



HOOFDRAPPORT

Versterken vanuit een goede basis

Evaluatie Raad voor het Openbaar
bestuur

2 maart 2021

Versterken vanuit een goede basis

Evaluatie van de Raad voor
het Openbaar Bestuur 2017-2020

Roeland Stolk
Philip van Veller
Anne van Heerwaarden

1 maart 2021

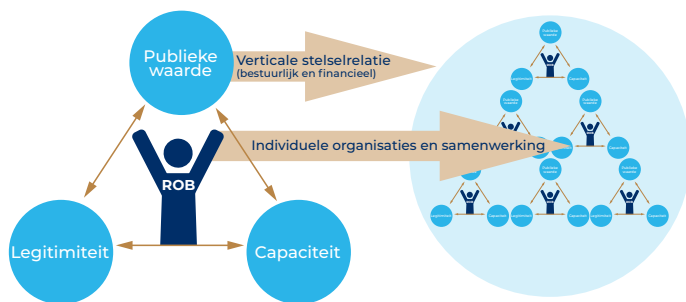
Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Over dit onderzoek	4
Hoofdbevindingen.....	4
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Evaluatiekader in een notendop.....	9
1.4 Onderzoeksaanpak en verantwoording.....	11
1.5 Leeswijzer	11
2. Hoofdbevindingen van de evaluatie	12
2.1 Publieke waardepropositie	13
2.2 Organisatie	18
2.3 Legitimiteit	20
2.4 De balans tussen de publieke waarde, organisatie en legitimiteit	22
3. Beantwoording van de onderzoeksvragen	23
3.1 Taakuitvoering formele adviesopdracht.....	24
3.2 Rol inzake de financiële verhoudingen	25
3.3 Ambitie 1: sterker profiel in Den Haag en benaderbaarheid BZK verbeteren	26
3.4 Ambitie 2: relevantie en zichtbaarheid voor parlement vergroten	26
3.5 Ambitie 3: vernieuwing in aanpak en presentatie adviezen	27
4. De blik vooruit	28
4.1 Inleiding.....	28
4.2 De wens naar een sprong vooruit.....	29
4.3 Kerninzichten vanuit het analysekader: mechanismen voor publieke waarde creatie.....	31
4.4 De strategische redenering voor een raad die zoveel mogelijk publieke waarde nastreeft	33
5. Aanbevelingen	36
5.1 Aanbevelingen voor de publieke waardepropositie	37
5.2 Aanbevelingen voor de organisatie	38
5.4 Aanbevelingen voor de legitimatie	38

Samenvatting

Over dit onderzoek

De Raad voor het Openbaar Bestuur (*hierna: ROB of Raad*) is het strategische adviescollege voor regering en parlement dat zich richt op de inrichting en het functioneren van de overheid. In dit rapport wordt het functioneren van de Raad over de periode vanaf halverwege 2017 tot eind 2020 geëvalueerd. Bovendien worden ervaringen door betrokkenen gedeeld en aanbevelingen meegegeven voor de komende raadsperiode. De evaluatie gaat in op de vraag in hoeverre de ROB erin slaagt zijn formele adviesopdracht adequaat te vervullen en zijn eigen ambities te realiseren. Daarbij is aandacht voor de toegevoegde adviesopdracht om ook over de financiële verhoudingen te adviseren en de ontwikkeling dat de Raad wordt gevraagd zich over geschillen tussen overheden uit te spreken.



Het onderzoek is vormgegeven op basis van het publieke waardemodel. Om publieke waarde te realiseren werkt de ROB vanuit een driehoek die bestaat uit de **publieke waardepropositie** (uitgedrukt in onder andere (brief)adviezen, essaybundels en signalementen), de **capaciteit** die daarvoor nodig is (Raad en Staf, budget, inrichting van het adviesproces), en de **legitimiteit** die daaraan wordt toegekend door de omgeving (onder meer regering, parlement en decentrale overheden). Voor de ROB geldt dat hij niet zelf *direct* publieke waarde realiseert in de zin dat de ROB zelf geen maatschappelijke vraagstukken 'oplost'. De ROB kan overheidsorganisaties wel handvatten bieden om (andere) keuzes te maken over de inrichting van bestuurlijke stelsels en/of anders te handelen, waardoor deze organisaties op hun beurt beter publieke waarde kunnen realiseren.

Het onderzoek onderscheidt vier rollen voor de ROB om waarde binnen het openbaar bestuur toe te voegen: **verlegger** (agenderen van nieuwe invalshoeken in het debat), **verkennner** (onderzoeken, verzamelen en verspreiden van kennis), **adviseur** (bieden van concrete handelingsperspectieven) en **verbinder** (partijen bij elkaar brengen en gesprek faciliteren).

Hoofdbevindingen

Publieke waardepropositie

We constateren dat de ROB zijn waardepropositie op gedegen wijze realiseert. Dat doet de ROB hoofdzakelijk vanuit de rol van *verkennner* en *adviseur*. De ROB brengt kwalitatief gedegen adviezen uit. De Raad adviseert vanuit een inhoudelijk brede adviesagenda en varieert in uitingvormen. Er is breed waardering voor de expertise en advisering van de Raad betreffende de financiële verhoudingen. De integratie van advisering inzake bestuurlijke en financiële verhoudingen verloopt steeds beter. De inhoudelijke kwaliteit, consistentie en volledigheid van de analyse wordt positief beoordeeld, de mate waarin deze als agenderend en innovatief worden gezien is relatief beperkt. Met het handelingsperspectief in de advisering sluit de ROB aan op de departementale beleidsagenda. De ROB kiest over het algemeen goede onderwerpen en thema's om op te adviseren. Op die thema's en onderwerpen weet de ROB in het geval van (technische) advisering inzake de financiële verhoudingen instrumentele doorwerking te realiseren. De doorwerking van meer strategische adviezen wisselt en sluit niet altijd aan bij de gewenste doorwerking. Zowel in het politiek-bestuurlijke debat als in het maatschappelijk debat kan de ROB aan kracht winnen. Een combinatie van geschilbeslechter met de rol van strategisch adviseur wordt door geen van de gesprekspartners aanbevolen of als wenselijk beschouwd.

Organisatie en capaciteit

De ROB realiseert haar waardepropositie met een Raad die bestaat uit generalisten met over de hele linie een bestuurlijk en decentraal karakter. De Raad is kwalitatief goed, maar is niet breed bekend en zichtbaar. De Staf is een klein, hoogwaardig secretariaat dat veel en goed werk levert. De staf is kwetsbaar in termen van capaciteit op het vlak van strategische communicatie en expertise op de financiële verhoudingen. De Raad en Staf werken volgens heldere procedures en werkwijze, maar kunnen daarin gericht werken aan het realiseren van doorwerking.

Legitimiteit

Gesprekspartners vinden over de hele line dat de ROB van meerwaarde is binnen het openbaar bestuur en daaraan ook waarde toevoegt. Voor de regering vormden de adviezen de laatste jaren geen aanleiding tot het geven van veel politiek-bestuurlijke aandacht. Door het parlement wordt de ROB gewaardeerd om inhoudelijk gedegen bijdragen, maar komt de verbinding met het parlement nog beperkt en overwegend (te) traditioneel plaats. De departementale verbinding met BZK is goed en er is tevredenheid over de advisering van de ROB. De ROB zou wel meer los van de beleidsagenda van BZK mogen verassen. Vanuit VWS, SZW en Financiën wordt de ROB op inhoudelijke expertise gevonden, maar is er geen nauwe verbinding. De verbinding met decentrale overheden loopt langs de lijn van de koepels en beroepsverenigingen en contacten vanuit raad- en stafleden met decentrale overheden. De ROB staat nog niet vanzelfsprekend bij de netwerken van decentrale overheden op het netvlies. Decentrale overheden zijn tevreden over de kwaliteit van de adviezen van de Raad, maar willen meer meegenomen worden in de betekenis van adviezen voor hen als doelgroep. 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, maar nog wel kan werken aan meer zichtbaarheid in het publieke debat.

De ROB heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in versterking van zijn communicatiekanalen. Dit heeft tot een groeiend bereik geleid onder zijn doelgroepen. Het bereik bij Kamerleden is daarin nog beperkt en het bereik bij decentrale overheden is algemeen in plaats van gericht. Communicatie tijdens en na een adviestraject is beperkt en stopt vaak na presentatie van een advies. De ROB heeft zich zichtbaar vernieuwd in presentatie van adviezen, maar dit is nog niet even zichtbaar. Ook Raadsleden zelf zijn beperkt betrokken en zichtbaar in het communiceren over adviezen.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

De ROB vervult zijn **formele adviesopdracht** in de afgelopen raadsperiode adequaat en voegt aan het openbaar bestuur waarde toe vanuit zijn rol- en taakinvulling. De ROB kiest relevante thema's en integreert het bestuurlijke en financiële perspectief. Bovendien durft de Raad zich ook op 'inhoudelijke' beleidsvelden te richten. Daarmee verbreedt de ROB zijn adviesagenda op relevante wijze. De Raad heeft de bewuste keuze gemaakt om meer hanteerbare adviezen uit te brengen dan het werpen van 'stenen in de vijver'. Daarin slaagt de Raad. De adviezen sluiten goed aan op het beleidsmatige handelingsperspectief van onderdelen van het openbaar bestuur. De ROB produceert met beperkte middelen veel en doet dat kwalitatief goed.

Echter, de ROB kan daarbij aan impact winnen en sterker agenderend worden. Het bereik en de impact van de producten kunnen worden vergroot. Voor een deel kunnen de communicatie en presentatie gericht. Daarnaast blijkt dat de oplevering van adviezen te generiek wordt ingestoken voor alle doelgroepen waardoor niet altijd goed wordt aangesloten op de specifieke behoeften. Een andere factor is de mate waarin de ROB de aandacht weet te vangen en een debat op gang kan brengen. Er is een behoefte aan fundamenteel verleggende adviezen.

De ROB zette inzake de (strategische) advisering rond **financiële verhoudingen** de goede weg in. De ROB is een gezaghebbende en onafhankelijke speler op het gebied van de interbestuurlijke financiële verhoudingen en slaagt erin om het bestuurlijke en financiële perspectief te integreren. Er kleven wel veel haken en ogen aan een geschilbeslechtende rol bij de ROB; de beslechting van concrete belangenconflicten is een rol die wezenlijk anders is dan die van strategisch adviseur.

De **ambities van de ROB** lagen ten eerste in het bereiken van een sterker profiel in Den Haag en een betere benaderbaarheid voor BZK. De Raad heeft zijn benaderbaarheid voor BZK verbeterd, maar moet blijven inzetten op versterking van zijn positie bij de regering en bij andere departementen. Diverse departementen waarvan het werkkterrein steeds meer een interbestuurlijk karakter krijgt (richting decentrale overheden) staan open voor een sterkere aansluiting bij de ROB. Een tweede ambitie van de Raad is om voor de Tweede en Eerste Kamer relevanter en zichtbaarder te worden. De ROB heeft daarin stappen gezet, maar staat bij het parlement nog onvoldoende op het netvlies. Tot slot had de Raad de ambitie om de aanpak en presentatie van adviezen te vernieuwen. Daarin is de ROB geslaagd, ofschoon hij producten nog meer strategisch onder de aandacht mag (blijven) brengen.

De blik vooruit

De Raad heeft gevraagd om niet alleen de onderzoeksvragen feitelijk te beantwoorden, maar om ook op zoek te gaan naar perspectief om een sprong vooruit te maken. Het onderzoeksrapport bevat daarom een weerslag van een verkenning naar hoe de Raad van 'de basis op orde' een sprong vooruit kan maken. Dat kan vanuit een missie waarin de notie wordt uitgewerkt dat de ROB bestaat om het bestuurlijk stelsel met inzichten en adviezen te ontwikkelen en te beschermen. Dat betekent dat de ROB staat voor democratie en voor de bestuurlijke instituties. De gesprekspartners waarderen de Raad vooral in zijn rol van *adviseur* en *verkenners*. In alle doelgroepen wordt gehoopt dat de Raad zich daarnaast gezaghebbend gaat mengen in de grote vragen in het bestuurlijk stelsel. De wens is daarmee enerzijds dat de Raad blijft doen wat hij doet en anderzijds dat de Raad op de grote thema's gaat voorsorteren om ook als verlegger meer publieke waarde te realiseren.

Het rapport bevat een analyse vanuit het publieke waarde-model om tot die waarde te komen. Daarbij speelt het soort vraagstuk (mate van consensus, benodigde kennis) een rol, het momentum en de eigen waardedriehoek van de ROB (met flexibiliteit in formatie en middelen). De strategische afweging die de Raad daarbij moet maken bestaat uit:

- Het in kaart brengen van context waarbinnen adviezen nodig zijn
- het kiezen van thema's waarop voorgesorteerd wordt
- het matchen van rol, soort advies en soort proces op het vraagstuk
- het inzetten op een sterke positie in het netwerk afhankelijk van de voorgaande keuzes; en
- het matchen van formatie en middelen op het beoogde adviestraject.

Aanbevelingen

In het rapport formuleren we aanbevelingen per element van de publieke waarde driehoek. Deze lijn met aanbevelingen is erop gericht om, vanuit de sterke basis die de ROB heeft neergezet, te versterken. In het bijzonder vanuit de rol van verlegger en verbinder.

De eerste serie aanbevelingen ziet toe op het versterken van de publieke waardepropositie van de ROB.

- De snel veranderende context vraagt om een zeer regelmatige herbezinning op de beweging die de ROB maakt. Maak als Raad één maal per jaar een strategische redenering.
- Prioriteer langs de missie van de ROB de onderwerpen, met een of twee verleggende adviezen per jaar.
- Kies een rol op basis van de karakteristieken van het vraagstuk; van een overzichtelijk vraagstuk dat moet leiden tot een concrete aanbeveling met handelingsperspectief tot een taai vraagstuk met onheldere doelstellingen en uitkomsten. Deze analyse kan richting geven aan de aanpak en beoogde uitkomsten van het adviestraject.
- Concretiseer vanuit de rol van de ROB en het advies naar het beoogde effect per doelgroep en richt daarvanuit het adviesproces en de strategische communicatie in.
- Geef de nazorg van een advies evenveel waarde als de totstandkoming van een advies.

De tweede invalshoek is die van de *organisatorische capaciteit*.

- Bereid een gesprek voor met BZK over de organisatorische capaciteit in het algemeen. Nadere verdieping is nodig om op basis daarvan te bepalen of de Staf is toegerust om aan de vraag te voldoen.
- Maak ruimte om de capaciteit met geleheidsleden én geleheidsadviseurs te matchen op de vraag.
- Kies als er mogelijkheden zijn om nieuwe raadsleden te benoemen voor verleggende profielen. Zoek naar mensen met gezag in het veld en naar mensen die bereid zijn stevig te agenderen. Werk op kruispunten samen met andere adviesraden.
- Investeer in de strategische communicatiefunctie binnen de Staf. Er moet ruimte en capaciteit zijn om proactief en strategisch in te spelen op de doelgroep en de verbinding met stakeholders.

Een derde invalshoek vanuit het publieke waardeperspectief is die van de [legitimatie](#).

- Wees assertief en bouw (verder) aan het netwerk. De ROB kan zijn kennispositie (verder) ontwikkelen tot een kennisknooppunt.
- Verbreed en versterk de verbinding met regering en parlement. Er is behoefte en bereidheid bij andere departementen dan BZK om zich te oriënteren op vraagstukken van bestuurlijke aard. De ROB moet hierin meebewegen door de verbinding te (blijven) zoeken met vakinhoudelijke beleidsterreinen; zowel als hoeder van het bestuurlijk stelsel als om gevoel te houden voor de vragen en eisen waaraan dat stelsel moet voldoen. Ook in de Tweede Kamer is bereidheid en behoefte aan meer verbinding.
- Stop met de rol van conflictbeslechter. Ofschoon breed wordt gepleit voor een dergelijke functie, zijn er belangrijke nadelen voor de ROB om deze functie op zich te nemen. Er is een belangrijke rol voor de ROB in de advisering 'over de spelregels', maar niet over de toepassing ervan in concrete gevallen.



HOOFDSTUK 1.

Inleiding

1.1 Aanleiding

De Raad voor het Openbaar Bestuur (*hierna: ROB of Raad*) is het strategische adviescollege voor regering en parlement dat zich richt op de inrichting en het functioneren van de overheid. De advisering van de ROB is gericht op het vergroten van doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtstaat. De Raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over vraagstukken binnen het openbaar bestuur. De Raad stelt tweejaarlijks een werkprogramma op dat wordt vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In voorliggend rapport wordt het functioneren van de Raad over de periode vanaf 1 juli 2017 tot 15 december 2020 geëvalueerd. Daarmee richt deze evaluatie zich op de eerste raadsperiode

(met nieuwe samenstelling) na samenvoeging van de voormalige Raad voor het openbaar bestuur (Rob) met de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) per 1 juli 2017. Met deze samenvoeging heeft de wetgever beoogd dat de advisering over de financiële verhoudingen moet worden ingebed in een brede bestuurlijke-strategische afweging.

Elke zittingsperiode van de Raad, die vier jaar duurt, legt de Raad conform de Kaderwet adviescolleges (artikel 28), verantwoording af aan regering en parlement via een evaluatie¹. Voorliggende evaluatie geeft hier invulling aan. Deze evaluatie beoogt eveneens ervaringen te delen en aanbevelingen mee te geven aan de nieuwe raadsperiode van de ROB per 1 juli 2021. De evaluatie betreft een onafhankelijk onderzoek, uitgevoerd door Berenschot.

¹ De laatste evaluatie van de Raad is in 2017 uitgevoerd. Omdat de nadruk bij de twee vorige evaluaties van de Raad voor het Openbaar Bestuur geheel (2017) of gedeeltelijk (2013) op een zelfstudie lag, heeft de ROB ervoor gekozen om de evaluatie ditmaal volledig door een externe partij uit te laten voeren.

1.2 Vraagstelling

Berenschot is gevraagd te toetsen of de ROB erin is geslaagd aan zijn wettelijke en zelf gestelde ambities te voldoen. Daarin moeten de formele opdracht van de ROB, aanbevelingen uit eerdere evaluaties, de fusie van de Rfv en Rob tot de nieuwe ROB, en de eigen aanvullende ambities de basis vormen van het evaluatiekader. De wijze waarop financiële advisering is ingebed alsmede de vraag hoe om te gaan met advisering in geval van meningsverschillen tussen overheden is een belangrijk aandachtspunt voor de ROB. De ROB heeft de volgende onderzoeksvraag voor de evaluatie opgesteld:

'In hoeverre slaagt de Raad voor het Openbaar Bestuur erin zijn formele adviesopdracht adequaat te vervullen en zijn eigen ambities te realiseren met inachtneming van de conclusies en aanbevelingen uit eerdere evaluaties? Daarbij vraagt de Raad aandacht voor de per 1 juli 2017 toegevoegde adviesopdracht om ook over de financiële verhoudingen te adviseren en de ontwikkeling dat de Raad wordt gevraagd zich over geschillen tussen overheden uit te spreken.'

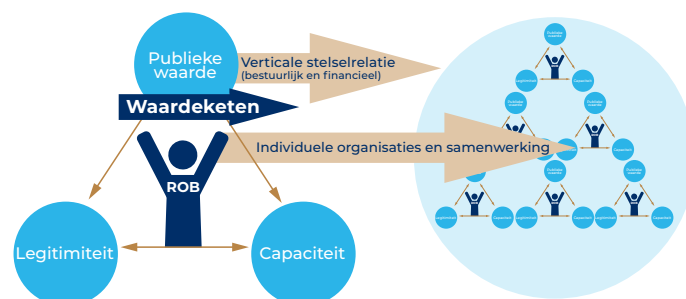
De vernieuwde Raad met een bredere wettelijke opdracht dan voorheen – na samenvoeging met de Raad voor de financiële verhoudingen – stelde zich bij zijn aantreden in 2017 als aanvulling op zijn formele taak aanvullende doelen²:

- Sterker profiel in Den Haag, met name benaderbaarheid voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) te verbeteren
- Relevantie en zichtbaarheid voor parlement, met name Tweede Kamer vergroten
- Vernieuwing in aanpak en presentatie van adviezen

Daarnaast bouwt de Raad voort op de doelen die hij in 2013 heeft gesteld naar aanleiding van de (externe) evaluatie. De Raad beoogt een inhoudelijke verbreding van zijn adviesagenda, een versterking van aandacht voor communicatie en sociale media, een versterking van binding met de wetenschap en het decentrale bestuur, inzet op agendazettende adviezen over (toekomstige) urgente onderwerpen, signalering als nieuw product en afstemming met opdrachtgevers over de rol van het advies en de Raad bij advisering.

1.3 Evaluatiekader in een notendop

Het onderzoek is vormgegeven aan de hand van een evaluatiekader dat is opgebouwd langs het perspectief van publieke waarde van Mark Moore. We kiezen hiervoor omdat dit ons in staat stelt zo ver als mogelijk te redeneren vanuit de effecten die de ROB heeft op het functioneren van het openbaar bestuur en de publieke waarde die daar wordt gerealiseerd. We hebben het evaluatiekader toegespitst op de ROB en geoperationaliseerd naar indicatoren. Het evaluatiekader is gevisualiseerd in de volgende figuur. Een uitgebreide toelichting op het evaluatiekader en de operationalisering daarvan treft u in bijlage 4.



Figuur 1. Visualisatie evaluatiekader.

1.3.1 Het realiseren van de waardepropositie van de ROB

De essentie van het publieke waardeperspectief is dat om publieke waarde te realiseren elke organisatie vanuit een waardedriehoek werkt die bestaat uit de volgende drie elementen, waarbij de balans ertussen cruciaal is:

- Publieke waardepropositie: de maatschappelijke meerwaarde die de ROB wil bereiken en de resultaten die hij daartoe realiseert.
- Capaciteit: mensen, middelen, processen en structuren die daarvoor nodig zijn.
- Legitimiteit: steun en draagvlak van de belangrijkste stakeholders voor de waardepropositie en de resultaten.

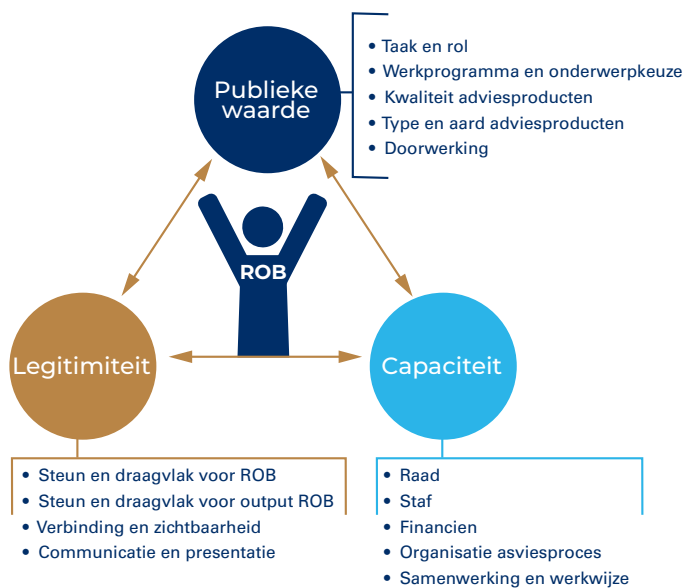
Om de waardepropositie te realiseren werkt de ROB in een waardeketen. De waardeketen van de ROB kent een lange-termijncomponent, waarin de ROB zijn langetermijnagenda, doelen, positionering en inzet bepaalt (*onder andere via het werkprogramma*) en een kortetermijncomponent gericht op de waardeketen per adviestraject en bestaat uit verschillende fasen. De ROB realiseert zijn waardepropositie deels door het produceren van **output** in de vorm van onder andere (brief) adviezen, essaybundels en signalementen. Om deze waardeketen te realiseren zet de ROB in (de verschillende fasen van) zijn waardeketen capaciteit in en verwerft hij legitimiteit.

² Startdocument evaluatie Raad voor het Openbaar Bestuur (17 juli 2020)

De capaciteit van de ROB bestaat onder andere uit Raad en Staf, een budget, een bepaalde inrichting van het adviesproces en structuren waarlangs tot besluitvorming wordt gekomen. De wijze waarop deze capaciteit wordt ingezet is bepalend voor realisatie van de waardepropositie.

Zoals elke publieke organisatie heeft de ROB verder te maken met een *legitimerende omgeving*. Dit zijn de belangrijkste stakeholders van de ROB: regering, parlement en decentrale overheden. Naast de wijze waarop de capaciteit wordt ingezet, is er steun en draagvlak vanuit deze stakeholders voor de ROB, en zijn resultaten en werkwijze bepalend voor de mate waarin de ROB in staat is tot effectieve realisatie van de waardepropositie. Om steun en draagvlak te bewerkstelligen is een goede verbinding met stakeholders en effectieve communicatie en presentatie cruciaal. Kortom, de mate waarin de ROB erin slaagt zijn publieke waardepropositie te realiseren is sterk afhankelijk van de wijze waarop de ROB zijn eigen waardeketen doorloopt.

We hebben het evaluatiekader als volgt geoperationaliseerd:



Figuur 2. Operationalisering van het evaluatiekader naar onderzoekselementen.

Per element van de publieke waardedriehoek analyseren we wat goed gaat en wat beter kan. Dat levert inzicht op in verklarende factoren voor het al dan niet realiseren van de eigen waardepropositie vanuit elk van de elementen van publieke waarde.

1.3.2 De bijdrage aan publieke waarde in het openbaar bestuur

Voor de ROB geldt dat hij niet zelf *direct* publieke waarde realiseert in de zin dat de ROB zelf geen maatschappelijke vraagstukken ‘oplost’. De ROB kan ook niet direct zorgen voor een toename van doelmatigheid en doeltreffendheid van het openbaar bestuur. Daarvoor zijn adressanten en doelgroepen van advisering zelf verantwoordelijk. De ROB kan overheidsorganisaties door middel van zijn advisering wel handvatten bieden om, samen met anderen, (andere) keuzes te maken over de inrichting van bestuurlijke stelsels en/of anders te handelen, waardoor zij beter publieke waarde kunnen realiseren. De ROB adviseert altijd binnen de context van de ontwikkelingen en vraagstukken in het openbaar bestuur. Centraal in ons evaluatieperspectief staat dat de ROB bij de inrichting en het doorlopen van zijn waardeketen moet redeneren vanuit die context. In ons evaluatieonderzoek analyseren we daarom vanuit ons evaluatieperspectief hoe de ROB zijn waardeketen effectiever binnen de context van het openbaar bestuur kan realiseren. Hoe effectiever de ROB zijn waardeketen binnen die context realiseert, zo beargumenteren we, hoe meer publieke waarde dit uiteindelijk voor het functioneren van het openbaar bestuur kan hebben.

1.3.3 De betekenis van het evaluatieperspectief voor de opbouw van dit rapport

Het evaluatiekader staat centraal in de wijze waarop wij tot beantwoording van de onderzoeksvragen komen. Dat betekent dat we allereerst in kaart brengen hoe de ROB publieke waarde realiseert. Daarin kijken we naar de drie aspecten van publieke waarde: de publieke waardepropositie, het functioneren van de organisatie en de legitimiteit bij en verbinding met stakeholders (subparagraaf 1.3.1, uiteengezet in hoofdstuk 2). Per aspect van de driehoek analyseren we wat goed gaat en wat beter kan. Op basis van deze analyse formuleren we conclusies op de onderzoeksvragen (uiteengezet in hoofdstuk 3).

Vervolgens plaatsen we het functioneren van de ROB in de context van de ontwikkelingen in het openbaar bestuur en analyseren we hoe de ROB via zijn advisering effectiever kan zijn (subparagraaf 1.3.2, uiteengezet in hoofdstuk 4). Op basis van deze analyse (hoofdstuk 4) en het functioneren van de ROB (hoofdstuk 2, hoofdstuk 3) doen we aanbevelingen over hoe wij denken dat de ROB een stap vooruit kan zetten om (nog) meer publieke waarde te realiseren in het openbaar bestuur (uiteengezet in hoofdstuk 5).

1.4 Onderzoeksaanpak en verantwoording

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze rapportage is uitgevoerd in de periode oktober 2020 tot en met februari 2021. Om de onderzoeksvraag langs de lijnen van het evaluatiekader te kunnen beantwoorden hebben we gegevens verzameld door middel van een uitgebreide documentstudie waarin alle adviezen, jaarverslagen, evaluaties en overige documenten die ons beschikbaar zijn gesteld zijn bestudeerd. In de documentstudie is in het bijzonder ingezoomd op drie cases van adviesrapporten. Daarnaast hebben we via interviews en groepsgesprekken meer dan zeventig betrokkenen gesproken, een enquête onder geabonneerden van de nieuwsbrief van de ROB uitgezet en een social media- en netwerkanalyse uitgevoerd. De gegevens die in het onderzoek zijn opgehaald, zijn geanalyseerd en verwerkt in voorliggende rapportage. We hebben in de weergave van de gesprekken en de enquête de opvattingen niet tot de persoon herleidbaar gerapporteerd. We hebben steeds waar relevant de opvattingen per doelgroep geëxpliciteerd.

Voor een uitgebreidere onderzoeksverantwoording verwijzen we naar bijlage 2,3 en 4.

1.5 Leeswijzer

Ons evaluatierapport bestaat uit een hoofdrapport en verschillende onderzoeksbijlagen. Voor u ligt het hoofdrapport. Het hoofdrapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 worden de **hoofdbevindingen** uiteengezet langs het evaluatiekader.
- In hoofdstuk 3 beantwoorden we de **onderzoeksvragen** van de evaluatie.
- In hoofdstuk 4 ontwikkelen we een strategische redenering die de Raad kan toepassen om meer publieke waarde te realiseren. Dat doen we door scherp te onderscheiden naar **soorten adviesvraagstukken en rollen**.
- In hoofdstuk 5 formuleren we **aanbevelingen** voor de ROB om gericht op de toekomst meer publieke waarde te realiseren.

De onderzoeksbijlagen bestaan uit de volgende onderdelen:

- **Verdieping van de onderzoeksbevindingen (bijlage 1)**
Het fundament van dit hoofdrapport is bijlage 1. Deze bijlage bevat een uitgebreide verdieping van de onderzoeksbevindingen. Langs de elementen van het evaluatiekader brengen we feitelijk in beeld hoe de ROB de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd en geven we reflecties en waarderingen van betrokkenen weer. De hoofdbevindingen naar aanleiding van dit uitwerkingsrapport zijn opgenomen in voorliggend hoofdrapport.
- **Gesprekspartners en geraadpleegde documenten (bijlage 2)**
Dit document bevat een overzicht van de gesprekspartners en de geraadpleegde documenten.
- **Achtergrondbronnen van het onderzoek (bijlage 3)**
Dit document bevat de opbrengsten van de enquête, de doelgroep- en media analyse en de casestudies.
- **Evaluatiekader (bijlage 4)**
Dit document bevat het evaluatiekader en de operationalisering van elementen en indicatoren die ten grondslag liggen aan de evaluatie.



HOOFDSTUK 2.

Hoofdbevindingen van de evaluatie

In dit hoofdstuk worden de hoofdbevindingen van de evaluatie uiteengezet. Dat doen we langs de aspecten van publieke waarde, organisatie en legitimiteit. Deze hoofdbevindingen zijn gebaseerd op de uitwerking van de feitelijke bevindingen en de reflecties van gesprekspartners. Een verdiepende uitwerking van deze bevindingen is opgenomen in bijlage 1. De hoofdbevindingen liggen ten grondslag aan de beantwoording van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 3 en de centrale lijn van aanbevelingen in hoofdstuk 5. In dit hoofdstuk geven we echter ook al kleine en concrete aandachtspunten aan de ROB mee op losse elementen. Daar waar we dit doen geven we dit expliciet aan.

2.1 Publieke waardepropositie

De publieke waardepropositie gaat over maatschappelijke meerwaarde die de ROB wil bereiken en de resultaten die hij daartoe realiseert. Allereerst wordt ingegaan 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 **verkennner**.
- 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**.

Nadat we ingaan op de taak en rol van de ROB en de rol ten aanzien van de financiële verhoudingen, wordt ingegaan op het werkprogramma en de onderwerpkeuze. Tot slot wordt ingegaan op de adviesproducten die door de ROB in afgelopen raadsperiode zijn uitgebracht en de doorwerking die is gerealiseerd. In de hoofdbevindingen rondom de publieke waarde propositie hebben we eveneens steun en draagvlak voor de wijze waarop de ROB uitvoering geeft aan zijn publieke waardepropositie (*steun en draagvlak voor taakinvulling ROB en de adviesproducten*) meegenomen.

2.1.1 Hoofdbevindingen taak en rol van de ROB *Wettelijke taakinvulling*

Uit onze gesprekken en de enquête³ 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 zijn rol- en taakinvulling. Tussen de gesprekspartners bestaan wisselende opvattingen over op welke rol de nadruk zou moeten liggen vanuit de taakinvulling van de ROB en de wijze waarop de ROB invulling geeft aan deze rollen. We vatten dit als volgt samen:

- 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 te 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*).

3 90% van de respondenten geeft dit aan. Zie ook onderzoeksbijlage 3.

- **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 (*verkenners en adviseurs*). 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 (*verkenners*), 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, weinig 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.
- 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 (*verkenners*). 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 (*verkenners en verbinder*).

Brede taakopvatting

De Raad richt zich naast advisering aan regering en parlement ook op decentrale overheden. 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.

2.1.2 Hoofdbevindingen rol betreffende de financiële verhoudingen

Integratie advisering bestuurlijke en financiële 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.

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.

De ROB en BZK erkennen beide 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 deze integratie van strategische advisering financiële verhoudingen.

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 op specifieke vraagstukken, zoals de verdeling van de BUIG-gelden, de apparaatskosten voor het Klimaatakkoord en de opcenten voor de Motorrijtuigenbelasting

- 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 die elders belegd zou moeten worden.

2.1.3 Hoofdbevindingen werkprogramma en onderwerpkeuze

Totstandkoming werkprogramma

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.⁴

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:

- Eerste Kamer en de Tweede Kamer zijn eveneens niet direct betrokken bij de totstandkoming van het werkprogramma. Gesprekspartners geven aan hier ook belangstelling voor te hebben. Zij vinden een goede en zichtbare aansluiting op de parlementaire agenda het belangrijkste aandachtspunt in de selectie van thema's en adviestrajecten.
- Andere koepels dan de VNG (IPO, UvW), departementen (VWS, SZW, Financiën) en decentrale overheden zijn nu niet direct betrokken bij de totstandkoming van het werkprogramma. Zij zouden (meer) betrokkenheid van toegevoegde waarde vinden.

Onderwerpkeuze

De Raad identificeert in zijn werkprogramma's centrale thema's waarover hij de komende periode voornemens is te adviseren. 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. Eén adviesaanvraag van de minister van BZK is naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer tot stand gekomen.

Soort advies	2017 ⁵	2018	2019	2020	2017-2020
Gevraagd	1	6	6	5	18
Ongevraagd	2	3	5	6	16
Totaal	2	9	11	11	34

Tabel 1. Aantal gevraagde en ongevraagde adviesproducten in de afgelopen raadsperiode.

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.

4 Raad voor het Openbaar Bestuur (2017) Werkprogramma 2018

5 Vanaf 1 juli 2017.

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

Tabel 2. Thema's van advisering.

We constateren het volgende over de onderwerpkeuze:

- De ROB adviseert over de democratie en rechtstaat en bestuurlijke en financiële verhoudingen. Daarbinnen selecteert hij thema's⁶ in zijn werkprogramma. Binnen die thema's is er een breed scala aan onderwerpen waarover geadviseerd wordt.
- Samenwerking met andere adviesraden 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, fundamentele over het functioneren van het openbaar bestuur of scherper in termen van de invalshoek die gekozen wordt in een advies.

2.1.4 Hoofdbevindingen 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

Verskillende uitingsvormen

De ROB maakt in zijn adviesproducten onderscheid naar vier publicatievormen: adviesrapporten, briefadviezen, signalementen en essaybundels.

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 regering en specifieke departementen, adviesrapporten zijn vaker 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 veertien 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 zijn 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.

Type adviesproduct	2017 ⁷	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 3. Overzicht type adviesproducten ROB periode juli 2017 tot en met 2020

⁶ 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.

⁷ Vanaf 1 juli 2017 t/m 31 december 2017.

Kwaliteit adviezen

Beste adviezen uit de afgelopen raadsperiode (enquête)

- Akkoord?! Besturen met akkoorden (10x)
 - Samenwerken, samen betalen (7x)
 - Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden (7x)
 - Doen, durven of de Waarheid (6x)
 - Een sterkere rechtstaat (6x)
- De opbrengsten van de gesprekken en de enquête over de kwaliteit van adviezen vatten we als volgt samen:
 - De inhoudelijke kwaliteit, consistentie en volledigheid van de analyse en de leesbaarheid van adviezen wordt 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 mate waarin de ROB-adviezen als agenderend en innovatief worden ervaren relatief beperkt is. Zij zouden het toejuichen als de ROB in zijn advisering hier stappen in zet.
 - 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

Om een beeld te geven van de directe (instrumentele) en indirecte (conceptuele) 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.

Adviesrapport	Strekking kabinetsreactie
Voor de publieke zaak (adviesrapport)	De aanbevelingen worden overgenomen. Er worden concrete (nieuwe) acties ondernomen.
Verdeelmodel inkomens-deel 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 4. **Kabinetsreacties over uitgebrachte adviesrapporten in de raadsperiode.**

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, zien we dat dit leidt tot aanpassingen in beleid.
- De doorwerking in departementaal beleid is (onder meer) zichtbaar in formele kabinetsreacties. Daar constateren we dat doorwerking in de afgelopen raadsperiode beperkt 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.
- Doorwerking van de adviesproducten van de ROB op de parlementaire agenda zien we op onderdelen terug. In commissievergaderingen is de ROB de afgelopen raadsperiode negen keer aan de orde gekomen, er zijn twee moties ingediend met betrekking tot inzet of adviezen van de ROB, er 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 in die commissievergaderingen en Kamervragen de ROB genoemd wordt betreffende het sociaal domein (vanuit de commissie VWS).

- Door de commissie van Binnenlandse Zaken wordt de ROB wel geraadpleegd voor deelname aan en voorbereiding van expertmeetings en rondetafelgesprekken.
- 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 'Financieringssysteem Bijstand' zijn de populairste rapporten.
- Het merendeel van de respondenten van de enquête geeft aan de adviezen van de ROB te gebruiken voor kennisontwikkeling en reflectie. Het betreft hier conceptuele doorwerking. Een klein gedeelte van de respondenten geeft aan de adviezen in de dagelijkse praktijk te gebruiken. Het betreft hier instrumentele doorwerking
- De specifieke doorwerking van adviezen bij de beoogde doelgroepen anders dan de regering lijkt op basis van de casestudies relatief beperkt.



Figuur 3. Bereik van adviezen in maatschappelijk debat.

2.2 Organisatie

We gaan in op de organisatie en capaciteit van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Achtereenvolgens komen aan de orde 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 zijn organisatie en capaciteit heeft ingericht en inzet (legitimiteit) meegenomen.

2.2.1 Hoofdbevindingen over de Raad

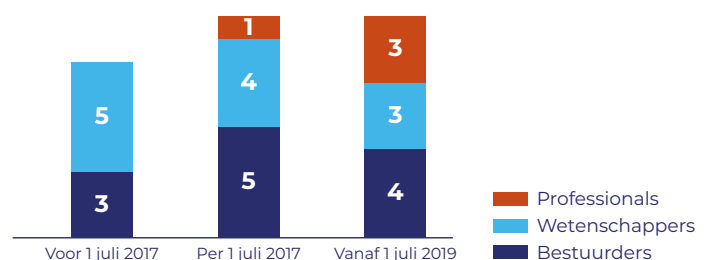
Samenstelling van de Raad

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 dat 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 de wetenschappers is bestuurskunde en staats- en bestuursrecht vertegenwoordigd.

Volgens gesprekspartners missen in de huidige samenstelling niet-traditionele wetenschappelijke disciplines, maatschappelijke invalshoek en 'rijksperspectief'.



Figuur 4. Samenstelling van de Raad in de afgelopen raadsperiode.

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 genieten over het algemeen onder de gesprekspartners geen grote bekendheid en zichtbaarheid. 'Dwarsliggers' en zwaargewichten worden ook in het profiel dat de Raad uitstraalt gemist.

De voorzitter wordt gewaardeerd, mede om zijn genuanceerdheid en brede netwerk. Betreffende het bestuurlijk karakter van de Raad wordt aangegeven dat moet worden opgepast dat de ROB niet teveel stelling neemt in de lijn van 'het compromis dat nog gesloten moet worden'.

2.2.2 Hoofdbevindingen over de Staf Samenstelling en capaciteit van de Staf

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 kennis en expertise inzake de financiële verhoudingen kwetsbaar is.

De ROB brengt jaarlijks relatief veel adviezen uit, zowel ten opzichte van andere adviescolleges die over een groter als over een vergelijkbaar secretariaat beschikken in omvang. De ROB brengt vergeleken met de andere adviescolleges ook relatief meer grote adviezen uit.

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.

Financiën

De ROB realiseert zijn totale uitgaven daarmee structureel binnen begroting, (5% overschot) en heeft dus ruimte voor aanvullende uitgaven.

2.2.3 Hoofdbevindingen ten aanzien van 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.

De exacte invulling van een adviesproces is afhankelijk van de inhoud en aard van een advies. De ROB onderscheidt veertien stappen. Deze veertien stappen hebben wij ten behoeve van de analyse langs de lijnen van ons evaluatiekader ondergebracht in vijf hoofdfases.

Fasen	Stappen
Agendafase	<ul style="list-style-type: none"> Opstarten adviestraject Werkafspraken werkgroep
Startfase	<ul style="list-style-type: none"> Startnotitie
Onderzoek en adviesfase	<ul style="list-style-type: none"> Eventueel organiseren expertmeetings/ rondetafelgesprekken Eerste opzet rapport Eerste versie concepttekst Eventueel bespreken concept met externe deskundigen Vaststelling advies Afronding van advies
Resultaatfase	<ul style="list-style-type: none"> Communicatie rond publicatie Eventueel organisatie van presentatie-evenement bij publicatie Verzending
Monitoring en vervolg	<ul style="list-style-type: none"> Organiseren van nazorg en landing Evaluatie

Tabel 6. Indeling fases in het adviesproces.

	ROB	Rli	ACVZ	RVS	RvC	AIV	AWTI	Onderwijsraad
Omvang Raad	10	10(+3)	10	9	8	9	10	11
Omvang secretariaat (2019)	15	27	10	28	25	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 5. Vergelijking op hoofdlijnen met omvang andere adviescolleges.

In bijlage 1 hebben we nader inzichtelijk gemaakt hoe de Raad elk van deze fases doorloopt. In elk van deze fases 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. Op 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, wordt niet expliciet samenhangend gestuurd. 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 van het Ministerie van BZK. Hier heeft de ROB een forse vernieuwingsslag gemaakt. Tussentijdse dialoog met stakeholders wordt positief gewaardeerd en zou volgens de gesprekspartners meer mogen (ook om te zorgen voor een betere landing). Als belangrijk aandachtspunt is meegegeven om al tijdens een adviestraject de media te betrekken (en niet pas achteraf), en stakeholders die tot de doelgroep behoren niet alleen als gesprekspartner voor het ophalen van informatie te benutten, maar ook te bespreken wat nodig is voor een goede landing.
- **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 in het advies van de ROB expliciet de rol en het handelingsperspectief van de doelgroep 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.

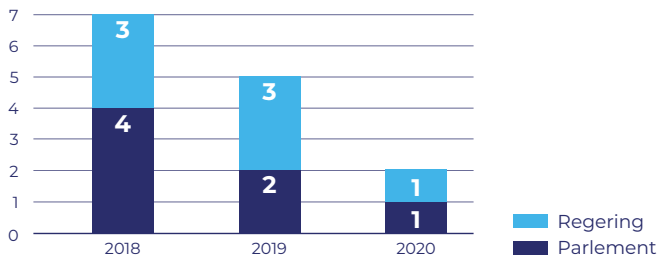
2.3 Legitimiteit

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 zijn stakeholders werkt. Steun en draagvlak voor de publieke waardepropositie (paragraaf 2.1) en de organisatie en capaciteit (paragraaf 2.2) is reeds meegenomen in die betreffende paragrafen.

2.3.1 Hoofdbevindingen over de verbinding met 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 (twee maal BZK, twee maal OCW, één maal AZ en één maal Financiën) en er is zes keer een kabinetsreactie geweest. Daarnaast wordt jaarlijks het werkprogramma met de minister van BZK besproken.

De **departementale** verbinding tussen 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. Daarnaast is er tevredenheid over de rolinvulling van de ROB. De ROB zou wel meer los van de beleidsagenda van BZK mogen verrassen. 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.



Figuur 5. Aantal bezoeken bij regering en parlement.

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 ook zich op andere Kamercommissies te richten (bijvoorbeeld VWS voor het sociaal domein) en rechtstreeks op fracties (Kamerleden, medewerkers). 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 getimede 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. Decentrale overheden zijn tevreden over de kwaliteit van de adviezen van de Raad, maar willen meer meegenomen worden in de betekenis van adviezen voor hen als doelgroep. 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 Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en Vereniging van Griffiers (VvG) 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.

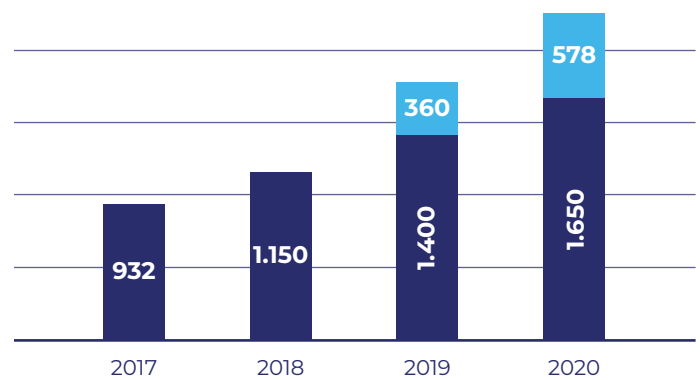
Andere adviesraden zien de ROB als een kwalitatief goede raad die de verbinding zoekt. Ze zijn positief over de wijze waarop de ROB zich profileert en wil samenwerken. De Raad kan volgens de adviesraden nog wel werken aan meer zichtbaarheid in het publieke debat.

2.3.2 Hoofdbevindingen ten aanzien van 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.

De versterking van de communicatiekanalen heeft geleid tot een groeiend bereik onder zijn doelgroepen. 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.



Figuur 6. Aantal volgers op social media.

Ten aanzien van het bereik bij doelgroepen zien wij het volgende:

- 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 het feit dat de ROB zijn presentatievormen heeft vernieuwd.

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.

Overzicht presentatie en bereik communicatie	2017 ^a	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 7. Presentatie en bereik communicatie.

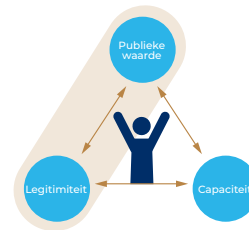
2.4 De balans tussen de publieke waarde, organisatie en legitimiteit

In voorgaande paragrafen hebben we per element van de publieke waardedriehoek hoofdbevindingen geformuleerd over wat goed gaat en waar concrete aandachtspunten voor verbetering liggen. In deze paragraaf kijken we naar de balans tussen de publieke waarde propositie, de organisatie en de legitimiteit. Dat doen we langs de assen van het publieke waarde model. Samen met de voorgaande paragrafen vormt dit de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 3.

De as Publieke waarde en Legitimiteit

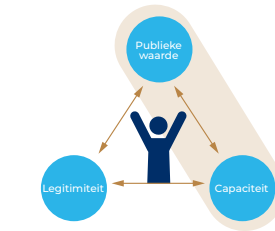
De wijze waarop de ROB zijn rol van adviseur en verkenner vervult kan op draagvlak rekenen van het merendeel van de doelgroepen. De adviezen gaan over de juiste onderwerpen en worden gezien als kwalitatief gedegen en sluiten goed aan op de beleidsagenda. Dat leidt tot draagvlak onder regering en parlement. De politiek-bestuurlijke en maatschappelijke impact van de adviezen bij de doelgroepen is nog relatief beperkt.

Gesprekspartners geven aan dat de Raad niet gezien wordt als een Raad die sterk agenderend is (ook los van de beleidsagenda) en op strategische thema's het advies en handelingsperspectief nog niet altijd landt bij de doelgroepen.



De as Publieke waarde en Organisatie

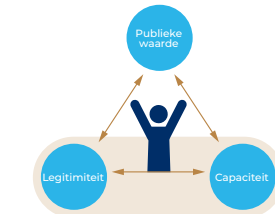
De ROB levert vanuit een bestuurlijk ingestelde Raad en een kleine staf een groot aantal kwalitatief gedegen adviezen. De bestuurlijke oriëntatie van de Raad maakt dat adviezen goed aansluiten bij het handelingsperspectief van overheden, maar soms ook vooruit lopen op 'het compromis dat nog gesloten moet worden'. De financiële expertise is binnen de staf hoogwaardig,



maar wel kwetsbaar. De ROB werkt in adviestrajecten niet gericht aan het realiseren van de beoogde impact van adviezen en realiseert dit in wisselende mate.

De as Organisatie en Legitimiteit

De Raad en Staf worden gewaardeerd om hun inhoudelijke inbreng door gesprekspartners. Daarnaast wordt ook het betrekken van verschillende stakeholders in adviestrajecten gewaardeerd. In termen van zichtbaarheid en verbinding is dit met BZK en de VNG erg goed, maar is dit bij andere doelgroepen niet structureel ingebed. De adviezen bereiken



de doelgroepen niet altijd even goed. De capaciteit op het vlak van strategische communicatie is beperkt. De zichtbaarheid van de Raadsleden bij de doelgroepen is eveneens beperkt.

Figuren 7. Presentatie en bereik communicatie.



HOOFDSTUK 3.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de centrale onderzoeksvraag van de evaluatie en formuleren we onderzoeksconclusies. Dat doen we op basis van onze hoofdbevindingen ten aanzien van de publieke waarde propositie, de organisatie en de legitimiteit van de ROB.



Figuur 8. **Weergave onderzoeksvraag en uitsplitsing elementen in de onderzoeksvraag.**

In het bovenstaande figuur is de centrale onderzoeksvraag van deze evaluatie weergegeven. Voor de beantwoording van deze vraag is onderscheidt gemaakt tussen een aantal elementen dat we specifiek belichten.

Ten eerste is er de formele adviesopdracht van de Raad. Deze adviesopdracht volgt uit de Wet⁹ en de Memorie van Toelichting, waarin het doel en de taak van de ROB zijn opgenomen. De Raad geeft gevraagd en ongevraagd advies over de inrichting en het functioneren van de overheid. Deze taak wordt als eerste element in dit onderzoek belicht. Een tweede taak, die daarmee samenhangt, is de in 2017 toegevoegde opdracht om te adviseren over de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen. Naast deze twee taken evalueren we de ambities die de vernieuwde Raad zichzelf bij zijn aantreden in 2017 stelde. Het gaat daarbij om drie ambities: het vestigen van een sterker profiel in Den Haag, met name in benaderbaarheid voor BZK; het vergroten en verbeteren van de relevantie en zichtbaarheid voor parlement, met name de Tweede Kamer, vergroten, en een vernieuwing in de aanpak en presentatie van adviezen.

3.1 Taakuitvoering formele adviesopdracht

Ten eerste de wezensvraag van deze evaluatie: slaagt de ROB erin om aan zijn formele opdracht te voldoen? Het antwoord is bevestigend. De ROB vervult zijn formele adviesopdracht in de afgelopen raadsperiode adequaat. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de gesprekspartners over de hele linie vinden dat de ROB van meerwaarde is binnen het openbaar bestuur en daaraan ook waarde toevoegt vanuit zijn rol- en taakinfilling.

Uit dit onderzoek concluderen we dat de Raad voor het openbaar bestuur erin is geslaagd om de toegevoegde waarde te leveren die van hem wordt gevraagd.

De ROB realiseert zijn publieke waardepropositie op de volgende vlakken:

- 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 heeft de bewuste keuze gemaakt om meer hanteerbare adviezen uit te brengen dan het werpen van 'stenen in de vijver'. Daarin slaagt de Raad. De adviezen sluiten goed aan op het beleidsmatige handelingsperspectief van onderdelen van het openbaar bestuur; van decentrale overheden tot departementen. (*adviseur en verbinder*).
- De ROB kiest relevante thema's. Uit het onderzoek blijkt dat zowel de formele adressanten (regering en parlement) als de bredere doelgroep (het openbaar bestuur en stakeholders zoals de wetenschap en journalistiek) de onderwerpen van de ROB herkennen en erkennen als de thema's die ertoe doen.
- Het integreren van het bestuurlijke en financiële perspectief geeft daarbij actuele meerwaarde; juist hier treden spanningsvelden aan de dag die door de ROB worden benoemd en verdiept. Deze integratie krijgt steeds beter gestalte.
- Bovendien begeeft de ROB zich niet alleen op het voor hem traditionele veld van bestuur en financiën. Het Openbaar Bestuur ontwikkelt zich mede in de praktijk van andere domeinen. De ROB durft zich ook op die 'inhoudelijke' beleidsvelden te richten. Daarmee verbreedt de ROB zijn adviesagenda op relevante wijze. Departementen en parlement zien hier de meerwaarde van in.
- Opvallend, zeker tegen de achtergrond van de (in relatie tot andere adviesorganen) beperkte Staf is de productiviteit van de Raad. De ROB produceert met beperkte middelen veel en doet dat kwalitatief goed.

⁹ Wet op de Raad voor het openbaar bestuur

Uit het voorgaande kan zonder meer worden geconcludeerd dat de ROB adequaat aan de formele taakopdracht voldoet. Echter, de ROB kan daarbij aan impact winnen en sterker agenderend zijn worden. Daarover het volgende:

- De vele adviezen van de ROB gaan weliswaar over de juiste thema's, zijn kwalitatief aan de maat en bieden overwegend handelingsperspectieven waarmee de doelgroep vooruit kan, maar het bereik en de impact van de producten kan worden vergroot.
- Voor een deel zit het vergroten van impact in communicatie en presentatie. Ondanks stappen die hierin zijn gezet, wordt aan de aanbodzijde (dus vanuit de ROB) nog te veel ongericht gecommuniceerd. Mede hierdoor zien we aan de ontvangende zijde (dus in het openbaar bestuur) nog veel onbekendheid met de ROB en/of zijn uitingen. Daarnaast blijkt dat de 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. Daarmee is de impact van de uitingen van de ROB geringer dan in potentie aanwezig is.
- Een tweede factor daarbij is de mate waarin de ROB de aandacht weet te vangen en een debat op gang kan brengen. Op concrete onderwerpen biedt de ROB heldere adviezen, maar op fundamentele thema's is de politiek-bestuurlijke agendering en landing nog beperkt.
- De Raad wordt door de gesprekspartners uitgedaagd om op strategische vraagstukken in advisering, ook los van de bestaande beleidsagenda, te verrassen en agenderender te worden. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het openbaar bestuur dat nu ook nodig heeft. Er is een behoefte aan fundamenteel verleggende adviezen.

3.2 Rol inzake de financiële verhoudingen

De formele taak van de ROB is in 2017 uitgebreid met een adviesfunctie over de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen. De ROB zette inzake de (strategische) advisering rond financiële verhoudingen de goede weg in.

- De ROB is een gezaghebbende en onafhankelijke speler op het gebied van de interbestuurlijke financiële verhoudingen. De uitingen van de ROB op dit vlak sluiten aan op de actuele thema's en ontwikkelingen, zijn kwalitatief aan de maat en bieden concrete inzichten en handvatten die in de praktijk worden gebruikt.
- Zoals beoogd, slaagt de ROB erin om in adviezen het bestuurlijke en financiële perspectief te integreren. Hiervoor werd al aangegeven dat dit actuele meerwaarde biedt; juist hier treden spanningsvelden aan de dag die door de ROB worden benoemd en verdiept.
- De combinatie van deze twee factoren, te weten de gezaghebbende positie en de (interbestuurlijke) spanningsvelden die zich binnen het openbaar bestuur op financieel terrein voordoen, wordt de ROB gevraagd om zich over geschillen tussen overheden uit te spreken. We zien veel haken en ogen aan een geschilbeslechtende rol in één hand bij een strategisch adviseur zoals de ROB. De rol van geschilbeslechter is ons inziens wezenlijk anders dan die van strategisch adviseur. Dat vraagt andere vaardigheden, expertises en werkwijzen. Bovendien kunnen uitspraken op casusniveau (toepassing van de regels binnen het stelsel) interveniëren met de strategische advisering (grensverleggende uitspraken over stelsel en regels). Deze rol, waar binnen het openbaar bestuur wel behoefte aan is¹⁰, kan wel separaat binnen de ROB (bijvoorbeeld in een aparte Kamer) of anders elders worden belegd.

¹⁰ Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen: Als één overheid Slagvaardig de toekomst tegemoet!, 2020, aanbeveling 7; VNG: Belangrijkste uitgangspunten van een Wet op het decentraal bestuur, 2021 (via de website).

3.3 Ambitie 1: sterker profiel in Den Haag en benaderbaarheid BZK verbeteren

Bij zijn aantreden heeft de Raad de ambitie geformuleerd om een sterker profiel te vestigen in het Haagse politiek-bestuurlijke speelveld, en een steviger band op te bouwen met het 'bestuurlijke moederdepartement' BZK.

De ROB heeft zijn benaderbaarheid voor BZK verbeterd, maar moet blijven inzetten op versterking van zijn positie bij de regering en bij andere departementen.

- De ROB is een gewaardeerde partner van het Ministerie van BZK. De thema's waar de ROB zich mee bezig houdt, verhouden zich goed tot de agenda van BZK. Het departement is structureel met de ROB in gesprek; zowel in de agendafase (werkprogramma), de onderzoeksfase als de resultaatfase van onderzoeken en adviezen.
- De strategische (bestuurlijke) adviezen van de ROB sluiten over algemeen goed aan op het handelingsperspectief van BZK. Dat wordt gewaardeerd. Echter, adviezen leiden, met uitzondering van de advisering inzake de financiële verhoudingen, niet regelmatig tot koerswijziging of nieuwe activiteiten. Stevige debatten (intern en extern) naar aanleiding van uitingen van de ROB blijven uit. Dat hangt enerzijds samen met de inhoud en toon van de adviezen, en anderzijds met het Haagse ritme waarin uitingen van spelers met elkaar concurreren en het 'window of opportunity' vaak onvoorspelbaar is.
- In de context van het openbaar bestuur is sprake van een steeds grotere verwevenheid van het bestuurlijke met het beleidsmatige. Bepalende ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur vinden plaats doordat overheden en partners in veranderende arrangementen (bijvoorbeeld regio's) aan de slag zijn met maatschappelijke vraagstukken. Ook brengen wettelijke voorschriften van andere departementen dan BZK fundamentele richtingveranderingen met zich mee (denk aan de verplichte regiovorming in de jeugdhulp). Diverse departementen waarvan het werkkterrein in toenemende mate een interbestuurlijk karakter krijgt (richting decentrale overheden), staan open voor een sterkere aansluiting bij de ROB. Dit kan bijvoorbeeld gestalte krijgen in een grotere invloed op en betrokkenheid bij het werkprogramma van de ROB en actuele adviezen die los daarvan (kunnen) worden verkregen.

3.4 Ambitie 2: relevantie en zichtbaarheid voor parlement vergroten

Een tweede ambitie van de nieuwe Raad is om voor de Tweede en Eerste Kamer relevanter en zichtbaarder te worden.

De ROB heeft stappen gezet om zijn relevantie en zichtbaarheid voor het parlement te vergroten, maar staat daar nog onvoldoende op het netvlies.

- We zien dat de ROB met een zekere regelmaat vanuit de Tweede Kamer wordt uitgenodigd om te komen praten over thema's die op dat moment actueel zijn. Ambtelijk zijn de contacten geïntensiveerd met de komst van de Dienst Analyse en Onderzoek. Dat zien we als positieve stappen.
- In het politieke debat is de ROB nog niet heel zichtbaar en wordt de ROB ook niet altijd gevonden door Kamerleden. Incidenteel wordt de ROB genoemd in moties. Daarbij wordt de ROB niet direct gevraagd om een advies, maar wordt de minister verzocht een advies te vragen en aan de Kamer te doen toekomen.
- Kamerleden vinden adviesrapporten van de ROB relevant, maar deze bereiken hen niet of nauwelijks. Kamerleden staan desgevraagd open voor een assertievere benadering van de ROB. Die kan liggen in het aanbieden en bespreken van nieuwe of – in geval van politieke actualiteit – geactualiseerde adviezen en andere producten. Ook is er nog een onontgonnen terrein als het gaat om de mogelijkheid van het vragen om adviezen vanuit de Kamer aan de ROB. De ROB kan aan zichtbaarheid winnen door een minder traditioneel contact, bijvoorbeeld in een rechtstreekse benadering van fracties in plaats van de griffie, en een versterking van het (social) netwerk.

3.5 Ambitie 3: vernieuwing in aanpak en presentatie adviezen

Tot slot had de nieuwe ROB de ambitie om de aanpak en presentatie van adviezen te vernieuwen.

De ROB heeft zijn aanpak en presentatie van adviezen positief vernieuwd.

- Vernieuwende aanpakken in adviestrajecten worden erg gewaardeerd. Hierbij wordt met name een aanpak geroemd waarbij adviezen niet ‘in de boezem van de Raad’ tot stand komen, maar in een interactief proces met stakeholders binnen het openbaar bestuur.
- In termen van zichtbaarheid en aansluiting bij de doelgroep kan de ROB nog stappen zetten in de presentatie van zijn adviezen en het strategisch onder de aandacht (blijven) brengen van producten. De ROB heeft een mooie kennispositie, maar wordt daarin niet altijd gevonden en benut door mogelijke afnemers van die kennis binnen het openbaar bestuur (van Kamerleden tot het decentraal bestuur) en daarbuiten (bijvoorbeeld de media). Gesprekspartners geven aan het met name belangrijk te vinden om in de communicatie meegenomen te worden in wat het adviesrapport voor hen betekent. Communicatie moet daarnaast niet alleen bij de presentatie van een advies plaatsvinden, maar ook al tijdens en na presentatie van een advies.



HOOFDSTUK 4.

De blik vooruit

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk presenterden wij onze conclusies ten opzichte van de evaluatievragen. Het beeld dat daaruit naar voren komt is positief. De Raad werkt conform zijn wettelijke taak. Gesprekspartners vinden overwegend dat de rapporten kwalitatief aan de maat, degelijk en relevant zijn. Dat beeld van brede algemene waardering is anders dan het beeld dat uit de evaluatie van acht jaar geleden kwam. Toen had de Raad volgers die heel enthousiast waren, maar waren er ook gesprekspartners die vonden dat de Raad te veel en te enthousiast op de ideologische tamboerijn sloeg. De Raad zelf geeft aan dat hij zich de afgelopen periode bewust heeft gericht op degelijkheid, kwaliteit

en relevantie. Ze sluiten aan bij de beleidsagenda's om maximaal effectief te kunnen zijn. De Raad heeft de overtuiging dat adviezen zo het meeste kans hebben om goede grond te vinden en zo tot publieke waarde te leiden.

De Raad heeft ons gevraagd om niet alleen de onderzoeksvragen feitelijk te beantwoorden, maar om ook op zoek te gaan naar perspectief om een sprong vooruit te maken. De Raad wil uitgedaagd worden om zo effectief mogelijk publieke waarde te leveren. Ook een aantal gesprekspartners vindt dat de Raad vanuit een goede basis toe is aan een sprong vooruit.

De aard van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk staat onze synthese van de gesprekken met de stakeholders over hoe de Raad de beoogde extra stap vooruit kan maken. We ontwikkelen op basis daarvan een strategische redenering die de raad kan toepassen om meer publieke waarde te realiseren. Die redenering bevat een opvatting over hoe de raad zijn taak zou kunnen interpreteren, over wat bestuurlijke ontwikkelingen zijn en over wat voor soort rapporten/advies bij wat voor soort vraagstukken passen.

Het is goed mogelijk om het oneens te zijn met deze redenering. Er was bij de eerste bespreking met de Raad ook discussie over. Daar is dit hoofdstuk ook voor bedoeld.

Wij denken dat deze redenering recht doet aan de gesprekken die we hebben gevoerd en aan de uitkomsten langs ons analysekader, maar denken vooral dat het belangrijk is *dat* de Raad een dergelijke redenering heeft. Zoals alle strategische redeneringen geldt: hij kan worden verworpen ten faveure van een betere redenering.

4.2 De wens naar een sprong vooruit

Voor het functioneren van de Raad gebruikten een aantal gesprekspartners de beeldspraak: de basis is op orde. Daarmee bedoelen de gesprekspartners dat de Raad gerespecteerd wordt, dat de adviezen degelijk en to the point zijn. Initiatieven om buiten de gebaande paden te treden -zoals de essays- worden gewaardeerd. Maar er is bij een groot deel van de gesprekspartners behoefte aan een raad die juist op deze goede basis voortbouwt en die een grote broek aan durft te trekken. Die wens komt enerzijds tot uitdrukking in het werken vanuit een missie. Anderzijds komt hij tot uitdrukking in de wens dat de raad met zijn adviezen ook (dus zeker niet uitsluitend) verbindend en verlegend probeert te zijn. We lichten beide wensen toe.

4.2.1 De wens om te werken vanuit een missie
We stelden in de gesprekken een aantal maal de volgende vraag: stel dat de wet dat toestaat en de ROB kan worden opgeheven, zou dat dan erg zijn? Daarop zeiden alle bevroegden "ja". Het merendeel van de betrokkenen vindt dat het openbaar bestuur in een spannende tijd is beland. Het bestuurlijk stelsel staat voor grote dossiers. Het stelsel verandert indringend door decentralisaties en wordt met vele samenwerkingsverbanden steeds ingewikkelder. De wisselwerking tussen (participatieve) democratie, (sociale) media en (transdisciplinaire) wetenschap¹¹ zorgt voor onverwachte dynamiek, waaronder ook onvrede met het stelsel zelf. Juist in deze tijd is er volgens de gesprekspartners een ROB nodig die zich richt op het bewaken van de (financiële) werking van het bestuurlijk stelsel, de democratie en hun instituties. Een deel van de betrokkenen vindt dat de Raad die missie moet expliciteren. Uit deze opvattingen hebben we onderstaande missie gesynthetiseerd.

Synthese van de opvattingen over missie

De ROB bestaat om het bestuurlijk stelsel met inzichten en adviezen te ontwikkelen en te beschermen. Dat betekent dat de ROB staat voor democratie en voor de bestuurlijke instituties. Als pijlers worden benoemd:

- de positie van de rechtstaat
- de positie van de fundamentele instituties van de staat en bestuurlijke en financiële verhoudingen daartussen op diverse schalen
- de kracht van de democratie; onder andere toegang van burgers om invloed te hebben op de besluitvorming, samenspel met en tussen volksvertegenwoordigers
- de slagkracht van de overheid om besluitvorming tot uitdrukking te brengen in uitvoering

De betekenis van die missie moet wat het merendeel van de gesprekspartners betreft sterker tot uitdrukking komen in het werkprogramma, de adviezen en de uitingen.

¹¹ Naar Roel in't Veld, Kennisdemocratie, Opkomend Stormtij (2010)

4.2.2 De wens om vanuit een goede basis ook verbindend en verleggend te zijn

Voor een adviesraad kan op hoofdlijnen onderscheid gemaakt worden tussen de volgende rollen:

De mogelijke rollen van de Raad

De Raad kan met zijn adviezen de volgende rollen aannemen:

- De **verkenner**. De verkenner onderzoekt, synthetiseert en ontsluit (soms nog onbekende) gezichtspunten en kennis. Hij adresseert nieuwe vragen.
- De **verbinder**. De verbinder brengt partijen bij elkaar en faciliteert het gesprek over kennis die zij al kenden om volgende stappen te kunnen zetten.
- De **adviseur**. De adviseur maakt bestaande kennis toegankelijk en adviseert concreet over wat te doen met actuele vraagstukken.
- De **verlegger**. De verlegger brengt discussies naar een hoger niveau door gezaghebbende uitspraken te doen, soms door nieuwe invalshoeken te bieden.

De gesprekspartners herkennen dat de Raad zich de afgelopen periode vooral heeft toegelegd op de rol van adviseur en verkenner. Dit wordt zeer gewaardeerd, want de Raad heeft zich zo verder gevestigd als een serieus te nemen orgaan. Gesprekspartners in alle doelgroepen geven echter ook aan dat ze hopen dat de Raad zich gezaghebbend gaat uitspreken in de grote vragen in het bestuurlijk stelsel. Dat doen zij vanuit de argumentatie dat deze uitspraken nodig gaan zijn in een tijd waar het bestuurlijk stelsel onder druk staat. Ook hoopt een deel van de gesprekspartners dat de Raad meer een rol als verbinder gaat spelen, door ook de dialoog over adviezen te faciliteren. Dat zeggen ze vanuit de overtuiging dat daarin juist ook veel publieke waarde te vinden is.

Toen we dit aan de Raad teruggaven leidde dat tot interesse, maar bij het punt van verlegenheid ook tot de terechte vraag: moet de pendule nu weer terugslaan? De ROB heeft zich immers lange tijd als verlegger in het debat gemengd over de beoogde horizontalisering van bestuur en over de wenselijkheid van participatieve democratie. Dat leidde naast lof ook tot onvrede en kritiek dat de Raad wat te ideologisch werd. Deze raad is van opvatting dat degelijkheid en aansluiten bij de beleidsagenda leidt tot maximale effectiviteit. Het idee om een pendule nu weer terug te laten slaan spreekt in dat licht niet aan.

Hier is een belangrijke nuance aan de orde. De gesprekspartners zijn geenszins van opvatting dat de pendule de andere kant op moet. Ze willen dat de raad doorgaat met zijn adviezen als adviseur en verkenner. Ze hopen dat de Raad stappen gaat zetten in het verbinden. Maar de gesprekspartners vinden ook dat wanneer je als Raad op een goede basis staat, je ook positie hebt om af en toe een verleggend advies uit te brengen. Ze zeggen dus niet: de pendule moet de andere kant op. Ze zeggen: durf te staan op de basis die je hebt opgebouwd en probeer ook vanuit de rol als verlegger tot gezaghebbende adviezen te komen. Wanneer dat soort adviezen momentum en gezag hebben leiden ze namelijk tot een grotere bijdrage aan publieke waarde. Ze vinden dat het bestuurlijk stelsel dat nodig heeft. En ze vinden dat de Raad de positie heeft om dit te doen. De pendule moet dus niet de andere kant op, maar er is vraag naar variatie in het soort adviezen.

De raad moet in beeldspraak daarmee af en toe op het podium gaan staan. Een podium dat gestut is door de goede basis die de afgelopen periode is gelegd. De wens is enerzijds dat de raad blijft doen wat hij doet en anderzijds dat de Raad op de grote thema's gaat voorsorteren om ook als verlegger meer publieke waarde te realiseren. Onderstaand figuur drukt dit uit.



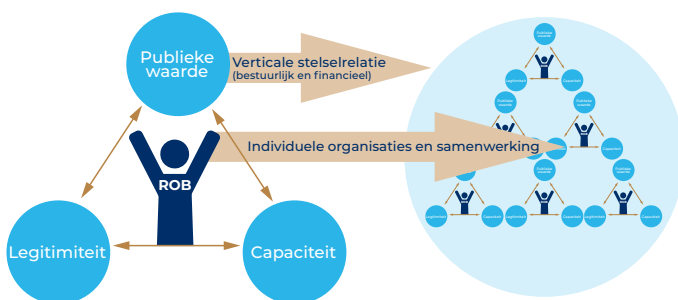
Figuur 9: De wens van de gesprekspartners gevisualiseerd.

4.3 Kerninzichten vanuit het analysekader: mechanismen voor publieke waarde creatie

De beschreven wensen worden door de gesprekspartners (in verschillende termen) onderbouwd vanuit de opvatting dat de Raad de taak heeft om binnen het bestuurlijk stelsel zoveel mogelijk publieke waarde te realiseren. Iedere adviesraad staat hierin voor een vergelijkbare opgave. Hoe kunnen adviezen maximaal effect sorteren? Wanneer ontstaat momentum waarmee een advies gaat “vliegen”? Voor de meeste adviesraden geldt dat dit bij het merendeel van de adviezen niet het geval is. Ze hebben effect, maar worden niet wijdverspreid. Soms trilt een effect na en wordt jaren later een rapport gebruikt voor een baanbrekende stap. Dat hoort erbij. Een adviesraad moet conform wet zijn werk doen. Ook adviezen met een behoorlijke bijdrage aan publieke waarde zijn de moeite waard. Met het gebruikte analysekader beogen we te kunnen analyseren wanneer een adviesraad (indirect) met zijn adviezen en adviesprocessen bijdraagt aan zoveel mogelijk publieke waarde. Onderstaand presenteren we de inzichten uit het onderzoeken. Dit betreft:

1. Het mechanisme dat bepaalde rollen (met bijbehorende soorten adviezen/adviesprocessen) passen bij specifieke soorten vraagstukken
2. De mechanismen voor het realiseren van momentum
3. Het mechanisme dat door eigen waarde driehoek te matchen met de eisen die deze soorten adviezen/adviesprocessen stellen, de kans op meer publieke waarde vergroot wordt.

We lichten deze mechanismen toe met voorbeelden uit de onderzoeksperiode.



Figuur 10: Visualisatie van de publieke waardedriehoek van Mark Moore en de positie van de ROB.

4.2.3 Het mechanisme van het matchen van rol op soort vraagstuk

Uit ons onderzoek blijkt dat de manier waarop de Raad een bijdrage kan leveren aan publieke waarde realisatie door overheden (gevisualiseerd in de lichtblauwe bol ter rechterzijde in bovenstaand figuur) vooral afhankelijk is van de mate waarin er a) consensus is over wat het probleem is en b) de mate waarin er consensus is over welke kennis relevant is. Op hoofdlijnen en daarmee schematisch worden de volgende mechanismen inzichtelijk:

- **Gestructureerd. Consensus over het voorliggende vraagstuk en consensus over welke kennis relevant is.** Er zijn vraagstukken in het openbaar bestuur waarbij de actoren het op hoofdlijnen eens zijn over wat het probleem is. Er zijn vraagstukken waar er ook geen discussie is over welke kennis relevant kan zijn. Voorbeelden zijn de kosten van het ophalen van vuil, de uitdagingen bij het professionaliseren van raden of de vraag welke positie de gemeenteraad kan hebben in een openbaar lichaam. Er is alleen nog niemand die het goed heeft uitgezocht en het toegankelijk heeft gemaakt. Bij dit soort vragen werkt de rol van adviseur het beste. Kennis toegankelijk maken en strak adviseren, zodat aanbevelingen direct overgenomen kunnen worden. Een goed voorbeeld hiervan in de evaluatieperiode is het rapport Goede ondersteuning, sterke democratie. Ook de rol van verbinder werkt hier goed, als kennis wel aanwezig, maar niet bekend is.
- **Ongestructureerd. Onduidelijkheid over het voorliggende vraagstuk en onduidelijkheid over welke kennis relevant is.** Er zijn vraagstukken die omgeven worden onduidelijkheid. Er is wel een idee dat er wel eens problemen zouden kunnen opdoemen, maar probleemdefinities zijn nog vaag. Betrokkenen hebben nog geen zicht op welke kennis relevant is. Kortom; de meeste betrokkenen zien (nog) geen vraagstuk of vermoeden alleen op hoofdlijnen dat er wel eens een zou kunnen zijn. Voorbeelden zijn vragen over hoe menselijke betekenisgeving (juridisch) ingrijpt op algoritmische besluitvorming. Of de vraag of platforms zoals Telegram tot uitsluiting leiden in participatieprocessen. Bij dit soort vragen werkt de rol van verkenner goed. Er is behoefte aan inzicht en inspiratie. Ook de rol van verbinder kan dan goed werken, zodat meerdere actoren met elkaar dialoog over nieuwe kennis kunnen voeren. Een goed voorbeeld hiervan in de evaluatieperiode is het rapport Zoeken naar Waarheid.

- **Taai. Discensus over het voorliggende vraagstuk en discensus over welke kennis relevant is.** Er zijn ook vraagstukken die taai en waar discensus regeert. Probleemdefinities buitelen over elkaar heen. Er spelen verschillende belangen en stokpaarden zijn aanwezig. Er is discussie over welke kennis wel- en niet relevant is. Rapporten worden betwist of spreken elkaar tegen. Een voorbeeld van zo'n vraagstuk is de vraag wat de effecten van de RES'en zijn bij de realisatie van het klimaatakkoord. Een ander voorbeeld is de vraag of de budgettering voor gemeenten reëel is. Bij dit soort vragen werkt de rol van verlegger goed. Door discussies naar een hoger niveau te brengen en gezaghebbende uitspraken te doen ontstaat een doorbraak in het denken. Een voorbeeld hiervan is de ROB lezing van 2020.

De bestuurskundige herkent hier direct de indeling die gebruikt wordt door wetenschappers die denken in het paradigma van *wicked questions*. Dit begrip is in Nederland uitgebreid beschreven door Robert Hoppe (*the governance of problems*, 2010), Hans Vermaak (*Plezier beleven aan taaie vraagstukken*, 2014) en Roel in't Veld (*Kennisdemocratie, opkomend stormtij*, 2010). Het is vertaald in vele handelingsperspectieven voor omgang met karakteristieken van vraagstukken. Wij denken ook relevant voor (de staf van) de ROB. Het geeft inzichten over wat voor soort kennisinterventies wel en niet werken.

Schematisch werkt dit onderscheid goed en is het aansprekend. Het grote kritiekpunt is dat vraagstukken zich zelden in één hokje laten duwen. Vraagstukken bestaan uit verschillende aspecten, die meer of minder gestructureerd kunnen zijn. In het opgeworpen vraagstuk van de RES zitten bijvoorbeeld ook veel gestructureerde vragen, zoals de bestuurlijk juridische vormgeving van deze constructies. Hoe gestructureerd een vraag is, hangt maar net af van de scope van een advies. Een goed advies zal natuurlijk zowel gestructureerde als niet gestructureerde daarom elementen moeten bedienen. Desalniettemin kan met het kiezen van scope, ook in kaart gebracht worden welke karakteristieken het vraagstuk in die scope heeft. De Raad kan aan de hand van die karakteristieken kiezen voor specifieke soorten adviezen/adviesprocessen.

Als evaluatoren zijn wij geen pleitbezorger van bestuurskundige theorie. We denken wel dat dit schematische onderscheid de Raad kan helpen als aangrijpingspunt voor gesprek over hoe een advies op te bouwen en in de wereld te helpen.

4.2.4 Mechanismen voor het creëren van momentum

Het gebeurt niet vaak dat een adviesraad met een advies komt dat breed opgemerkt wordt en tot breed effect leidt. Daarvoor is momentum vereist. Uit het onderzoek hebben we factoren gedestilleerd die bijdragen aan de het creëren van momentum. Momentum ontstaat wanneer een advies de combinatie kent van:

- Een prikkelende stellingname op het juiste thema
- Een (mogelijk afgedwongen) window in de media
- De publieke en/of politieke wil tot verandering
- Een strakke inzet op dialoog en debat over het advies en begeleiding hiervan

Wanneer er momentum ontstaat, is niet zeker. Het is voor een raad wel mogelijk hier strategisch op voor te sorteren. Als het momentum dan ontstaat, dan kan het advies klaar zijn. Tussen advisering en momentum kan zo'n lange periode zitten dat een oud advies in geactualiseerde vorm naar voren wordt gebracht.

4.2.5 Het mechanisme van het matchen van de eigen waarde driehoek op de voorliggende vraag

Het matchen van rol op soort vraagstuk en het creëren van momentum is geen sinecure. Het eist dat de Raad goed nadenkt over zowel de inhoud als de karakteristieken van het vraagstuk. Het eist dat de Raad steun vergaart om een specifiek soort onderzoek te doen. Tot slot eist het dat de Raad en de staf de capaciteit matchen op wat nodig is. Kortom: afhankelijk van het soort advies en het adviesproces dat de Raad beoogt zal hij het proces en de capaciteit verschillend moeten organiseren. De eigen publieke waarde driehoek moet afgesteld worden op de effecten die in lichtblauwe cirkel ter rechterzijde worden beoogd.

Dat is niet eenvoudig omdat Raad en staf inherent ook *statisch* zijn georganiseerd. Er is een vaste staf en er is een vaste Raad. Daar zijn expertises en competenties wel en niet in vertegenwoordigd. Als de raad *adaptief* wil kunnen inspelen op wat nodig is om met een specifiek advies maximale publieke waarde te realiseren, dan is flexibiliteit in formatie en middelen noodzakelijk. Dat kan enerzijds door veel variatie te hebben in de structurele leden en de staf, maar ook een flexibele schil kan zeer verstandig zijn. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een uitgesproken hoogleraar of practitioner inzake een bepaald vraagstuk, met opvattingen vanuit een specifiek paradigma. Of een zeer gespecialiseerde jurist met verstand van algoritmes. Zo zijn er vele variaties mogelijk waarmee de raad adaptief kan inspelen op de eisen die een specifiek soort advies of adviesproces stelt

4.4 De strategische redenering voor een raad die zoveel mogelijk publieke waarde nastreeft

Vanuit deze inzichten is het mogelijk om een strategische redenering op te bouwen langs vijf afwegingen. Door deze afwegingen systematisch door te lopen, kan de raad strategisch voorsorteren op zoveel mogelijk publieke waarde. Conform de scope van dit hoofdstuk: hier kan goed discussie over zijn en de Raad kan zelf deze redenering aanpassen. De vijf stappen die we beschrijven zijn feitelijk de waardeketen van de Raad.

4.2.6 Afweging I. Het in kaart brengen van context waarbinnen adviezen nodig zijn

De raad kiest jaarlijks zijn thema's. Volgend op de gesynthetiseerde wens van de gesprekspartners (paragraaf 4.2) moet de Raad niet alleen kijken naar welke thema's actueel zijn of waar vraag naar is, maar ook naar de thema's waar een verbindend of een verlegend advies op nodig kan zijn. Dat eist naar ons inzicht dat de raad in beeld brengt welke autonome ontwikkelingen er spelen, welke beleidsdossiers belangrijk gaan zijn en welke veranderingen in het stelsel aanstaande zijn. Die trits schrijven we onderstaand uit, waarlangs we de inhoudelijke suggesties van onze gesprekspartners geordend hebben.

Het in beeld brengen van de context eist dat in kaart gebracht wordt:

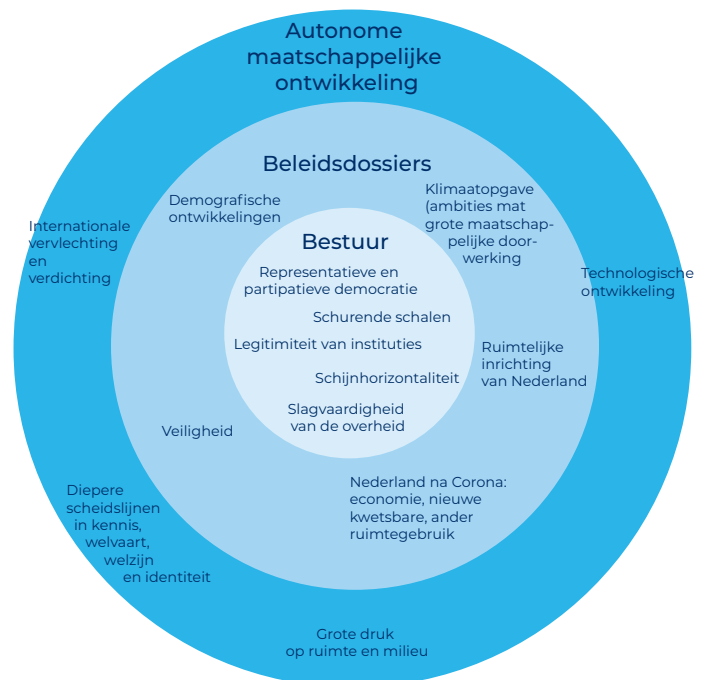
1. **Welke autonome maatschappelijke ontwikkelingen er spelen.** Hiermee bedoelen we de technologische, sociologische en fysiologische ontwikkelingen die autonoom op Nederland afkomen. Afhankelijk van het abstractieniveau dat je kiest verschilt de terminologie, maar de belangrijkste ontwikkelingen die de gesprekspartners zien zijn: internationale vervlechting en verdichting, fragmentatie; technologische ontwikkeling; diepere scheidslijnen in kennis, welvaart, welzijn en identiteit; grotere druk op ruimte en milieu. Deze korte opsomming kan worden verbreed en verdiept door de Raad.
2. **Tot welke vragen op beleidsdossiers die autonome ontwikkelingen leiden.** Hiermee bedoelen we de inhoudelijke onderwerpen waar overheden opgaven en oplossingsrichtingen op zullen moeten formuleren. De belangrijkste bestaande en nieuwe grote beleidsthema's (ook hier kan worden gevarieerd in abstractieniveau) zijn volgens de gesprekspartners:

Nederland na Corona (als kleine open economie gevoelig voor de wereldeconomie; nieuwe kwetsbaren, ander ruimtegebruik); klimaatopgave (ambities met grote maatschappelijke doorwerking); demografische ontwikkelingen (weerslag op verhouding tussen generaties, meer en andere overheidsinzet); ruimtelijke inrichting van Nederland (behoeft groot onderhoud); veiligheid (met nieuwe bedreigingen). Ook hier geldt weer dat dit een begin is dat door de Raad moet worden verdiept.

3. **Wat de bewegingen zijn in het stelsel waarmee op deze vragen wordt ingespeeld.** De grote vraagstukken die hier door gesprekspartners genoemd worden zijn: slagvaardigheid van de overheid; legitimiteit van instituties; representatie en inclusie; spanning tussen representatieve en participatieve democratie, kennis en informatie; schurende schalen, regionalisering en congruentie en schijnhorizontaliteit in interbestuurlijke verhoudingen.

4.2.7 Afweging II. Kiezen van thema's waarop voorgesorteerd wordt

Op basis van de redenering onder afweging I –die natuurlijk aan te vullen is– kan een aantal grote adviesthema's worden geïdentificeerd waar gesprekspartners momentum op verwachten. Deze suggesties zijn niet uitputtend, maar wat de gesprekspartners aangeven. De raad kan vanuit de redenering onder 4.4.1 thema's verwerpen en/of toevoegen.



Figuur 11: De plek van de ROB ten opzichte van de thematiek waarop zij dient te adviseren

Genoemde thema's

1. **Democratische rechtstaat - Legitimiteit en verhouding tussen de machten.** Hierbij kan gedacht worden aan de toeslagenaffaire of discussie rondom dikastocratie, waarheidsvinding en nepnieuws, maar ook de stand van de democratie in evenwicht met de rechtstaat.
2. **Democratisch burgerschap.** Hoe democratisch om te gaan met verschillen in bevoegdheden, verwachtingen, kennis en informatie? Burgerschap en de participatie van jongeren.
3. **Lokale en regionale democratie.** Het democratisch gehalte van regio's en de kwaliteit van lokale democratie.

Bestuur en organisatie

4. **(Regionaal) bestuurlijke arrangementen op opgaven** - Hoe is de overheid effectief in samenwerking op maatschappelijke opgaven (klimaat, veiligheid, gezondheid, ruimte)? Wat eist dat bestuurlijk en (daarvan afgeleid) financieel en juridisch? Eist dit een nieuwe inrichting van het stelsel?
5. **Interbestuurlijke verhoudingen EU-NL-Decentraal** - Wat is de betekenis van enerzijds de doorwerking van Europa (schaalvergroting) anderzijds de schaalverkleining in het openbaar bestuur (decentralisatie) voor de interbestuurlijke verhoudingen?
6. **Slagvaardigheid van het openbaar bestuur** - Is de overheid door haar hoeven gezakt in het voorzien in de meest elementaire behoeften, namelijk gezondheid en veiligheid? Zo ja, wat zijn de dieper liggende oorzaken? Elementen die hier genoemd zijn betreffen de uitvoerbaarheid van het beleid, de toekomst van de publieke sector, de organisatiecultuur bij de rijksoverheid.

Advisering inzake de financiële verhoudingen

7. **Integrale strategische advisering** - Hoe zijn door de decentralisatie de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen overheden veranderd? Andere thema's zijn financiën van de overheid en de rechtstaat in samenhang of regio's en legitimatie financiële verhoudingen. Daarnaast kan gedacht worden aan de herijking van het gemeentefonds, de beleidsvrijheid van gemeenten en het interbestuurlijk toezicht.

4.2.8 Afweging III. Matchen van rol, soort advies en soort proces op het vraagstuk

Als een thema waarop momentum verwacht wordt gekozen is, dan kan de raad nadenken over de karakteristieken van de vraag die hij gaat beantwoorden (zie paragraaf 4.3.1). Als gezegd is het goed mogelijk dat in zo'n thema's zowel gestructureerde, ongestructureerde en taai elementen zitten. Dan kan met in het advies/adviesproces op meerdere karakteristieken ingespeeld worden. Onderstaand beschrijven we onderscheidende elementen voor het advies en het adviesproces. Algemeen geldende elementen beschrijven we niet.

Soort vraagstuk			
Gestructureerd	Adviseur en verbinder	Gedetailleerd Feitelijk Concrete aanbevelingen	Strakke opdracht Opleveren als advies klaar is Direct gericht op doelgroep
Ongestructureerd	Verkenner en verbinder	Inspiratierijk Spannend Meerdere richtingen in plaats van concreet advies	Zoeken design Tussentijds bijstellen Meerdere tussentijdse bijeenkomsten Inzet op dialoog
Taai	Verlegger	Argumentatief Fundamenteel Gezaghebbend	Strakke opdracht met vrijheidsgraden Voorsorteren met hoofdrolspelers Wachten met uitbrengen op momentum Eigen uitingen in media

Tabel 8. **Onderscheid rol van ROB en type advies bij vraagstukken.**

4.2.9 Afweging IV. Inzetten op sterke positie in netwerk afhankelijk van voorgaande keuzes

Door voor te sorteren weet de Raad bij welke actoren hij moet zijn om maximaal effect te sorteren, Als een advies gaat over de gemeentelijke organisatie, dan is het bijvoorbeeld raadzaam om in te zetten op het netwerk van gemeentesecretarissen. Gaat het om de interactie tussen water en governance, dan liggen waterschappen voor de hand. We raden de Raad aan deze positie strategisch te bepalen en hier ook tijdens adviestrajecten actief op te sturen.

4.2.10 Afweging V. Het matchen van formatie en middelen op het beoogde adviestraject

Conform paragraaf 4.3.3 is het zaak om voor te sorteren op de mensen en middelen die nodig zijn. Zowel op inhoud, als op proces. Onderstaand beschrijven we karakteristieken:

Soort vraagstuk	Best passende rol	Benodigde mensen	Benodigde middelen
Gestructureerd	Adviseur en verbinder	Experts Empirische wetenschappers	Geen specifieke eisen
Ongestructureerd	Verkenner en verbinder	Essayisten Paradigmatische wetenschappers	Toegang tot wetenschap Ruimte voor experimenten en dialoog
Taai	Verlegger	Gezaghebbende practitioner	Toegang tot media Toegang tot topbestuurders

Tabel 9. **Onderscheid rol van ROB en type mensen en middelen bij vraagstukken.**



HOOFDSTUK 5.

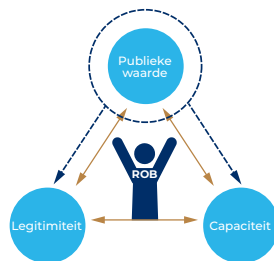
Aanbevelingen

Op basis van de voorgaande hoofdstukken – hoofdbevindingen, conclusies en de blik vooruit – komen we tot de hiernavolgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen doen we langs de elementen van het publieke waardeperspectief.

Daar laten we graag een notie aan voorafgaan. De bevindingen en conclusies tonen aan dat de ROB een stevige basis heeft neergezet en – mede via een aantal ambities- ook een ontwikkeling heeft doorgemaakt. De volgende aanbevelingen worden niet gedaan vanuit een intentie om ‘het roer nu helemaal om te gooien’, of om de ‘pendule de andere kant op te laten slaan’, maar meer vanuit een ontwikkellogica waarin vanuit de huidige situatie verder wordt gebouwd, in het bijzonder aan de rollen van verlegger en verbinder. Daarom draagt dit rapport de titel ‘Versterken vanuit een goede basis’.

5.1 Aanbevelingen voor de publieke waardepropositie

Onze eerste serie aanbevelingen ziet toe op de publieke waarde van de Raad: de producten en de doorwerking daarvan naar het openbaar bestuur. De ROB kan met zijn advisering aan relevantie en impact winnen. De publieke waardepropositie kan langs de volgende lijnen worden versterkt:



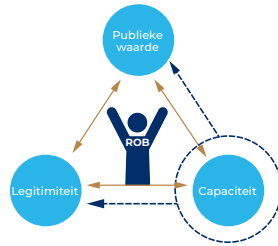
- **Strategisch redeneren.** De snel veranderende context vraagt om een zeer regelmatige herbezinning op de beweging die de ROB maakt. Maak als Raad één maal per jaar een strategische redenering, analoog aan het voorgaande hoofdstuk ‘De blik vooruit’. Het gesprek kan worden gevoed vanuit stakeholders, de beleidsagenda en eigen inzichten die in de Raad leven. Maak op basis daarvan keuzes voor focus in het jaarplan.
- **Prioriteer langs de missie van de ROB de onderwerpen.** Zet expliciet in op de ontwikkeling en bescherming van het bestuurlijk stelsel in ons land; dat is immers het ‘hogere doel’ van de Raad. Op inhoud is de kernvraag hoe de ROB de hoeder kan (blijven) zijn van het bestuurlijk bestel. Dit bestel staat onder druk en vraagt om een adviesorgaan dat zich richt op de kwaliteit en bestendigheid ervan. Leg vanuit dat perspectief de verbanden met inhoudelijke onderwerpen. Maak een programmering zoals de afgelopen jaren, maar sorteer in de programmering ook voor op een of twee verleggende adviezen per jaar. De reden is dat de gesprekspartners vinden dat het bestuurlijk stelsel dat nodig heeft. De Raad is qua positie in staat om dat te doen.

- **Kies een rol op basis van de karakteristieken van het vraagstuk.** In de startfase kan worden bepaald hoe de karakteristieken van het vraagstuk eruitzien (van een overzichtelijk vraagstuk dat moet leiden tot een concrete aanbeveling met handelingsperspectief tot een taai vraagstuk met onheldere doelstellingen en uitkomsten). Deze analyse kan richting geven aan de aanpak en beoogde uitkomsten van het adviestraject. Sta hier voor een advies expliciet bij stil.
- **Concretiseer vanuit de rol van de ROB en het advies naar het beoogde effect per doelgroep en richt daarvanuit het adviesproces en de strategische communicatie in.** Er kan met verschillende uitingen binnen een advies worden gedifferentieerd, waarbij sommige producten concrete handelingsperspectieven bieden en andere wat verder vooruit blikken of meer de diepte in gaan. Zeker die laatste mogen meer prikkelen; zo ontstaat ook een discussie die op haar beurt zorgt voor meer bekendheid van het product en een sterkere doorwerking ervan.
- **Geef de nazorg van een advies evenveel waarde als de totstandkoming van een advies.** De presentatie van een adviesrapport is geen eindpunt van een traject, maar een tussenstation. Na het uitbrengen van een advies kunnen op het betreffende thema tal van activiteiten worden ontplooid. De doorwerking van een advies - in het openbaar bestuur in het algemeen en zeker in de Haagse politiek - is een zaak van gesprekken voeren en een lange adem. Soms doet zich pas lang na het uitbrengen van een advies een window of opportunity voor. ‘Oude’ producten kunnen weer actueel worden (gemaakt) als de actualiteit daarom vraagt, zoals bij Kamerdebatten over een bepaald onderwerp of andere gebeurtenissen.

Voel dus als Raad de verantwoordelijkheid voor het faciliteren van een discussie, op korte en op langere termijn. Het thema en de aanbevelingen zijn belangrijker dan het rapport op zich.

5.2 Aanbevelingen voor de organisatie

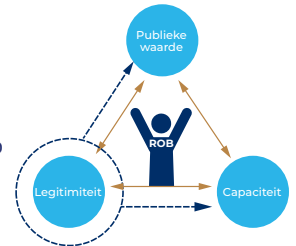
De tweede invalshoek is die van de organisatie. De organisatorische capaciteit van de ROB kan als volgt worden versterkt:



- **Bereid een gesprek voor met BZK over de organisatorische capaciteit in het algemeen.** Een benchmark van staven van adviesraden bestaat (nog) niet, maar de indruk bestaat dat de (gevraagde) productie van de ROB groot is gegeven de omvang van het apparaat. Een verdieping op dit vraagstuk (bijvoorbeeld via een organisatiescan en/of oriëntatie op andere adviesorganen) kan materiaal opleveren om op basis daarvan te bepalen of de Staf is toegerust om aan de vraag te voldoen.
- **Maak ruimte om de capaciteit met gelegenheidsleden én gelegenheidsadviseurs te matchen op de vraag.** Zorg voor een flexibele schil van raadsleden en adviseurs die ingezet kunnen worden als het traject daarom vraagt; zowel in uitbreiding van kennis als in termen van een blik vanuit alternatieve invalshoeken.
- **Kies als er mogelijkheden zijn om nieuwe raadsleden te benoemen voor verleggende profielen.** We denken dan aan profielen op het kruispunt van bestuur, recht, en technologie. Zoek naar mensen met gezag in het veld en naar mensen die bereid zijn stevig te agenderen. Werk op kruispunten samen met andere adviesraden.
- **Investeer in de strategische communicatiefunctie binnen de Staf.** Voorkom dat mooie resultaten onopgemerkt blijven. Het is druk in het openbaar bestuur in het algemeen, en politiek-bestuurlijk Den Haag in het bijzonder. Geen enkele speler noch uiting krijgt zonder meer de aandacht die zij verdient. Communicatie is daarom een intrinsiek onderdeel van het werk van de ROB. Er moet ruimte en capaciteit zijn om proactief en strategisch in te spelen op de doelgroep en de verbinding met stakeholders.

5.3 Aanbevelingen voor de legitimatie

Een derde invalshoek vanuit het publieke waardeperspectief is die van de legitimatie. We zien mogelijkheden om de wijze te versterken waarop de publieke waarde propositie wordt gelegitimeerd.



- **Wees assertief en bouw (verder) aan het netwerk.** De context vraagt om een assertieve stijl van de ROB om met zijn producten onder de aandacht te komen van de doelgroep, en daarmee impact te realiseren. Ook los van de inhoud kan de ROB aan kracht winnen door gericht in te zetten op het onderhouden en verbreden van zijn netwerk. De ROB kan zijn *kennispositie* (verder) ontwikkelen tot een *kenniskooppunt*. Dat kan door doelgroepen actief te benaderen om kennis te leveren (bijvoorbeeld door actieve betrokkenheid bij onderzoeken; het schrijven van bijdragen aan essaybundels) en kennis af te laten nemen bij de ROB (bijvoorbeeld als vraagbaak voor Kamerleden en journalisten).
- **Verbreed en versterk de verbinding met regering en parlement.** Er is behoefte en bereidheid in andere departementen dan BZK om zich te oriënteren op vraagstukken van bestuurlijke aard. Er is ook een noodzaak daartoe, gezien de steeds grotere verwevenheid van het bestuurlijke met het beleidsmatige. De ROB moet hierin meebewegen door de verbinding te (blijven) zoeken met vakinhoudelijke beleidsterreinen; zowel als hoeder van het bestuurlijk stelsel als om gevoel te houden voor de vragen en eisen waaraan dat stelsel moet voldoen. Sluit daarom (meer) aan bij de agenda van de ministers (en daarmee ministeries) op de gebieden van financiën, klimaat, ruimte, veiligheid en zorg, zonder die agenda qua aanbevelingen te volgen. Ook in de Tweede Kamer is bereidheid en behoefte aan meer verbinding. Zoals een Tweede Kamerlid ons meegaf in het onderzoek: bouw een *relatie* met ons op. Dat kan om te beginnen via de kanalen die de volksvertegenwoordigers gebruiken (zoals Twitter).

- **Stop met de rol van conflictbeslechter.** Wij voorzien voor de ROB geen rol als interbestuurlijk geschilbeslechter. Ofschoon breed wordt gepleit voor een dergelijke functie, zien wij belangrijke nadelen voor de ROB om deze functie op zich te nemen. Een rol als geschilbeslechter dreigt de ROB politiek te maken, in tegenstelling tot de huidige neutrale en technische positie. Het zou de vrije adviesfunctie van de Raad uithollen. We zien een belangrijke rol voor de ROB in de advisering ‘over de spelregels’, maar niet over de toepassing ervan in concrete gevallen. Bovendien gaat een dergelijke functie niet samen met de grootte van de Raad en ondersteuning.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS 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