



## BIJLAGE 1

# Verdieping van bevindingen

Bij het hoofdrapport:

**Versterken vanuit een goede basis**

*Evaluatie Raad voor het Openbaar bestuur*

Roeland Stolk,  
Philip van Veller  
Anne van Heerwaarden

2 maart 2021

# Inhoudsopgave

<b>1. De publieke waardepropositie van de ROB.....</b>	<b>3</b>
1.1 Taak en rol van de ROB .....	4
1.2 Rol betreffende de financiële verhoudingen .....	6
1.3 Werkprogramma en onderwerpkeuze .....	8
1.4 Adviesproducten van de ROB .....	14
<b>2. De organisatie van de ROB .....</b>	<b>21</b>
2.1 De Raad .....	21
2.2 De Staf .....	23
2.3 Het adviesproces van de Raad voor het Openbaar Bestuur .....	26
<b>3. Legitimiteit van de ROB .....</b>	<b>30</b>
3.1 Verbinding met- en relevantie en zichtbaarheid bij stakeholders .....	30
3.2 Communicatie en presentatie .....	34

## HOOFDSTUK 1.

# De publieke waardepropositie van de ROB

In dit hoofdstuk gaan wij in op de publieke waardepropositie van de Raad voor het Openbaar Bestuur. De publieke waardepropositie gaat over de maatschappelijke meerwaarde die de ROB wil bereiken en de resultaten die hij daartoe realiseert. Allereerst gaan we in op de wettelijke taak van de ROB, de brede taakopvatting en de rol van de ROB.

Samen met de gesprekspartners identificeren we vier rollen voor de ROB om vanuit zijn taak waarde binnen het openbaar bestuur toe te voegen. Deze rollen hebben we geduid in lijn met ons evaluatiekader.

## Rollen van de Raad voor het Openbaar Bestuur

- Het agenderen van (toekomstige) ontwikkelingen op strategisch en systeemniveau in het openbaar bestuur; het gaat hier om het op een hoger niveau brengen van een debat door gezaghebbende uitspraken te doen en het bieden van (nieuwe) invalshoeken die het perspectief in het debat verleggen. Wij duiden dit als de rol van verlegger van het debat.
- De ROB als onderzoeker, verzamelaar en verspreider van kennis. Het gaat hier om het synthetiseren, ontsluiten en analyseren van (wetenschappelijke) kennis op overstijgende vraagstukken in het openbaar bestuur die voor politiek debat en beleid kan worden gebruikt. De Raad staat hierin neutraal ten opzichte van de beleidsagenda. Wij duiden dit als de rol van verkenner.

- Een adviesorgaan dat concreet handelingsperspectieven biedt op actuele vraagstukken (veelal korte termijn) in lijn met de beleidsagenda. Bestaande kennis wordt toegankelijk en concreet gemaakt en toegepast. Wij duiden deze rol als adviseur.
- Een adviesorgaan dat partijen bij elkaar brengt en gesprek faciliteert over kennis die ze al kenden, om tot handelingsperspectieven te komen op (grotere) strategische thema's, gekoppeld of los van de beleidsagenda. Wij duiden deze rol als verbinder.

Vervolgens gaan we in op het werkprogramma en de onderwerpkeuze. Tot slot bespreken we de adviesproducten die door de ROB in de afgelopen raadsperiode zijn uitgebracht en de doorwerking die is gerealiseerd. In de hoofdbevindingen rondom de publieke waardepropositie nemen we eveneens de steun en het draagvlak voor de wijze waarop de ROB uitvoering geeft aan zijn publieke waardepropositie (legitimiteit) mee.

## 1.1 Taak en rol van de ROB

### Hoofdbevindingen taak en rol van de ROB

#### Wettelijke taakinfilling

De gesprekspartners vinden dat de Raad waarde toevoegt aan het openbaar bestuur. Over de wijze waarop de Raad deze waarde toevoegt, kiezen de partners verschillende lijnen. De gesprekspartners hebben ook verschillende opvattingen over hoe zij vinden dat dat beter kan. Wij vatten dit als volgt samen:

- Er is brede waardering voor de rol die de ROB speelt in het ontsluiten van kennis op overstijgende vraagstukken (verkenner). Alle betrokken vinden dat de Raad dit goed doet en moet blijven doen.
- De Raad is van toegevoegde waarde betreffende concrete en strategische vraagstukken inzake de financiële en bestuurlijke verhoudingen (adviseur en verbinder). Op het gebied van (technische) financiële advisering is men positief over de toegevoegde waarde. In de strategische advisering kan meer politiek-bestuurlijke doorwerking gerealiseerd worden (bij regering én Staten-Generaal)
- Als verlegger en inspirator van het debat kan de ROB aan kracht winnen. De Raad wordt uitgedaagd om op strategische vraagstukken in advisering, ook los van de bestaande beleidsagenda, te verrassen en meer agenderend te worden. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het openbaar bestuur dat nu ook nodig heeft.

#### Brede taakopvatting

De Raad richt zich naast advisering aan regering en parlement ook op decentrale overheden. De brede taakopvatting van de Raad richting decentrale overheden staat niet ter discussie. Wel geven gesprekspartners aandachtspunten mee met betrekking tot de doelgroepen waar de ROB zich in zijn advisering op focust. Deze aandachtspunten zijn als volgt:

- Blijf je in de advisering ook focussen op de rol en de organisatie van de rijksoverheid.
- Houdt, naast de koepels, ook oog voor actoren binnen decentrale overheden zelf en in het bijzonder de waterschappen.
- Zet in de advisering niet enkel het bestuurlijke perspectief maar ook het maatschappelijk perspectief centraal.

### 1.1.1 Feitelijke bevindingen

De Raad voor het Openbaar Bestuur is ingesteld bij wet van 12 december 1996 in de Wet op de Raad voor het openbaar bestuur. In de Wet<sup>1</sup> en de Memorie van Toelichting staat het doel en de taak van de ROB opgenomen. Per 1 juli 2017 is met een wijziging van die wet de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de ROB en is de Rfv opgeheven. De ROB heeft tot taak de regering en beide kamers der Staten-Generaal gevraagd en ongevraagd te adviseren over:

- de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor uitgangspunten van de democratische rechtstaat
- de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met de gemeenten en de provincies, in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen.

Er worden in de Memorie van Toelichting richtinggevende uitgangspunten geformuleerd voor de uitoefening van de adviestaak. De advisering dient bij te dragen aan drie basiselementen van het openbaar bestuur, te weten: (a) Het oplossen van maatschappelijke vraagstukken; (b) Een zodanige inrichting van het stelsel (financieel en bestuurlijk) dat hieraan optimaal invulling kan worden gegeven en; (c) Een zodanig functioneren van bestuursorganen (individueel en in samenwerking) dat deze taken adequaat kunnen worden uitgevoerd. De advisering dient in hoge mate strategisch en toekomstgeoriënteerd te zijn en erop gericht om inhoudelijke debatten in samenspel met opdrachtgevers verder te brengen. De advisering inzake de financiële verhoudingen dient in samenhang te worden vormgegeven met advisering over het openbaar bestuur.

Aanvullend op de wettelijke kaders hanteert de Raad een ruimte taakopvatting. Hij ziet het niet alleen als taak om formeel adviezen uit te brengen aan regering en parlement, maar ook bij te dragen aan het debat over het functioneren van het openbaar bestuur, de democratie en de rechtstaat of door het debat daarover te initiëren en (nieuwe) thema's te agenderen en nieuwe gezichtspunten te introduceren. De Raad wil op korte termijn overheden helpen in bepaalde vraagstukken en tegelijk wil de ROB op eigen initiatief thema's bij de kop pakken die over één à twee jaar actueel en urgent zullen worden.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Wet op de Raad voor het openbaar bestuur.

<sup>2</sup> Startdocument evaluatie en Meerjarenprogramma 2018-2020.

Dat doet hij door het uitbrengen van adviesrapporten, briefadviezen en signalementen. Daarnaast ziet de ROB het als taak om het debat over genoemde onderwerpen aan te jagen met het organiseren van symposia, expertmeetings en andere bijeenkomsten waar mensen met kennis van of ervaring met het openbaar bestuur met elkaar in gesprek kunnen gaan over actuele thema's.<sup>3</sup>

Bovendien ziet de Raad het als zijn taak om zich niet alleen tot regering en parlement te richten, maar zich ook over de hoofden van regering en parlement heen tot andere actoren in het openbaar bestuur (andere overheidslagen, politieke partijen, media en maatschappelijke organisaties) te richten met haar adviezen<sup>4</sup>.

### 1.1.2 Reflectie door gesprekspartners

Uit onze gesprekken en de enquête<sup>5</sup> komt naar voren dat de gesprekspartners over de hele line vinden dat de ROB van meerwaarde is binnen het openbaar bestuur en daaraan ook waarde toevoegt vanuit haar rol- en taakinfilling. Over welke waarde de ROB toevoegt en de wijze waarop zij dat doet, en in de ogen van de gesprekspartners zou moeten doen, verschilt.

- De **ministeries** zien dat de ROB in de afgelopen raadsperiode met name waarde heeft toegevoegd in het maken van een goede synthese van kennis op vraagstukken (*verkenner*). Daarnaast vertaalt de ROB ook regelmatig zijn advisering op strategische vraagstukken naar handelingsperspectieven die in het verlengde van de departementale agenda's ligt (*adviseur en verbinder*). De ministeries geven aan hier goed mee uit de voeten kunnen. Vakdepartementen geven in het bijzonder aan advisering inzake de financiële advisering te waarderen (*adviseur*). In de agendering van discussies en verleggende invalshoeken op relevante vraagstukken zien de ministeries ruimte voor verbetering (*verlegger*). Dit ligt voor een belangrijke mate in het beter agenderen van de discussie en het genereren van aandacht voor de adviezen van de ROB. De ministeries geven tevens mee het van waarde te vinden als de ROB meer zou 'verrassen' op de grotere strategische thema's waarover hij adviseert, zonder af te doen aan de kwaliteit die hij levert (*verlegger en verbinder*).
- Vanuit het **parlement** wordt met name veel waarde gehecht aan een ROB die gezaghebbende en feitelijke kennis beschikbaar stelt (*verkenner*) zodat Kamerleden snel de relevante informatie beschikbaar hebben. De Kamerleden zien als belangrijkste functie om los van politieke voorkeuren tot uitgebalanceerde adviezen te komen en om in plaats van zelf nieuwe vraagstukken te agenderen juist in te spelen op de agenda van het parlement. De Kamerleden vinden dat de ROB goede reflectie biedt op de democratie, de rechtstaat en de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Daarnaast is er veel waardering voor de concrete advisering inzake de financiële verhoudingen (*adviseur*). Parlementsleden geven aan dat de ROB met adviestrajecten beter kan aansluiten en inspelen op de parlementaire agenda (*verbinder*). De ROB wordt door het parlement (nog) niet vaak gevonden om op vraagstukken gezaghebbende uitspraken te doen (*verlegger*).
- **Decentrale overheden** zien zowel bestuurlijk als ambtelijk het verspreiden van (toegepaste) kennis en verdieping op vraagstukken als een belangrijke functie van de ROB die hij op een goede manier invult (*verkenner en adviseur*). In het agenderen van vernieuwende kennis of baanbrekende inzichten geven zij aan dat de ROB minder slaagt (*verlegger*). Een deel van de gesprekspartners zou graag zien dat de ROB soms meer gedurfde adviezen uitbrengt, een ander deel geeft aan de verbeteringslag met name te zien in het ervoor zorgen dat adviezen bij de doelgroepen landen en discussies agenderen (*verbinder*). Ook bij hen is er veel waardering voor de concrete advisering inzake de financiële verhoudingen (*adviseur*).
- De **wetenschappers** die wij gesproken hebben zijn overwegend van mening dat de ROB een nuttige rol zou kunnen spelen, maar dat de Raad hier nog niet altijd voldoende goed in slaagt. De ROB is met name in het samenbrengen van kennis en reflectie goed (*verkenner*), maar blijft in zijn meer agenderende en toekomstgerichte advisering erg binnen de gebaande paden (*verlegger*). In zijn advisering wordt de ROB door een deel van de gesprekspartners gezien als weinig relevant, vernieuwend en operationeel en praktijkgericht. Op de meer strategische advisering op vraagstukken vinden ze de Raad onvoldoende baanbrekend en doortastend en sluiten ze teveel aan op de bestaande beleidsagenda (*verbinder*). ("ze lopen vooruit op het compromis dat nog gesloten moet worden"). De wetenschappers geven aan op de rol van verbinder en verlegger wel een sterkere rol voor de ROB te zien weggelegd.

<sup>3</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (2018) Meerjarenprogramma 2018-2020.

<sup>4</sup> Startdocument Evaluatie ROB.

<sup>5</sup> 90% van de respondenten geeft dit aan. Zie ook onderzoeksbijlage 3.

- De **vertegenwoordigers** van de media kijken naar de ROB vanuit de rol die hij heeft in het politiek en maatschappelijk debat. Landelijke media geven aan dat de Raad een bestuurlijk georiënteerde Raad is en weinig tegendruk biedt ten opzichte van de bestaande beleidsagenda (*verbinder*). Hierdoor is de Raad ook geen partij die voor hen heel agendasettend is (*verkenner*). Doelgroepenmedia waarderen de taakinvulling van de ROB positiever. Zij geven aan dat de ROB er in hun ogen goed in slaagt om complexe processen binnen het openbaar bestuur inzichtelijk te maken, te agenderen en hierover relevante kennis te verspreiden (*verkenner, verbinder*).

De gesprekspartners zien dat de Raad conform haar brede taakopvatting naast regering en parlement ook zijn advisering richt op andere actoren in het openbaar bestuur. Deze brede taakopvatting staat voor geen van de gesprekspartners ter discussie, maar zij geven wel een aantal aandachtspunten mee over de invulling van deze brede taakopvatting.

- Departementale gesprekspartners geven mee dat zij het belangrijk vinden dat de ROB zich ook blijft focussen op de rol en organisatie van de rijksoverheid.
- De doelgroep decentrale overheden is een brede doelgroep. Het beeld van de decentrale gesprekspartners is dat de Raad met name aandacht heeft voor gemeenten en koepels, maar een groot deel van de decentrale overheden zelf niet bereikt. Vanuit de Unie van Waterschappen wordt aangegeven dat de advisering over vraagstukken van waterschappen op dit moment gemist wordt.
- Vertegenwoordigers van de media, decentrale overheden en parlement geven mee het van toegevoegde waarde te vinden als de Raad in zijn advisering erin zou slagen dit beter aan te laten sluiten bij het perspectief en de leefwereld van de burger/kiezer. De relatie tussen de burger en het bestuurlijk effectief opereren is zeker voor media en parlement een belangrijke invalshoek, maar komt vanuit de advisering nog niet altijd naar voren.

## 1.2 Rol betreffende de financiële verhoudingen

### Hoofdbevindingen rol betreffende de financiële verhoudingen

#### *Integratie advisering bestuurlijke en financiële verhoudingen*

Gesprekspartners hebben breed waardering voor de expertise en de advisering van de Raad betreffende de financiële verhoudingen. Op technisch financiële vraagstukken wordt de ROB gezien als een zeer gezaghebbende partij. De integratie van de advisering op de financiële en bestuurlijke verhoudingen verloopt steeds beter.

Vanuit de ROB en BZK wordt aangegeven dat het ook de komende raadsperiode belangrijk blijft om bij de aanvang van adviestrajecten en in het vaststellen van het werkprogramma expliciet aandacht te besteden aan integratie van strategische advisering financiële verhoudingen.

#### *Geschilbeslechtende rol*

De rol van geschilbeslechter in één hand met de rol van strategisch adviseur wordt door geen van de gesprekspartners aanbevolen of als wenselijk beschouwd.

- Een deel vindt dat de ROB deze functie vanuit zijn expertise gezaghebbendheid zou kunnen vervullen, mits deze dan strikt gescheiden wordt van de strategische adviestaak.
- Het grootste deel vindt dat de geschilbeslechtende rol überhaupt niet goed verenigbaar is in een strategisch adviesorgaan en vindt dat dit elders belegd zou moeten worden.

### 1.2.1 Feitelijke bevindingen

#### *Integratie advisering inzake financiële en bestuurlijke verhoudingen*

De samenvoeging van adviestaken van de Rfv en de ROB komt voort uit de behoefte aan een versterkte, meer strategische en meer integrale advisering op het terrein van de financiële en bestuurlijke verhoudingen, in het licht van het veranderende bestuurlijke landschap en de (complexe) vraagstukken waarvoor het openbaar bestuur staat. In de overdracht van de voormalige Rfv-taak is de zinsnede dat adviezen ook van uitvoerende aard kunnen zijn verdwenen<sup>6</sup>. Voor de advisering inzake de financiële verhoudingen betekent dit een omslag van advisering op uitvoerende vraagstukken naar strategisch, beleidsmatig en toekomst georiënteerde advisering. Voorbeelden van vraagstukken die de Memorie van Toelichting beoogt zijn majeure verdeelvraagstukken en wijzigingen in het fiscaal instrumentarium genoemd.

### *Geschilbeslechtende rol*

De Raad constateert zelf dat hij sinds het voorjaar van 2018 door de rijksoverheid wordt gevraagd om zich uit te spreken in meningsverschillen tussen Rijk en decentrale overheden naar aanleiding van de verdeling van middelen voor de uitvoering van taken<sup>7</sup> op specifieke vraagstukken, zoals de verdeling van de BUIG-gelden, de apparaatskosten voor het Klimaatakkoord en de opcenten voor de Motorrijtuigenbelasting. De Raad wordt in deze vraagstukken gevraagd tot een onafhankelijk adviesoordeel te komen. Aan deze adviesvragen ligt veelal een verschil van inzicht tussen het Rijk en de decentrale overheden ten grondslag. De Raad ziet het uitdrukkelijk niet als zijn rol om in dit soort meningsverschillen als geschillenbeslechter op te treden<sup>8</sup> en is tevens niet bevoegd hiertoe bindende uitspraken te doen (zoals bijvoorbeeld de Raad van State wel ook een rechtsprekende functie heeft).

De Raad ervaart groeiend ongemak vanuit zijn rol als strategisch adviesorgaan betreffende adviesaanvragen die op een meningsverschil betrekking hebben. De Raad ziet het wel als zijn taak om in dergelijke vraagstukken (feitelijke) helderheid te verschaffen in de discussies, mogelijkheden te schetsen en zo bij te dragen aan een zo zuiver mogelijke afweging door verschillende argumenten en overwegingen uiteen te zetten. Adviezen kunnen een handreiking bieden voor een oplossing van het interbestuurlijke meningsverschil. De politiek-bestuurlijke weging van feiten, principes en praktische gevolgen moet echter door de overheden zelf gemaakt worden. In zijn adviezen omtrent deze vraagstukken geeft de Raad helder aan wat hij wel en niet als zijn rol en taak ziet.

## 1.2.2 Reflectie door gesprekspartners

### *Integratie advisering inzake financiële en bestuurlijke verhoudingen*

Er is brede waardering onder de gesprekspartners voor de expertise en de advisering van de Raad op het gebied van de financiële verhoudingen. De **departementen en koepels** geven aan de ROB op dit vlak zeer gezaghebbend te vinden en de ROB hier ook goed in te vinden. Betreffende de integratie van advisering over bestuurlijke en financiële verhoudingen geeft het Ministerie van BZK aan dat dit de afgelopen periode steeds beter wordt ingevuld. Weliswaar kan de integratie van beide invalshoeken in adviestrajecten of bij het werkprogramma door zowel de ROB als BZK nog wat explicieter naar voren worden gebracht, maar men is in het algemeen tevreden over de ontwikkeling die op dit vlak in gang is gezet.

Ook wordt aangegeven dat de overgang van technisch adviezen naar meer strategische adviezen inzake de financiële verhoudingen steeds beter lukt.

De **ROB en het Ministerie van BZK** geven aan dat om te borgen dat de advisering inzake de financiële verhoudingen strategisch ingestoken kan worden, het helpt dat de ROB aan de voorkant van een adviesaanvraag door de aanvrager van het advies (in veel gevallen BZK) tijdig gevraagd wordt mee te denken over de uitvraag en de uitgangspunten.

### *Geschilbeslechtende rol*

Voor wat betreft de beweging naar een geschilbeslechtende rol voor de Raad voor het Openbaar Bestuur herkennen én delen gesprekspartners de worsteling zoals deze ook door de ROB wordt beschreven. De ROB wordt door koepels, departementen en parlement gezien als gezaghebbende partij op het terrein van de financiële verhoudingen en heeft hier ook de afgelopen jaren een waardevolle rol in gespeeld. De wijze waarop hij inzake meningsverschillen onafhankelijk en expertmatig heeft geadviseerd kan op veel waardering rekenen. Tegelijkertijd constateren diezelfde gesprekspartners ook dat het een dunne lijn is waarop de ROB moet manoeuvreren om zijn onafhankelijkheid en positie als adviesorgaan te behouden. Zij zien dat bij een daadwerkelijke geschilbeslechtende rol het risico toeneemt dat de ROB zijn onafhankelijke positie verliest op andere terreinen, en kan worden uitgespeeld of ingezet als 'hoeder' van ofwel het Rijk ofwel decentrale overheden. Wel delen de gesprekspartners dat er binnen het openbaar bestuur een duidelijke behoefte is aan een geschilbeslechter op interbestuurlijke (financiële) vraagstukken.

Vanuit de huidige doelen, taken en samenstelling van de Raad geeft het overgrote merendeel van de gesprekspartners aan de rol van de ROB van een formele geschilbeslechter niet verenigbaar te vinden met de rol van strategisch adviseur én ook niet wenselijk. Zij geven hiervoor verschillende aanvullende overwegingen:

- Een strategisch adviesorgaan zoals de ROB zou zich volgens de gesprekspartners op het voorkomen van geschillen moeten richten in plaats van op het oordelen over geschillen.
- Een geschilbeslechtende rol in de huidige opzet en omvang van de Raad zorgt ervoor dat er minder capaciteit en focus aan de strategische advisering besteed kan worden.

<sup>7</sup> Startnotitie evaluatie.

<sup>8</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) Financiële gevolgen MRB-vrijstelling elektrische voertuigen voor provincies.

- Strategische advisering over de bestuurlijke en financiële verhoudingen en bevoegdheden (de spelregels) verhoudt zich slecht met het onafhankelijk optreden als scheidsrechter van die spelregels. Daarin wordt ook aangegeven dat meespeelt dat de Raadsleden zelf vanuit hun nevenfunctie als bestuurder of professional ook onderdeel zijn van hetgeen waarover zij gevraagd wordt uitspraken te doen.

Een deel van de gesprekspartners vindt dat de ROB deze functie vanuit zijn gezaghebbendheid kan vervullen, mits deze strikt gescheiden wordt van de strategische adviestaak. Gesprekspartners geven mee dat dit voor de ROB in termen van aanpak, samenstelling, capaciteit en expertise een wijziging ten opzichte van de huidige situatie vraagt. Een deel van de gesprekspartners vindt dat de geschilbeslechtende rol hoe dan ook niet goed verenigbaar is in een strategisch adviesorgaan en vinden dat dit elders belegd zou moeten worden.

### 1.3 Werkprogramma en onderwerpkeuze

Het werkprogramma vormt de basis voor de activiteiten van de ROB. In het werkprogramma zijn de lopende adviestrajecten en de adviesonderwerpen voor de komende periode opgenomen. Daarnaast behoudt de Raad altijd enige ruimte in zijn werkprogramma om in te kunnen spelen op actuele kwesties en adviesvragen van regering en parlement.<sup>9</sup>

Met betrekking tot de onderwerpkeuze en het werkprogramma van de ROB vindt de Raad het belangrijk dat deze aansluit bij haar wettelijke taak, de brede taakopvatting en eigen doelen. Dat betekent dat de Raad advisering in hoge mate strategisch en toekomstgeoriënteerd wil laten zijn, dat een inhoudelijke verbreding van de adviesagenda wordt nagestreefd, de financiële verhoudingen goed zijn ingebed in de advisering en er wordt afgestemd en samengewerkt met collega-adviesraden. Betreffende het werkprogramma vindt de Raad het belangrijk dat deze in samenspraak met adviesvragers tot stand komt en er op reguliere basis breder wordt afgestemd met de stakeholders.

#### Hoofdbevindingen werkprogramma en onderwerpkeuze

##### *Totstandkoming werkprogramma*

De totstandkoming van het werkprogramma en adviesaanvragen gebeurt in nauw samenspel met het Ministerie van BZK en de VNG. Dit verloopt naar tevredenheid. Over de totstandkoming van het werkprogramma worden de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Andere koepels (InterProvinciaal Overleg, Unie van Waterschappen), departementen en decentrale overheden zijn nu niet direct betrokken bij de totstandkoming van het werkprogramma. Zij zouden (meer) betrokkenheid van toegevoegde waarde vinden.
- Eerste Kamer en de Tweede Kamer zijn eveneens niet direct betrokken bij de totstandkoming van het werkprogramma. Zij vinden een goede en zichtbare aansluiting op de parlementaire agenda het belangrijkste aandachtspunt in de selectie van thema's en adviestrajecten.

##### *Onderwerpkeuze*

De ROB adviseert binnen een aantal hoofdthema's. Binnen elk hoofdthema wordt over verschillende onderwerpen geadviseerd. De adviesagenda is inhoudelijk breed. De afgelopen raadsperiode zijn er door de Raad 34 adviesproducten uitgebracht. Achttien van deze adviezen uit de afgelopen raadsperiode zijn gevraagd, zestien adviesproducten zijn op eigen initiatief van de Raad uitgebracht. Er is daarmee veel afwisseling in gevraagde en ongevraagde advisering. Het merendeel van de adviesaanvragen is afkomstig van de minister van BZK (14). Er zijn daarnaast drie (financiële) adviesaanvragen van het Ministerie van SZW geweest, één van OCW en twee van OCW en BZK samen. Daarnaast is één adviesaanvraag naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer tot stand gekomen.

In de afgelopen raadsperiode gingen dertien van de adviezen (40%) over het thema 'Democratie en Rechtstaat', acht adviezen over het thema 'Bestuur en Organisatie (23%), drie adviezen (8,8%) over het thema 'decentralisaties' en tien adviezen over het thema 'Financiën Decentrale overheden' (29,4%). De inbedding van de strategische advisering inzake de financiële verhoudingen krijgt binnen elk van de thema's zichtbaar vorm.

<sup>9</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (2017) Werkprogramma 2018.



We constateren het volgende:

- De ROB adviseert over de democratie en rechtstaat en bestuurlijke en financiële verhoudingen. Daarbinnen selecteert hij thema's<sup>10</sup> in zijn werkprogramma. Binnen die thema's is er een breed scala aan onderwerpen waarover geadviseerd wordt.
- Samenwerking met andere adviesraden komt is de afgelopen raadsperiode slechts twee keer tot stand gekomen. Andere adviesraden zien wel de inhoudelijke verwevenheid van de eigen beleidsdomeinen met vraagstukken rondom bestuurlijke en financiële verhoudingen.
- De gesprekspartners vinden dat de ROB overwegend over de juiste thema's en onderwerpen adviseert. Tegelijkertijd vinden zij ook dat de ROB op die thema's en onderwerpen meer eigenstandig zou moeten verrassen. Dat betekent ook thema's of invalshoeken agenderen die minder goed aansluiten bij de lopende beleidsagenda. Bijvoorbeeld op vraagstukken waar regering of parlement te weinig op doen of fundamenteeler over het functioneren van het openbaar bestuur.

De werkprogramma's worden voor september aangeboden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Na vaststelling van het werkprogramma wordt deze op de derde dinsdag van september aan de beide Kamers der Staten-Generaal toegestuurd<sup>12</sup>.

Belangrijke input voor het werkprogramma komt voort uit de thema's die door de raadsleden en stafleden worden geagendeerd. In het bepalen van onderwerpen binnen het werkprogramma probeert de Raad voeding te halen uit contacten met de wetenschap, de VNG en de departementen en daar signalen op te pikken. Daarnaast gaan stafleden actief naar presentaties en bijeenkomsten om scherp zicht te hebben op relevante ontwikkelingen en vraagstukken. De Raad wil tevens responsief zijn door ruimte open te houden in het werkprogramma voor adviesaanvragen uit regering en parlement<sup>13</sup>. In het werkprogramma voor 2020-2021 wordt aangegeven ook gedurende het jaar in gesprek te gaan met het Ministerie van BZK over de onderwerpen voor adviestrajecten en is een breed aantal suggesties gedaan.

Het werkprogramma wordt jaarlijks besproken met de minister van BZK en de bestuursraad van het Ministerie van BZK. Tussentijds vindt ook reguliere ambtelijke afstemming plaats met het departement over het werkprogramma en de lopende adviestrajecten. Ambtenaren binnen BZK halen actief de adviesbehoefte uit het eigen departement op. Andere departementen worden door de ROB niet direct betrokken of om input gevraagd bij de totstandkoming van het werkprogramma.

Het vastgestelde werkprogramma van de ROB wordt tevens geagendeerd en besproken in de Vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer. De Eerste Kamer en Tweede Kamer zijn niet betrokken tijdens de totstandkoming van het werkprogramma.

De ROB stemt haar adviestrajecten en werkprogramma af met de andere adviesraden via het periodieke voorzitters- en secretarissenoverleg. Inhoudelijke samenwerking op adviestrajecten tussen de verschillende adviesraden komt in de afgelopen jaren beperkt tot stand.

### 1.3.1 Feitelijke bevindingen

#### 1.3.1.1 Totstandkoming werkprogramma

In de evaluatieperiode zijn drie werkprogramma's opgesteld. Het eerste werkprogramma was gericht op het parlementaire jaar 2018, maar kende enig voorbehouden omdat het nieuwe kabinet nog niet aangetreden was en daarmee de nieuwe politieke prioriteiten en plannen van de regering nog niet meegenomen konden worden. Daarnaast werd ook de samenstelling van de Raad vernieuwd na vaststelling van het werkprogramma. Het tweede werkprogramma betrof op verzoek van de minister van BZK een tweejarig werkprogramma voor de parlementaire jaren 2018-2019 en 2019-2020, waarbij de minister tussentijds werd geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het lopende werkprogramma. Alhoewel deze werkwijze goed is bevallen en de Raad deze werkwijze van een meerjarig werkprogramma normaliter zou doorzetten, is in verband met COVID-19 ervoor gekozen om voor het parlementaire jaar 2020-2021 te werken met een werkprogramma voor één jaar<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> De ordening van deze hoofdthema's verschilt per werkprogramma en wordt op de website niet eenduidig ingedeeld. Een aandachtspunt is om dit eenduidiger te presenteren.

<sup>11</sup> Werkprogramma ROB voor parlementair jaar 2020-2021.

<sup>12</sup> Memorie van Toelichting gewijzigde wet ROB.

<sup>13</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (2018) Meerjarenprogramma 2018-2020.

Naast het Ministerie van BZK bespreekt de ROB haar werkprogramma ook op reguliere basis met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Alhoewel ook het voornemen is met de Unie van Waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) af te stemmen over het werkprogramma constateren wij op basis van gesprekken met deze partners dat dit de afgelopen jaren niet heeft plaatsgevonden.

Werkprogramma	Centrale thema's
<b>Werkprogramma 2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De tussenruimte van de regio</li> <li>De rechtstaat als tegenmacht van de democratie</li> <li>Digitalisering: kans en risico</li> </ul>
<b>Meerjarenprogramma 2018-2020</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Democratische rechtstaat</li> <li>Veranderend samenspel</li> <li>Financiële verhoudingen</li> </ul>
<b>Werkprogramma 2020-2021</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lopende adviestrajecten (geen inhoudelijke relatie)</li> <li>De toekomst van het decentraal bestuur</li> <li>Financiële verhoudingen</li> <li>Voorbij corona</li> <li>Pro memoria met mogelijke adviesonderwerpen<sup>14</sup></li> </ul>

Tabel 1. **Thema's binnen de werkprogramma's van de ROB.**

### 1.3.1.2 Onderwerpkeuze

De Raad identificeert in haar werkprogramma's centrale thema's waarover zij de komende periode voornemens is te adviseren. De gekozen thema's variëren (deels) per werkprogramma. Binnen elk van deze thema's pakt de raad een aantal onderwerpen via adviestrajecten op. De onderwerpen en invalshoeken zijn op hoofdlijnen beschreven. Er wordt in de werkprogramma's niet concreet ingegaan op de beoogde effecten van de adviestrajecten die worden opgestart of de rol die de ROB met het advies wil innemen. We zien de volgende centrale thema's in de afgelopen raadsperiode:

De afgelopen raadsperiode zijn er, langs de lijnen van de werkprogramma's, door de Raad 34 adviesproducten uitgebracht. Achttien van deze adviezen uit de afgelopen raadsperiode zijn gevraagd, zestien adviesproducten zijn op eigen initiatief van de Raad uitgebracht. Een deel van deze adviezen komt direct uit het werkprogramma voort (*zowel gevraagd als ongevraagd*), en een deel van de adviesproducten zijn los van het werkprogramma geïnitieerd maar passen veelal wel binnen de centrale thema's van advisering.

In de praktijk ontvangt de Raad ongeveer driekwart van de adviesaanvragen van de minister van BZK (14). Twee van deze adviesaanvragen zijn in samenwerking met het Ministerie van OCW gevraagd en één is tot stand gekomen na initiatief van een motie van de Tweede Kamer. Naast het Ministerie van BZK zijn er in de afgelopen raadsperiode drie (financiële) adviesaanvragen geweest van het Ministerie van SZW en één van het Ministerie van OCW. Adviesaanvragen komen met enige regelmaat in samenspel met de adviesvrager tot stand. Een lijst van alle adviezen en onderverdeling binnen de thema's treft u aan in bijlage 3.

Soort advies	2017 <sup>15</sup>	2018	2019	2020	2017-2020
Gevraagd	1	6	6	5	18
Ongevraagd	2	3	5	6	16
<b>Totaal</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>34</b>

Tabel 2. **Aantal gevraagde en ongevraagde adviesproducten in de afgelopen raadsperiode.**

De Raad voor het Openbaar Bestuur brengt haar adviezen vanuit het werkprogramma en los van het werkprogramma (op hun website) onder in vier hoofdthema's<sup>16</sup>. Deze hoofdthema's sluiten niet een-op-een aan op de thema's uit het werkprogramma en vice versa. In de categorisering in tabel 3 hebben we de indeling van de website aangehouden. De lijnen vanuit het werkprogramma hebben we naar eigen inzicht binnen deze categorisering ondergebracht. We gaan in op elk van de centrale thema's.

Thema	2017	2018	2019	2020	2017-2020
Financiën decentrale overheden	3	3	2	2	10
<b>Democratie en rechtstaat totaal</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>13</b>
Democratie en rechtstaat	0	4	3	3	10
Democratie en rechtstaat met financiële advisering	0	0	1	2	3
<b>Bestuur en organisatie totaal</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>8</b>
Bestuur en organisatie	0	1	1	2	4
Bestuur en organisatie met financiële advisering	0	1	2	1	4
<b>Decentralisaties totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
Decentralisaties	0	0	1	1	2
Decentralisaties met financiële advisering	0	0	1	0	1
<b>Totaal</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>34</b>

Tabel 3. **Thema's van advisering.**

<sup>14</sup> In het werkprogramma 2020-2021 benoemt de Raad diverse verschillende thema's waarover advisering interessant kan zijn. Dit varieert van gevolgen van de coronacrisis voor de rechtstaat, integraal werken, de interactie tussen politiek en wetenschap, politieke ambtsdragers van de 21e eeuw, de positie van uitvoeringsorganisaties tot geschilbeslechting van overheden.

<sup>15</sup> Vanaf 1 juli 2017.

<sup>16</sup> Daarin hebben we de onderverdeling gevolgd zoals op de website [www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl) is aangehouden.

### *Democratie en rechtstaat*

Een centraal thema in de advisering van de ROB in de afgelopen raadsperiode betreft het evenwicht tussen democratie en rechtstaat en de verschillende uitdagingen waarvoor de democratische rechtstaat zichzelf gesteld ziet. In totaal zijn er binnen dit thema dertien adviezen uitgebracht in de afgelopen raadsperiode (40%).

Adviestrajecten gaan over verschillende onderwerpen en variëren van het versterken van de rechtstaat, de weerbaarheid tegen antidemocratische krachten, het functioneren van lokale media, democratische participatie van jongeren en de invloed van digitalisering op de democratie. Het gaat meestal om strategische adviesrapporten (6) of essaybundels (5). De essaybundels zijn allen op eigen initiatief uitgebracht, van de adviesrapporten is het merendeel gevraagd. Bij drie van de dertien uitgebrachte adviezen wordt in samenhang geadviseerd over de bestuurlijke en de financiële verhoudingen.

Digitalisering was in het werkprogramma van 2018 oorspronkelijk als apart thema geïdentificeerd, maar is sinds het meerjarenprogramma 2018-2020 ondergebracht onder democratie en rechtstaat. In het meerjarenprogramma 2020-2021 is digitalisering niet meer opgenomen als thema in de adviesagenda. Wel wordt er in 2021 nog een advies uitgebracht over sturen met data.

### *Bestuur en organisatie*

Het tweede centrale thema in de advisering van de ROB gaat over bestuur en organisatie van het openbaar bestuur op maatschappelijke opgaven. Dit thema gaat over het ingrijpend veranderende speelveld binnen het openbaar bestuur door 'glokalisering', de toenemende horizontalisering van verhoudingen op grote opgaven en de uitdagingen die dat stelt aan de bestuurlijke organisatie. Betreffende dit veranderende speelveld pakt de Raad verschillende onderwerpen bij de kraag. Wij zien hierin de volgende centrale (en met elkaar verweven onderwerpen) die worden opgepakt:

- De kwaliteit en toekomst van het decentraal bestuur. De Raad adviseert over de kwaliteit van de lokale democratie, de positie en ondersteuning van ambtsdragers, en de gevolgen van de decentralisaties
- De rol en positie van de rijksoverheid. De Raad constateert dat de rol en positie van het Rijk verandert en adviseert over hoe het Rijk effectief haar rol in kan nemen. Adviestrajecten gaan over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking en besturen met akkoorden.

- De tussenruimte van de regio. Op het regionale niveau worden meer taken opgepakt, maar er is geen bestuurslaag die samenvalt met dat niveau. De raad adviseert over regionalisering en hoe deze opgaven het beste georganiseerd kunnen worden gezien vanuit de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

Binnen het thema bestuur en organisatie zijn de afgelopen raadsperiode acht adviezen uitgebracht (23,5%). Dit betreffen twee adviesrapporten, een briefadvies, drie essaybundels en twee signaleringen. Thema's van advisering zijn beleidsvrijheid, de rol van de rijksoverheid, het werken met bestuurlijke akkoorden, regionale samenwerking en de informatievoorziening en kennisdeling. Twee van de adviesproducten op dit thema zijn gevraagd, zes van de adviesproducten zijn op eigen initiatief van de Raad uitgebracht. Bij de helft van de adviezen wordt in samenhang geadviseerd over de bestuurlijke en de financiële verhoudingen.

### *Decentralisaties*

De ROB maakt daarnaast onderscheid naar het thema 'decentralisaties' en schaarft hier drie adviesproducten onder (8,8%). Adviezen betreffen een gevraagd adviesrapport over de sturende rol van de gemeenteraad, een gevraagd briefadvies over het wetsvoorstel inburgering 2021 en een op eigen initiatief uitgebracht signalement over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de rijksoverheid. Wij constateren dat het inhoudelijk onderscheid tussen adviezen die onder financiën decentrale overheden en bestuur en organisatie vallen niet heel scherp te maken is.

### *Financiële verhoudingen*

Er zijn in de afgelopen raadsperiode tien adviezen uitgebracht op het thema financiën decentrale overheden (29,4%). Een deel van deze adviezen zijn gericht op een specifiek financieel vraagstuk, zoals de opcenten voor de motorrijtuigenbelasting of het verdeelmodel voor het inkomensdeel van de Participatiewet. Soms betreffen dit ook strategischere vraagstukken, zoals de herziening van het uitkeringsstelsel. Het grootste deel van deze adviezen zijn gevraagde briefadviezen.

In het werkprogramma van 2018 was het thema financiële verhoudingen niet als apart thema opgenomen, maar vanuit de andere centrale thema's opgepakt. In het meerjarenprogramma 2018-2020 en het werkprogramma van 2020-2021 is het thema financiële verhoudingen wel als een van de centrale thema's opgenomen, vanwege de ervaren behoefte aan advisering op concrete vraagstukken over (korte termijn) advisering over financiering van decentrale taken. De Raad ziet grote vraagstukken betreffende de financiële verhoudingen en benoemt ook bij andere thema's dit te willen te willen laten meewegen.

Sinds 2019 zien we een sterke toename van het aantal adviezen waarin de advisering inzake de bestuurlijke en de financiële verhoudingen is geïntegreerd met de andere thema's. We constateren dat de integratie van de financiële en bestuurlijke verhoudingen in de onderwerpkeuze van de ROB steeds meer vorm krijgt, naast dat er jaarlijks een aantal specifieke adviezen wordt uitgebracht betreffende de financiële verhoudingen.

#### *Samenwerking andere adviesraden*

Inhoudelijke samenwerking met andere adviesraden wordt door de ROB als belangrijk gezien, aangezien bij advisering over de bestuurlijke en financiële verhoudingen de inhoudelijke beleidsterreinen altijd een rol spelen. De adviesraden kunnen elkaar ook scherp houden in de agendering en onderwerpkeuzes. De Raad heeft in de afgelopen raadsperiode in twee adviesproducten samen opgetrokken met de Raad voor Cultuur en in een advies samengewerkt met de Algemene Rekenkamer.

#### 1.3.2 Reflecties vanuit gesprekspartners

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd, komen de volgende centrale beelden en reflecties naar voren met betrekking tot het werkprogramma en de onderwerpkeuze van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Het Ministerie van BZK is tevreden over de wijze waarop hij betrokken wordt in de totstandkoming van het werkprogramma en de onderwerpkeuze van de ROB in advisering. De gesprekspartners geven aan dat de onderwerpkeuze van de adviezen goed aansluiten bij de actualiteit van de eigen beleidsagenda's. Tegelijkertijd geven ze ook mee dat de onderwerpkeuze van de Raad op onderdelen verrassender en minder voorspelbaar zou mogen zijn. Dat betekent ook thema's of invalshoeken agenderen die mogelijk minder goed aansluiten bij de lopende beleidsagenda, maar waarvan de ROB vindt dat die een plek verdienen in het (langetermijn)debat over het functioneren van het openbaar bestuur.

De departementen van VWS, SZW en Financiën geven aan dat zij niet in directe zin betrokken worden bij de totstandkoming van het werkprogramma en daarmee ook niet goed op de hoogte te zijn van het werkprogramma. Zij geven aan het van toegevoegde waarde te vinden indien zij ook, eventueel via het Ministerie van BZK, wel betrokken worden bij de totstandkoming van het werkprogramma. De gesprekspartners zien de komende periode belangrijke vraagstukken op het kruispunt van beleidsinhoud en bestuurlijke en financiële bevoegdheden waarop vraag is aan richtinggevende adviezen.

Juist vanuit de inhoudelijke opgaven liggen er de komende jaren grote vraagstukken over hoe dit bestuurlijk en financieel doeltreffend en doelmatig én in samenhang vormgegeven kan worden. Departementen geven aan dat op de kruispunten ten aanzien van grote opgaven zoals de jeugdzorg en de energietransitie de komende jaren belangrijke vraagstukken liggen voor de bestuurlijke en financiële arrangementen binnen het Openbaar Bestuur. Het is daarin wel van belang om goed zicht te houden op de vraagstukken waarop de ROB zich richt en waar andere adviesraden zich op richten.

Het parlement is bij de totstandkoming van het werkprogramma zelf niet structureel aan de voorkant betrokken en dient ook zelf tijdens de raadsperiode niet actief verzoeken in voor onderwerpen om op te pakken in het werkprogramma<sup>17</sup>. Het werkprogramma wordt wel geagendeerd in de Kamercommissies van Binnenlandse Zaken. Deze bijeenkomsten worden, indien ze plaatsvinden, door parlementsleden niet druk bezocht en niet altijd als even relevant ervaren. Voor parlementsleden is een zichtbare aanhaking bij de parlementaire/politieke agenda het belangrijkste aandachtspunt voor wat betreft de samenstelling van het werkprogramma en de onderwerpkeuze. Desgevraagd geven parlementsleden ook onderwerpen aan waarop zij zich graag van advies laten voorzien, maar dit resulteert (nog) niet altijd in adviesverzoeken. De timing van de gekozen adviezen en het aansluiten en inspelen op de agenda van de Kamer (commissies) (bijvoorbeeld bij wetsbehandelingen) kan volgende de parlementaire gesprekspartners beter worden ingevuld.

Vanuit de vertegenwoordiging van *decentrale overheden* wordt alleen de VNG structureel én naar tevredenheid betrokken bij de totstandkoming van het werkprogramma. Zowel de Unie van Waterschappen als het IPO geven aan het van toegevoegde waarde te vinden om (structureler) input te kunnen leveren op het werkprogramma van de ROB. In termen van onderwerpkeuze worden vraagstukken omtrent de waterschappen gemist. Los van de koepels geven decentrale bestuurders en ambtenaren aan dat zij niet of nauwelijks op de hoogte zijn van het werkprogramma van de ROB. De gesprekspartners van decentrale overheden geven mee dat zij het van toegevoegde waarde vinden als input voor het werkprogramma zichtbaarder binnen de decentrale netwerken wordt opgehaald.

<sup>17</sup> Bij losse adviestrajecten is de ROB wel via een motie gevraagd advies uit te brengen.

Wetenschappers geven aan dat er veel onderwerpen zijn waarop de ROB nuttige adviezen kan geven en de ROB hier ook in selectie van thema's en onderwerpen zeker ook nuttige onderwerpen kiest, maar ze vinden ook dat de ROB in zijn onderwerpkeuze zich meer zou moeten richten op het sturen van regering en parlement in de juiste richting. Door bijvoorbeeld onderwerpen te kiezen waar regering en parlement te weinig op doen.

De ROB geeft aan in de afgelopen raadsperiode initiatieven te hebben genomen om de samenwerking met *andere adviesraden* op inhoudelijke vraagstukken en de werkprogramma's te verstevigen, maar dit komt nog niet altijd naar wens van de grond. De andere adviesraden zien ook de inhoudelijke verwevenheid van de eigen beleidsdomeinen met vraagstukken rondom bestuurlijke en financiële verhoudingen. De onderlinge afstemming verloopt wel naar wens.

#### *Suggesties voor onderwerpen vanuit de gesprekspartners*

In brede zin geven de gesprekspartners aan de onderwerpkeuzes van de Raad die voor hen als doelgroep relevant zijn goed te kunnen volgen en deze ook te onderschrijven. De adviezen sluiten in de ogen van de gesprekspartners overwegend goed aan op actuele thema's en hebben ook politieke en maatschappelijke relevantie. Tegelijkertijd geven ze ook aan de breedte van de advisering van de ROB niet volledig te overzien. Een onderwerp dat door een aantal gesprekspartners gemist wordt, is de doorwerking van Europa op het functioneren van het bestuurlijk stelsel in Nederland. De gesprekspartners hebben suggesties voor onderwerpen van advisering aan de Raad meegegeven voor de komende raadsperiode. Deze hebben we geclusterd langs de thema's zoals de Raad deze op zijn website identificeert.

Thema	Adviesonderwerpen	
Democratische rechtstaat	<p><b>Democratische rechtstaat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Waarheidsvinding en nepnieuws</li> <li>• Ondernijning</li> <li>• De relatie tussen de maatschappelijke en representatieve democratie</li> <li>• Burgerschap en de participatie van jongeren</li> <li>• De institutionele en maatschappelijke verhouding tussen politiek en bestuur</li> <li>• Financiën van de overheid en de rechtstaat in samenhang</li> <li>• De stand van de democratie in brede zin</li> <li>• Evenwicht in democratische rechtstaat</li> </ul>	<p><b>Lokale en regionale democratie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratisch gehalte van regio's</li> <li>• Kwaliteit van de lokale democratie,</li> <li>• Ondersteuning van volksvertegenwoordigers</li> <li>• Kaderstelling door raden</li> </ul>
	Bestuur en organisatie	<p><b>Interbestuurlijke verhoudingen EU-NL- Decentraal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doorwerking van Europa</li> <li>• Decentralisatie en de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden tussen overheden</li> <li>• Schaalverkleining in het openbaar bestuur</li> </ul> <p><b>Functioneren van het openbaar bestuur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toekomst van de publieke sector</li> <li>• Organisatiecultuur bij de rijksoverheid</li> <li>• Uitvoerbaarheid van het beleid</li> <li>• Aandacht voor thematiek van waterschappen</li> </ul>
Financiële advisering		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herijking van het gemeentefonds</li> <li>• Beleidsvrijheid van gemeenten</li> <li>• Interbestuurlijk toezicht</li> </ul>

Tabel 4. Suggesties voor adviesonderwerpen.

## 1.4 Adviesproducten van de ROB

Voor de adviesproducten van de ROB gaan we in op de verschillende uitingsvormen, de kwaliteit van de adviezen en geven we zicht op gerealiseerde doorwerking van adviezen. Het beeld dat we schetsen is gebaseerd op gesprekken met Raad en Staf, beelden van gesprekken met meer dan 55 stakeholders, een enquête onder nieuwsbrieflezers die door 34 personen is ingevuld en een analyse van de kabinetsreacties.<sup>18</sup> In het hoofdstuk organisatie gaan we in op de wijze waarop adviesproducten van de ROB tot stand komen.

### Hoofdbevindingen adviesproducten van de ROB

#### *Verschillende uitingsvormen*

Het merendeel van de adviesproducten in de afgelopen raadsperiode betreft adviesrapporten (29,4%) en briefadviezen (32,3%), aangevuld met essaybundels (26,5%) en signalementen (11,8%). Briefadviezen zijn veelal gericht op de regering en specifieke departementen; adviesrapporten zijn vaker breder gericht op een bredere doelgroep. Het parlement is in drie van de adviezen specifiek benoemd als doelgroep van advisering.

Adviesrapporten zijn ook vaak gericht op departementen (hoofdzakelijk het Ministerie van BZK) en regelmatig op decentrale overheden en de koepels. In totaal heeft de Raad 14 van zijn 34 adviezen (41%) expliciet gericht op andere doelgroepen dan enkel regering en parlement.

De ROB varieert volgens de gesprekspartners op een goede manier in haar uitingsvormen, zowel in termen van adviesproducten, als andere producten zoals de Dag voor de Financiële Verhoudingen. Parlementariërs geven aan met name essaybundels van toegevoegde waarde te vinden.

#### *Kwaliteit adviezen*

De opbrengsten van de gesprekken en de enquête betreffende de kwaliteit van adviezen vatten we als volgt samen:

- De inhoudelijke kwaliteit, consistentie en volledigheid van de analyse en de leesbaarheid van adviezen worden veelal positief beoordeeld door gesprekspartners en respondenten van de enquête.
- De adviezen worden niet als wetenschappelijk vernieuwend ervaren, maar bevatten wel een goede synthese van de belangrijkste wetenschappelijke en bestuurlijke inzichten en de vertaling naar de praktijk.

- Een groot gedeelte van de gesprekspartners geeft aan dat de innovativiteit en mate waarin de ROB-adviezen als agenderend worden ervaren relatief beperkt is. Zij zouden het toejuichen als de ROB op dit vlak meer agenderend en vernieuwender wordt in zijn advisering.
- Het handelingsperspectief van de adviezen van de ROB is bij advisering inzake de financiële verhoudingen goed. Bij strategische (bestuurlijke) adviezen sluit het handelingsperspectief goed aan bij de departementale beleidsagenda. De gesprekspartners geven als belangrijk aandachtspunt mee om het handelingsperspectief per doelgroep van advisering te expliciteren en bij bestuurlijk-strategische adviezen verder te concretiseren waar mogelijk.

#### *Doorwerking van adviezen*

In de afgelopen raadsperiode constateren we dat de ROB op de volgende terreinen zichtbaar doorwerking heeft gerealiseerd:

- Briefadviezen inzake de financiële verhoudingen liggen veelal ten grondslag aan afspraken die de rijksoverheid met decentrale partners maakt of keuzes die het Rijk als fondsbeheerder doorvoert. Alhoewel hier niet altijd een formele kabinetsreactie op volgt, liggen deze adviezen veelal ten grondslag aan afspraken en aanpassingen in beleid.
- De doorwerking in departementaal beleid is (onder meer) zichtbaar in formele kabinetsreacties. Daar constateren we dat de doorwerking in de afgelopen raadsperiode beperkter zichtbaar is. Er zijn in totaal zes kabinetsreacties geweest op adviesproducten, waarbij in drie van de zes gevallen het kabinet overgegaan is tot nieuwe initiatieven en acties, in twee gevallen aanbevelingen zijn ondergebracht in bestaand beleid en in één geval de aanbevelingen niet zijn overgenomen.
- De doorwerking van de adviesproducten van de ROB op de parlementaire agenda en het debat is relatief beperkt. In commissievergaderingen is de ROB de afgelopen raadsperiode negen keer aan de orde gekomen, zijn twee moties ingediend over de ROB, zijn zeven Kamervragen gesteld die refereren aan de ROB en er is één adviesaanvraag vanuit de Kamer aan de ROB gesteld. Wat opvalt is dat het vaak onderwerpen over het sociaal domein betreffen (vanuit commissie VWS). Door de commissie van Binnenlandse Zaken wordt de ROB wel geraadpleegd voor expertmeetings en rondetafelgesprekken.

<sup>18</sup> Voor een lijst van gesprekspartners en zicht op de doelgroep die de enquête heeft ingevuld, zie bijlage 2.

- De doorwerking van adviezen in het maatschappelijk debat is in de afgelopen raadsperiode op landelijk niveau bij acht adviesproducten gerealiseerd. Dit is iets minder dan 25% van de adviesproducten, waarbij met name 'Voor de publieke zaak', '#Woest' en 'Jong Geleerd, Oud Gedaan' breder zijn opgepikt. Bij doelgroepmedia is er over 23 van de 34 adviezen gepubliceerd (+/- tweederde). 'Decentrale Taak is politieke Zaak' en 'Financieringssystematiek Bijstand' zijn de populairste rapporten.
- Het merendeel van de respondenten van de enquête geeft aan de adviezen van de ROB conceptueel te gebruiken, voor kennisontwikkeling en reflectie. Een klein gedeelte van de respondenten geeft aan de adviezen in de dagelijkse praktijk te gebruiken.

De specifieke doorwerking van adviezen bij de beoogde doelgroepen anders dan de regering lijkt op basis van de casestudies relatief beperkt.

De afgelopen raadsperiode heeft de Raad gevarieerd in zijn publicatievormen. Het merendeel van de adviesproducten in de afgelopen raadsperiode (62%) betreft adviesrapporten en briefadviezen, aangevuld met essaybundels en signalementen (38%). De Raad brengt met enige regelmaat fundamentele adviezen uit, maar speelt met essaybundels en signalementen ook in op de actualiteit. Een illustratief voorbeeld hiervan is de essaybundel 'Het openbaar bestuur na corona'. Voor briefadviezen geldt dat deze hoofdzakelijk gericht zijn geweest op adviezen aan de regering en specifieke departementen. Briefadviezen betreffen nagenoeg allemaal adviezen met een focus op advisering inzake financiële verhoudingen. Het briefadvies over de informatievoorziening voor de Tweede Kamer bij de decentralisaties is daarin de uitzondering.

Adviesrapporten zijn ook vaak gericht op departementen (hoofdzakelijk het Ministerie van BZK) en regelmatig op decentrale overheden en de koepels. In totaal heeft de Raad 14 van zijn 34 adviezen (41%) expliciet gericht op andere doelgroepen dan enkel regering en parlement. De Raad beoogt dan ook een bredere doelgroep aan te spreken; zoals jongeren<sup>20</sup>, media en burgers<sup>21</sup>. Bij essaybundels is de doelgroep breder en met name gericht op het bieden van reflectie, verdieping en nuance..

De ROB heeft daarnaast vier signalementen uitgebracht. Deze waren allen gericht op de rijksoverheid<sup>22</sup>. Wat opvalt is dat het parlement in slechts drie van de adviezen specifiek benoemd wordt als doelgroep van advisering<sup>23</sup>. Advisering van het parlement lijkt daarmee meer indirect (via de minister van BZK) tot het doel te behoren.

#### 1.4.1 Verschillende uitingsvormen

##### *Feitelijke bevindingen*

De ROB vindt het belangrijk dat er een goede variatie is in uitingsvormen die aansluit bij de doelgroep en dat adviezen gericht worden tot andere actoren in het openbaar bestuur dan regering en parlement alleen (onder andere politieke partijen, media, maatschappelijke organisaties, gemeenten, provincies en waterschappen).

De ROB maakt in haar adviesproducten onderscheid naar vier publicatievormen: adviesrapporten, briefadviezen, signalementen en essaybundels. Afhankelijk van de publicatievorm kiest de ROB voor een andere insteek met het adviesproduct. Adviesrapporten en briefadviezen zijn de formele vorm van advisering, waarbij een briefadvies vaak compacter is van omvang en traject en veelal gericht is op een concreter vraagstuk. Adviesrapporten aan regering en parlement zijn de kernactiviteit en duren doorgaans meerdere maanden tot een jaar. Met essaybundels en signalementen poogt de Raad invulling te geven aan zijn doel om het debat over het functioneren van het openbaar bestuur aan te jagen, een thema te verhelderen, en snel in te kunnen spelen op actuele kwesties<sup>19</sup>. In essaybundels reflecteren diverse deskundigen op een bepaald aspect, in een signalement belicht de Raad zelf een actueel onderwerp. De Raad geeft aan dat de verschillende uitingsvormen in staat stellen om goed in te spelen en aan te sluiten op het te bereiken doel en de doelgroep van het advies.

<sup>20</sup> Een voorbeeld hiervan is het adviesrapport Jong Geleerd, Oud Gedaan.

<sup>21</sup> Een voorbeeld hiervan is 'Een Sterkere Rechtstaat'.

<sup>22</sup> Kennis Delen, De rijksoverheid als Middenbestuur, Ondertussen in Den Haag en

Over Referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau.

<sup>23</sup> Akkoord?!, Rechtstaat en Doen, Durven of Waarheid.

<sup>19</sup> Startnotitie evaluatie.

Type adviesproduct	2017 <sup>24</sup>	2018	2019	2020	2017-2020
Adviesrapport	1	1	3	5	10
Briefadviezen	1	4	4	2	11
Essaybundel	1	3	2	3	9
Signalement	0	1	2	1	4
Totaal	3	9	11	11	34

Tabel 5. **Overzicht type adviesproducten ROB periode juli 2017 tot en met 2020.**

De ROB brengt meestal een advies uit als eindproduct. In de afgelopen raadsperiode heeft hij ook een tweetal position papers opgesteld ten behoeve van een rondetafelgesprek of technische briefing in het parlement. Daarnaast heeft hij driemaal de Dag voor de Financiële Verhoudingen georganiseerd, waarbij een strategisch thema binnen de financiële verhoudingen wordt uitgelicht. Voorafgaand hieraan wordt jaarlijks een gelijknamig essaybundel uitgebracht. Daarnaast leveren staf- en raadsleden bijdragen aan symposia, lezingen, workshops en schrijven (soms op eigen titel) artikelen en blogs.

Soort product	Onderwerp	Datum
Position Paper	Dikastocratie, rondetafelgesprek Tweede Kamer	Maart 2020
	Deconstitutionalisering benoeming commissaris van de Koning en burgemeester	April 2018
	Positie van gemeenteraadsleden, rondetafelgesprek Tweede Kamer	Maart 2018
Dag van de Financiële Verhoudingen	Verduurzamen en nu het geld nog	April 2018
	Regionaal Samenwerken? Wie bepaalt en wie betaalt	April 2019
	Samenwerken, Samen betalen? Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken	April 2020

Tabel 6. **Overige producten ROB.**

### Reflecties verschillende uitingsvormen

De gesprekspartners zijn tevreden over en zien de meerwaarde van de variatie van uitingsvormen en de verschillende aanpakken. Ze herkennen ook de doelen die ze met de verschillende type producten beogen. De gesprekspartners zijn over het algemeen positief over de variatie die de ROB hierin aanbrengt, de spreiding tussen concrete adviezen en strategische adviezen, en er is waardering voor alle vier de uitingsvormen. De gesprekspartners zijn ook positief over de Dag van de Financiële Verhoudingen en vinden het van grote toegevoegde waarde dat de ROB dit organiseert.

### Beste adviezen uit de afgelopen raadsperiode (enquête)

1. Akkoord?! Besturen met akkoorden (10x)
2. Samenwerken, samen betalen (7x)
3. Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden (7x)
4. Doen, durven of de Waarheid (6x)
5. Een sterkere rechtstaat (6x)

Vanuit het parlement en vanuit de deelnemers aan de enquête valt ook de grote waardering voor de essaybundels op. De essaybundels *Samenwerken, samen betalen*; *Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden*; *Doen, durven of de waarheid* staan in de enquête in de top 5 van meest gewaardeerde adviesproducten van de enquête. De gesprekspartners vanuit het parlement geven ook aan essaybundels in het bijzonder een interessante vorm te vinden vanwege de rijkheid aan perspectieven die erin is opgenomen. Zij kunnen voor onderbouwing van hun standpunten goed uit deze brede verzameling van adviezen putten. Er wordt ook een positieve trend benoemd waarin de Raad vaker kortere en compactere stukken uitbrengt, bijvoorbeeld door het uitbrengen van een signalement.

Ook in termen van doelgroepen herkennen de gesprekspartners de variatie die de ROB daarin aanbrengt en zijn daar overwegend positief over. Belangrijke aandachtspunten die op dit vlak worden meegegeven betreffen de doelgroep van de waterschappen en advisering aan de rijksoverheid in brede zin (niet uitsluitende focus op het Ministerie van BZK).

### 1.4.2 Kwaliteit van adviesproducten

De ROB hecht er bij de kwaliteit van zijn adviesproducten aan dat deze integraal, consistent en leesbaar zijn, en gebaseerd zijn op bestuurlijke kennis en ervaring, 'state-of-the-art'-wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Daarnaast streeft hij na dat de adviezen handelingsperspectief bevatten.

De Raad en Staf zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de adviesproducten die opgeleverd worden. Wel zien zij zelf aandachtspunten met betrekking tot de baanbrekendheid van de adviezen. Uit de gesprekken met de gesprekspartners en de respondenten van de enquête zien we de volgende lijnen in de waardering van de kwaliteit van de advisering.



- **Consistentie en volledigheid van de analyse.**

De adviezen van de ROB worden breed gewaardeerd om de kwaliteit van de onderbouwing, de consistentie en volledigheid van de analyse. Rapporten zijn genuanceerd, gebalanceerd en bevatten veel relevante en actuele inzichten. Een van de gesprekspartners vat dit als volgt samen: *'Het is de kracht van de ROB dat ze op basis van juiste en feitelijke informatie en goede analyses tot deugdelijke adviesproducten komen'*. Dit wordt onderschreven door de respondenten van de enquête. Hier geeft ruim 93% aan dat de rapporten regelmatig tot altijd een goede synthese van kennis bevatten. Naar het beeld dat de gesprekspartners schetsen zijn de adviezen gedegen en kwalitatief zeer aan de maat.

- **Leesbaarheid.** De leesbaarheid van de ROB-adviezen wordt ook overwegend positief beoordeeld. Ruim 90% van de deelnemers aan de enquête geeft aan de adviezen regelmatig tot altijd goed leesbaar te vinden.

- **Wetenschappelijke inzichten.** De adviezen worden niet als wetenschappelijk vernieuwend ervaren door de gesprekspartners, maar bevatten wel een goede synthese van de belangrijkste wetenschappelijke en bestuurlijke inzichten en de vertaling naar de praktijk.

- **Geworteld in de praktijk.** De gesprekspartners geven aan dat de adviezen van de ROB over het algemeen goed aansluiten op de context van de vraagstukken. 93% van de deelnemers aan de enquête vindt dat de ROB goed aansluit op de praktijk. Respondenten van de enquête geven aan dat ROB-adviezen overwegend goed aansluiten op de actualiteit en politiek, maatschappelijk en beleidsmatig relevant zijn. In de vertaling naar de leefwereld van burgers en de praktische toepasbaarheid ziet een deel van de gesprekspartners wel nog ruimte voor verbetering om de adviezen aansprekender te maken. In de gesprekken komt naar voren dat de praktische toepasbaarheid van adviezen en de handelingsperspectieven toe zou kunnen nemen als er nog explicieter (per doelgroep) de vertaalslag gemaakt wordt naar wat het advies voor hen betekent of vraagt (in de praktijk).

- **Innovativiteit.** Het belangrijkste aandachtspunt betreffende de innovativiteit van de Raad is dat de vernieuwendheid van de adviezen en het bijbehorende handelingsperspectief niet als heel groot wordt ervaren. Met name de wetenschappelijke gesprekspartners zijn kritisch over de mate waarin de ROB in zijn adviezen tot nieuwe, fundamentele inzichten of grensverleggende handelingsperspectieven komt, los van de departementale beleidsagenda. Zij dragen aan dat de ROB agenderender zou moeten zijn op kwesties waarop de regering en het parlement nu onvoldoende doen. De helft van de respondenten van de enquête geeft aan de ROB soms tot zelden agenderend te vinden. Andere gesprekspartners van de departementen, journalisten en decentrale overheden delen deze notie. Zij zouden het toejuichen als de ROB met zijn adviezen wat vaker een *'steen in de vijver'* zou gooien en ook innovatiever durft te zijn in zijn advisering. Een belangrijk aandachtspunt dat daarin wordt meegegeven, is dat een raad die prikkelen en opiniëren als doel neemt ook niet een gewenste ontwikkeling is.

- **Handelingsperspectief.** Over het handelingsperspectief zijn er wisselende opvattingen.

- De gesprekspartners geven aan dat zeker de adviezen inzake de financiële verhoudingen een helder en concreet handelingsperspectief bevatten. Deze worden heel positief beoordeeld in termen van kwaliteit, expertise en handelingsperspectief. Voor de meer strategische bestuurlijke adviezen zijn er verschillende opvattingen over in hoeverre deze voldoende handelingsperspectief bevatten. Uit de enquête komt dit beeld ook terug. Ongeveer de helft geeft aan dat zij soms concreet handelingsperspectief in adviezen terugziet en de andere helft geeft aan dit wel regelmatig tot vaak terug te zien.
- Departementen geven aan dat de adviezen qua handelingsperspectief goed aansluiten bij de departementale beleidsagenda en zodoende deze goed kunnen worden meegenomen of voortgezet. Ook respondenten van de enquête geven in grote meerderheid aan dat de adviezen relevant zijn voor beleid. Ook decentrale overheden geven aan dat bij specifieke adviezen die aan hen gericht zijn er een duidelijk handelingsperspectief uit te halen is (*zoals over de positie en ondersteuning van Raadsleden*). Kamerleden geven aan dat het hen zou helpen als in de advisering het handelingsperspectief voor hen, met name bij de openbaar bestuur-adviezen, concreet opgenomen staat.

- **Integraliteit.** Betreffende de integraliteit van de advisering zien de gesprekspartners de verbinding tussen de financiële verhoudingen en de bestuurlijke verhoudingen in advisering toenemen. Ook in de onderwerpkeuze zien ze de integraliteit toenemen. 60% van de respondenten van de enquête zeggen dit regelmatig tot vaak terug te zien. 40% van de respondenten ziet dit soms terug.

### 1.4.3 Doorwerking van adviezen

Zicht op de doorwerking is nodig om een beeld te vormen van de waarde van adviesproducten van de ROB. Bij doorwerking gaat het om effecten die toe te schrijven zijn aan het werk van een adviesraad. Dat is inherent een incomplete weergave van de gerealiseerde doorwerking. Deels omdat doorwerking soms ook over langere periodes tot stand komt en deels omdat de verandering van opvattingen en handelen bij verschillende actoren niet direct zichtbaar is. We maken onderscheid tussen directe en indirecte doorwerking van adviesproducten.

- Bij directe (instrumentele) doorwerking gaat het om de verandering van gedrag of opvattingen bij doelgroepen, afgemeten aan het min of meer direct overnemen van inhoud van adviezen.
- Indirecte doorwerking (conceptueel) betreft de verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen bij de doelgroep. Dat is terug te zien in verandering van een departementale, maatschappelijke of politieke agenda en debat.

Om een beeld te geven van de doorwerking hebben we gekeken naar kabinetsreacties, de mate waarin adviezen in het maatschappelijke en politieke debat zijn opgepakt, de wijze waarop respondenten en gesprekspartners aangeven dat de adviezen van de ROB bij hen doorwerken, en de casestudies.

#### *Kabinetsreacties*

In de kabinetsreacties wordt aangegeven of en op welke wijze opvolging wordt gegeven aan de adviezen van de ROB. In de afgelopen raadsperiode is er op vijf van de tien adviesrapporten en één van de elf briefadviezen<sup>25</sup> een formele kabinetsreactie verschenen (zie bijlage 3). Bij de briefadviezen geldt dat dit financieel-technische onderwerpen betreffen en hier niet vaak een formele kabinetsreactie op volgt. Deze adviezen liggen vaak ten grondslag aan afspraken die de rijksoverheid met decentrale partners maakt of keuzes die zij als fondsbeheerder doorvoert (zoals bij de ICL-bijdrage van Lelystad). Daar is naar taxatie van de onderzoekers nagenoeg altijd sprake van directe doorwerking.

De directe doorwerking bij de regering aan de hand van kabinetsreacties is in zes van de 21 gevallen waar te nemen. Naar aanleiding van drie van de zes adviezen zijn concrete nieuwe acties genomen naar aanleiding van een ROB-advies. In dat geval spreken we van directe doorwerking. In het advies Zoeken naar Waarheid en Decentrale Taak is Politieke Zaak hebben de aanbevelingen niet tot veranderingen in opvattingen en beleid geleid, maar zijn de aanbevelingen wel overgenomen en opgenomen in bestaande initiatieven. Bij het rapport Decentrale Taak is Politieke Zaak constateert de ROB zelf dat de kabinetsreactie niet goed aansloot op de inhoud van het advies en dat de opvolging van de aanbevelingen door de minister niet raakt aan het doel van de aanbevelingen van de Raad. In het advies Jong Geleerd, Oud Gedaan is het advies niet overgenomen door het kabinet<sup>26</sup>.

Adviesrapport	Strekking kabinetsreactie
Voor de publieke zaak (adviesrapport)	De aanbevelingen worden overgenomen. Er worden concrete (nieuwe) acties ondernomen.
Verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2019 (briefadvies)	De aanbevelingen worden overgenomen. Er worden concrete (nieuwe) acties ondernomen.
Zoeken naar Waarheid (adviesrapport)	De lijn van het rapport wordt gedeeld, de aanbevelingen worden ondergebracht in bestaande initiatieven.
Jong Geleerd, Oud Gedaan (adviesrapport)	De aanbevelingen worden niet overgenomen.
Decentrale Taak is Politieke Zaak (adviesrapport)	De lijn van het rapport wordt gedeeld, de aanbevelingen worden ondergebracht in bestaande initiatieven.
Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst (adviesrapport)	De aanbevelingen worden overgenomen. Er worden concrete (nieuwe) acties ondernomen.

Tabel 7. **Adviesrapporten en bijbehorende kabinetsreacties.**

#### *Politieke agenda en debat*

In de afgelopen raadsperiode is de ROB of zijn adviezen van de ROB in negen commissievergaderingen direct aan de orde gekomen in het debat, er zijn twee moties ingediend over de ROB, er zijn zeven Kamervragen gesteld waarin is gerefereerd aan het advies van de ROB en er is één adviesaanvraag vanuit de Kamer aan de ROB geadresseerd.

<sup>25</sup> De reactie op dit advies is te vinden in een uitgebreide kamerbrief waarin alle onderzoeken over een bepaald financieel onderwerp worden besproken. Ook het advies van de ROB komt dan aan bod.

<sup>26</sup> In de verkiezingsprogramma's van verschillende partijen wordt het advies om de stemgerechtigde leeftijd naar 16 jaar te veranderen wel breed gedeeld, alhoewel er niet direct naar het rapport van de ROB wordt verwezen.

Wat opvalt in de politieke agendering en het debat is dat de onderwerpen waarover de ROB wordt aangehaald in commissieverslagen, moties of Kamervragen veelal inhoudelijke domeinen als Jeugd (Jeugdzorgregio's), het Sociaal Domein (BUIG-gelden) en Cultuur betreft. In vijf van de negen commissieverslagen waarin de ROB wordt aangehaald, is dit door de vaste Kamercommissie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangehaald en slechts één keer door de vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken. Alle documentatie over de Kamervragen gaan over het BUIG-budget en de ingediende moties gaan over de Jeugdwet. De ROB schrijft voor de Kamercommissie van BZK tevens de meeste position papers en woont rondetafelgesprekken bij waarin hij een actieve bijdrage levert aan het debat. Er wordt nagenoeg niet gedebatteerd over adviesrapporten van de ROB in de Kamercommissies. Wel wordt de ROB en zijn rapporten met enige regelmaat aangehaald in brieven van de regering en de kamerstukken. Het merendeel daarvan is gericht aan of afkomstig van de vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken. Van de 28 regeringsbrieven zijn zestien brieven geadresseerd aan deze commissie, zes aan de vaste commissie voor VWS, drie aan de vaste commissie van SZW en elk één aan de vaste commissie voor OCW, Financiën en EZK. Adviesrapporten die relatief veel aandacht hebben gekregen in de parlementaire agenda zijn de adviezen over de positie en ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigers en de financieel-technische adviezen.

### Maatschappelijke agenda en debat

De adviezen van de ROB zijn in landelijke media in de afgelopen raadsperiode beperkt in het maatschappelijke debat onderwerp van gesprek geweest. Er zijn in totaal acht adviesproducten geweest waar de landelijke pers over heeft gepubliceerd. Het meest besproken advies in de landelijke media is 'Voor de publieke zaak', over de aantrekkelijkheid van het ambt van volksvertegenwoordiger. Dit wordt gevolgd door het adviesrapport Jong Geleerd, Oud Gedaan over de verlaging van de stemgerechtigde leeftijd naar 16 jaar en de essaybundel #Woest. . Doelgroep media publiceren over het merendeel van de ROB adviezen. In de afgelopen raadsperiode is er over 23 van de 34 adviezen gepubliceerd. Daar was het meest besproken advies de 'financieringssysteem Bijstand' en het rapport 'Decentrale Taak is Politieke Zaak'.



Figuur 1. Bereik van adviezen in maatschappelijk debat.

### Doorwerking bij stakeholders<sup>27</sup>

In de enquête komt naar voren dat het overgrote deel van de betrokken stakeholders de adviezen van de ROB conceptueel gebruikt, voor kennisontwikkeling en reflectie. In de enquête is dit respectievelijk 65% om 75%. Het op basis van deze adviezen agenderen van vraagstukken (21%) of deze direct toepassen bij beleidsontwikkeling (15,5%) gebeurt relatief minder vaak. Een klein gedeelte (12,5%) geeft aan de adviezen in de dagelijkse praktijk toe te passen. Ook gesprekspartners geven aan de adviezen van de ROB in sterke mate te gebruiken voor kennisontwikkeling en ter onderbouwing van standpunten.

Van de respondenten van de enquête geeft iets minder dan de helft van de respondenten aan dat de ROB regelmatig of vaak doorslaggevend op vraagstukken is en daarmee verandering bewerkstelligt. Iets meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat die soms (31%), zelden (15,6%) of nooit het geval is (6,25%). Uit de gesprekken komt naar voren dat de ROB met name op concretere (technische) vraagstukken directe instrumentele doorwerking adviseert, maar dat dit bij meer strategische adviezen minder tot instrumentele doorwerking leidt maar soms wel tot conceptuele doorwerking. Een voorbeeld wat in dit kader een aantal keer is genoemd betreft het signalement 'De rijksoverheid als Middenbestuur'. Iets meer dan de helft (59%) van de respondenten vindt dat de ROB regelmatig of vaak grensverleggend is in het perspectief dat hij meegeeft. In de gesprekken was dit beeld wat genuanceerder.

<sup>27</sup> Alhoewel de enquête door een kleine groep respondenten is ingevuld, geven de uitkomsten wel enige beelden van de mate waarin de ROB-adviezen direct of indirect worden gebruikt in de praktijk. Uitkomsten van de enquête moeten wel met enige armslag worden gelezen.

Daar wordt aangegeven dat de ROB veel aansluit bij het handelingsperspectief van de regering en daarmee niet veel nieuwe, verleggende perspectieven biedt.

#### *Doorwerking in de casestudies*

Ten behoeve van het evaluatieonderzoek hebben we de adviesrapporten 'Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst', 'decentrale taak is politieke zaak' en 'onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein' nader bestudeerd. We hebben hier het beoogde doel en de (zichtbaar) gerealiseerde doorwerking opgenomen.

De drie adviesrapporten zijn anders van aard en hetzelfde geldt voor de doorwerking die beoogd wordt. Voor de conceptuele doorwerking die beoogd wordt is het lastig vast te stellen wanneer de ROB hier daadwerkelijk aan het beoogde doel van de ROB voldoet, uitgesplitst per doelgroep. De landing bij de verschillende doelgroepen anders dan de regering lijkt relatief beperkt. Voor de meer directe doorwerking kunnen we constateren dat de ROB daar voor het advies Akkoord?! en de onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein in is geslaagd, in termen dat de regering de adviezen heeft overgenomen. Bij het adviesrapport 'decentrale taak is politieke zaak' zijn de aanbevelingen opgenomen in bestaand beleid en is hier geen directe of indirecte opvolging aan gegeven.

Adviesrapport	Beoogde doorwerking/doel	Zichtbare doorwerking
Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst	<b>Conceptuele en instrumentele doorwerking:</b> Inzicht van regering, parlement en (mogelijke) akkoordpartners in de wijze waarop en omstandigheden waaronder akkoorden een meerwaarde kunnen hebben voor het verbeteren van het openbaar bestuur. En er wordt ingegaan op welke wijze representativiteit van en democratische controle op convenanten geborgd kan worden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Regering:</b> aanbevelingen aan regering overgenomen (instrumenteel);</li> <li>• <b>Parlement:</b> niet in debat behandeld, wel kennis genomen van kabinetsreactie. Deelname kamerlid aan digitaal event.</li> <li>• <b>Akkoordpartners:</b> deelname enkele akkoordpartners aan digitaal event.</li> <li>• <b>Media:</b> één maal in doelgroepmedia opgenomen, gedeeld op social media.</li> </ul>
Decentrale taak is politieke zaak	<b>Conceptuele doorwerking:</b> de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de lokale democratie in beeld te brengen voor regering en het lokale bestuur.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Regering:</b> aanbevelingen meegenomen in bestaand beleid; presentatie voor departementen.</li> <li>• <b>Decentrale overheden:</b> presentatie rapport bij VNG, presentatie voor gemeenten.</li> <li>• <b>Media:</b> acht maal in doelgroepmedia opgenomen, gedeeld op social media.</li> </ul>
Onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein	<b>Instrumentele doorwerking:</b> best passende methode voor de onderzoeksmethode voor de verdeelmethode van het sociaal domein aan wijzen voor de fondshouders en andere doelgroepen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Regering:</b> minister heeft het advies van de ROB overgenomen, na overleg met de VNG.</li> <li>• <b>Decentrale overheden:</b> VNG heeft overlegd met Minister en is tot afspraken gekomen.</li> <li>• <b>Media:</b> twee maal in doelgroepmedia opgenomen, gedeeld op social media.</li> </ul>

Tabel 8. **Samenvatting opbrengst casestudies ten aanzien van doorwerking.**

## HOOFDSTUK 2.

# De organisatie van de ROB

We gaan in op de organisatie en capaciteit van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Achtereenvolgens gaan we in op de samenstelling en profiel van de Raad, de Staf, de inzet van financiële middelen en de organisatie en werkwijze in het adviesproces. In de hoofdbevindingen op het vlak van organisatie en capaciteit zijn eveneens steun en draagvlak voor de wijze waarop de ROB haar organisatie en capaciteit heeft ingericht en inzet (*legitimiteit*) meegenomen.

## 2.1 De Raad

De Raad voor het Openbaar Bestuur bestaat uit de Raad en het secretariaat. De Raad bestaat momenteel uit tien raadsleden, inclusief de voorzitter. Naast deze raadsleden beschikt de ROB over een secretariaat van twaalf medewerkers. De Raad betreft ook externe deskundigen bij zijn adviezen, bijvoorbeeld in het geval van essaybundels. We gaan in op de samenstelling en het profiel van de Raad.

### Hoofdbevindingen over de Raad

#### Samenstelling van de Raad

- De Raad bestaat inclusief de voorzitter uit negen raadsleden. De man/vrouw verhouding binnen de Raad ligt met 40% vrouw boven het gemiddelde van andere adviescolleges (38%). De Raad heeft in de afgelopen Raadsperiode twee keer een tijdelijk lid aangetrokken voor een periode van twee jaar die aan meerdere adviestrajecten bijdraagt. Er wordt geen gebruik gemaakt van tussentijdse raadsleden of commissies.

- De huidige samenstelling van de Raad toont een mix van actieve bestuurders, professionals en wetenschappers. In de afgelopen raadsperiode is het aantal professionals en bestuurders toegenomen en het aantal wetenschappers afgenomen. De professionele achtergrond van de raadsleden verschilt. De Raad bestaat uit bestuurders en professionals van de provincie, het waterschap en de gemeenten en wetenschappers.
- De inhoudelijke disciplines die door raadsleden worden vertegenwoordigd variëren van overheidsfinanciën, politicologie, bestuurskunde tot staats- en bestuursrecht. Vanuit wetenschappers is bestuurskunde en staats- en bestuursrecht vertegenwoordigd.
- Volgens gesprekspartners missen in de huidige samenstelling niet-traditionele wetenschappelijke disciplines, maatschappelijke invalshoek en *'Rijksperspectief'*.

### Profiel van de Raad

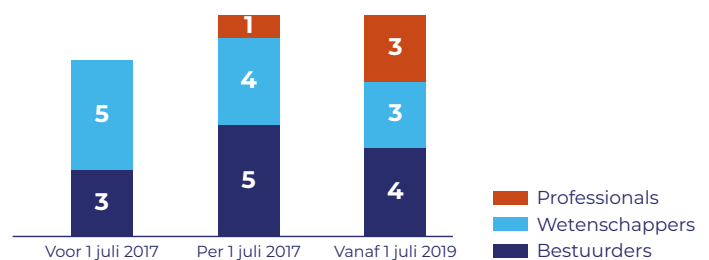
- Het profiel van de Raad wordt door gesprekspartners gezien als decentraal en bestuurlijk van karakter met generalisten. De Raad wordt gezien als kwalitatief goed, maar de individuele raadsleden zijn beperkt bekend en zichtbaar. 'Dwarsliggers' en zwaargewichten worden gemist.
- De voorzitter wordt gewaardeerd, mede om zijn genuanceerdheid en brede netwerk. Over het bestuurlijk karakter van de Raad en tevens de voorzitter wordt aangegeven dat moet worden opgepast dat de ROB niet teveel stelling neemt in de lijn van 'het compromis dat nog gesloten moet worden'.

## 2.1.1 Feitelijke bevindingen

In de Wet op de Raad voor het openbaar bestuur en de Kaderwet Adviescolleges wordt een aantal eisen gesteld aan de samenstelling van de Raad. De ROB kan ten hoogste uit twaalf leden, inclusief de voorzitter bestaan.<sup>28</sup> De leden worden bij Koninklijk Besluit benoemd voor ten hoogste vier jaar en kunnen twee maal worden herbenoemd. Bij de benoeming van de raad wordt gestreefd naar een evenwichtige samenstelling qua kennis van de bestuurlijke en de financiële verhoudingen, bestaande uit wetenschappers en bestuurders met (sterk) verschillende (wetenschappelijke) achtergronden, kennis en ervaring.<sup>29</sup> Daarnaast wordt gestreefd naar een evenredige deelneming van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen.<sup>30</sup>

Vanaf de raadsperiode per 1 juli 2017 bestond de raad inclusief de voorzitter uit negen raadsleden, aangevuld met een tijdelijk raadslid. De raad bestaat daarmee in totaal uit tien raadsleden. Dit is in lijn met het huidige kabinetsbeleid van maximaal tien raadsleden en ook in lijn met andere adviescolleges<sup>31</sup>. Om te borgen dat de Raad voldoende expertise bezit worden tijdelijk extra raadsleden aangetrokken voor specifieke adviestrajecten op basis van hun bijzondere ervaringen en competenties die meerwaarde hebben voor dat adviestraject.<sup>32</sup> In totaal heeft de Raad twee keer een tijdelijk lid aangetrokken voor een periode van twee jaar dat aan meerdere adviestrajecten bijdraagt.<sup>33</sup> De gemiddelde leeftijd van de raadsleden is 51 jaar. De inzet van raadsleden betreft een dagdeel in de week.

De huidige samenstelling van de Raad toont een divers profiel van raadsleden. De raad bestaat uit een mix van actieve bestuurders, professionals en wetenschappers.<sup>34</sup> Zoals zichtbaar in figuur 2 is de samenstelling van deze mix binnen de Raad de afgelopen jaren op onderdelen gewijzigd. De meest opvallende ontwikkeling is dat het aantal professionals dat zitting heeft in de Raad is toegenomen ten opzichte van voorgaande samenstellingen. Ook valt op dat waar bij de voormalige Rob het aandeel wetenschappers het grootst was (62,5%), sinds de fusie tussen de ROB en de Rfv het aandeel raadsleden met ervaring in de praktijk (bestuurders en professionals) nu het merendeel van de raadsleden betreft (70%).



Figuur 2. Samenstelling van de Raad in de afgelopen raadsperiode.

De raadsleden hebben een brede variatie aan achtergronden, kennis en ervaring. De bestuurlijke achtergrond en ervaring van de raadsleden ligt met name op het niveau van decentrale overheidslagen. De Raad bestaat uit bestuurders en professionals van de provincie, het waterschap en de gemeenten. De Raad kent geen bestuurders of professionals op landelijk bestuurlijk niveau. Wel bekleden diverse raadsleden nevenfuncties bij nationale organisaties of instellingen en/of hebben zij professionele ervaring opgedaan bij ministeries.

De inhoudelijke disciplines die door de raadsleden worden vertegenwoordigd variëren van overheidsfinanciën, politicologie, bestuurskunde tot staats- en bestuursrecht. De Raad bestaat uit drie hoogleraren met expertise op het vlak van bestuurskunde en staats- en bestuursrecht. Voor 1 juli 2019 bestond de Raad tevens uit wetenschappers met expertise op de disciplines politicologie en overheidsfinanciën. Voor de discipline overheidsfinanciën is een tijdelijk raadslid aangetrokken met kennis en ervaring uit de praktijk. De discipline politicologie is op dit moment niet expliciet geborgd binnen de huidige raad.

Van de vaste raadsleden van de ROB is over de gehele raadsperiode vier van de negen raadsleden vrouw (44,4%). Bij aanvang van de raadsperiode per 1 juli 2017 was inclusief het tijdelijke raadslid 50% van de raadsleden vrouw.

<sup>34</sup> Zie voor de ontwikkelingen in de samenstelling figuur 2.

<sup>28</sup> Wet op de Raad voor het Openbaar Bestuur, Artikel 1.2.

<sup>29</sup> Startdocument evaluatie ROB; Ambtenaren werkzaam bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf, worden niet benoemd tot lid van een adviescollege dat tot taak heeft te adviseren over onderwerpen waarbij zij in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn.

<sup>30</sup> Artikel 12, lid 3. Kaderwet Adviescolleges.

<sup>31</sup> De meeste adviescolleges hebben een raad bestaande uit acht tot elf raadsleden.

<sup>32</sup> Evaluatie en vooruitblik Raad voor het Openbaar bestuur 2009-2017.

<sup>33</sup> In de periode 1 juli 2019 – heden is de heer P. Wilms als tijdelijk raadslid benoemd, in de periode 1 juli 2017 – 1 juli 2019 is mevrouw Albertine Kuiper – Van Vliet als tijdelijk raadslid benoemd.

Na wisseling van een vrouwelijk tijdelijk raadslid per 1 juli 2019 naar een mannelijk tijdelijk raadslid is het overall percentage vrouw 40%. Daarmee ligt de man/vrouw-verhouding iets boven het gemiddelde (38%) van andere adviescolleges.<sup>35</sup> We constateren dat de ROB hiermee inderdaad een evenwichtige man/vrouw-verhouding nastreeft en realiseert, maar dat hier met het oog op de samenstelling van de nieuwe Raad per 1 juli 2021 ook aandacht voor dient te zijn. De Algemene Rekenkamer (2019) concludeert voorts dat het percentage leden met een migratieachtergrond (westers en niet-westers) bij vaste adviescolleges gemiddeld op 5% ligt, waarin ook de ROB is meegenomen. Op individueel niveau wordt niet gerapporteerd over leden met een migratieachtergrond.

### 2.1.2 Reflecties van gesprekspartners over de Raad

Gesprekspartners vinden, evenals de Raad, een goede mix tussen wetenschappers, bestuurders en professionals uit de praktijk van belang, waarin verschillende disciplines en overheidslagen zijn vertegenwoordigd. Over de mate waarin de Raad hierin qua huidige samenstelling voldoet zijn de opvattingen verdeeld. De Raad geeft zelf aan tevreden te zijn over de huidige samenstelling van de Raad vanuit het oogpunt van deskundigheid en netwerk. Ook gesprekspartners onderschrijven dit in grote lijnen. Voor wat betreft de samenstelling en het profiel van de Raad worden de volgende aandachtspunten meegegeven:

- De Raad wordt gezien als een Raad met een overwegend decentraal en bestuurlijk karakter. De voorzitter wordt breed gerespecteerd, onder meer vanwege zijn genuanceerde karakter en brede netwerk. Voor wat betreft het bestuurlijk karakter van de Raad wordt aangegeven dat moet worden opgepast dat hij niet teveel stelling neemt in de lijn van 'het compromis dat nog gesloten moet worden'.
- De kwaliteit van de raadsleden wordt gewaardeerd door degenen die met hen bekend zijn. Een gedeelte van de gesprekspartners is onvoldoende bekend met de raadsleden en hun achtergrond. Zij geven aan dat het de overweging waard is om te kijken naar gezichtsbepalende(re) raadsleden of raadsleden met een stevig netwerk bij de doelgroepen.
- Zowel vanuit de Raad zelf als vanuit gesprekspartners wordt aangegeven dat er binnen de Raad op dit moment veel generalisten vertegenwoordigd zijn. Een dwarsdenker of 'out-of-the-box-denker' ontbreekt. De gesprekspartners zouden dit een waardevolle toevoeging vinden op de huidige samenstelling. Hierbij geven ze aan te denken aan mensen van buiten de reguliere politiek-bestuurlijke circuits of vanuit andere wetenschappelijke disciplines, dan de traditionele bestuurskundige, staatsrechtelijke en politicologische disciplines.

- Er wordt door een aantal gesprekspartners meegegeven dat qua achtergrond en disciplines de bestuurskundige discipline erg stevig vertegenwoordigd is, maar het politicologische en financieel-economische perspectief in de huidige samenstelling minder stevig is ingevuld.
- Enkele gesprekspartners geeft mee dat kennis en ervaring van het bestuur op landelijk niveau in de huidige samenstelling wordt gemist. Zij geven aan dat dit steviger in de Raad geborgd zou mogen worden om een brede blik op het openbaar bestuur te vertegenwoordigen.
- Met betrekking tot de advisering inzake de financiële verhoudingen, zeker vanuit een meer geschilbeslechtende rol, wordt onafhankelijkheid van de Raadsleden als belangrijk aandachtspunt meegegeven.

## 2.2 De Staf

De Raadsleden worden ondersteund door de Staf: het secretariaat.

### Hoofdbevindingen ten aanzien van de Staf

#### *Samenstelling en capaciteit*

De Staf van de ROB wordt gezien als een kleine, hoogwaardige Staf die veel en goed werk levert. Daar is vanuit de Raad en diverse gesprekspartners veel waardering voor.

In totaal bestaat de Staf van de ROB uit twaalf medewerkers. Binnen het secretariaat hebben drie van de negen adviseurs (1/3e) die inhoudelijk betrokken zijn bij adviestrajecten een dominante focus op de financiële verhoudingen en hebben zes (2/3e) een dominante focus op de bestuurlijke verhoudingen. Gesprekspartners constateren dat de capaciteit van de Staf op strategische communicatie beperkt is en dat de kwetsbaarheid inzake kennis en expertise op de financiële verhoudingen kwetsbaar is. De ROB brengt jaarlijks relatief veel adviezen uit, zowel ten opzichte van andere adviescolleges die over een groter als een vergelijkbaar secretariaat in omvang beschikken. De ROB brengt vergeleken met de andere adviescolleges ook relatief meer grote adviezen uit.

#### *Financiën*

De financiële besteding van de ROB wordt jaarlijks 5% onder begroting gerealiseerd. De ROB realiseert zijn totale uitgaven daarmee structureel binnen begroting, maar heeft ook ruimte voor aanvullende uitgaven.

<sup>35</sup> Algemene Rekenkamer (2019) Diversiteit in vaste adviescolleges van de regering.

### 2.2.1 Feitelijke bevindingen

De (operationele) ondersteuning van de raad wordt verzorgd door het secretariaat. De medewerkers van het secretariaat zijn verantwoordelijk voor het opstellen van adviesrapporten tot het organiseren van expertmeetings. Adviseurs zijn verbonden aan specifieke adviestrajecten en publiceren zelf ook regelmatig artikelen, geven lezingen en zijn betrokken bij (externe) bijeenkomsten.

Het secretariaat staat onder leiding van de directeur, tevens secretaris van de raad, en bestaat verder uit een plaatsvervangend secretaris, zeven adviseurs, een persvoorlichter/communicatiemedewerker, een webredacteur en één managementondersteuner. In totaal bestaat het secretariaat van de ROB uit twaalf medewerkers<sup>36</sup>. Daarnaast is er bij adviestrajecten ruimte voor een stagiair of rijkstrainees. In tabel 9 is de samenstelling van het secretariaat van de ROB over de afgelopen jaren weergegeven.

De omvang van het secretariaat is met de fusie van de Rfv en de Rob niet gewijzigd. De beide secretariaten waren reeds samengevoegd. Bij samenvoeging van de raden per 1 juli 2017 is de omvang van het secretariaat gehandhaafd.<sup>37</sup> Binnen het secretariaat hebben drie van de negen adviseurs (éénderde) die inhoudelijk betrokken zijn bij adviestrajecten een dominante focus op de financiële verhoudingen en hebben zes (tweederde) een dominante focus op de bestuurlijke verhoudingen. Op het oog lijkt dit goed te stroken met de verhouding van type adviezen van de ROB zoals opgenomen in tabel 10, waarbij een derde van de adviezen jaarlijks strikt gericht is op de financiële verhoudingen<sup>38</sup>.

Jaar	Aantal medewerkers	Secretaris/ plv. secretaris	Adviseurs	Communicatie	Management- ondersteuning	Stagiairs/ rijkstrainees <sup>40</sup>
2017	14	2	8	1	3	-
2018	15	2	9	2	2	1
2019	15	2	9	2	2	1
2020	12	2	7	2	1	1

Tabel 9. Samenstelling secretariaat ROB<sup>39</sup>.

36 Raadopenbaarbestuur.nl/over-de-rob/medewerkers; jaarverslagen ROB 2017, 2018 en 2019.

37 Memorie van Toelichting gewijzigde wet ROB.

38 <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/over-de-rob/medewerkers>.

39 Jaarverslagen 2017, 2018, 2019 en voor 2020: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/over-de-rob/medewerkers>.

40 Worden niet meegenomen in de totale optelsom van medewerkers.

Om de omvang van het secretariaat van de ROB beter te kunnen duiden, hebben we op basis van openbare bronnen een vergelijking gemaakt met de omvang van de Staf van een aantal andere collega adviesraden en gekeken hoe dit zich verhoudt tot het aantal uitgebrachte adviezen<sup>41</sup> in tabel 10. Uit deze vergelijking halen we aandachtspunten voor de ROB op:

- Het secretariaat van de ROB is in omvang vergelijkbaar met de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI). De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de Raad voor Cultuur (RvC) en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) zijn aanzienlijk groter dan de ROB.
- De ROB brengt jaarlijks relatief veel adviezen uit, zowel ten opzichte van andere adviescolleges die over een groter secretariaat beschikken, als ten opzichte van adviescolleges met een in omvang vergelijkbaar secretariaat. De ROB brengt vergeleken met de andere adviescolleges meer grote adviezen uit.

Uit deze vergelijking maken wij op dat de ROB, vergeleken met een aantal andere adviesraden, met een relatief compact secretariaat jaarlijks een relatief groot aantal (kleine en grote) adviezen uitbrengt.<sup>42</sup>

41 Dit is nadrukkelijk een illustratieve vergelijking om beter grip te krijgen op de capaciteit van de ROB, en betreft geen hard en volledig beeld van de kwaliteit en kwantiteit van de output van de verschillende adviesraden (die immers naast adviezen ook tal van andere producten en activiteiten ontplooiën).

42 We zijn ons ervan bewust dat deze numerieke vergelijking niet iets zegt over de kwaliteit van de adviezen.



Omvang Raad	10	10(+3) <sup>44</sup>	10	9	8	9	10	11
Omvang secretariaat (2019)	15	27	10	28 <sup>45</sup>	25 <sup>46</sup>	Verschillende adviescommissies	14	21
Aantal adviezen (2019)	11	6	7	5	13	4	3 (+ 2 achtergrond)	6
Aantal adviezen < 25 pagina's (2019)	5	2	3	0	12	1	1	3
Aantal adviezen > 25 pagina's (2019)	6	4	4	5	1	3	2	3

Tabel 10. **Vergelijking omvang andere adviescolleges.**

**2.2.2 Reflectie van gesprekspartners over de Staf**  
In de gesprekken met de Raad, de Staf en diverse betrokkenen komt een gelijklopend beeld naar voren van een kleine, hoogwaardige Staf die veel en goed werk levert. Daar is veel waardering voor. Tegelijkertijd leidt de kleine omvang, maar de hoge productie van adviezen ertoe dat de druk op de Staf hoog is. Gesprekspartners geven aan dat de kwetsbaarheid van expertise op de financiële verhoudingen een belangrijk punt van aandacht (en zorg) is. Daarnaast zien de gesprekspartners een belangrijke ontwikkelopgave voor de Raad op het vlak van strategische communicatie. Er is slechts beperkt capaciteit hiervoor beschikbaar. Ook zijn hier veel operationele taken belegd. Dit leidt ertoe dat de aandacht die aan strategische communicatie besteed kan worden minder is dan gewenst.

### 2.2.3 Financiën<sup>47</sup>

De ROB dient elk jaar een ontwerp van de begroting van het komende kalenderjaar te sturen naar de minister van BZK. Hierin staan de uitgaven die verbonden zijn aan het uitvoeren van de wettelijke taak door de ROB. De ROB volgt de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus. De secretaris van de Raad is budgethouder en heeft tot taak om ervoor te zorgen dat de adviestrajecten voldoende ondersteuning krijgen op het gebied van personeel en materiaal en waakt ervoor dat de uitgaven binnen het budget blijven.

Figuur 3. **Ontwikkeling financiën ROB 2017-2019.**

De Raad voor het Openbaar Bestuur ontvangt jaarlijks circa € 1,32 miljoen voor het uitvoeren van haar taak en de daaraan verbonden uitgaven van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In 2017 betrof dit nog € 1,25 miljoen. Na de samenvoeging van de Rfv en de Rob is het onderzoeksbudget van de ROB sinds 2018 verhoogt met € 80.000,- om expertise op het terrein van de financiële verhoudingen in te huren en/of onderzoek uit te laten voeren.<sup>48</sup>

De uitgaven van de ROB liggen tussen de € 1,2 en de € 1,3 miljoen. Het merendeel van de uitgaven (circa 80%) van de ROB gaan naar kosten voor het personeel<sup>49</sup>. De vergoeding voor raadsleden bedraagt circa 10% van de totale kosten. Daarnaast wordt circa 10% van de uitgaven besteedt aan materiële uitgaven. Dit betreft onderzoek en advies wat door externen wordt uitgevoerd (*bijvoorbeeld bij essaybundels*), opmaak en drukwerk, ondersteunende producten, communicatie en huur van zalen.<sup>50</sup>

Wat opvalt is dat de gerealiseerde uitgaven van de ROB jaarlijks circa 5% onder de begrote uitgaven liggen. De materiële uitgaven worden jaarlijks boven begroting gerealiseerd, de uitgaven aan personeel en de vergoeding van raadsleden jaarlijks onder begroting. De ROB realiseert zijn totale uitgaven daarmee binnen begroting.

43 Adviesraad Internationale Vraagstukken.

44 De Raad voor leefomgeving en infrastructuur bestaat naast tien raadsleden ook uit drie junior raadsleden.

45 Betreffen cijfers van 2020.

46 De Raad voor Cultuur beschikt tevens over een extra team van adviseurs (meer dan vijftig) dat de Raad bijstaat op een aantal specifieke onderwerpen en jaarlijks terugkerende thema's.

47 Jaarverslagen van de ROB van 2017, 2018, 2019.

48 Memorie van Toelichting gewijzigde ROB.

49 Ambtelijk personeel, loonkosten, opleidingen, personele exploitatie).

50 Van andere adviesraden is nagenoeg geen openbare informatie hierover beschikbaar. Voor de Rli geldt dat de vergoeding voor raadsleden circa 13,2% betreft, de personeelskosten 73% en voor de materiële uitgaven aan adviezen 13,7%. (Kwink, 2020 – Evaluatie Rli).

## 2.3 Het adviesproces van de Raad voor het Openbaar Bestuur

De exacte invulling van een adviesproces is afhankelijk van de inhoud en aard van een advies. De ROB werkt volgens een min of meer vaste opbouw die begint met de samenstelling van de raadscommissie en het projectteam en eindigt met eventuele nazorgactiviteiten. Begin 2020 is hiervoor een werkwijze en aanpak vastgesteld die bij adviestrajecten wordt toegepast. Deze aanpak geldt als handreiking en kan van worden afgeweken mits daar goede redenen toe zijn. De ROB onderscheidt veertien stappen, waarvan er drie facultatief zijn (*de organisatie van expertmeetings, het voorleggen van een conceptversie aan externe deskundigen ter toetsing en de organisatie van een presentatiemoment*). Deze veertien stappen hebben wij voor de analyse langs de lijnen van ons evaluatiekader ondergebracht in vijf hoofdfases.

Fasen	Stappen
<b>Agendafase</b>	1. Opstarten adviestraject 2. Werkafspraken werkgroep
<b>Startfase</b>	3. Startnotitie
<b>Onderzoek en adviesfase</b>	4. Eventueel organiseren expertmeetings/ rondetafelgesprekken 5. Eerste opzet rapport 6. Eerste versie concepttekst 7. Eventueel bespreken concept met externe deskundigen 8. Vaststelling advies 9. Afronding van advies
<b>Resultaatfase</b>	10. Communicatie rond publicatie 11. Eventueel organisatie van presentatie-evenement bij publicatie 12. Verzending
<b>Monitoring en vervolg</b>	13. Organiseren van nazorg en landing 14. Evaluatie

Tabel 11. Fasen in het adviesproces.

### Hoofdbevindingen over het adviesproces

De Raad en Staf werken volgens heldere procedures en werkwijze. De samenwerking verloopt naar wens. De adviestrajecten zijn helder en verlopen over het algemeen goed en navolgbaar.

In de aanpak van adviestrajecten is een aantal **hoofdfasen** te onderscheiden. In deze fasen kan op **doorwerking** worden gestuurd. Over het algemeen constateren wij dat sturing op beoogde effecten/doorwerking nog onvoldoende expliciet plaatsvindt. Per hoofdfase identificeren wij aandachtspunten om beter te sturen op het realiseren van doorwerking door middel van het adviesproces.

- **Agenda.** In de agendafase, waarin wordt bepaald welke raadsleden betrokken worden, wordt met uitzondering van essaybundels niet tot nauwelijks aanvullende expertise betrokken bij adviestrajecten. We vinden het een aandachtspunt om afhankelijk van het beoogde doel van een advies ook goed te kijken wat dat vereist in termen van samenstelling van de betrokken (*eventueel externe*) raadsleden.
- **Startfase.** Het beoogd effect bij de doelgroep(en) wordt niet scherp gedefinieerd. Soms wordt pas tijdens het adviestraject bepaald welk effect beoogd wordt. Daarnaast wordt het beoogde effect niet per doelgroep expliciet gemaakt. Hierdoor is het ook onduidelijk hoe de ROB op het realiseren van het beoogd effect wil sturen. De voorgestelde aanpak, expertise die nodig is in een adviestraject, de timing van het rapport, de geplande betrokkenheid van doelgroep en inzet van strategische communicatie die nodig is, worden niet expliciet en zichtbaar aan elkaar gelinkt. Om de kans op doorwerking te vergroten bevelen we dat wel aan.
- **Onderzoeksfase.** De ROB betreft via interviews en soms expertmeetings partijen en stakeholders uit de praktijk. Daar toetst en scherpt hij zijn bevindingen en adviezen om zo goed mogelijk aan te sluiten op het handelingsperspectief. Hier heeft de ROB vernieuwende trajecten in doorlopen. Tussentijdse dialoog met stakeholders wordt positief gewaardeerd en zou volgens de gesprekspartners meer mogen (ook om te zorgen voor een betere landing). Probeer al tijdens een adviestraject de media te betrekken en stakeholders die tot de doelgroep behoren.
- **Resultaatfase.** De presentatie en oplevering van adviezen wordt redelijk generiek ingestoken voor alle doelgroepen. Hiermee sluit de presentatie van het advies niet altijd goed aan op de behoeften van de doelgroep. Daarnaast kan per doelgroep het advies van de ROB explicieter worden opgenomen en gecommuniceerd. Het is een belangrijk aandachtspunt dit in de strategische communicatie nadrukkelijker een plek te geven.
- **Nazorgfase.** Er vindt weinig (zichtbare) nazorg plaats om te zorgen voor opvolging op aanbevelingen in een rapport. Veelal blijft het bij een presentatie van een rapport. Verricht opnieuw inspanningen als dit opportuun is en houdt dit voor een langere periode (actief) in de gaten.

### 2.3.1 Werkwijze en samenwerking Raad en Staf

Naar aanleiding van een interne evaluatie door Raad en Staf zijn er in 2018 nieuwe afspraken gemaakt over de werkwijze in adviestrajecten, de vorm, frequentie en plaats van de vergaderingen, het functioneren van de voorzitter en de samenwerking tussen Raad en Staf. De data voor raads- en werkgroepvergaderingen liggen van te voren vast (elke 2<sup>e</sup> donderdag van de maand), zodat er goed op ingespeeld kan worden met adviestrajecten. De vergaderingen zijn zo opgebouwd dat bespreekpunten als eerste worden besproken, aan het einde van de vergadering bespreekt men de vaste onderdelen zoals het verslag, mededelingen en in- en uitgaande stukken. Daarnaast is ervoor gezorgd dat de werkwijze in adviesprocessen en de betrokkenheid van raadsleden en stakeholders meer gelijklopend gebeurt. Afhankelijk van de fase van het traject wordt gekozen voor een aanpak van een vergadering. Dit kan op twee manieren, namelijk een inhoudelijk debat door een referaat en een co-referaat te houden of een binnen- en buitencirkel te maken tijdens een debat waarbij de binnencirkel inhoudelijke expertise heeft en de buitencirkel reflecteert op dat wat hij (niet) ziet en hoort tijdens het debat

Met deze nieuwe afspraken is naar tevredenheid opvolging gegeven aan de evaluatiepunten van de werkwijze. De nieuwe werkwijze wordt goed opgepakt en bewaakt. Raadsleden geven onder meer aan energieke en levendige discussies tijdens raadsvergaderingen te ervaren en de samenwerking met de Staf in adviestrajecten ook als goed te ervaren.

Er is tevens begin 2020 een nieuwe werkwijze en aanpak vastgesteld voor adviestrajecten. Hier is ook een onderlinge rolverdeling in de samenwerking binnen werkgroepen opgenomen. De medewerkers van de Staf zorgen voor het goed opzetten en organiseren van het adviesproces en de raadsleden geven inhoudelijke richting aan het adviestraject. De betrokkenheid van raad- en stafleden wordt wederzijds als positief beoordeeld. Raad en Staf geven aan dat ze elkaar goed in positie brengen in adviestrajecten om hun werk goed en effectief te kunnen doen.

Bij een gevraagd advies wordt de secretaris ambtelijk geïnformeerd over wanneer een minister voornemens is om de ROB om advies te vragen. De secretaris en een adviseur (die deel zal uitmaken van de werkgroep) is betrokken bij de afstemming om tot een adviesaanvraag te komen. Hierover wordt de Raad geïnformeerd. Bij een adviesaanvraag wordt deze geagendeerd voor de Raadsvergadering. Bij een advies op eigen initiatief besluit de Raad – al dan niet op initiatief van een individueel raadslid een thema op te pakken en neemt het op in zijn werkprogramma. Hier vindt met diverse stakeholders afstemming over plaats. Daarnaast vindt er soms een expertmeeting plaats met stakeholders.

### 2.3.2 Agendafase

In de agendafase van het adviestraject bij zowel gevraagde als ongevraagde adviezen sparren het Ministerie van BZK en de ROB met elkaar over de adviesvraag. Beide partijen geven aan dit als prettig te ervaren en zien hier ook een positieve ontwikkeling in, in de afgelopen raadsperiode.

Vervolgens is er vanuit beide sporen een 0-gesprek in de Raad. Daarin discussieert de Raad op hoofdlijnen over de vraagstelling, insteek, aanpak en planning van het adviestraject. Er worden twee raadsleden gekozen die samen met twee medewerkers van de Staf (door de secretaris uitgekozen) deel gaan uitmaken van de Werkgroep. Eventueel kunnen stagiaires worden betrokken, Daarnaast kunnen onderzoekers (universiteiten, hogescholen, commerciële bureaus) worden aangezocht om via onderzoek bij te dragen aan het adviestraject. Binnen de werkgroep wordt vanuit de raadsleden een voorzitter gekozen. De secretaris bepaalt wie namens de Staf binnen de werkgroep als projectcoördinator optreedt.

Wat opvalt is dat in de overweging van de selectie van raadsleden niet expliciet wordt gekozen op basis van (combinatie van) expertises of het inzetten van aanvullende expertises. Wellicht gebeurt dit wel in de praktijk, maar dit was voor de onderzoekers niet direct te achterhalen. Wat verder opvalt is dat met uitzondering van de essaybundels, waar verschillende wetenschappers, bestuurders en professionals worden aangezocht om een bijdrage te leveren, de Raad zelden externe onderzoekers of tijdelijke raadsleden inschakelt. Het advies van Andersson Elffers Felix (AEF) rondom de uitvoeringskosten van het klimaatakkoord is hier een uitzondering in.

### 2.3.3 Startfase

Nadat de werkgroep is samengesteld wordt een werkgroepvergadering belegd waarin de opzet voor de startnotitie wordt besproken. De startnotitie beschrijft de aanleiding (*urgentie en relevantie*), doelstelling, aanpak (*methoden*), de inzet van communicatie-instrumenten (waaronder sociale media) en de planning van het adviestraject. Als onderdeel van de aanpak wordt ook al nagedacht over het type product waarmee de Raad te zijner tijd naar buiten wil treden. Vervolgens stellen de betrokken stafleden een eerste versie van de startnotitie op. Deze wordt waar nodig in een werkgroepbijeenkomst besproken. Wanneer raadsleden uit de werkgroep hebben ingestemd met de opzet wordt de startnotitie geagendeerd in de Raad.

Wat opvalt in de aanpak van de ROB is dat er in de startfase geen expliciete aandacht wordt besteedt aan consultatie met sleutelspelers of beoogde adressanten van het advies. Uit het casestudie-onderzoek zien we tevens dat niet in alle startnotities een communicatieplan is opgenomen en het veelal ontbreekt aan een strategie om het beoogde doel en de daarvoor benodigde doorwerking te realiseren. Deze zijn vaak ook niet expliciet gemaakt. In het standaardformat voor de startnotitie zijn deze vragen wel opgenomen, maar worden niet ingevuld. Daarnaast komt ook een nadere duiding van de fase van het vraagstuk, de doelgroep en de belangrijkste stakeholders in het vraagstuk niet scherp terug.

### 2.3.4 Onderzoek en adviesfase

Nadat de startnotitie is vastgesteld gaat de werkgroep aan de slag met het adviestraject. De activiteiten die in het kader van het adviestraject worden ondernomen, hangen af van de aard en omvang van het traject. Ze bestaan uit het verrichten van deskstudie naar beleidsdocumenten en wetenschappelijke literatuur, het interviewen van deskundigen, het inzetten van referent, essays, artikelen en blogs. De Raad kan er tijdens het adviestraject tevens voor kiezen om als onderdeel van het traject één of meerdere expertmeetings te organiseren of een klankbordgroep in te stellen. Het hangt af van de breedte van de doelgroep hoe deze bijeenkomsten worden ingestoken.

De werkgroep stelt een eerste opzet van een adviesrapport op. De eerste opzet omvat een concept-hoofdstukindeling en daarbij een beknopte beschrijving van de inhoud. Deze opzet wordt geagendeerd in de Raad na goedkeuring van de werkgroep. Er wordt vervolgens toegewerkt naar een eerste versie van een concept-adviestekst. In de werkgroep wordt bepaald welke stappen hiertoe gezet moeten worden.

De concepttekst wordt vervolgens na goedkeuring in de werkgroep in de Raad besproken. Men kan ervoor kiezen om aan het einde van het traject een vergevorderd conceptadvies te bespreken met externe deskundigen of belanghebbenden. Dat kunnen losse afzonderlijke gesprekken zijn of een bijeenkomst waar zij bijeen worden gebracht.

Na de raadsvergadering waar de conceptadviestekst is besproken, komt de werkgroep weer bijeen en worden de vervolgstappen besproken. De werkgroep werkt toe naar een afronding van het adviesrapport, welke vervolgens in de Raad wordt geagendeerd. In de Raad wordt door de voorzitter geïnformeerd of het advies op hoofdlijnen vastgesteld kan worden en de werkgroep gemandateerd kan worden om het advies af te ronden.

Vervolgens vindt de afronding van het adviesrapport plaats. Medewerkers verwerken de gemaakte opmerkingen, de opmaak wordt verzorgd en er wordt eventueel een feitencheck door een ambtenaar van het ontvangend departement gestuurd. Bij akkoord van de werkgroep, voorzitter en secretaris wordt het advies opgemaakt en gereed gemaakt voor publicatie. De ROB gaat een week voor het uitbrengen van het advies langs bij het Ministerie van BZK op ambtelijk niveau.

Wat opvalt is dat de ROB in veel van zijn adviestrajecten inzet op de consultatie van stakeholders, voor het ophalen van inhoudelijke input, maar ook in de aanscherping van adviezen. Dit wordt breed gewaardeerd onder gesprekspartners en zou ook vaker mogen. Een adviesaanpak dat hierin bijvoorbeeld veel genoemd is betreft 'Woest!'. De gesprekspartners geven aan dat ruimte voor dialoog met stakeholders gedurende het proces zowel het draagvlak als de betrokkenheid onder de doelgroep kan vergroten. Een positief voorbeeld dat hierin bijvoorbeeld genoemd wordt, zijn de burgemeestersconferenties rondom het advies van de Rechtstaat. Gesprekspartners geven mee interactieve adviestrajecten zeer te waarderen.

Soms wordt ook al tijdens een adviestraject via blogs of lezingen aandacht voor het advies gegenereerd. Dit lijkt weinig effect te sorteren. Hierin wordt niet de verbinding met landelijke of doelgroepenmedia gelegd. Een aandachtspunt dat verder is meegegeven, is dat betrokkenen niet altijd een weerspiegeling van de doelgroep aan wie de ROB zijn adviezen richt bestrijken. Dit kan afhankelijk van het beoogde doel van het advies wel wenselijk zijn. Zeker in adviestrajecten waar het verschillende belangen betreft kan dit gevoelig liggen.

### 2.3.5 Resultaatfase

In aanloop naar de publicatie van het advies stelt de communicatieadviseur een beknopt communicatieplan op over de wijze waarop welke media benadert worden om aandacht te genereren voor het advies. De raads- en stafleden worden uitgenodigd ook via hun sociale mediakanalen bekendheid te geven aan het advies. Daarnaast wordt een persbericht uitgestuurd, die kan leiden tot aandacht in kranten, vakbladen en andere media. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van sociale media om een advies onder de aandacht te brengen

De Raad kan er voor kiezen om een presentatiemoment van het advies te organiseren via een persconferentie, symposium, lezing of congres. Deze knoop wordt tijdig doorgehakt. Indien een bewindspersoon gevraagd wordt, wordt hiertoe een formeel verzoek gedaan en waar nodig en mogelijk het netwerk van de Raad ingezet. Vanuit de werkgroep wordt een lijst van mensen samengesteld die – naast vaste stakeholders en een relatiebestand - voor het presentatiemoment worden uitgenodigd.

Bij een door het kabinet gevraagd advies wordt het advies aan de minister gezonden, alvorens het naar de betrokken ambtenaren, de Tweede en Eerste Kamer en de betrokkenen uit het traject wordt gezonden. Daarnaast wordt er een verzendlijst samengesteld van belanghebbenden en betrokkenen die het advies ook dienen te ontvangen. Daarin wordt enige terughoudendheid betracht om mensen niet lastig te vallen met publicaties terwijl ze daar niet op zitten te wachten.

Wat opvalt is dat de presentatie en oplevering van adviezen redelijk generiek wordt ingestoken voor alle doelgroepen. Hiermee sluit de presentatie van het advies niet altijd goed aan op de behoeften van de doelgroep. Er wordt door gesprekspartners ook meegegeven dat het verstandig is om ook tussentijds met vertegenwoordigers van de doelgroep van gedachten te wisselen over hoe en op welke wijze het advies goed toegankelijk en bruikbaar kan worden gemaakt. Dan kan hier ook qua timing goed op ingespeeld worden. Met name vanuit de Tweede en Eerste Kamer en de media vindt dit niet of nauwelijks plaats, waardoor de landing bij hen ook moeilijker verloopt. Daarnaast kan per doelgroep het advies van de ROB explicieter worden opgenomen en gecommuniceerd. Het is een belangrijk aandachtspunt dit in de strategische communicatie nadrukkelijker een plek te geven.

### 2.3.6 Monitoring en vervolg

Er vindt een ambtelijke oploop plaats voor betrokken en geïnteresseerde ambtenaren om het advies toe te lichten en vragen te beantwoorden. Daarnaast probeert de secretaris het advies op de agenda van de Tweede en/of Eerste Kamer te krijgen, bijvoorbeeld door die tot het organiseren van een technische briefing te verleiden. Afhankelijk van het adviestraject worden ook nadat het advies is gepubliceerd nog verschillende activiteiten georganiseerd (*zoals bijvoorbeeld rondom het advies Akkoord?!*). De mate waarin dit plaatsvindt is mede afhankelijk aan de ervaren behoefte onder stakeholders.

De leden van de werkgroep blijven in de maanden (soms zelfs jaren) na de publicatie het aanspreekpunt voor het advies en aanverwante onderwerpen. Naast deze reguliere activiteiten geeft de ROB aan het belangrijk te vinden ook in het land op te halen hoe de adviezen landen. Hier zijn geen specifieke acties toe benoemd. De ROB krijgt via '1848' bericht over of er in de handelingen van de kamer gebruik wordt gemaakt van de ROB-rapporten (*ook oudere rapporten*).

Enige tijd na de publicatie belegt de projectcoördinator een laatste werkgroepvergadering met als doel om het afgeronde adviestraject te evalueren. Hier worden de onderlinge samenwerking en de impact van het advies tegen het licht gehouden. Er wordt een evaluatienotitie opgesteld die ingaat op wat moet blijven, wat niet meer op die manier moet worden gedaan en wat de volgende keer anders moet worden gedaan.

Er vindt weinig (zichtbare) nazorg plaats om te zorgen voor opvolging van aanbevelingen in een rapport. Veelal blijft het bij een presentatie van een rapport. Er wordt meegegeven dat het verstandig is om, specifiek naar doelgroepen, opnieuw inspanningen te verrichten als dit opportuun is en dit voor een langere periode (actief) in de gaten te houden.

## HOOFDSTUK 3.

# Legitimiteit van de ROB

In dit hoofdstuk gaan we in op de legitimiteit van de ROB onder stakeholders. We kijken naar de verbinding met stakeholders en de relevantie van de ROB onder stakeholders. Tot slot gaan we in op de communicatie richting stakeholders en de presentatie van adviesproducten. We gaan daarmee in op de wijze waarop de ROB aan legitimiteit met haar stakeholders werkt. Steun en draagvlak voor de publieke waardepropositie en de organisatie en capaciteit is reeds meegenomen in hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2.

## 3.1 Verbinding met- en relevantie en zichtbaarheid bij stakeholders

De Raad stelde zich bij aantreden in 2017 als aanvulling op zijn formele taak tot doel om een sterker profiel in Den Haag te verwerven en met name de benaderbaarheid voor BZK te verbeteren. Daarnaast heeft de Raad zich tot doel gesteld om de relevantie en zichtbaarheid voor het parlement, met name de Tweede Kamer, te vergoten. Ook bouwt de Raad voort op de doelen die hij heeft gesteld om de binding met wetenschap en decentraal bestuur te versterken.

### Hoofdbevindingen over de verbinding met- en zichtbaarheid en relevantie bij stakeholders

Vanuit de regering wordt aangegeven dat zij belang hecht aan de ROB en zijn adviezen. De laatste jaren vormden de adviezen geen aanleiding tot het geven van veel politiek-bestuurlijke aandacht. De verbinding met de regering komt in de praktijk ook niet heel zichtbaar tot stand. Adviezen zijn in de afgelopen raadsperiode zes keer door een bewindspersoon in ontvangst genomen (2x BZK, 2x OCW, 1x AZ en 1x Financiën) en er is zes keer een kabinetsreactie geweest. Daarnaast wordt jaarlijks het werkprogramma met de minister van BZK besproken.

De ambtelijke verbinding tussen de ROB en BZK is in de afgelopen raadsperiode goed en stevig vormgegeven. Er zijn reguliere ambtelijke contacten en de relatie wordt als wederzijds toegankelijk en benaderbaar ervaren. De departementale verbinding met VWS en SZW wordt als positief ervaren op inhoudelijke trajecten. Daar liggen kansen voor ook meer verbinding met het werkprogramma en onderwerpkeuzes. De verbinding met het Ministerie van Financiën verdient de aandacht. Er is geen reguliere afstemming (meer) tussen beide partijen op bestuurlijk en ambtelijk niveau.

In de Tweede Kamer en Eerste Kamer wordt de ROB gewaardeerd om zijn inhoudelijk gedegen bijdragen. De verbinding met het parlement vindt naar taxatie van de gesprekspartners overwegend op (te) traditionele wijze plaats en is hoofdzakelijk gericht op de Kamercommissies van BZK. Gesprekspartners geven mee dat het ook relevant is om zich op andere Kamercommissies te richten (*bijvoorbeeld VWS voor sociaal domein*). Gesprekspartners geven aan dat meer proactiviteit vanuit de ROB richting de Kamerleden nuttig kan zijn om beter en vaker op het netvlies te staan, met gerichtere en beter getimedede communicatie. De Dienst Analyse en Onderzoek versterkt de toegang van de ROB tot de Tweede Kamer.

De verbinding met decentrale overheden vindt plaats langs de lijn van de koepels en beroepsverenigingen en contacten vanuit raad- en stafleden met decentrale overheden.

Met de VNG is de samenwerking en afstemming nauw, met IPO en UvW is dit in mindere mate het geval. Daar is wel wens toe. Met partijen als de NGB en Vereniging van Griffiers vindt afstemming plaats en worden bijeenkomsten georganiseerd. Daarnaast geven Raad en Staf incidenteel lezingen bij gemeente(rade)n. De ROB staat nog niet vanzelfsprekend bij de netwerken van decentrale overheden op het netvlies.

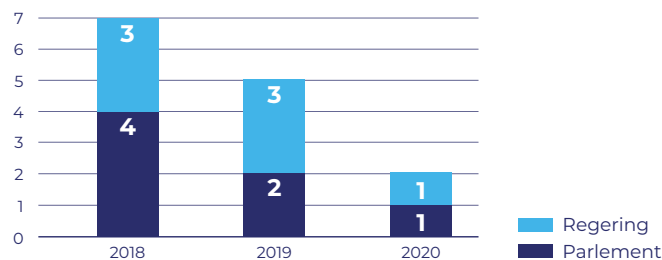
De verbinding met wetenschappers krijgt in adviestrajecten, met name in essaybundels, vorm. De ROB kan daarin overwegend rekenen op een betrokken netwerk die een bijdrage levert. Naast essaybundels wordt er niet zichtbaar veel met wetenschappers buiten de eigen raadsleden zelf de verbinding gezocht. Wetenschappers hebben wisselende opvattingen over de kwaliteit en relevantie van de adviezen van de ROB.

Andere adviesraden zien de ROB als een kwalitatief goede raad die de verbinding zoekt. Ze zijn positief over de wijze waarop de ROB zich profileert en wil samenwerken. De Raad kan volgens de adviesraden nog wel werken aan meer zichtbaarheid in het publieke debat.

### 3.1.1 Feitelijke bevindingen

#### *Regering en parlement*

De ROB hecht aan goed contact met de regering en het parlement<sup>51</sup> als belangrijkste adressant van de adviezen. Ambtelijk is er met het departement van BZK voorafgaand en gedurende een adviestraject veel contact onderling. Er is jaarlijks overleg in de bestuursraad en er zijn periodieke ambtelijke afstemmingsmomenten met BZK. Ook is er jaarlijks een gesprek met de minister van BZK over het werkprogramma van de Raad. Dat wordt soms gecombineerd met een uitgebreidere bespreking van een advies. In 2018 werd het jaarprogramma van de Raad bijvoorbeeld besproken in combinatie met het advies 'Voor de publieke zaak'. Het Ministerie van BZK is ook de voornaamste adviesvrager van de Raad. Naast BZK hebben ook het Ministerie van SZW en het Ministerie van OCW adviesaanvragen bij de ROB ingediend.



Figuur 4. Bezoeken aan regering en parlement.

In de afgelopen raadsperiode heeft de regering vier gevraagde adviezen in ontvangst genomen. Dit betreffen 'Zoeken naar Waarheid', 'voor de publieke zaak' en de Toekomstige organisatie en financiering van lokale publieke omroepen' en 'lokale media: niet te missen'. Daarnaast zijn twee adviezen die op eigen initiatief van de Raad zijn uitgebracht door de regering in ontvangst genomen. Dit betreffen 'Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst' en 'Verduurzaming, en nu de kosten nog'. De adviezen werden in ontvangst genomen door minister Ollongren (BZK, twee keer), minister Slob (OCW, twee keer), minister-president Rutte (AZ, één keer) en staatssecretaris Snel (Financiën, "en keer).

Naast de ontmoetingen met de regering, ongeveer drie keer per jaar, heeft de raad ook verschillende ontmoetingen met het parlement. De adviezen zijn in de afgelopen raadsperiode drie keer aangeboden, allemaal aan de Tweede Kamer. De adviezen 'Zorg voor samenhangende zorg' en 'Voor de publieke zaak' werden aangeboden door middel van een technische briefing. Hierbij waren respectievelijk zes en drie Kamerleden aanwezig. Het adviesrapport 'Jong geleerd, Oud gedaan' is in ontvangst genomen door Tweede Kamerlid Raemakers bij een bijeenkomst. Daarnaast wordt het werkprogramma toegezonden aan het parlement en wordt dit soms besproken.

Daarnaast wordt de Raad ook gevraagd om zijn expertise te delen bij rondetafelgesprekken van de Tweede Kamer (drie keer) of expertmeetings van de Eerste Kamer (twee keer). De Raad schreef hiervoor drie keer een *position paper*. Het aanbieden van de adviezen aan het parlement, gebeurt door middel van een technische briefing of door een adviespresentatie. Wanneer de ROB op aanvraag komt (vijf van de acht contactmomenten), wordt dit beter bezocht, vaak zijn hier volledige Kamercommissies aanwezig.

### Decentrale overheden

De Raad stelde zich na een externe evaluatie in 2013 ten doel om de binding met het decentraal bestuur te versterken. In de afgelopen raadsperiode heeft de Raad hierop voortgebouwd. Er is regelmatig contact tussen de directie van de VNG en de ROB<sup>52</sup>. Daarnaast wordt contact gezocht met vertegenwoordigers van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. Stafmedewerkers onderhouden de relaties met koepelorganisaties zoals de Vereniging van Griffiers, Vereniging van Raadsleden en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Deze koepelorganisaties worden ook in sommige adviestrajecten betrokken om te reflecteren op de aanbevelingen. Zo is het Nederlands Genootschap van Burgemeesters in burgemeestersconferenties in een vroegtijdig stadium gevraagd input te leveren op de conceptaanbevelingen van het adviesrapport over de Rechtstaat. De Raad heeft in de afgelopen raadsperiode diverse bijeenkomsten bij en met de VNG gehouden. Daarnaast hebben Raad en Staf meer dan tien lezingen gegeven voor verschillende gemeenten (raden).

### Wetenschap

Naast de versterking van de band met het decentraal bestuur, wilde de ROB ook de binding met de wetenschap in 2013 versterken. In de afgelopen raadsperiode heeft de Raad hierop voortgebouwd. De binding van de Raad met de wetenschap gebeurt op twee manieren. Enerzijds doordat zij zelf wetenschappers in huis heeft, anderzijds door goed contact met verschillende vakgroepen Bestuurskunde, Politicologie, en Openbare Financiën aan verschillende universiteiten. In de afgelopen raadsperiode is het aantal raadsleden vanuit de wetenschap afgenomen van vijf naar drie. De Raad is wel verschillende samenwerkingen aangegaan met wetenschappers. Voor de essaybundel #WOEST werd bijvoorbeeld samengewerkt met de KNAW. Met name voor essaybundels wordt het wetenschappelijke netwerk ingezet. Wetenschappers dragen met essays bij aan deze bundels, zoals bijvoorbeeld recent rondom de Essaybundel Na Corona. In totaal werd er voor acht bundels samengewerkt met wetenschappers.<sup>53</sup> Ook publiceerde de ROB in de afgelopen raadsperiode artikelen op de website van een universiteit.

### Andere adviesraden

Met andere adviesraden wordt er periodiek afgestemd in het secretarissenoverleg en het voorzittersoverleg. Daadwerkelijke samenwerking met andere adviesraden komt in de praktijk nog niet heel veel voor, alhoewel daar wel door de ROB enkele initiatieven toe genomen zijn. In de afgelopen raadsperiode is gezamenlijk in adviestrajecten opgetrokken met de Raad voor Cultuur.

### 3.1.2 Reflecties vanuit gesprekspartners

Vanuit de **regering** wordt aangegeven dat zij belang hecht aan de ROB en zijn adviezen. De laatste jaren vormden de adviezen geen aanleiding tot het geven van veel politiek-bestuurlijke aandacht.

Ambtelijk vanuit de **departementen** wordt de ROB gezien als een raad die gedegen adviezen aflevert. De ROB en de ambtelijke vertegenwoordigers van BZK zijn overwegend positief over de onderlinge contacten, betrokkenheid en afstemming. Het **Ministerie van BZK** wordt (top)ambtelijk goed op de hoogte gehouden van (ontwikkelingen omtrent) adviestrajecten van de ROB en vice versa. Ook nemen stafleden regelmatig zitting in begeleidingscommissies van BZK en leveren ze daar op kennis en expertise toegevoegde waarde.

**Vakdepartementen** hebben steeds meer te maken met het decentrale openbaar bestuur en zoeken meer verbinding op dat vlak met de ROB, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de werkprogramma's. De departementale verbinding met het Ministerie van VWS en SZW komt met name tijdens inhoudelijke adviestrajecten tot stand. Dan is de wederzijdse verbinding naar tevredenheid. Met betrekking tot werkprogramma en onderwerpkeuze wordt aangegeven dat het van toegevoegde waarde kan zijn om elkaar meer op te zoeken. Met het Ministerie van Financiën ligt er vanuit de voormalige Rfv taakinhoudelijk een duidelijke verbinding en wordt aangegeven dat op informatie-uitwisseling er toegevoegde waarde ligt. Op de financieel-strategische thema's treffen de ROB en het Ministerie van Financiën elkaar niet of nauwelijks. Er is geen reguliere afstemming tussen beide partijen op bestuurlijk en ambtelijk niveau.

<sup>52</sup> Jaarverslag 2018, 2019.

<sup>53</sup> Dit zijn de bundels: #WOEST, Het openbaar bestuur voorbij Corona, Doen durven of de waarheid, Samenwerken, samen betalen, Twee werelden verbinden, Verduurzaming en nu de kosten nog, Regionaal samenwerken, wie bepaalt en wie betaald?, 100 jaar vrouwenkiesrecht.



In de *Tweede Kamer en Eerste Kamer* wordt de ROB gewaardeerd om zijn inhoudelijk gedegen bijdragen. De verbinding met het parlement vindt naar taxatie van de gesprekspartners overwegend op (te) traditionele wijze plaats en is hoofdzakelijk gericht op de Kamercommissies van BZK. De ROB staat beperkt in verbinding met andere commissies van de Tweede Kamer die volgens de gesprekspartners ook relevant (kunnen) zijn vanuit het werkveld van de ROB bezien. Kamerleden geven aan de ROB overwegend te zien als ‘kabinetsorgaan’. Ze zijn vaak nog niet op de hoogte van het feit dat zij ook zelf invloed hebben op de adviezen waarover de ROB adviseert en doen dit beperkt (wel via moties). Gesprekspartners geven aan dat meer proactiviteit vanuit de ROB richting de Kamerleden nuttig kan zijn om beter en vaker op het netvlies te staan, met gerichtere en beter getimedede communicatie. Er wordt aangegeven dat adviezen ook (vaker) kunnen worden geactualiseerd en actief onder de aandacht gebracht wanneer de politieke agenda daar aanleiding tot geeft. Zo kan de zichtbaarheid en relevantie bij de Kamer toenemen. Een belangrijk aandachtspunt is aansluiting op de parlementaire agenda. De nieuwe verkiezingen worden aangegeven als een mooi moment om de verbindingen te versterken, bijvoorbeeld door zich goed te positioneren in het inwerkprogramma voor Tweede Kamerleden. Om de verbinding te versterken wordt aangegeven dat het goed is om in te zetten op een nauwere verbinding tussen stafleden en woordvoerders/dossiervoorbereiders van fractievoorzitters en Kamerleden. De ambtelijke verbinding met de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer en de ROB verloopt goed en met korte lijnen. Dat versterkt de toegang van de ROB tot de Tweede Kamer.

De *stakeholders binnen het (decentraal) openbaar bestuur* zien de ROB als een goede verspreider van kennis, maar geven aan dat de ROB en zijn producten in bekendheid mogen groeien (los van de koepels). De verbinding met de decentrale netwerken wordt niet per definitie als sterk ervaren. In kringen van secretarissen of griffiers (los van de koepels) liggen kansen om deze verbinding te versterken.

Met de VNG wordt de onderlinge verbinding wederzijds als erg goed ervaren. Er is regulier afstemming, onder meer over het werkprogramma, en er worden bijeenkomsten georganiseerd bij de VNG. Met IPO en UvW is er in mindere mate contact. Daar is wel wens toe van beide koepels.

Met betrekking tot de *media* geven journalisten van de landelijke media aan dat zij niet of nauwelijks contact hebben met de ROB en daarmee ook slecht op de hoogte zijn van de adviestrajecten die eraan komen en daar ook niet goed op in kunnen spelen. Als aandachtspunt wordt meegegeven dat het opbouwen van een persoonlijker en directere relatie kan helpen om ook beter op het netvlies van landelijke media te staan. Daarnaast helpt het om ook al tijdens adviestrajecten journalisten goed te betrekken en hier niet te wachten tot aan het moment van publicatie. Vanuit doelgroepmedia wordt aangegeven dat de benaderbaarheid en toegankelijkheid van de ROB goed is. Zij zijn goed op de hoogte van wanneer adviezen worden uitgebracht en worden ook door de ROB proactief benadert.

*Wetenschappers* zijn wisselend in de wijze waarop zij naar de ROB kijken. Een deel geeft aan dat de ROB in hun optiek geen partij is die een centrale positie inneemt in het centrum van de macht en in het centrum van de wetenschappelijke en maatschappelijke discussies. De ROB raakt daarmee ook voor hen uit focus en ze staan niet nauw in verbinding met hen. Een ander deel is milder over de ROB en ziet, ook gegeven de beperkte capaciteit van de ROB, een kwalitatieve Raad die op onderwerpen relevante adviezen uitbrengt.

*Andere adviesraden* zien de ROB als een kwalitatief goede raad die de verbinding zoekt. Ze zijn positief over de wijze waarop de ROB zich profileert en wil samenwerken. De Raad kan volgens de adviesraden nog wel werken aan meer zichtbaarheid in het publieke debat.

## 3.2 Communicatie en presentatie

De Raad stelde zichzelf bij aantreden in 2017 tot doel om 'de Raad te zijn die zoekt naar vernieuwing in presentatievormen en daarbij het ruime aanbod van de middelen via nieuwe en sociale media in zet'<sup>54</sup>.

### Hoofdbevindingen over de communicatie en presentatie

#### Communicatie

De ROB heeft de afgelopen raadsperiode geïnvesteerd in versterking van zijn communicatiekanalen als de website en sociale media. De ROB is actief op Twitter, LinkedIn en Soundcloud en heeft een maandelijkse nieuwsbrief (1.250 abonnees). De sociale media kanalen zijn groeiend in bereik. Het Twitteraccount van de ROB is sinds 2017 van ruim 900 volgers met 171% gegroeid tot 1.650 volgers. Het LinkedIn-kanaal heeft een bereik van 578 volgers.

We constateren dat Kamerleden via de kanalen van de ROB beperkt bereikt worden. Decentrale overheden zijn de groep waar de ROB vanuit de huidige communicatiekanalen het grootste bereik heeft. Over het bereik bij doelgroepen zien wij de volgende aandachtspunten.

- Het nieuwsbriefbestand bestaat voor 43% uit algemene e-mailadressen van gemeenten. Het directe bereik is daarmee bij decentrale overheden beperkt. De hoeveelheid Eerste en Tweede Kamerleden die op de ROB zijn geabonneerd is met vier abonnees beperkt.
- Stakeholders van gemeenten vormen de grootste groep volgers op Twitter (19,7%), gevolgd door wetenschappers (7,5%) en provincies en waterschappen (7,2%). Slechts acht Eerste en Tweede Kamerleden volgen de ROB op Twitter (0,4%).

De communicatie tijdens en na een adviestraject is beperkt. Adviezen worden niet als zij opnieuw relevant zijn proactief onder de aandacht gebracht bij betreffende doelgroepen. De communicatie rondom een advies stopt vaak na presentatie van een advies.

#### Presentatie

De ROB heeft zich de afgelopen jaar zichtbaar vernieuwd in presentatie van adviezen door middel van podcasts, animatiefilmpjes en samenvattingen. Gesprekspartners zijn hier niet of nauwelijks van op de hoogte, maar wel positief over.

De ROB publiceert adviezen in een context waarin er vanuit veel verschillende partijen informatie beschikbaar wordt gesteld aan de doelgroep. Voor Kamerleden is het belangrijk dat de informatie van de ROB goed en behapbaar aansluit bij wat voor hen op dat moment relevant is (aansluitend en inspeland op de parlementaire agenda). Qua presentatie van adviezen is het voor decentrale overheden belangrijk dat het in adviezen en de communicatie daarover helder is wat het voor hen betekent.

De raadsleden zelf zijn beperkt betrokken en zichtbaar in het verspreiden van adviezen en communicatie-uitingen daaromtrent

### 3.2.1 Feitelijke bevindingen

De ROB heeft in de afgelopen raadsperiode verschillende acties ondernomen op het vlak van communicatie. Er is een nieuwe website gelanceerd, er is ingezet op nieuwe presentatievormen en er is gebruik gemaakt van en geëxperimenteerd met verschillende sociale media zoals Twitter en LinkedIn.

#### Website

In 2018 is de volledige website vernieuwd. De ROB publiceert, naast adviezen en nieuwsartikelen, ook blogs van de raadsleden op zijn website. Sinds lancering van de website is het aantal bezoeken op de website sterk toegenomen. Van het totaal aantal bezoeken (45.177) vond 40% alleen al in 2020 plaats. De website heeft over de afgelopen jaren dus aan populariteit gewonnen en is groeiend in bereik. De website bezoekers komen veelal uit de Randstad (49%) en bezoeken de website via een desktop (69%).

#### Nieuwsbrief

De ROB heeft een eigen nieuwsbrief, daarnaast neemt de Raad deel aan een gezamenlijke nieuwsbrief van de adviesraden. De ROB-nieuwsbrief heeft een bereik van circa 1.250 abonnees en wordt eens per zes weken gepubliceerd. Daarnaast is er een gezamenlijke nieuwsbrief van de adviesraden waarin de ROB aandacht voor adviezen kan vragen. Deze nieuwsbrief heeft een bereik van circa 1.600 abonnees.

Uit de analyse van het adressenbestand van de ROB-nieuwsbrief blijkt dat de circa 1.250 abonnees voor een groot gedeelte (43%) bestaat uit algemene email-adressen van gemeenten. Wat opvalt in dit adressenbestand is de hoeveelheid leden van de Eerste en Tweede Kamerleden, in het bestand worden slechts vier Kamerleden (0,4%) aangetroffen die op dit moment nog in de Kamer zitting hebben. Ook het aantal mailadressen van de Rijkambtenaren en -bestuurders vormt met een aantal van 66 (5,2%) geen aanzienlijk deel van het adressenbestand.

Onder de lezers van deze nieuwsbrief hebben wij een enquête uitgezet. Deze enquête is door 34 van de 1.250 abonnees ingevuld. Met een totale deelname van 2,7% is dat een mager aantal. Het responspercentage op de nieuwsbrief is opvallend laag. Alhoewel hele scherpe conclusies hieruit niet te trekken zijn constateren we dat de betrokkenheid en activiteit van het adressenbestand niet groot is.

Van de deelnemers aan de enquête valt op dat zij over het merendeel (59%) ouder is dan vijftig jaar en meer dan vijftien jaar werkervaring heeft (73%). Het grootste deel van de respondenten (38,2%) werkt bij een gemeente. Van de 34 respondenten geven vier respondenten aan de nieuwsbrief niet of nauwelijks te lezen. Het merendeel van de respondenten geeft aan de nieuwsbrief te scannen (tien), op hoofdlijnen te lezen (veertien) of in zijn geheel te lezen (zes).

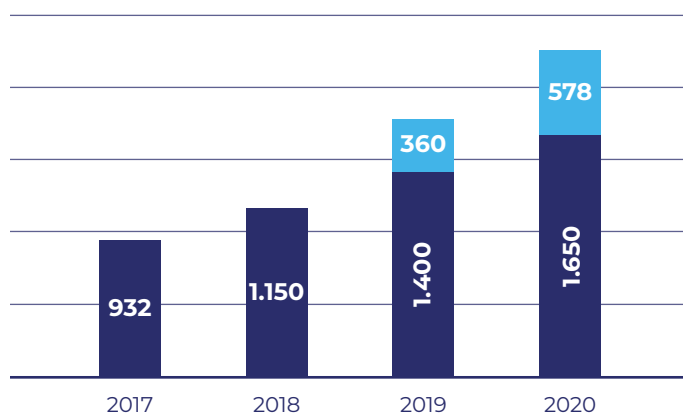


Figuur 5. Lezers van de nieuwsbrief.

### Sociale media

De ROB bezit drie accounts op Social media. De Raad is actief op Twitter, LinkedIn en Soundcloud.

De ROB heeft sinds 2014 een actief Twitteraccount met inmiddels zo'n 1.650 volgers. Dat betekent dat het account sinds 2017 met 171% gegroeid is. Daarnaast heeft de ROB sinds 2019 een LinkedIn-groep opgezet. Deze groep heeft inmiddels 578 volgers en is ook bijna verdubbeld in de afgelopen raadsperiode.



Figuur 6. Aantal volgers op social media.

We hebben een analyse uitgevoerd op het volgersbestand van Twitter. Alhoewel we voor 47% van de volgers geen directe achtergrond konden achterhalen, hebben we dit voor ruim de helft van de volgers wel kunnen doen.

Van deze volgers vormen de gemeenten (19,7%) de grootste groep volgers. Dit betreft dan de raadsleden, ambtenaren, burgemeesters, wethouders en raadsgriffiers.

Twee groepen die daar direct op volgen zijn de wetenschappers (7,5%) en de provincies en waterschappen (7,2%). Het valt op dat de parlementaire vertegenwoordigers ontbreken in het volgersbestand. Slechts acht Eerste en Tweede Kamerleden volgen de ROB (0,4%).

We constateren dat Kamerleden via de kanalen van de ROB beperkt bereikt worden. Decentrale overheden zijn de groep waar de ROB vanuit de huidige communicatiekanalen het grootste bereik heeft.

### Media

#### Top 3 – Landelijke media

1. Voor de publieke zaak (23x)
2. Jong geleerd, Oud gedaan (15x)
3. #Woest; Financieel toezicht met een visie (beide 13x)

#### Top 3 – Doelgroepmedia

1. Financieringssysteematiek Bijstand (10x)
2. Decentrale taak is politieke zaak (8x)
3. Het Openbaar Bestuur voorbij Corona; Beleidsvrijheid geduid; Herziening uitkeringsstelsel; Herijking algemene uitkering gemeentefonds (allemaal 4x)

De ROB bereikt zijn doelgroepen niet alleen via sociale media, maar ook juist via de klassieke vormen van media. In dit onderzoek zijn de verschillende vormen van media opgedeeld in vijf categorieën: Landelijke dagbladen (zoals Trouw, Volkskrant, NRC en Telegraaf), de doelgroep-media (zoals Binnenlands bestuur, Platform O en VNG magazine), de online media (zoals nos.nl of nu.nl), Radio en Journaal (zoals RTL Nieuws, NOS Journaal of een radioprogramma) en de categorie overige media.

De Raad weet met haar publicaties regelmatig de media te halen. In 23 van de 34 adviesrapporten werd media-aandacht gegeneerd (in totaal 149 keer). Daarbij lag het totaal aantal publicaties het hoogst binnen de doelgroep-media (64 keer in totaal). Wat hierbij opvalt is dat er binnen deze categorie vaak één tot vier publicaties per ROB-publicatie plaats vinden. Daardoor wordt er over relatief veel ROB-publicaties iets gepubliceerd (21 ROB-publicaties in totaal binnen deze categorie). Anders is dit binnen de categorie 'Landelijke dagbladen' waar in totaal 45 publicaties waren. Hierbij werd er voornamelijk over twee rapporten gepubliceerd namelijk de rapporten 'Voor de publieke zaak' (negentien keer) en 'Jong geleerd, oud gedaan' (tien keer). In totaal werd er over acht ROB-publicaties in de landelijke dagbladen geschreven. In de overige categorieën, namelijk online media, Radio en Journaal en overig, werd er respectievelijk vijftien, twaalf en twaalf keer gepubliceerd. Dit gebeurde vooral wanneer er al in de eerste twee categorieën, landelijk dagblad en doelgroep-media, al veel aandacht was voor de ROB-publicatie.

### Presentatievorm

De ROB presenteert zijn adviezen met ondersteuning van extra producten. Dit zijn bijvoorbeeld podcasts en animatiefilmpjes. Binnen deze podcasts gaat een van de raadsleden in op een onderwerp wat in een advies aan de orde komt, of gerelateerd is aan een advies. De filmpjes dienen als een uitleg van een advies in een notendop. Hierdoor kan het ook in presentaties als element worden gebruikt en kan een advies makkelijker begrijpelijk worden gemaakt voor een breed publiek. Een voorbeeld daarvan zijn de raadsvergaderingen, waar makkelijk een ROB advies gedeeld en begrepen kan worden middels een animatiefilmje.

Het merendeel van de adviezen op de website zijn voorzien van een korte samenvatting. Daarnaast heeft de ROB vier animatiefilmpjes gemaakt ter ondersteuning van de adviezen.<sup>55</sup> En zijn er drie podcasts gemaakt ter ondersteuning van een advies of over een aan een advies gerelateerd onderwerp.

Ook heeft de ROB verschillende presentaties over hun adviezen gegeven. In de afgelopen jaren zijn er twee adviezen gepresenteerd in perscentrum Nieuwspoort. Daarnaast werden op verschillende andere plekken adviezen gepresenteerd, zoals de adviezen nieuwe politiek, nieuwe akkoorden en Decentrale taak is politieke zaak, die voor de VNG gepresenteerd werden.

De raads- en stafleden geven ook lezingen of schrijven artikelen mede vanuit hun functie bij de ROB. In de afgelopen raadsperiode werd er 99 keer door de Staf een artikel geschreven, een video gemaakt of een lezing gegeven. 31 keer betrof dit een artikel (inclusief de weblogs), 63 keer betrof het een 'optreden'. De Raadsleden hebben bij elkaar 64 keer een communicatie- of presentatie-uitingen verzorgd. Dit zijn 26 artikelen (inclusief de weblogs) en achttien optredens, vaak in de vorm van een lezing. Wat opvalt is dat raadsleden niet altijd of beperkt betrokken zijn in het verspreiden van de adviezen en communicatie-uitingen daaromtrent. Het aantal presentaties en artikelen jaarlijks verspreid over de raadsleden is beperkt.

Overzicht presentatie en bereik communicatie	2017 <sup>56</sup>	2018	2019	2020
Aantal externe presentatie adviezen door raadsleden	5	9	7	2
Aantal externe presentatie adviezen door medewerkers	21	8	32	2
Aantal perspublicaties doelgroep media	3	20	19	25
Aantal perspublicaties landelijke dagbladen	6	29	11	1
Aantal radio- en tv-optredens	3	7	2	0
Aantal volgers Twitter	932	1.150	1.400	1.651

Tabel 12. Presentatie en bereik communicatie.

<sup>55</sup> De vlogs ter ondersteuning van het advies 'Jong geleerd, oud gedaan' zijn in deze cijfers niet meegenomen.

<sup>56</sup> Vanaf juli 2017.

### 3.2.2 Reflecties van gesprekspartners

#### *Communicatie*

Rapporten komen veelal ook niet direct bij Kamerleden terecht. Aansluiting van communicatie van de ROB op de parlementaire agenda van de ROB is voor parlementsleden een voornaam aandachtspunt om hen beter te kunnen bereiken.

Departementen geven aan dat als ze zelf bij een adviestraject betrokken zijn geweest het rapport van de ROB krijgen toegestuurd. Andere adviestrajecten worden niet direct toegezonden, maar wordt het via sociale media opgevangen indien het voor hen relevant is. Zij vinden de communicatie vanuit de ROB goed aansluiten bij hun behoefte.

Het beeld van decentrale gesprekspartners is dat adviezen van de ROB bij raadsleden, bestuurders en ambtenaren niet vaak scherp op het netvlies hebben en deze veelal ook niet direct ontvangen. Deze doelgroepen worden niet direct bereikt. Gesprekspartners geven aan dat de Raad wellicht aan haar zichtbaarheid zou kunnen werken via commissies van de koepels, CdK-, secretarissen-, en burgemeesterskringen.

Landelijke media geven aan dat de ROB zelf hen niet proactief opzoekt. Zij worden vaak pas vlak voor of tijdens het uitbrengen van een advies betrokken. Het helpt als de contacten met de media continu worden onderhouden. Daarnaast speelt een rol dat raadsleden zelf ook niet actief naar buiten (lijken te) treden. In doelgroepenmedia wordt de ROB wel zichtbaar gezien en gevonden.

Gesprekspartners geven aan dat de communicatie rondom een advies veelal niet verder strekt dan de presentatie van een advies. Met oog op een betere doorwerking en landing van een rapport wordt communicatie tijdens en na presentatie van het advies als een belangrijk aandachtspunt meegegeven.

#### *Presentatievorm*

Alhoewel een groot deel van de gesprekspartners niet op de hoogte is van de verschillende ondersteunende producten zoals podcasts, filmpjes of samenvattingen geven zij aan dit wel goed te vinden dat de ROB hier aandacht aan besteedt. Hoe meer deze ook aansluiten bij de doelgroep die de ROB beoogt te bereiken, hoe beter. Gesprekspartners geven aan dat de raadsleden zelf niet altijd even zichtbaar zijn in de presentatie en rondom adviezen.

Parlementsleden geven aan dat er vanuit verschillende partijen veel informatie beschikbaar wordt gesteld en ze vaak beperkte voorbereidingstijd hebben. Dat betekent dat ze keuzes moeten maken in wat ze wel en niet gebruiken. Voor Kamerleden is het belangrijk dat de informatie van de ROB goed en behapbaar aansluit bij wat voor hen op dat moment relevant is (aansluitend en inspelend op de parlementaire agenda). Essaybundels werken voor parlementsleden goed, maar bij grotere adviesrapporten geven ze aan dat het niet altijd klip en klaar is wat dit voor het kamerlid of het dossier waarop hij zich richt betekent. Parlementsleden geven aan dat adviesrapporten aan relevantie kunnen winnen als hier meer op wordt ingezet

Qua presentatie van adviezen is het voor decentrale overheden belangrijk dat het in adviezen en de communicatie daarover helder is wat het voor hen betekent. Er wordt aangegeven dat zeker binnen het werkveld van het openbaar bestuur er een grote hoeveelheid adviesrapporten door verschillende instanties wordt uitgebracht. Rapporten van de ROB zijn een van de velen.

De gesprekspartners geven in de breedte aan dat het hen opvalt dat adviezen van de ROB in de landelijke media betrekkelijk weinig aandacht krijgen en daarin niet heel zichtbaar zijn geweest in de afgelopen raadsperiode. Zij geven aan dit deels te begrijpen omdat onderwerpen soms ver afstaan van de leefwereld van burgers. Wel geven gesprekspartners mee dat, indien het doel is om landelijke media-aandacht te genereren, de ROB in zijn communicatie de boodschap beter zou moeten terugbrengen naar wat het betekent 'in het klein'. Bijvoorbeeld: wat betekent het advies van de ROB over een abstract thema als de Rechtstaat voor raadsleden of burgers?

**Concrete suggesties voor de inzet van communicatie en presentatie van adviezen** *(van de gesprekspartners)*

- Stuur bij ijkmomenten zoals de verkiezingen of bij urgente thema's in het parlement proactief een mail uit met een lijst van raadsleden die gespecialiseerd zijn op een bepaald onderwerp en daarop reactie kunnen geven.
- Zorg ervoor dat je als ROB goed aansluit op deze parlementaire agenda en de dynamiek van de kamer. Onderzoek bijvoorbeeld wanneer bepaalde terugkerende AO's zijn en breng dan adviezen met betrekking tot dat onderwerp (opnieuw) behapbaar onder de aandacht.
- Maak korte en functionele factsheets op het moment dat een thema aan de orde is of een specifiek vraagstuk aan urgentie wint, waarin je als ROB verwijst naar relevante adviezen van de ROB die hierover eerder zijn uitgebracht. Zo kan je oude adviezen op een goede manier in de spotlight zetten en breng je dit behapbaar naar buiten. Je ontsluit de toegang tot adviezen en zet je jezelf als ROB opnieuw in de kijker.
- Breng bij de presentatie van de begrotingsbrief van het Ministerie van BZK (of eventueel ook andere departementen) een reflectie uit waarin je signaleert of de adviezen van de ROB van de afgelopen jaren daar in geland zijn en signaleer welke stappen niet genomen worden of zijn.
- Zet een bredere kring van ambassadeurs van de ROB in die in de verschillende netwerken en kringen binnen decentrale overheden zich begeven en daar aandacht op relevante rapporten kunnen vestigen.
- Mail en bel landelijke media al tijdens adviestrajecten over of er interesse is om er een artikel of interview aan te wijden. Alhoewel landelijke media hier niet altijd op in zullen gaan geven ze aan dat ze hiermee wel steviger op het netvlies staan en er soms ook wel op ingaan.
- Op strategische communicatie zijn andere adviesraden succesvoller; goed om te kijken wat je daarvan op kunt pikken.



## **'WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG'**

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)