de criteria van goed openbaar bestuur in vergelijking met het buitenland?
4. Op welke manier beïnvloeden specifieke vormen van politieke debat het vertrouwen van burgers in de politiek? Wat is de rol van de media hierbij?
5. Kunnen in het buitenland succesvolle projecten om politieke participatie onder laagopgeleiden te vergroten ook in Nederland worden toegepast?
6. Welke inzichten uit de gedragswetenschappen kan het beleid op het terrein van sociale veiligheid versterken?
7. Kan een andere bestuurlijke indeling van Nederland bijdragen aan het versterken van openheid en responsiviteit?
8. Welke taken kan de overheid beter aan de markt of de samenleving overlaten vanuit een oogpunt van versterken van acceptatie van beleid? Waar moet de overheid een stap terug doen?
9. Welke risico's op het terrein van burgerrechten zijn er verbonden aan de toepassing van convergente technologieën in het veiligheidsdomein?
10. Wanneer leidt efficiencyverbetering tot tevredenheidswinst?

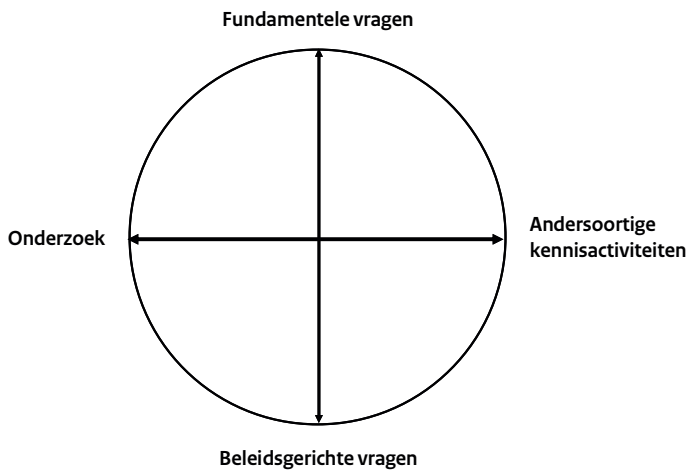
Om kennis over legitimiteit op een gestructureerde manier te bundelen, te ontwikkelen en te verspreiden is het nodig om programmatisch te werk te gaan. Door middel van deze strategische kennisagenda willen wij inzicht krijgen in:

- ontwikkelingen van legitimiteit van het openbaar bestuur;
- factoren die van invloed zijn op legitimiteit;
- en binnen het ministerie van BZK bijdragen aan vertrouwen, tevredenheid en acceptatie.

Voor elk van de drie aspecten van legitimiteit (vertrouwen, tevredenheid en acceptatie) zetten we een meerjarig kennisprogramma op. Daarnaast zorgen we voor een goede verbinding tussen de aspecten door een overkoepelend programma. Hieronder hebben we het programma samengevat. De uitwerking geven we in de volgende paragrafen.

Centraal programma Legitimiteit Programmaonderdelen 1 De kwaliteit van het Nederlandse openbaar bestuur vergeleken 2 Maatschappelijke veranderingen in beeld 3 Reflectie: naar een positief gezagsbegrip 4 BZK beleidsveronderstellingen onder de loep		
Deelprogramma Vertrouwen <i>Programmaonderdelen</i> 5 Sociaal vertrouwen 6 Politiek vertrouwen 7 Interbestuurlijk vertrouwen 8 Vertrouwen geven	Deelprogramma Acceptatie <i>Programmaonderdelen</i> 9 Inzicht in acceptatie 10 Goed openbaar bestuur en legitimiteit	Deelprogramma Tevredenheid <i>Programmaonderdelen</i> 11 Effectief sociaal veiligheidsbeleid 12 Efficiënte dienstverlening 13 Reflectie: de burger als klant

Deze vier programma's bouwen wij op door een mix van toepassingsgerichte en meer fundamentele onderwerpen. Daarnaast spreiden we ook naar type activiteiten. Kennis is meer dan onderzoek. Daar waar nodig ontwikkelen we nieuwe kennis. Op andere terreinen willen we bestaande kennis bundelen en doorgeven en willen we kennisuitwisseling bevorderen.



4

Centraal programma

Versterking van legitimiteit

Met een centraal programma over legitimiteit willen we de ontwikkelingen op het gebied van legitimiteit kunnen duiden en volgen, deze relateren aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en aan het beleid van het ministerie van BZK.

Het centrale programma kent vier leidende vragen:

- Wat is de kwaliteit van het openbaar bestuur in internationaal vergelijkend perspectief?
- Wat zijn belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en wat is het effect daarvan op de legitimiteit van overheidshandelen?
- Hoe kunnen we een positief gezagsbegrip ontwikkelen?
- Zijn de vooronderstellingen waar het BZK beleid inzake vertrouwen en legitimiteit op baseert nog actueel, onder welke voorwaarden gelden ze?

Deze vier onderdelen werken we hierna uit.



1. De kwaliteit van het Nederlandse openbaar bestuur vergeleken

Er bestaat een groot aantal internationale vergelijkende studies naar verschillende aspecten van goed openbaar bestuur, bijvoorbeeld op het terrein van integriteit, doeltreffendheid en transparantie. Op een groot aantal van deze studies scoort Nederland goed, op een aantal staat Nederland in de middenmoot. Er bestaat geen overkoepelend beeld. Het ministerie van BZK heeft in 2009 de code voor goed openbaar bestuur uitgebracht. Legitimiteit heeft raakvlakken met alle aspecten van goed openbaar bestuur. Het ligt daarom voor de hand om het openbaar bestuur langs zijn eigen code te leggen, door de beschikbare bronnen op dit terrein periodiek en systematisch met elkaar in verband te brengen en te vergelijken met het buitenland. Met deze publicatie willen we in 2010 starten. We zullen hierbij samenwerken met het SCP. De publicatie wordt tweejaarlijks geactualiseerd. Op basis van de uitkomsten willen we landenstudies uitvoeren: waarom doen de Finnen het beter: wat kunnen we leren? De uitkomsten lenen zich ook voor thematische vergelijkingen, bijvoorbeeld rondom oplossingspercentages, kwaliteit van de politiezorg. Door middel van internationale uitwisselingsprogramma's kunnen beleidsmakers en de ambtelijke top van BZK leren van het buitenland.

2. Maatschappelijke veranderingen in beeld

In paragraaf 2 hebben wij een aantal maatschappelijke ontwikkelingen beschreven. Ook de komende jaren willen we zicht houden op voor BZK relevante ontwikkelingen. We treden met NWO in overleg over een nieuw op te starten programma dat systematisch vergelijkend onderzoek faciliteert naar de uiteenlopende wijzen waarop Nederlandse, Europese en andere westerse overheden met deze ontwikkelingen omgaan.

Het programma onderscheidt drie belangrijke bronnen van transformaties in hedendaagse samenlevingen en wil deze elk afzonderlijk en vooral ook in hun dynamische samenhang in kaart brengen en analyseren:

- lange termijn transformaties in de context van het bestuur;
- transformaties in governance;
- sociaal-politieke crises.

Een voorstel hiervoor is door op verzoek van het SG-overleg ingediend door de Nederlandse School voor Openbaar bestuur. Het programma moet nog nader worden vormgegeven. BZK stelt legitimiteit centraal in dit programma.

Binnen dit onderdeel zal er ook ruimte zijn voor andere verkennende analyses van maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen in relatie tot legitimiteit.

3. Reflectie op het thema: op zoek naar een positief gezagsbegrip

Naast een stevige empirische basis willen wij ook door middel van een aantal kwalitatieve beschouwingen meer grip krijgen op het fenomeen legitimiteit. Daar waar het gaat om de legitimiteit van instituties en personen spreken we van gezag. De vraag is hier wat er, gegeven de maatschappelijke ontwikkelingen nodig is voor een herstel

van gezag. Moet de afstand tussen overheid en burger worden vergroot of juist worden verkleind? Aan deze discussie willen we bijdragen door een serie lezingen en essays te organiseren?

4. BZK beleidsvooronderstellingen onder de loep

Legitimiteit en vertrouwen zijn al langer voorwerp van aandacht binnen BZK. Ze hebben geleid tot beleid, dat beleid is gebaseerd op impliciete of expliciete vooronderstellingen, bijvoorbeeld dat meer openheid in de besluitvorming bijdraagt tot een grotere legitimiteit, of dat politiek vertrouwen versterkt kan worden door burgerparticipatie. Het is nodig om beleidsvooronderstellingen van tijd tot tijd te herijking: onder welke voorwaarden zijn deze vooronderstellingen juist en wordt in deze tijd aan deze voorwaarden voldaan? Binnen dit onderdeel zal een aantal nader te selecteren beleidsterreinen van BZK worden bestudeerd.

5

Programma Vertrouwen in de overheid

Vertrouwen prijkt al enkele jaren hoog op de politieke agenda. Dit blijkt ook uit een aantal initiatieven van de laatste twee jaar. Zo heeft het kabinet in april 2009 een vijftal rijksbrede strategische thema's benoemd, waaronder 25 Vertrouwen en legitimiteit van het openbaar bestuur in de 21ste eeuw. Hoewel er veel initiatieven op het terrein van vertrouwen bestaan, bestaat er nog de nodige onduidelijkheid over de betekenis en werking van het concept vertrouwen. In het kennisprogramma Vertrouwen in de overheid staat de volgende vraag voorop: welke betekenis heeft vertrouwen voor het functioneren van de Nederlandse samenleving (en het openbaar bestuur in het bijzonder) en welke mechanismen liggen ten grondslag aan dat vertrouwen? Om een antwoord te geven op deze vraag staan de volgende drie vormen van vertrouwen centraal: Sociaal vertrouwen, Politiek vertrouwen en Interbestuurlijk vertrouwen.

Het programma kent vier leidende vragen:

- Hoe is het gesteld met het sociale vertrouwen in Nederland?
- Wat zijn factoren die van invloed zijn op politiek vertrouwen?
- Wat is de rol van vertrouwen in de interbestuurlijke verhoudingen?
- Hoe kan een overheid functioneren er uit uitgaat van het beginsel vertrouwen geven?



Deze vier onderdelen werken we hierna uit.

5. Sociaal vertrouwen

Onder sociaal vertrouwen verstaan we het vertrouwen tussen burgers onderling.

Het vertrouwen tussen burgers is van fundamenteel belang voor het functioneren van een samenleving. Het onderlinge vertrouwen tussen burgers is betekenisvol voor de omgang tussen mensen en groepen mensen, het is wezenlijk voor het (economisch) handelsverkeer en voor de zelforganisatie en zelfredzaamheid binnen een gemeenschap. Binnen dit programma willen we aandacht besteden aan de psychologie van vertrouwen en aan de interactie tussen mensen. Zo zal in 2010 zal een onderzoek worden uitgevoerd naar de laatste inzichten op het gebied van de psychologie van vertrouwen in relatie tot de bestaande mensbeelden binnen de overheid. In een expert meeting zullen de belangrijkste bevindingen worden besproken. In 2010 zal tevens een onderzoek worden verricht naar de verschillende sociale groepen in Nederland. Tevens zal internationaal vergelijkend onderzoek worden verricht naar de verschillende beleidsinitiatieven in landen om ons heen op dit gebied.

6. Politiek vertrouwen

Onder politiek vertrouwen wordt het vertrouwen van burgers in de overheid, overheidsbestuurders, politieke vertegenwoordigers en de democratie verstaan. Er is redelijk veel onderzoek gedaan naar mogelijke verklaringen voor het vertrouwen van burgers in de politiek. Een aantal van die verklaringen zijn bijvoorbeeld het gedrag en de houding van politici, de prestaties van de overheid en negatieve berichtgeving in de media. Het is wenselijk deze verklaringen gestructureerd bij elkaar te zetten en nogmaals scherp te analyseren. Daarbij dienen dan ook de inzichten over de werking van sociaal vertrouwen meegenomen te worden. Daarnaast is er binnen dit programma onderdeel ruimte om specifieke verklaringen nader te bestuderen. Zo zullen wij in 2010 een onderzoek uitzetten, waarin de betekenis van de beeldcultuur voor het Politiek vertrouwen wordt onderzocht. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de berichtgeving over de politiek, maar ook naar de impact van berichtgevingen over rampen, crises et cetera. Tevens zal worden bekeken of en op welke wijze amusement-programma's betekenis hebben voor het Politiek vertrouwen van burgers.

7. Interbestuurlijk vertrouwen

Onder interbestuurlijk vertrouwen wordt zowel verticaal als horizontaal vertrouwen tussen bestuurslagen (of overheidsorganisaties) begrepen. Hieronder zou ook het vertrouwen binnen overheidsorganisaties kunnen worden betrokken. Interbestuurlijk vertrouwen is belangrijk voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken: bestuurslagen zijn immers afhankelijk van elkaar en zonder vertrouwen is een effectieve samenwerking wellicht niet mogelijk. Dit vertrouwen is in het licht van de economische crisis en de aangekondigde bezuinigingen broos. Relevante vragen in dat kader zijn:

- Op welke wijze draagt vertrouwen bij aan een effectieve samenwerking tussen bestuurslagen of overheidsorganisaties?

- Welke kenmerken hebben sturingsarrangementen op basis van vertrouwen tussen de verschillende bestuurslagen of overheidsorganisaties?
- Hoe zal het vertrouwen tussen de bestuurslagen zich ontwikkelen na het herstel van de economische crisis?

8. Vertrouwen geven

Een grote verzekeraar heeft een aantal jaar geleden radicaal het roer omgegooid door bij het beoordelen van claims uit te gaan van vertrouwen in cliënten. Deze aanpak leidde tot een hogere waardering, tot een groei van de omzet en de winstgevendheid. Ook de Belastingdienst past het uitgangspunt van vertrouwen steeds vaker toe. Binnen dit programmaonderdeel verkennen we de verdere toepassingsmogelijkheden voor de overheid van dit principe.

6

Programma Acceptatie van overheidshandelen

In het licht van legitimiteit van de overheid gaat het erom dat mensen accepteren dat de overheid optreedt; hoe de overheid optreedt en dat men de redenen accepteert die worden gegeven voor het waarom van overheidsoptreden. Met andere woorden: wat zien burgers als de taken van de overheid en als de grens tussen overheid en het private domein; als de begrenzingen voor overheidsoptreden. Wanneer is overheidshandelen niet meer legitiem?

Het lijkt erop alsof Nederlanders minder gemakkelijk dan voorheen beslissingen van de overheid of de werking van de overheid zelf, accepteren. Dat valt af te leiden uit noties zoals 'not in my backyard', 'de overheid moet streng optreden tegen de burens maar niet tegen mij' en 'het gaat goed met mij maar slecht met Nederland'. Ook het voorkomen van (verbale) agressie tegen handhavers, zoals de politie, het niet-naleven van wetten en regels, vandalisme, radicaal activisme en dergelijke doen vermoeden dat minder mensen de overheid accepteren of dat mensen de overheid minder accepteren. Hieraan kunnen maatschappelijke ontwikkelingen ten grondslag liggen zoals toegenomen mondigheid, informalisering van verhoudingen en toegenomen welvaart. In het verlengde hiervan ligt de vraag hoe het beste met deze ontwikkelingen omgegaan kan worden.

Voor een deel gaat het hier om politieke keuzes, waarbij kennis een ondersteunende rol kan spelen door consequenties van keuzes in beeld te brengen.

Het programma kent twee leidende vragen.

- Hoe is het gesteld met de acceptatie van overheidshandelen?
- Wat is de samenhang tussen acceptatie van overheidshandelen en de beginselen van goed openbaar bestuur? Waar zou voor burgers de nadruk op moeten liggen?

Deze twee onderdelen werken we hierna uit.

9. Inzicht in acceptatie

Anders dan over vertrouwen in de overheid is er over de acceptatie van overheidshandelen door burgers in Nederland verbazingwekkend weinig bekend.

Weyers en Hertogh (2009) hebben dit hun overzichtsartikel uit 2009 laten zien.

Nieuw, deels secundair onderzoek moet antwoord geven op de volgende vragen.

- Hoe is het gesteld met de legitimiteit van verschillende actoren binnen het openbaar bestuur en democratie (bijvoorbeeld: politie, politieke partijen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, diverse bestuurslagen)?
- Welke relevante verschillen zijn er in de mate van acceptatie tussen verschillende vormen van overheidshandelen (bijvoorbeeld toezicht, handhaving, opsporing, kader- en normstelling, besluitvorming, hulp- en dienstverlening), en tussen beleidsterreinen (bijvoorbeeld sociale veiligheid, ruimtelijke ordening, voedselkwaliteit en jeugdzorg)?
- Wat zijn ontwikkelingen op dit terrein in de tijd?
- Welke vormen van non-acceptatie zijn er, wat zijn motieven voor non-acceptatie?

In 2010 wordt hiervoor een empirisch onderzoek gestart om de mate van acceptatie in beeld te brengen. Daarbij sluiten we aan bij een aantal bestaande bronnen zoals de Staat van het Recht, het COB-onderzoek van het SCP, de Eurobarometer en nalevingsonderzoeken van inspecties.

10. Goed openbaar bestuur en acceptatie

Op welke manier kan goed openbaar bestuur bijdragen aan de acceptatie van overheidshandelen? In paragraaf 2 noemden we de nieuwe richtingenstrijd rond de vraag of de kloof tussen overheid en burger nu te groot of te klein is. In dit programma onderdeel bekijken welke elementen van het begrip goed openbaar bestuur, zoals uitgewerkt in de Code goed openbaar bestuur bij kunnen dragen aan het versterken van de acceptatie van overheidshandelen.

Binnen dit programmaonderdeel zal een grote diversiteit van vragen worden opgepakt gericht op het vergroten van de acceptatie van overheidshandelen. We geven een aantal voorbeeldvragen:

- Op welke terreinen wordt overheidsingrijpen beperkt geaccepteerd?
Kan de overheid op deze terreinen terugtreden?
- Leidt meer openheid in de besluitvorming tot een betere acceptatie?
- Hoe kunnen burgers die weinig genegen zijn om overheidshandelen te accepteren wel worden betrokken bij politieke besluitvorming?
- Wat betekent een grotere rol voor de markt in het veiligheidsdomein voor de acceptatie van politieoptreden?
- Op welke manier kan een bestuurlijke inrichting van Nederland bijdragen aan een versterking van de acceptatie van overheidshandelen?
- Wat zien uitvoerende ambtenaren als de belangrijkste onderdelen van goed openbaar bestuur, wat betekent dat voor de legitimiteit van overheidsoptreden?

De vraagstellingen op dit terrein moeten nader worden uitgewerkt. In de eerste helft van 2010 organiseren wij een vraagarticulatiesessie om de vragen op dit terrein te verhelderen en te prioriteren. Hierbij gaan we ook in op de vraag op welke vorm van overheidshandelen de nadruk komt te liggen en op welke bestuurslaag.

Uitkomsten van dit programmaonderdeel zijn onderwerp van lezingen, lunchbijeenkomsten en congressen.

7

Programma Tevredenheid

De overheid moet soms beslissingen nemen die op weerstand stuiten. Alle verdelings- en ordeningsvraagstukken kennen winnaars en verliezers. Ontevredenheid over beslissingen van de overheid is van alle tijden. De burger is ook geen klant van de overheid. Dat neemt niet weg dat de overheid er wel is om maatschappelijke problemen aan te pakken en dat burgers recht hebben op een goede dienstverlening en een doelmatige opererende overheid. Binnen dit programma willen we kennis ontwikkelen die zichtbaar bijdraagt om maatschappelijke problemen op te lossen. Aan de andere kant willen we op zoek naar de oorzaken van ontevredenheid en willen we reflecteren op de vraag waar de grenzen liggen van het benaderen van de burger als klant.

Het programma kent drie leidende vragen:

- Hoe kan gedragswetenschappelijke kennis de effectiviteit van het sociale veiligheidsbeleid vergroten?
- Hoe kunnen de efficiency van de publieke sector en de kwaliteit van de dienstverlening merkbaar worden verbeterd?
- Welke keerzijden brengt het benaderen van de burger als klant met zich mee? Welke alternatieve benaderingen zijn passend in deze tijd?

Deze drie onderdelen werken we hierna uit.



11. Effectief sociaal veiligheidsbeleid

Uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP blijkt dat de Nederlandse burger zich grote zorgen maakt over de samenleving, normvervaging, agressie en onverschilligheid. Men verwacht ook dat de politiek hier geen oplossing voor heeft. Als de overheid hier mee presteert zal dat de tevredenheid versterken. Met name in het domein van sociale veiligheid bestaan een aantal beleidsproblemen (zoals overlast en verloedering, polarisatie, jeugd en alcohol, zelfredzaamheid in crisissituaties, crisisbesluitvorming) waarvoor inzicht in de gedragsmechanismen van individuen en groepen nodig is om adequaat beleid te kunnen voeren. Op dit moment wordt beleid nog maar in beperkte mate ontworpen op basis van inzichten in de gedragseffecten (zie SCP, Sociale veiligheid ontsleuteld (2008)). In de wetenschappelijke wereld is wel veel kennis aanwezig (sociale psychologie, cognitieve psychologie en neurowetenschappen). Het is zaak deze kennis te verbinden aan beleid.

In dit programma staat de vraag centraal op welke manier we (gedrags-) wetenschappelijke inzichten kunnen benutten om de effectiviteit van het beleid te vergroten.

We willen dit programma opbouwen uit drie onderdelen:

1. **Vraagarticulatiesessie:** bij elkaar brengen van gezaghebbende ge gedragswetenschappers met verschillende beleidsonderdelen om te verkennen waar de fundamentele vragen zitten, wat al bestaande kennis is en waar nieuw onderzoek nodig is.
2. **Beleid op de sofa:** laten beoordelen van beleid vanuit gedragswetenschappelijk perspectief. Het idee is om beleidsdirecties en gedragswetenschappers aan elkaar te koppelen en op basis van bestaande kennis en inzichten de vormgeving van nader te bepalen specifieke beleidsdossiers door te nemen, om zo het ontwerpen van nieuw beleid na de verkiezingen robuuster te maken.
3. **Verdiepend onderzoek naar gedragsmechanismen:** op basis van uitkomsten van de articulatiesessie.

12. Een efficiënte dienstverlening

De al dan niet vermeende inefficiency van de overheid is voor burgers en politiek ook een steen des aanstoets. Thema's als bezuiniging op ambtenaren, vermindering van bestuurlijke drukte en administratieve lastendruk, wegsnijden van managementlagen zijn populair. Gelet op de toestand van de overheidsfinanciën na de financiële crisis is efficiency de komende jaren een relevant thema. Met deze kennisagenda willen we bijdragen aan dit thema door onderzoek te programmeren dat zich richt op die efficiencyverbeteringen die voor de burger merkbaar zijn. Dat zal in veel gevallen neer komen op het kosteneffectieve verbeteringen van de dienstverlening aan burgers, zoals wachttijdverkorting en e-government. We zullen daarbij aandacht besteden aan het oordeel van burgers over deze verbeteringen en hierbij zal apart worden gekeken naar het oordeel van bepaalde categorieën van de bevolking naar inkomen, opleidingsniveau, afkomst, wijk/woonplaats om te bezien of de wijzigingen gelijkelijk effect hebben.

13. Reflectie op de burger als klant

Sinds de jaren '80 van de vorige eeuw is het gangbaar geworden om de relatie tussen burgers en overheid te benaderen als een klantrelatie. Op tal van terreinen hebben burgers ook meer keuzevrijheid gekregen, bijvoorbeeld in de zorg en het onderwijs. Dat heeft gezorgd voor een grotere aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening. Het lijkt ook gezorgd te hebben tot hogere verwachtingen bij burgers ten aanzien van de kwaliteit van die dienstverlening. De relatie tussen een klant en een commerciële dienstverlener wordt geëvalueerd op basis van loyaliteit en tevredenheid. Voor een overheid die niet alleen diensten verleend die van tijd tot tijd lastige beslissingen moeten nemen (bijvoorbeeld nee zeggen tegen een subsidieaanvraag), zijn deze criteria ontoereikend. Binnen dit programmaonderdeel willen we reflecteren op de vraag welke keerzijden het benaderen van de burger als klant met zich mee brengt en welke alternatieve benaderingen in deze tijd passend zijn.



BZK staat voor een goed functionerend openbaar bestuur, een veilige samenleving en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Daarmee borgen wij de kernwaarden van onze democratie.

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Directie Kennisontwikkeling voor
Openbaar Bestuur en Veiligheid (KOV)
kov@minbzk.nl
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

© April 2010 | B-216