



## BIJLAGE 3

# Achtergrondbronnen bij het onderzoek

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

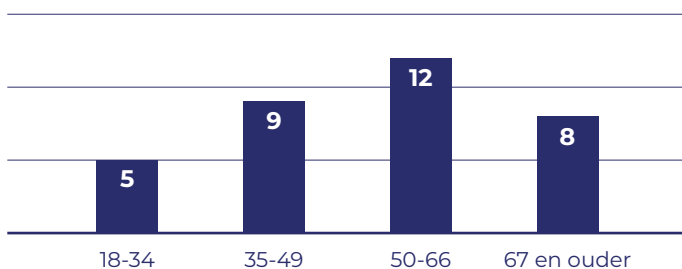
<b>1. Resultaten enquête onder abonnees van de ROB-nieuwsbrief .....</b>	<b>3</b>
1.1 Respondenten.....	3
1.2 Het algemene beeld over de relatie met de ROB.....	4
1.3 Het algemene beeld over de adviezen van de ROB.....	4
1.4 Communicatie en presentatie .....	5
1.5 Suggesties vanuit respondenten voor verbetering waarde van de ROB.....	6
<b>2. Analyse kabinetsreacties .....</b>	<b>7</b>
2.1 Adviezen uit 2018.....	7
2.2 Adviezen uit 2019.....	8
2.3 Adviezen uit 2020 .....	8
<b>3. Netwerk- en doelgroepanalyse.....</b>	<b>9</b>
3.1 Analyse van het websitegebruik.....	9
3.2 Analyse van het nieuwsbriefbestand .....	9
3.3 Analyse van social media gebruikers.....	10
3.4 Bevindingen netwerk- en doelgroepanalyse.....	10
<b>4. Casestudies.....</b>	<b>11</b>
4.1 De casestudies .....	11
4.2 Adviesrapport Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst.....	11
4.3 Decentrale taak is politieke zaak.....	16
4.4 Verdeelmodellen sociaal domein .....	20

## HOOFDSTUK 1.

# Resultaten enquête onder abonnees van de ROB-nieuwsbrief

Als onderdeel van de evaluatie van de Raad voor het Openbaar Bestuur is een enquête uitgezet. In eerste instantie is deze enquête alleen uitgezet onder de abonnees van de ROB-nieuwsbrief (via de nieuwsbrief), in een later stadium is deze enquête ook op de website van de ROB geplaatst. Deze enquête was toegankelijk vanaf 24 november 2020 tot 14 januari 2021. Binnen deze enquête worden verschillende onderwerpen behandeld. Allereerst gaat het over de respondenten zelf. Vervolgens gaat het over hun relatie met en hun beeld ten aanzien van de ROB, de adviezen van de ROB en de communicatie en presentatie van de ROB. Tot slot worden er door de respondenten nog enkele aanbevelingen gedaan.

## 1.1 Respondenten



Figuur 1. Leeftijdsopbouw onder de respondenten.

De enquête is ingevuld door 34 respondenten. Deze respondenten zijn werkzaam bij:

- Dertien personen werkzaam bij een **gemeente** (38,2%);
- Vier personen werkzaam in het **bedrijfsleven** (11,7%);
- Vier personen **niet werkzaam** (11,7%);
- Drie personen werkzaam in **overige instanties in de publieke sector** (8,8%);
- Twee personen werkzaam bij een **Ministerie** (5,9%);

- Twee personen werkzaam bij de **Waterschappen** (5,9%);
- Twee personen werkzaam in de **Wetenschap** (5,9%);
- Eén persoon werkzaam bij de **Eerste of Tweede Kamer** (2,9%);
- Eén persoon werkzaam bij de **Raad van State, Nationale ombudsman of Algemene Rekenkamer** (2,9%);
- Eén persoon werkzaam bij een **maatschappelijke organisatie** (2,9%);
- Eén persoon werkzaam bij een **Adviesraad, planbureau of andere kennisinstelling** (2,9%).

De werkervaring onder deze groep is als volgt verdeeld:

- Twee personen hebben 0-3 jaar werkervaring (5,9%);
- Vier personen hebben 4-10 jaar werkervaring (11,7%);
- Drie personen hebben 11-15 jaar werkervaring (8,8%);
- 25 personen hebben meer dan 15 jaar werkervaring (73%).

Het algemene beeld van de respondenten

- De groep respondenten heeft veel werkervaring, meer dan 70% van de respondenten heeft meer dan vijftien jaar werkervaring; Dit beeld is ook terug te zien in de leeftijdsopbouw;
- De meeste respondenten zijn afkomstig van gemeenten, de rest van de groepen hebben een weerspiegeling van één tot vier personen. Deze 34 respondenten vormen daarmee geen representatieve weergave van de abonnees op de nieuwsbrief;
- De nieuwsbrief wordt slechts door zes personen in het geheel gelezen, de meeste personen scannen de nieuwsbrief snel of lezen hem op hoofdlijnen door (24).



Figuur 2. Nieuwsbriefgebruik.

## 1.2 Het algemene beeld over de relatie met de ROB

Bevindingen ten aanzien van de relatie met de Raad voor het Openbaar Bestuur:

- De respondenten zien de ROB als een gezaghebbend adviesorgaan. 28 van de 34 respondenten geven aan het hier eens tot zeer mee eens te zijn. Drie respondenten geven aan het oneens tot zeer oneens te zijn. Drie respondenten zijn neutraal.
- De respondenten zien de ROB adviesorgaan met een duidelijk en zichtbaar profiel. 21 van de 34 respondenten geven aan het hier eens tot zeer mee eens te zijn. Zes respondenten geven aan het oneens tot zeer oneens te zijn. Zes respondenten zijn neutraal en twee respondenten geven aan hier geen antwoord op te weten.
- De respondenten vinden dat de ROB-adviezen meerwaarde hebben in het Openbaar Bestuur. 29 van de 34 respondenten geven aan het hier eens tot zeer mee eens te zijn. Eén respondent geeft aan het oneens tot zeer oneens te zijn. Twee respondenten zijn neutraal en drie respondenten geven aan hier geen antwoord op te weten.
- De ROB adviezen zijn volgens de respondenten praktisch in gebruik. 19 van de 34 respondenten geven aan het hier eens tot zeer mee eens te zijn. Negen respondenten geven aan het oneens tot zeer oneens te zijn. Zes respondenten zijn neutraal en één respondent geeft aan hier geen antwoord op te weten.
- De respondenten vinden dat de ROB-adviezen er toe doen. 27 van de 34 respondenten geven aan het hier eens tot zeer mee eens te zijn. Vier respondenten geven aan het oneens tot zeer oneens te zijn. Drie respondenten zijn neutraal en één respondent geeft aan hier geen antwoord op te weten.

## 1.3 Het algemene beeld over de adviezen van de ROB

Bevindingen ten aanzien van het gebruik van adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur:

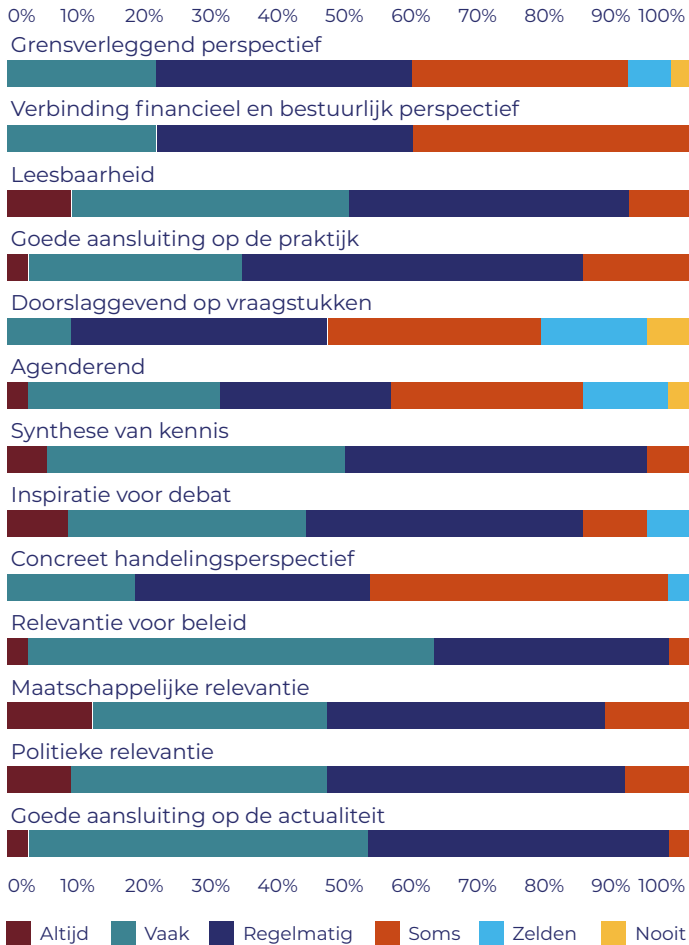
- Respondenten van de enquête geven aan ROB-adviezen met name toe te passen in kennisontwikkeling en reflectie. De toepassing in de dagelijkse praktijk en in relatie tot beleidsontwikkeling wordt door een klein aantal respondenten genoemd.
- Respondenten geven ook aan dat ze die toepassing soms missen. Respondenten die de adviezen niet gebruiken (3x) zijn in het geheel ook ontevreden over de ROB. Zowel over het profiel als over de kwaliteit van de adviezen.

### Beste adviezen in de afgelopen raadsperiode

- Akkoord?! Besturen met akkoorden (10x)
- Samenwerken, samen betalen (7x)
- Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden (7x)
- Doen, durven of de waarheid (6x)
- Een sterkere rechtstaat (6x)
- Decentrale taak is politieke zaak (5x)
- Zoeken naar Waarheid (4x)

Bevindingen ten aanzien van het gebruik van adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur:

- De respondenten zijn overwegend positief over de volgende kenmerken van de ROB-adviezen: Goede aansluiting op actualiteit, politieke relevantie, maatschappelijke relevantie, relevantie voor beleid, inspiratie voor debat, synthese van kennis, leesbaarheid, de verbinding van het financieel en bestuurlijk perspectief en goede aansluiting op de praktijk. De respondenten zien de volgende kenmerken in mindere mate terug komen in de ROB-adviezen: Concreet handelingsperspectief, agenderende functie, doorslaggevende functie en het grensverleggende perspectief van de adviezen missen zij. De respondenten die werkzaam zijn bij een gemeente zijn over het algemeen heel positief over de kenmerken van de ROB-adviezen en zien er deze het meest terugkomen in de adviezen.
- Wat opvalt bij de respondenten die de adviezen niet gebruiken is dat zij deze adviezen ‘te beschrijvend en oppervlakkig’ vinden en vaak het grensverleggende perspectief missen. Zij zien niets nieuws en geen visie of poging om een debat los te weken. Een andere reden om niets met de adviezen te doen is omdat er inhoudelijk geen toepassing is of geen aansluiting is bij de organisatie.

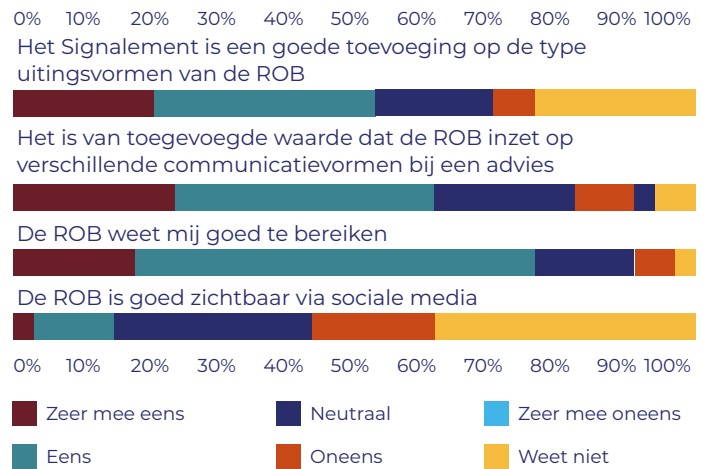


Figuur 3. Beoordeling kenmerken van adviezen.

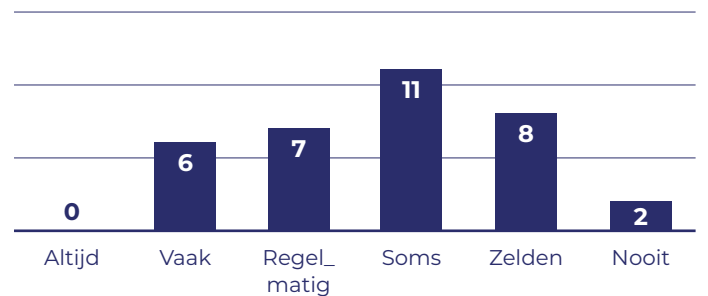
## 1.4 Communicatie en presentatie

### Bevindingen ten aanzien van de communicatie en presentatie

- Een groot deel van de respondenten vindt het van toegevoegde waarde dat de ROB inzet op verschillende communicatievormen bij een advies.
- De ROB weet de respondenten relatief goed te bereiken.
- De zichtbaarheid van de ROB op sociale media is beperkt. Een groot deel van de respondenten weet niet of de ROB goed zichtbaar is.



Figuur 4. Beoordeling op communicatie en prestatie.



Figuur 5. Ik attendeer anderen op de ROB.

### Bevindingen ten aanzien van het delen van adviezen in het netwerk

- De respondenten die adviezen 'vaak' delen werken in bijna alle gevallen bij een gemeente. Zij delen de adviezen van de ROB omdat de scope van de ROB breder is dan de algemene scope. Zij zijn wisselend positief over de adviezen.
- De respondenten die 'soms' invullen geven aan alleen te delen als het voor hen relevant is.
- De respondenten die zelden ingevuld hebben, vinden de adviezen vaak niet goed genoeg en niet genoeg toevoegen.
- De meeste respondenten worden niet door andere geattendeerd op adviezen van de ROB (16x).

## 1.5 Suggesties vanuit respondenten voor verbetering waarde van de ROB

Respondenten hebben suggesties meegegeven aan de Raad om zich op te verbeteren. Hieronder hebben we deze suggesties weergegeven.

### Toekomstige onderwerpen voor de ROB

- Nepnieuws en de gevolgen voor het Openbaar Bestuur (3x)
- Rol en ondersteuning van de gemeenteraad (5x)
- Decentralisatie en de verantwoordelijkheden tussen overheden (9x)
- Organisatiecultuur bij de Rijksoverheid (5x)
- Democratisch bestel (3x)
- Financiën van de overheid en de rechtstaat in samenhang (2x)
- Aandacht voor waterschappen (2x)

### Inhoud van adviezen

- Durf tegendraads te zijn;
- Kijk verder dan Nederland;
- Praktijkrelevantie, probeer de link te leggen;

### Organisatie van de ROB

- Breidt uit en professionaliseer.
- Netwerkbijeenkomsten organiseren;

### Aanpak van adviezen

- Schakel jonge onderzoekers in;
- Ga meer in gesprek met je doelgroep en neem hun wensen mee;
- Waterschappen en provincies betrekken;
- Richt je op de doorwerking en implementatie;
- Wees ook op lokaal niveau aanwezig;
- Werk samen met grote mensen;
- Zichtbaarheid en timing en interventies in actuele discussies;

## HOOFDSTUK 2.

# Analyse kabinetsreacties

De Raad voor het Openbaar Bestuur brengt advies uit aan regering en parlement, met enige regelmaat geeft de regering daar ook reactie op. In deze kabinetsreactie geeft de betrokken minister een korte reflectie op het advies en geeft de minister aan hoe de aanbevelingen verwerkt worden. Deze kabinetsreacties tussen juli 2017 en oktober 2020 zijn opgenomen in deze bijlage.

## 2.1 Adviezen uit 2018

Adviesrapport	Voor de Publieke Zaak
<b>Gepubliceerd op</b>	20-03-2018
<b>Reactie gekregen op</b>	11-02-2019
<b>Verantwoordelijk ministerie</b>	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<b>Reactie op advies</b>	De minister is met de ROB van mening dat het decentraal bestuur, lekenbestuur moet blijven.
<b>Reactie op aanbevelingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De minister is in gesprek gegaan met de VNG om de ondersteuning en opleiding van raadsleden te verbeteren. Met de VNG is hierover een akkoord gesloten.</li> <li>• Daarnaast is ook met de Vereniging van griffiers (VVG) een democratiepact gesloten om ervoor te zorgen dat de professionaliteit van de griffiers gewaarborgd kan worden.</li> <li>• Als extra actie onderzoekt de minister ook of er ondersteuning bij de Waterschappen en provincies.</li> <li>• Ook is er een kennis- en contactpunt ingericht voor partijen die geen landelijke vertegenwoordiging hebben, maar wel onderdeel zijn van de lokale en decentrale politiek</li> </ul>

Adviesrapport	Verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2019
<b>Gepubliceerd op</b>	21-06-2018
<b>Reactie gekregen op</b>	13-07-2018
<b>Verantwoordelijk ministerie</b>	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
<b>Reactie op advies</b>	De minister volgt de lijn van de ROB
<b>Reactie op aanbevelingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dit advies is besproken met de VNG en na bespreking met de VNG is er door beide partijen besloten om het verdeelmodel verder uit te werken en uitgebreider te modelleren.</li> </ul>

## 2.2 Adviezen uit 2019

Adviesrapport	Zoeken naar waarheid
<b>Gepubliceerd op</b>	09-05-2019
<b>Reactie gekregen op</b>	09-12-2019
<b>Verantwoordelijk ministerie</b>	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<b>Reactie op advies</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De minister volgt veel van de conclusies van de ROB, maar zou enkele accenten anders leggen. Dit ging met name om het erkennen van 'de waarheid als werkelijkheid'. Hierbij vond de Raad dat de overheid zich hierover diende uit te spreken en vindt het kabinet dat het aan de onafhankelijke onderzoeksinstituten, zoals het CBS, de planbureaus, universiteiten en de journalistiek, is om de waarheid mede te definiëren. De rest van de conclusies werden onderschreven.</li> </ul>
<b>Reactie op aanbevelingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naast een inhoudelijke reactie gaf het kabinet ook een reactie op de implementatie van de aanbevelingen. De regering geeft aan dat zij het eens is met de aanbevelingen van de Raad en 'het belangrijk vindt om het gesprek te blijven stimuleren'. In deze reactie wordt echter vooral gewezen op de activiteiten die er al zijn op dit gebied en er worden weinig nieuwe initiatieven aangedragen. Alle aanbevelingen worden overgenomen, maar ze worden ondergebracht bij een al bestaand initiatief.</li> </ul>

Adviesrapport	Jong geleerd, oud gedaan
<b>Gepubliceerd op</b>	24-06-2019
<b>Reactie gekregen op</b>	1-07-2020
<b>Verantwoordelijk ministerie</b>	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<b>Reactie op advies</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De boodschap is goed overgekomen, maar niet opgenomen in de kabinetsreactie.</li> </ul>
<b>Reactie op aanbevelingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De aanbevelingen neemt de minister niet over. Van oudsher bepaalt de Grondwet aan wie het kiesrecht toekomt. Het kabinet vindt het daarom geen goed idee om een van de elementen van de kiesgerechtigdheid, de kiesgerechtigde leeftijd, niet meer in de Grondwet vast te leggen."</li> </ul>

## 2.3 Adviezen uit 2020

Adviesrapport	Decentrale zaak is politieke zaak
<b>Gepubliceerd op</b>	13-02-2020
<b>Reactie gekregen op</b>	3-07-2020
<b>Verantwoordelijk ministerie</b>	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<b>Reactie op advies</b>	De boodschap is goed overgekomen, de vier hoofdpunten zijn opgenomen in de kabinetsreactie. Maar de brief sluit niet aan op de specifieke punten die de ROB hierover heeft opgenomen.
<b>Reactie op aanbevelingen</b>	De minister legt uit hoe de aanbevelingen van de ROB al zijn onder gebracht bij andere initiatieven.

Adviesrapport	Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst
<b>Gepubliceerd op</b>	12-03-2020
<b>Reactie gekregen op</b>	03-07-2020
<b>Verantwoordelijk ministerie</b>	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<b>Reactie op advies</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het kabinet spreekt van 'waardevolle aanbevelingen voor het opstellen en sluiten van (maatschappelijke) akkoorden.</li> </ul>
<b>Reactie op aanbevelingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De minister neemt de aanbeveling over om in akkoordprocessen tijd te gunnen aan betrokken medeoverheden en brancheorganisaties om hun achterbannen te consulteren.</li> <li>Ook zal zij nagaan hoe een goede representatie van alle waarden en belangen in akkoordprocessen beter kan worden gewaarborgd. De ROB maakte hier een punt van in zijn advies. Dat geldt ook voor een goede onderbouwing voor de keuze van het instrument maatschappelijk akkoord.</li> <li>Ook het advies om vanaf het begin van een akkoordproces duidelijk de rol van het rijk te formuleren neemt de minister ter harte.</li> <li>Dat geldt ook voor het advies het parlement beter, en vanaf het begin, in positie te brengen bij akkoordprocessen.</li> </ul>



## HOOFDSTUK 3.

# Netwerk- en doelgroepanalyse

Om het bereik van de ROB in beeld te brengen heeft een netwerk- en doelgroep analyse plaatsgevonden op drie communicatiekanalen van de ROB. Allereerst is het websitegebruik onder de loep genomen, daarnaast het adressenbestand van de ROB-nieuwsbrief en tot slot de volgers van de Sociale Medialkanalen die de ROB heeft. Hieruit volgen een aantal bevindingen die zijn opgetekend in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

## 3.1 Analyse van het websitegebruik

In 2018 is de volledige website vernieuwd. De nieuwe website biedt de mogelijkheid om de promotie per advies(traject) beter vorm te geven. De communicatie rondom adviezen wordt in een drietrapsraket vormgegeven. Allereerst vindt men een korte nieuwsaankondiging van het advies, dan een diepgaandere samenvatting, daarna kan men eventueel het advies lezen. De ROB publiceert, naast nieuwsartikelen, ook blogs van de raadsleden op zijn website. Op de adviespagina's staan ook de ondersteunende producten behorend bij het advies.

De nieuwe website heeft in de periode 2018-2020 ongeveer 59.000 bezoekers gehad; waarvan 40.000 (68%) in 2020.

- Van deze bezoekers komt het grootste deel uit de Randstad
- 29% van de websitebezoekers uit Zuid-Holland, 20% Noord-Holland (overige provincies 1%-8% per provincie)
- Veel van de websitebezoeken gaat via een desktop (69%)
- Bezoekers op de website komen veelal via LinkedIn of Twitter terecht op de website.

## 3.2 Analyse van het nieuwsbriefbestand

Er zijn twee nieuwsbrieven waar de ROB informatie in kan verspreiden. Allereerst zijn eigen nieuwsbrief met een bereik van circa 1.250 abonnees. Deze wordt eens in de zes weken gepubliceerd. Hierin staan verslagen van de ROB zelf en kan de ROB bepalen hoe deze nieuwsbrief wordt ingedeeld. Daarnaast neemt de ROB deel aan de gezamenlijke nieuwsbrief van de adviesraden. Deze nieuwsbrief heeft een bereik van circa 1.600 abonnees. Hierin kan de ROB kort zijn nieuwste adviezen of ontwikkelingen toelichten. Deze nieuwsbrief komt tweemaandelijks uit.

Uit een analyse van het adressenbestand van de nieuwsbrief van de ROB blijkt dat:

- Dit bestand veel algemene e-mailadressen van gemeenten bevat (43%);
- 66 mailadressen van ambtelijke en bestuurlijke laag (5,2%)
- Slechts 4 Tweede Kamer leden (0,4%);

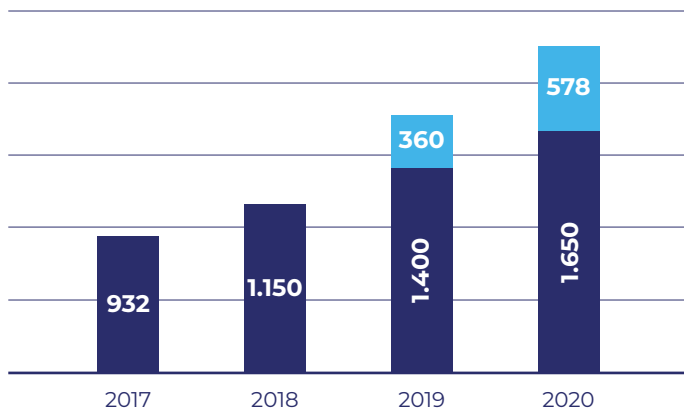
### 3.3 Analyse van social media gebruikers

#### Twitter

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.

Uit een analyse van de volgers van het twitteraccount blijkt dat:

- Van een groot deel van de volgers is de achtergrond onbekend (47%)
- **19,7% Gemeenten:** 325 raadsleden, griffiers, wethouders, gemeenteambtenaren en burgemeesters
- **7,5% wetenschappers:** 125 wetenschappers
- **7,2% provincie en waterschappen** (118)
- **3,8% Rijksambtenaren** (62)
- **0,8% Parlement:** 1 EK-lid, 7 TK-leden



Figuur 6. Aantal volgers op social media.

#### LinkedIn

De ROB is twee jaar geleden begonnen met een netwerk opbouwen op LinkedIn. Dat heeft de afgelopen jaren circa 580 volgers verworven. Op dit netwerk worden de adviezen gedeeld, maar ook bijeenkomsten aangekondigd en verslagen daarvan gedeeld. Ook de animatiefilmpjes, podcasts en blogs worden hier gedeeld.

#### SoundCloud

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. Deze podcasts worden op de website gepubliceerd, maar daarnaast komen deze podcasts ook op SoundCloud. Het account heeft op dit moment twee volgers en vier gepubliceerde podcasts.

### 3.4 Bevindingen netwerk- en doelgroepanalyse

Deze analyse levert het beeld op van een ROB die de afgelopen jaren aan bereik gewonnen heeft. Tegelijkertijd missen er ook een aantal groepen in al deze analyses en worden deze groepen in ieder geval niet via deze communicatiekanalen bereikt. Dit noemen wij de zogenaamde witte vlekken.

De groepen die goed bereikt lijken te worden, zowel via de nieuwsbrief als via Twitter, zijn de decentrale overheden. Dan spreken wij vooral over de gemeenten en provincies. Wat echter wel opvalt in het nieuwsbrieven bestand is dat een groot deel van de mailadressen algemene mailadressen zijn van gemeenten. Doordat deze mailadressen algemeen zijn, is er kans dat de nieuwsbrief van de ROB op 'de grote stapel' belandt, ook zitten hier mailadressen bij van gemeenten die inmiddels niet meer bestaan.

Een groep die wij beschrijven als witte vlek is het parlement. Deze groep mist in het bestand met mailadressen en tussen de volgers van het Twitteraccount. Dit is echter wel een belangrijke groep. Het parlement is immers een van de twee doelgroepen. Het zou wel kunnen dat deze groep via de website goed bereikt wordt.

De link naar de website op de sociale media en in de nieuwsbrief is goed. De meeste doorgelinkte bezoeken vinden via Twitter of LinkedIn plaats. Andersom kan de link op de website naar de sociale media en de nieuwsbrief beter.

## HOOFDSTUK 4.

# Casestudies

## 4.1 De casestudies

Om dieper inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de ROB in zijn adviestrajecten werkt aan het realiseren van publieke waarde hebben we en drietal adviestrajecten nader geanalyseerd langs ons evaluatiekader (zie bijlage 4). In deze casestudie hebben we uitsluitend gebruik gemaakt van beschikbaar gestelde documenten en openbare bronnen. De volgende rapporten zijn na overleg met de Raad meegenomen in de casestudie:

Adviesrapport	Gevraagd/ ongevraagd	Type advisering	Jaar
Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst	Ongevraagd	Adviesrapport	2020
Decentrale taak is politieke zaak	Gevraagd	Adviesrapport	2020
Verdeelmodellen sociaal domein	Gevraagd	Briefadvies	2019

## 4.2 Adviesrapport Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst

Op 12 maart 2020 brengt de ROB het adviesrapport 'Akkoord?! Besturen met Akkoorden als evenwichtskunst uit. Dit adviestraject is gestart in september 2018 en betreft een adviesrapport dat op eigen initiatief van de Raad is gestart. Het adviesrapport bestaat uit een reflectie en een tiental aanbevelingen. Naast het adviesrapport is een animatiefilmpje en een tweetal inhoudelijke bijlagen uitgebracht.

Ten behoeve van deze casestudie hebben we het adviesrapport, de startnotitie, het plan van aanpak, het Meerjarenwerkprogramma 2018-2020, de interne reflectie op de kabinetsreactie en de diverse blogs en artikelen die rondom het rapport zijn gepubliceerd bestudeerd.

### 4.2.1 Kenmerken van het advies

#### Centrale vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag is: "Hoe moeten wij het (in toenemende mate?) 'besturen met akkoorden' door de Rijksoverheid duiden in het licht van een veranderend samenspel tussen de Rijksoverheid en andere actoren, en tegen de achtergrond van algemeen aanvaarde beginselen van 'goed openbaar bestuur'?"<sup>1</sup>

#### Doel van het advies

De Raad geeft aan dat het doel is om een adviesrapport op te leveren waarin de ROB een reflectie geeft op het 'besturen met akkoorden', de rol (opvatting) van de Rijksoverheid en in te zoomen op concrete handvatten en instrumentarium voor regering en parlement over hoe dit in toekomstige akkoorden (*korte termijn*) toe te passen.<sup>2</sup> Dat doel van het advies valt inhoudelijk uiteen in een drietal elementen:<sup>3</sup>

- De Raad doet een uitspraak over de omstandigheden waaronder en de wijze waarop akkoorden een passende manier zijn om met maatschappelijke opgaven om te gaan.
- Er wordt ingegaan op welke wijze representativiteit van en democratische controle op convenanten/akkoorden georganiseerd kunnen worden.
- Er wordt aandacht besteedt aan de (mogelijke/ noodzakelijke) implicaties voor de financiële verhoudingen.

De Raad geeft aan dat het beoogd effect hiervan is om inzicht van regering, parlement en (mogelijke) akkoordpartners in de wijze waarop en omstandigheden waaronder akkoorden een meerwaarde kunnen hebben voor het openbaar bestuur verbeteren<sup>4</sup>. De ROB streeft in deze lijn *indirecte, conceptuele doorwerking* van zijn advies na.

1 Akkoord?!

2 Startnotitie en plan van aanpak

3 Startnotitie Besturen met Akkoorden t.b.v. raadsvergadering 13 september 2018

4 Plan van Aanpak 'Besturen met Akkoorden' – 8 november 2018

Andere vormen van doorwerking of effect zijn in de verschillende documenten niet expliciet opgenomen. De aanbevelingen uit het rapport zijn gepositioneerd als *handreikingen* waarmee regering en parlement aan de slag kunnen. Dat kan leiden tot *instrumentele doorwerking* van de adviezen.

#### *Doelgroep van het advies*

In het plan van aanpak en de startnotitie zijn regering, parlement en akkoordpartners van de Rijksoverheid (maatschappelijke organisaties, bedrijven, decentrale overheden) bij het sluiten van akkoorden met de Rijksoverheden<sup>5</sup> als doelgroep opgenomen in het adviestraject.

#### *Rol van het adviestraject*

De rol die de ROB inneemt om dit effect te realiseren komt vanuit onze analyse het dichtst in de buurt bij de rol van *verbinder*. Uit de stukken komt naar voren dat de Raad het effect probeert te realiseren door in te zetten op een inhoudelijke reflectie op akkoorden gevolgd door een duidelijk en *concreet handelingsperspectief* voor de doelgroep op een aantal inhoudelijke aspecten van het besturen met akkoorden.

#### **Bevindingen rol, doel en waardeketen van het adviestraject**

- Het **doel** van het adviestraject is om het **inzicht** van regering, parlement en akkoordpartners omtrent 'besturen met akkoorden' te verbeteren. De doelgroep zijn regering, parlement en akkoordpartners. De ROB streeft in onze ogen instrumentele en conceptuele doorwerking na.
- Alhoewel de ROB zijn rol niet expliciet heeft gemaakt, classificeren wij op basis van onze analyse dat zij de **rol** van **verbinder** ingenomen heeft. Hij adviseert regering en parlement en akkoordpartners op een vraagstuk vanuit een **reflectie** en concreet **handelingsperspectief** (oplossing) om op toekomstige akkoordenprocessen toe te passen.
- Ten aanzien van de **waardeketen** constateren we dat:
  - Het adviestraject op inhoudelijk vlak helder, gedegen en navolgbaar is doorlopen. De ROB sluit aan op een actueel vraagstuk en heeft aan de start van het traject een heldere analyse gemaakt van het vraagstuk en de aspecten waarop hij wil adviseren. Er ligt een gedegen plan met onderzoeksactiviteiten en gesprekspartners om tot het adviesrapport te komen. Via expertsessies zijn aanbevelingen tussentijds getoetst en aangescherpt.
  - In het adviestraject is weinig zichtbare aandacht besteedt aan de wijze waarop het beoogde doel (beter inzicht/kennis) bij de doelgroep gerealiseerd kon worden. Hier is gedurende het adviestraject geen zichtbare strategie op ingezet. In het adviestraject zijn akkoordpartners en parlement tot en met de resultaatfase niet of nauwelijks betrokken geweest. Om het effect van het adviestraject te vergroten en beter aan te sluiten op de behoefte(n) van die doelgroepen had hier meer inzet op gepleegd kunnen worden.
  - In de 'nazorgfase' is actiever gestuurd op het laten landen van de inzichten uit het advies en de aanbevelingen bij de doelgroep. Hier is niet gekozen voor een brede mediastrategie, maar is via een kabinetsreactie en kabinetsopvolging aan parlement en een online talkshow met diverse betrokkenen uit de doelgroep passende activiteiten ondernomen.
- **Doorwerking:** Het rapport is via een kabinetsreactie van de Minister van BZK geland binnen regering en parlement. De aanbevelingen worden in een onderzoek en inventarisatie meegenomen en er wordt eind 2020 gerapporteerd over de wijze waarop deze worden opgevolgd. Doorwerking anders dan bij de regering via de kabinetsreactie is niet geconstateerd. De gerealiseerde doorwerking sluit naar onze taxatie gedeeltelijk aan bij de beoogde doorwerking.

<sup>5</sup> Startnotitie Besturen met Akkoorden t.b.v. raadsvergadering 13 september 2018.

## 4.2.2 Het verloop van het adviestraject: de waardeketen

In onderstaande tabel zijn de hoofdactiviteiten per fase in het adviestraject uitgesplitst. Per fase gaan we kort in op de activiteiten.

Periode	Fase adviestraject	Activiteiten
2018	<b>Agendafase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opstellen Meerjarenwerkprogramma 2018-2020</li> <li>Bespreken voorstel Akkoorden onderzoek via Meerjarenwerkprogramma met Bestuursraad BZK</li> </ul>
September 2018	<b>Startfase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Startnotitie</li> <li>Plan van aanpak</li> </ul>
Oktober 2018 tot en met maart 2019	<b>3a. Onderzoek en analysefase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interviews, literatuurstudie en analyse beleidsteksten (doorlopend)</li> <li>Expert-bijeenkomst collega-adviesorganen en planbureaus over vraagstuk (december 2019)</li> </ul> <p>Communicatie activiteiten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Essay en Artikel 'veranderend Samenspel' door dhr. Polman op ROB-website en Binnenlands Bestuur (februari 2019)</li> </ul>
Maart 2019 – april 2019	<b>3b. Conceptrapportage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schrijven adviesrapport</li> <li>Expertbijeenkomst conclusies en aanzet tot aanbevelingen (april 2019)</li> </ul>
Mei 2019 – maart 2020	<b>3c. Formuleren aanbevelingen en afronden rapport</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opstellen aanbevelingen</li> </ul> <p>Communicatie activiteiten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Blog dhr. De Vet met aankondiging adviesrapport (juni 2019)</li> <li>Lezing Akkoorden door dhr. Polman op extern congres (juli 2019)</li> </ul>
Juni 2019 – maart 2020	<b>4. Resultaatfase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitbrengen adviesrapport en communicatiefilmpje</li> </ul> <p>Communicatie activiteiten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Overhandiging adviesrapport aan dhr. Rutte (maart 2020)</li> <li>Blog dhr. Polman (maart 2020)</li> <li>Artikel Binnenlands Bestuur: 'akkoorden zijn onmisbaar instrument' (maart 2020)</li> <li>Communicatie via website, twitter en LinkedIn</li> </ul>
Vanaf Maart 2020	<b>5. Nazorgfase</b>	<p>Kabinetsreactie minister van BZK (juni 2020)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluatie van reactie minister BZK op advies (november 2020)</li> </ul> <p>Communicatie activiteiten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Online Talkshow met bestuurder, akkoordpartner, wetenschapper, journalist, parlementslid en topambtenaar (juni 2020)</li> </ul>

## 4.2.3 Agendafase

In het Meerjarenwerkprogramma van 2018-2020 heeft de Raad het thema 'besturen met akkoorden' opgenomen als een van de ongevraagde adviestrajecten binnen het strategisch thema 'veranderd samenspel'.<sup>6</sup> De raad constateert dat door horizontalisering van verhoudingen en de grote opgaven binnen het openbaar bestuur dit een actueel vraagstuk is. Op dit vraagstuk constateert de raad een aantal vragen met betrekking tot de rol en het handelen van de Rijksoverheid en zijn instrumentarium. Er is nog geen specifiek doel met het advies opgenomen of een specifieke doelgroep en rol voor de raad benoemd.

Het thema binnen het werkprogramma is geconsulteerd met de bestuursraad van het Ministerie van BZK en kan op interesse van de Bestuursraad rekenen<sup>7</sup>. Daarnaast bouwt de ROB met het thema voort op een eerder signalement 'Het regeerakkoord als startdocument'.

6 Meerjarenprogramma 2018-2020.

7 Startnotitie Besturen met Akkoorden t.b.v. raadsvergadering 13 september 2018.

**Bevindingen agendafase**

- De ROB heeft een analyse gemaakt van het belang en actualiteit van het vraagstuk binnen het openbaar bestuur en er is inhoudelijke richting gekozen voor de insteek van het adviestraject om op dit vraagstuk verder te komen.
- Er is geen specificering opgenomen van de doelgroep van het advies en de waarde/het effect dat de ROB met het adviestraject wil toevoegen. De ROB heeft draagvlak voor het onderwerp opgehaald bij de bespreking van het werkprogramma met de bestuursraad van BZK. De bestuursraad van het ministerie van BZK heeft interesse in het onderwerp.

**4.2.4 Startfase**

Er is een startnotitie en een plan van aanpak vastgesteld waarin het adviestraject inhoudelijk en procesmatig is aangescherpt. In de startnotitie en het plan van aanpak wordt een uitgebreide achtergrond, aanleiding en inkleuring van het vraagstuk geschetst, wordt aangegeven op welke inhoudelijke aspecten van het vraagstuk het advies zich dient te richten en is een hoofdvraag geformuleerd. Er is een planning op hoofdlijnen vastgesteld, de verschillende onderzoeksactiviteiten zijn geïdentificeerd en er is een werkgroep van Raads- en stafleden ingesteld. De startnotitie en het plan van aanpak zijn door de staf en de werkgroep voorbereid en in Raadsvergaderingen besproken en vastgesteld.

**Bevindingen startfase**

- In de startnotitie en het plan van aanpak zijn de inzichten rondom het vraagstuk neergelegd en zijn vervolgvragen geïdentificeerd om in het adviestraject uit te zoeken. Er is al veel inhoudelijk uitzoekwerk om relevante kennis te ontsluiten verricht en er is in kaart gebracht welke stakeholders in het adviestraject inhoudelijk betrokken moeten worden om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen.
- Er is geen strategie opgenomen om het beoogde doel en draagvlak te realiseren bij de doelgroep. Er is geen (zichtbare) analyse gemaakt van hoe het inzicht onder de doelgroep het best versterkt kan worden.
- Er zijn geen (communicatie) activiteiten voorzien aan de start van het onderzoeksproces gericht op de doelgroep.

**4.2.5 Onderzoek en adviesfase**

In de onderzoeks- en adviesfase is het onderzoek uitgevoerd dat nodig is om een advies uit te kunnen brengen. Deze fase heeft vanaf november 2018 tot en met maart 2020 plaatsgevonden. Aan het begin van het onderzoek heeft een document- en literatuuranalyse plaatsgevonden en hebben interviews plaatsgevonden met wetenschappers, beleidsambtenaren en adviseurs. De Raad heeft intern sessie(s) besteedt aan het scherpen van het analyse en advies tijdens het traject. Op twee momenten in het adviesproces hebben expertbijeenkomsten plaatsgevonden om de inzichten en analyses te spiegelen, te toetsen en te verrijken. Eén met adviseurs van planbureaus en adviesraden en één met directeurs van de drie koepelorganisaties van de decentrale overheden. Gedurende het adviestraject is met enige regelmaat contact onderhouden met het ministerie van BZK<sup>8</sup>.

In de afrondende fase van het adviesrapport is door middel van een lezing en een blog ingezet op communicatie rondom het adviestraject.

De volgende stakeholders zijn in het adviesproces inhoudelijk betrokken:

Soort organisatie	Gesprekspartners
Regering (1)	Staatssecretaris Min VWS (1)
Parlement (0)	Geen
Ministeries (10)	Ministerie van VWS (6), Ministerie van EZK (2), Ministerie van BZK (2)
Decentrale overheden en koepels (4)	VNG (1), IPO (1), UvW (1) en provincie Noord-Holland (1)
Adviesraden, planbureau of kennisinstelling (17)	Rli (2), Planbureau voor de Leefomgeving (1), Onderwijsraad (2), Sportraad (1), SER (4), RVS (1), Awti (2), Raad van State (1), NSOB (3)
Wetenschap (2)	Universiteit Leiden (1), VU Amsterdam (1)
Maatschappelijke organisaties / bedrijfsleven (0)	Geen

**Bevindingen onderzoek en adviesfase**

- De ROB heeft informatie opgehaald bij een brede groep wetenschappers, ambtenaren, bestuurders, adviesraden en kennisinstellingen.
- De ROB heeft zijn analyses en aanbevelingen op meerdere momenten in het onderzoeks- en adviestraject gespiegeld en getoetst bij (inhoudelijk) experts om goed aan te sluiten op de belevingsgroep van de doelgroep.
- Er is in de onderzoeksfase geen input opgehaald of contact geweest met het parlement en akkoordpartners (maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven). Zij maken wel onderdeel uit van de beoogde doelgroep.
- Er is niet specifiek (zichtbaar) gestuurd op steun en draagvlak bij de doelgroep, anders dan het ministerie van BZK waar periodiek contact mee is geweest.
- In de onderzoeks- en adviesfase is door middel van een blog en een lezing ingezet op communicatie.

**Bevindingen resultaatfase**

- De ROB heeft een omvangrijk adviesrapport uitgebracht met een tiental aanbevelingen en een ondersteunend informatiefilmpje.
- Het adviesrapport is in ontvangst genomen door de minister-president, als vertegenwoordiger van de regering.
- De ROB heeft geen specifieke (zichtbare) activiteiten of communicatie-uitingen richting het parlement en akkoordpartners uitgezet.
- De algemene communicatie-uitingen via de website en sociale media zijn relatief goed opgepikt. De aandacht door de media is achtergebleven bij publicatie van het rapport.

#### 4.2.6 Resultaatfase

Het adviesrapport is op 12 maart 2020 uitgebracht. Het betreft een omvangrijk adviesrapport van 77 pagina's met tien aanbevelingen aan de Rijksoverheid, een ondersteunende korte animatiefilm over de aanbevelingen van het rapport en twee inhoudelijke bijlagen.

Het advies is op 12 maart vanwege het Rijksbrede karakter van het rapport in een besloten sessie (in verband met COVID-19) aangeboden aan premier Rutte. Naast de aanbieding aan de minister-president hebben er verschillende communicatie-activiteiten plaatsgevonden met wisselend resultaat:

- De media-aandacht voor het advies is relatief beperkt geweest. Er is één artikel op Binnenlands Bestuur geplaatst op 23 maart 2020.
- Het adviesrapport is op de website geplaatst en via de twitter en LinkedIn kanalen gedeeld in maart 2020. Dit heeft geresulteerd in 346 unieke downloads van het rapport in 2020. Daarmee staat het advies in de top-5 best gedownload adviezen van de ROB in 2020. Op LinkedIn en Twitter heeft het rapport voor de ROB relatief veel aandacht gekregen en staat het in de top 3 van rapporten met het meeste aandacht via social media.
- Er is een blog gepubliceerd van de voorzitter van de Raad naar aanleiding van het adviesrapport in maart 2020.

Het is niet bekend welke aanvullende inspanningen zijn geleverd om het rapport te laten landen bij de doelgroep.

#### 4.2.7 Monitorings- en nazorgfase

Na publicatie van het rapport is er door de ROB op 8 juni 2020 een digitale bijeenkomst in de vorm van een talkshow waarin een Raadslid, bestuurder, akkoordpartner, parlementslid, topambtenaar, journalist en wetenschapper betrokken zijn. Deze talkshow is digitaal beschikbaar en heeft circa 150 views.

Daarnaast is er een kabinetsreactie uitgebracht door de minister van BZK op het adviesrapport en de aanbevelingen. Het kabinet spreekt van waardevolle aanbevelingen voor het opstellen en sluiten van (maatschappelijke) akkoorden.

- De minister geeft aan het geboden normenkader om te beoordelen of de praktijk van besturen met akkoorden past binnen de kaders van goed openbaar bestuur ook van belang te vinden voor andere vormen van (regionale) samenwerking.
- De minister geeft aan de aanwijzingen voor convenanten onder de aandacht te brengen bij alle departementen en vragen om te inventariseren of de aanwijzingen nog voldoende aansluiten bij de bestuurlijke praktijk en daarover te adviseren.
- De minister neemt de tien aanbevelingen over en betreft deze bij het onderzoek en de inventarisatie die gestart wordt over of de Aanwijzingen voor convenanten nog voldoende aansluiten bij de huidige bestuurlijke praktijk. Hierin wordt ook ingegaan op de tijd aan betrokken medeoverheden en brancheorganisaties om de achterbannen te consulteren.
- De minister is voornemens het parlement eind 2020 te berichten op de resultaten van het onderzoek.

Het adviestraject en de kabinetsreacties zijn geëvalueerd in de raadsvergadering van december 2020. Ten aanzien van deze evaluatie zijn met betrekking tot het adviesrapport en de aanbevelingen geen vervolgacties geformuleerd.

### Doorwerking

We constateren dat op de volgende niveaus doorwerking is gerealiseerd bij de volgende doelgroepen:

- De regering heeft de aanbevelingen van de ROB overgenomen. Er is sprake van instrumentele doorwerking (zie ook de analyse van de kabinetsreacties).
- In de Tweede en Eerste Kamer is het adviesrapport niet behandeld, wel is er kennis genomen van de kabinetsreactie. Er heeft één Kamerlid deelgenomen aan een digitaal event na presentatie van het advies. Het is onduidelijk in hoeverre het rapport tot doorwerking heeft geleid bij Kamerleden.
- Enkele akkoordpartners hebben deelgenomen aan een digitaal event na presentatie van het advies. Het is onduidelijk in hoeverre het rapport tot verdere doorwerking heeft geleid bij Kamerleden.

#### Bevindingen monitorings- en nazorgfase

- De ROB heeft enkele maanden na publicatie van het rapport opnieuw aandacht besteedt aan het vraagstuk middels een digitaal event waarbij vertegenwoordigers van alle doelgroeppartners waren uitgenodigd.
- De regering /de minister van BZK heeft aangegeven de aanbevelingen en inzichten van de ROB ter harte te nemen en waar mogelijk te verwerken in een aanpassing voor de aanwijzing van convenanten.
- Via de kabinetsreactie van de Minister is tevens het parlement bereikt.

## 4.3 Decentrale taak is politieke zaak

Op 13 februari 2020 brengt de ROB het adviesrapport 'Decentrale taak is politieke zaak' uit. Het betreft een gevraagd adviesrapport door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit advies is het laatste advies in een reeks adviezen over het decentrale bestuur. Het oorspronkelijke adviestraject startte al in 2015, voor dit specifieke advies startte het traject in het najaar van 2018. Het advies bestaat uit een aantal bevindingen en reflecties daarop, onderbroken door een drietal intermezzo's waarin verschillende praktijkcases naar voren komen. Tot slot zijn er een aantal aanbevelingen, gecategoriseerd per doelgroep. Naast het adviesrapport is er een podcast en een animatiefilmpje ter ondersteuning uitgebracht.

Ten behoeve van deze casestudie hebben we het adviesrapport, het Meerjarenwerkprogramma 2018-2020, twee interne notities, de interne reflectie op de kabinetsreactie en de diverse blogs en artikelen die rondom het rapport zijn gepubliceerd bestudeerd.

### 4.3.1 Kenmerken van het advies

#### Centrale vraagstelling

De ROB heeft zichzelf in dit onderzoek twee vragen gesteld, namelijk:

1. Hoe geven gemeenteraden vorm aan het democratisch proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming rond de gemeentelijke taken in het sociaal domein, volgend op de decentralisatie van deze taken in 2015?
2. Hoe ervaren gemeenteraden de sturingsruimte in dat democratisch proces, en benutten zij die optimaal?

#### Doel van het advies

Eerder in het adviestraject werd er door de minister gevraagd om de 'betekenis van de decentralisaties voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en het functioneren van de democratie'<sup>9</sup> in beeld te brengen. Met dit onderdeel van het adviestraject beoogde de ROB om 'de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de lokale democratie in beeld te brengen'<sup>9</sup>.

#### Doelgroep van het advies

De ROB brengt het advies uit aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de aanbevelingen die in het advies staan, onderscheidt de ROB echter meerdere doelgroepen: de gemeenteraden, de colleges van B&W, griffiers, de VNG en naast BZK en de andere betrokken departementen.

#### Rol van het adviestraject

De ROB doet geen expliciete uitspraken over zijn rol binnen dit advies. Uit de achterliggende documenten komt naar voren dat de Raad wil ontdekken en verkennen wat goed functioneert en daar een verbinding naar de praktijk bij maken. De Raad geeft echter zelf aan dat ontdekken wat goed is, niet bedoeld is om gemeenten langs een algemene meetlat te leggen en te oordelen hoe gemeenten het op dit moment doen. De rol van de Raad valt hiermee te bestempelen als verkenner.

9 Adviesrapport 'Decentrale taak is politieke zaak'.



#### Bevindingen rol en doel van het adviestraject

- Het doel van het adviestraject is om het invloed van de decentralisaties inzichtelijk te maken voor regering en het lokale bestuur. De doelgroep van de ROB is hierin de gemeenteraden, de colleges van B&W, griffiers, de VNG en naast BZK en de andere betrokken departementen.
- Alhoewel de ROB haar rol niet expliciet heeft gemaakt, classificeren wij op basis van onze analyse dat zij de rol van verkenner ingenomen heeft.
- Ten aanzien van de waardeketen constateren we het volgende:
  - Het adviestraject op inhoudelijk vlak helder, gedegen en navolgbaar is doorlopen. De ROB sluit aan op een vraagstuk binnen het werkprogramma heeft aan de start van het traject een heldere analyse gemaakt van het vraagstuk en de aspecten waarop hij wil adviseren. Er ligt een gedegen plan met onderzoeksactiviteiten en gesprekspartners om tot het adviesrapport te komen.
  - In het adviestraject is weinig zichtbare aandacht besteedt aan de wijze waarop het beoogde doel (beter inzicht/kennis) bij de doelgroepen gerealiseerd kon worden. Hier is gedurende het adviestraject geen zichtbare strategie op ingezet. Tijdens het adviestraject is hoofdzakelijk op decentrale overheden en BZK gericht.
  - In de presentatie en nazorgfase is ingezet op presentatie bij decentrale overheden. Er is geen presentatie geweest aan de regering of parlement.
- Doorwerking: De regering heeft de aanbevelingen van de ROB meegenomen in bestaand beleid, maar hiertoe geen aanvullende acties ondernomen. Er is daarmee niet direct sprake van doorwerking. Bij decentrale overheden is het rapport via de VNG gepresenteerd en relatief veel gedownload.

#### 4.3.2 Het verloop van het adviestraject: de waardeketen

In tabel op de volgende paginazijn de hoofdactiviteiten per fase in het adviestraject uitgesplitst. Per fase gaan we kort in op de activiteiten.

Periode	Fase adviestraject	Activiteiten
Start in 2017	<b>1. Agendafase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meerjarenwerkprogramma 2018-2020</li> </ul> Communicatie activiteiten <ul style="list-style-type: none"> <li>Er is in deze fase een blog geschreven door Han Polman over het thema 'veranderend samenspel'</li> </ul>
September 2018	<b>2. Startfase</b>	Het vaststellen van de onderzoeksrichting aan de hand van: 'Raadsnota: Gemeente in 3D, fase 2' Het samenstellen van een werkgroep
November 2018 t/m december 2019	<b>3.1 Onderzoek en analysefase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interviews (doorlopend)</li> </ul>
November 2018 t/m december 2019	<b>3.2 Conceptrapportage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er is een conceptrapportage in deze fase opgeleverd.</li> </ul>
November 2018 t/m december 2019	<b>3.3 Formuleren aanbevelingen en afronden rapport</b>	Er zijn aanbevelingen geformuleerd en deze zijn aangescherpt aan de hand van de interviews. Communicatie activiteiten Er is in deze fase een blog geschreven door Albertine van Vliet-Kuiper onder de titel 'Binnen de perken'.
December 2019 – februari 2020	<b>4. Resultaatfase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het rapport wordt in deze fase opgeleverd</li> </ul> Communicatie activiteiten <ul style="list-style-type: none"> <li>Er is een presentatiemiddag georganiseerd voor de VNG.</li> <li>Daarnaast is er een artikel gedeeld met de media, en is er een link gedeeld op Twitter en LinkedIn</li> <li>Ook wordt er een podcast en een animatiefilmpje gemaakt.</li> </ul>
Vanaf februari 2020	<b>5. Nazorgfase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er is in deze fase geëvalueerd op de reactie van het kabinet.</li> </ul> Communicatie activiteiten <ul style="list-style-type: none"> <li>Lezing door de staf over dit rapport</li> </ul>

### 4.3.3 Agendafase

In het Meerjarenwerkprogramma van 2018-2020 heeft de Raad het thema 'Gemeenten in 3D, de tweede fase' opgenomen als een van de ongevraagde adviestrajecten binnen het strategisch thema 'veranderd samenspel'.<sup>10</sup> De Raad onderzocht sinds 2015 (na aanvraag van de minister van BZK) twee jaar lang de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de lokale democratie. Na dat onderzoek kondigde de Raad al aan dat er vervolg onderzoek zou komen. Dit om te bezien hoe de decentralisaties enkele jaren na de invoeringsdatum zijn geland.

De Raad bouwt met dit onderzoek dus voort op het e-zine 'Gemeenten in 3D'.

#### Bevindingen agendafase

- Dit advies is de volgende stap in het adviestraject over de invloed van decentralisaties op het lokale bestuur en bouwt voort op eerdere advisering.
- De Raad doet dit op aanvraag, maar heeft het ook opgenomen in zijn Meerjarenwerkprogramma.

### 4.3.4 Startfase

Er is een raadsnotitie vastgesteld waarin de start van dit onderzoek en een plan van aanpak wordt besproken. Hierin wordt een uitgebreide achtergrond, aanleiding en inkleuring van het vraagstuk geschetst, wordt aangegeven op welke inhoudelijke aspecten van het vraagstuk het advies zich dient te richten en worden verschillende richtingen voor een hoofdvraag uiteen gezet. Daarnaast is er een korte planning opgesteld, deze strekt tot de onderzoeksopzet, die in november 2018 gepresenteerd moet worden. Wel ik er een werkgroep van is Raads- en stafleden ingesteld. De startnotitie en het plan van aanpak zijn door de staf en de werkgroep voorbereid en in Raadsvergaderingen besproken en vastgesteld.

De Raad geeft aan dat er gedurende het traject goed contact is geweest met het ministerie.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Meerjarenprogramma 2018-2020.

<sup>11</sup> Reflectie op kabinetsreacties, 2020.

**Bevindingen startfase**

- Er is in deze fase een duidelijke keuze gemaakt in welke richting het onderzoek gedaan moet worden. Er is in een eerdere fase van het traject al veel voor onderzoek gedaan.
- Er wordt in deze fase ook besproken welke gesprekspartners inhoudelijk betrokken moeten worden
- Er is geen (zichtbare) strategie opgenomen om het beoogde doel en draagvlak te realiseren bij de doelgroep. Er is geen (zichtbare) analyse gemaakt van hoe het inzicht onder de doelgroep het best versterkt kan worden.
- Er zijn geen (communicatie) activiteiten voorzien aan de start van het onderzoeksproces gericht op de doelgroep.

**Bevindingen onderzoek en adviesfase**

- De ROB heeft informatie opgehaald bij een brede groep van gemeenten. De enige ambtenaren die gesproken zijn komen van het ministerie van BZK. Wel zijn er nog contacten geweest met het bedrijfsleven, kennisinstellingen en verschillende koepelorganisaties.
- Er is geen contact geweest met 'andere betrokken departementen'. Zij behoren volgens de ROB wel bij de doelgroep.
- In de onderzoeks- en adviesfase is niet expliciet ingezet op communicatie.

#### 4.3.5 Onderzoek en adviesfase

In de onderzoeks- en adviesfase is het onderzoek uitgevoerd dat nodig is om een advies uit te kunnen brengen. Deze fase heeft vanaf november 2018 tot en met februari 2020 plaatsgevonden. In dit onderzoek heeft de Raad met een dwarsdoorsnede van de gemeenten gesproken. Daarom is er met een tiental gemeenten gesproken. Ook heeft de Raad gesproken met enkele ambtenaren uit BZK, enkele koepelverenigingen zoals de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Pro Demos, Hogeschool Windesheim, Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden, Kockpit en Wagenaar Hoes. Tijdens die gesprekken zijn ook de bevindingen van de Raad getest. Hierdoor kon het onderzoek van de Raad worden aangescherpt.

De volgende stakeholders zijn in het adviesproces inhoudelijk betrokken:

Soort organisatie	Gesprekspartners
<b>Regering (0)</b>	
<b>Parlement (0)</b>	
<b>Ministeries (1)</b>	BZK (5)
<b>Decentrale overheden en koepels (12)</b>	gemeente Apeldoorn (13), gemeente Assen (9), gemeente Brunssum (11), gemeente Hollands Kroon (5), gemeente Leeuwarden (10), gemeente Roosendaal (5), gemeente Rotterdam (5), gemeente Tubbergen (7), gemeente Woerden (14), gemeente Almere (2), VNG (5), NVR (1)
<b>Adviesraden, planbureau of kennisinstelling (1)</b>	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (1)
<b>Wetenschap (1)</b>	Hogeschool Windesheim (1)
<b>Maatschappelijke organisaties / bedrijfsleven (2)</b>	Wagenaar Hoes (1), Pro Demos (1), Kockpit (1)

#### 4.3.6 Resultaatfase

Het adviesrapport is op 13 februari 2020 uitgebracht. Het betreft een omvangrijk adviesrapport van 84 pagina's met zestiental aanbevelingen aan de gemeenten, colleges, griffiers, VNG en het Rijk. Daarnaast is ook een korte ondersteunende animatiefilm over het rapport uitgebracht, waarin de aanbevelingen worden uitgelegd. Ook is er een podcast over het advies uitgebracht door het ROB-raadslid Albertine Kuiper samen met een hoogleraar Decentrale overheden en een raadslid.

Het advies is op 13 februari gepresenteerd bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hierbij werden ook een aantal referaten en een paneldiscussie gehouden. Naast de aanbidding aan de VNG hebben er verschillende communicatieactiviteiten plaatsgevonden met wisselend resultaat:

- Er was voornamelijk media-aandacht direct na het advies. In de dagen na de publicatie werden er zeven artikelen geplaatst waarvan zes door de doelgroepmedia en een door een online platform. In juli 2020 werden er nog twee artikelen met een kritische reflectie op het adviesrapport geplaatst op Binnenlands Bestuur.
- Het adviesrapport is op de website geplaatst en via de Twitter en LinkedIn kanalen gedeeld in februari 2020. Dit heeft geresulteerd in 837 unieke downloads van het rapport in 2020. Daarmee is het advies het best gedownloadte advies van de ROB in 2020. Op LinkedIn en Twitter heeft het rapport voor de ROB relatief weinig aandacht gekregen.

Het is niet bekend welke aanvullende inspanningen zijn geleverd om het rapport te laten landen bij de doelgroep.

**Bevindingen resultaatfase**

- De ROB heeft een omvangrijk adviesrapport uitgebracht met verschillende aanbevelingen voor verschillende doelgroepen. Ook werd er een podcast en een ondersteunend animatiefilmpje gepresenteerd.
- Het adviesrapport is gepresenteerd tijdens een sessie met de VNG. Het rapport is niet aangeboden aan de minister van BZK.
- De ROB heeft geen specifieke (zichtbare) activiteiten of communicatie-uitingen richting de andere doelgroepen uitgezet.
- Er is in deze fase wel een blog gepubliceerd.
- De algemene communicatie-uiting via de website is goed opgepikt. Het rapport is het best gedownloade rapport van 2020. De aandacht in de media en op sociale media is beperkt.

*Doorwerking*

We constateren dat op de volgende niveaus doorwerking is gerealiseerd bij de volgende doelgroepen:

- De regering heeft de aanbevelingen van de ROB meegenomen in bestaand beleid, maar hiertoe geen aanvullende acties ondernomen. Er is daarmee niet direct sprake van doorwerking.
- Decentrale overheden zijn gedeeltelijk bereikt met het rapport, via doelgroepmedia en presentaties bij de VNG en gemeenten. Daarnaast is het rapport relatief veel gedownload.
- Het is onbekend wat voor strategische communicatie heeft plaatsgevonden rondom het rapport om de doelgroep te bereiken.

**Bevindingen monitorings- en nazorgfase**

- De ROB heeft twee maanden na publicatie van het rapport nog een lezing gegeven over het rapport voor gemeenten en het rijk.
- In de kabinetsreactie geeft de minister aan dat zij het advies en de aanbevelingen van de ROB waardeert, maar dat zij al acties onderneemt en daar geen aanvullende acties op gaat vorm geven.
- In zijn eigen evaluatie is de Raad tevreden over de scherpheid van het advies, maar ontevreden over de reactie van het kabinet. Waarin de boodschap van de ROB niet goed staat en de acties van de minister niet aansluiten bij de aanbevelingen van de ROB.

#### 4.3.7 Monitorings- en nazorgfase

Na publicatie van het rapport is er in april 2020 een lezing gegeven voor het Rijk en gemeenten door de staf van de ROB. Ook is er een reactie gekomen op het rapport namens het kabinet door de minister van BZK (op 3 juli 2020). Het kabinet waardeert de inzichten die het advies biedt in het versterken van de rol van de gemeenteraden binnen het sociaal domein.

- De minister volgt de lijn van het advies en licht de in haar optiek vier hoofdpunten van het advies uit.
- De minister waardeert de aanbevelingen, maar geeft tegelijkertijd aan dat deze al vaak worden uitgevoerd op andere wijzen.

Het adviestraject en de kabinetsreacties zijn geëvalueerd in de raadsvergadering van december 2020. Hierin worden de volgende conclusies getrokken:

- De boodschap van dit advies is niet goed overkomen. De kabinetsreactie sluit weinig aan op de inhoud van het advies. Dit kan komen doordat de aanvraag van het advies kort was en als in 2015 is gebeurd. Hierdoor zou het kunnen zijn dat het gevoel van eigenaarschap ontbrak bij deze adviesvraag.
- Daarnaast concludeert de Raad dat de acties die de minister opnoemt niet raken aan het doel van de aanbevelingen van de Raad. De Raad zou meer betrokken willen worden bij het uitvoeren van de aanbevelingen.
- De Raad concludeert zelf dat uit de samenwerking tussen de ROB en het ministerie meer te halen moet zijn dan in dit adviesrapport gebeurd is.<sup>12</sup>

## 4.4 Verdeelmodellen sociaal domein

Op 8 januari 2019 brengt de ROB het briefadvies 'Onderzoeks-methode verdeelmodellen sociaal domein gemeentefonds' uit. Dit advies is op aanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze adviesaanvraag heeft in het najaar van 2018 plaats gevonden. Het briefadvies bestaat uit drie delen. Allereerst wordt de aanleiding en de vraagstelling uit een gezet, daarna vindt er een reflectie op het proces plaats. Tot slot wordt er door de Raad in twee delen advies uitgebracht.

Ten behoeve van deze casestudie hebben we het briefadvies en een tweetal interne notities bestudeerd.

<sup>12</sup> Reflectie op kabinetsreactie, 2020

#### 4.4.1 Kenmerken van het advies

##### Centrale vraagstelling

De vraag die voorligt aan de Raad is: *Welke methode is het meest geschikt om de middelen sociaal domein in het gemeentefonds te verdelen?*

##### Doel van het advies

Het uiteindelijke doel van het advies is om inzicht te bieden in het probleem van de verschillende gemeenten en om duidelijkheid te geven over de gevolgen, zo kan de overheid een beter besluit nemen over deze kwestie.

##### Doelgroep van het advies

Ondanks dat dit advies op aanvraag is van het ministerie van BZK, is dit niet de enige doelgroep van de Raad. Dit advies wordt geschreven voor de adviesvrager (BZK), maar ook voor de ministeries VWS, SZW, J&V. Naast de ministeries wordt dit advies natuurlijk ook geschreven voor de VNG en de gemeenten.<sup>13</sup>

##### Rol van het adviestraject

De rol die de ROB inneemt om dit effect te realiseren komt vanuit onze analyse het dichtst in de buurt bij de rol van **adviseur**. Uit de stukken komt naar voren dat de Raad in de zoektocht naar een methode om de middelen sociaal domein in het gemeentefonds te verdelen, gevraagd wordt te kijken **welke weg bewandelbaar is om tot een toekomstbestendige verdeling te komen**.

#### Bevindingen rol, doel en waardeketen van het adviestraject

- Het doel van het advies is om de best passende methode voor de onderzoeksmethode voor de verdeelmethode van het sociaal domein aan te wijzen voor de fondshouders en andere doelgroepen. De doelgroep zijn de ministeries van BZK, V&J, SZW en Financiën. Ook de VNG en de gemeenten zijn een doelgroep
- Alhoewel de ROB haar rol niet expliciet heeft gemaakt, classificeren wij op basis van onze analyse dat zij de rol van adviseur ingenomen heeft. De Raad adviseert namelijk over welke onderzoeksmethode passend is.
- Ten aanzien van de waardeketen constateren we dat:
  - Dit adviestraject is zeer snel doorlopen. Dit komt uiteraard doordat de adviesaanvraag relatief laat aankwam en daardoor de doorlooptijd van het traject kort was.
  - Er is een heldere analyse gemaakt van het vraagstuk dat beantwoord moet worden en de expertise die daarvoor nodig is. Het adviestraject is conform uitgebracht.
  - De communicatie en presentatie van het advies is gericht geweest op de minister van BZK en de VNG. Dit advies heeft hen goed bereikt.
- Doorwerking: de beoogde doorwerking is gerealiseerd.

#### 4.4.2 Het verloop van het adviestraject: de waardeketen<sup>14</sup>

In tabel op de volgende pagina zijn de hoofdactiviteiten per fase in het adviestraject uitgesplitst. Per fase gaan we kort in op de activiteiten.

<sup>14</sup> De fases zijn in dit onderzoek, vanwege de korte doorlooptijd, moeilijk van elkaar te onderscheiden. We hebben er voor gekozen om toch aparte fases te benoemen, maar realiseren ons dat dit tijdens het doen van het onderzoek geen grote rol speelde.

<sup>13</sup> 2D. Raadsnota beoordelingskader verdeelmethode sociaal domein, 2018.

Periode	Fase adviestraject	Activiteiten
Oktober 2018	<b>1. Agendafase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De behandeling van de mondelinge adviesaanvraag en het opstellen van een tijdsplan voor de beantwoording van deze adviesaanvraag.</li> </ul>
Oktober 2018	<b>2. Startfase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Raadsnota: Beoordeling kader verdeelmethodiek sociaal domein</li> <li>Samenstellen van een werkgroep, waarin zowel Raads- als stafleden zitting hebben.</li> </ul>
Oktober 2018 tot December 2018	<b>3.1 Onderzoek en analysefase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het uitvoeren van het onderzoek en een concept versie maken van de aanbevelingen.</li> </ul>
December 2018	<b>3.2 Conceptrapportage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Raadsnota: Opzet ROB-advies verdeelmethodiek sociaal domein.</li> <li>Het voorleggen aan de Raad en bespreken met de Raad van deze opzet.</li> </ul>
Januari 2019	<b>3.3 Formuleren aanbevelingen en afronden rapport</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opstellen van de aanbevelingen.</li> </ul>
Januari 2019	<b>4. Resultaatfase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitbrengen van het briefadvies aan de minister van BZK.</li> <li>Het delen van het advies op sociale media, website en met de VNG.</li> </ul>
Vanaf Januari 2019	<b>5. Nazorgfase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In de nazorgfase hebben er geen activiteiten plaats gevonden.</li> </ul> <p>Communicatie activiteiten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lezing 'Verdelen en belasten: dilemma's bij herijking gemeentefonds' door de staf (december 2019).</li> <li>Lezing 'Dilemma's bij herijking gemeentefonds' door de staf op de relatiedag van PAUW (November 2019).</li> </ul>

#### 4.4.3 Agendafase

De agendafase is bij deze casestudie vrij kort. Dit komt omdat er alleen een mondelinge adviesvraag voorligt, de schriftelijke adviesvraag is later gekomen. Het advies van de Raad moet snel worden uitgebracht, voor dat de bestuurlijke besluitvorming begint (januari 2019).

##### Bevindingen agendafase

- De ROB heeft een analyse gemaakt en daarna snel gekozen voor een inhoudelijke richting van het advies.
- Er is geen specificering van hoe de doelgroep van dit advies inhoudelijk bij het advies betrokken moet worden. Doordat het vraagstuk wat voorligt redelijk technisch is, is dat ook niet nodig.

#### 4.4.4 Startfase

De Raad oriënteert zich in deze fase op de verschillende onderzoeken die gebeurd zijn of nog aan de gang zijn. Daarnaast wordt er een werkgroep met Raads- en stafleden opgezet.

##### Bevindingen startfase

- In de startnotitie zijn de inzichten rondom het vraagstuk neergelegd en zijn vervolgvragen geïdentificeerd om in het adviestraject uit te zoeken.
- Er is geen strategie opgenomen om de beoogde doelgroep inhoudelijk mee te nemen in het onderzoek.
- Er zijn geen (communicatie) activiteiten voorzien aan de start van het onderzoeksproces gericht op de doelgroep.

#### 4.4.5 Onderzoek en adviesfase

Er is in deze fase uitgebreid gereflecteerd op het onderzoek van SEO. Ook zijn de criteria van BZK en van SEO op een rij gezet, maar er is geen inhoudelijke consultatie geweest van een van de betrokkenen. Wel zijn er meerdere onderzoeken aangehaald en zijn de eerdere principes van de Rfv uiteen gezet.

##### Bevindingen onderzoek en adviesfase

- De ROB heeft geen informatie opgehaald bij een derde partij, anders dan dat de Raad gebruik heeft gemaakt van eerder onderzoek van zichzelf en van SEO.
- Er is niet specifiek (zichtbaar) gestuurd op steun en draagvlak bij de doelgroep.
- In de onderzoeks- en adviesfase is niet ingezet op communicatie.

#### 4.4.6 Resultaatfase

Het briefadvies is op 8 januari 2019 uitgebracht. Het betreft een (relatief) korte en een overzichtelijke brief van veertien pagina's met twee duidelijk uitgewerkte adviessporen. Ook werd er een korte samenvatting op de website gepubliceerd.

Het advies is op 8 januari gepubliceerd en verzonden naar de minister. Daarnaast hebben er verschillende communicatieactiviteiten plaatsgevonden met wisselend resultaat:

- Er was beperkte media-aandacht voor het advies. In de dagen na de publicatie verschenen er twee artikelen binnen de doelgroep-media.
- Het advies is via de minister ook naar de VNG gestuurd.
- Het adviesrapport is op de website geplaatst en via de Twitter en LinkedIn kanalen gedeeld in januari 2019. Het aantal downloads is onbekend. Het advies is op Twitter elf keer geretweet, daarmee heeft het relatief weinig aandacht op de social media gekregen.

Het is niet bekend welke aanvullende inspanningen zijn geleverd om het advies te laten landen bij de doelgroep.

#### Bevindingen resultaatfase

- De ROB heeft een overzichtelijk en kort briefadvies uitgebracht met een heldere aanbeveling.
- De ROB heeft geen specifieke (zichtbare) activiteiten of communicatie-uitingen richting de doelgroep. De algemene communicatie-uitingen via de website, media en sociale media zijn hebben plaats gevonden, maar op deze drie platforms is weinig resultaat geboekt.

#### 4.4.7 Monitorings- en nazorgfase

De staf heeft twee lezingen gegeven over de herijking van het gemeentefonds in het kader van dit en ander advies. Daarnaast blijkt uit de besluitvorming van de fondsbeheerders dat zij de door de ROB geadviseerde onderzoeksmethode overnemen. Daarmee is er sprake van instrumentele doorwerking.

#### Bevindingen monitorings- en nazorgfase

- De ROB heeft na de publicatie van dit briefadvies twee lezingen geven die gerelateerd zijn aan dit thema.
- De minister heeft het advies de ROB overgenomen, na overleg van met de VNG
- Via de minister heeft het advies ook de VNG bereikt.



## **'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)