

35 925 VII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2022

Nr. 95 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2021

De Kaderwet Adviescolleges verplicht adviesraden om ten minste een keer in de vier jaar een evaluatieverslag op te stellen. Voor de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) betekent dit de eerste keer sinds zijn samenvoeging met de voormalige Raad voor de Financiële verhoudingen (per 1-7-2017).

De ROB heeft door bureau Berenschot een evaluatie naar het eigen functioneren in de periode 2017-2020 laten uitvoeren. Op 7 mei 2021 heb ik het eindrapport hiervan ontvangen: "*Versterken vanuit een goede basis*"¹, samen met een brief waarin de ROB reflecteert op de bevindingen en aanbevelingen in het rapport².

In deze brief ga ik (onder 1) in op de evaluatie, conclusies en aanbevelingen:

- De ROB vervult zijn taakopdracht adequaat en maakt zijn ambities waar.
- De ROB kan de impact van zijn advisering versterken door:
 - o Méér agenderende en verleggende adviezen.
 - o Versterken van de strategische communicatiefunctie.
 - o Verbreden van het netwerk met onder andere uw Kamer.

Als reactie op de hoofdlijnen van de evaluatie zal ik het volgende doen:

- Ik draag bij aan de verleggende rol van de ROB door
 - a. selectiever advies te vragen;
 - b. te kijken of vaker samen met medeoverheden en/of andere ministeries adviesvragen geformuleerd kunnen worden;
 - c. te kijken hoe de ROB-expertise beter benut kan worden in het interbestuurlijke proces ter versterking van het openbaar bestuur.
- Ik zie erop toe dat het ROB-werkprogramma ruimte biedt voor impactversterkende activiteiten en de samenstelling van de raad toegesneden is op ook de verleggende rol.
- Voorts voer ik met de ROB het gesprek over de organisatorische en budgettaire capaciteit, mocht in de komende periode blijken dat de adviestaken en de middelen van de ROB uit balans raken.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Mijn meer uitgebreide reactie leest u in het vervolg van deze brief (onder 2).

1. Evaluatie, conclusies en aanbevelingen

Evaluatie

Centraal in de evaluatie stond de vraag in hoeverre de ROB erin geslaagd is zijn formele taakopdracht adequaat te vervullen en zijn eigen ambities te realiseren. De ROB is een onafhankelijke adviesraad met als taakopdracht de regering en het parlement te adviseren over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Hierbij is extra aandacht voor de beginselen van democratie en rechtsstaat.

De eigen ambities van de ROB betroffen het bereiken van een sterker profiel in Den Haag, een betere benaderbaarheid voor het ministerie van BZK en vernieuwing in de aanpak en presentatie van de adviezen.

Conclusies

De ROB vervult zijn formele taakopdracht adequaat. Hij doet dit vooral vanuit een verkennende (onderzoeken, verzamelen en verspreiden van kennis) en adviserende rol (bieden van concrete handelingsperspectieven). De mate waarin de ROB zijn taakopdracht vervult vanuit een verleggende rol (agenderen van nieuwe invalshoeken in het debat) is relatief beperkt. Kenmerkend voor de advisering zijn de inhoudelijke kwaliteit, consistentie en volledigheid van de analyses. De ROB weet het bestuurlijke en financiële perspectief steeds beter te integreren. De adviezen sluiten aan op de departementale beleidsagenda. De adviezen over financiële vraagstukken werken (instrumenteel) door in de beleidspraktijk; bij de adviezen over bestuurlijke vraagstukken is dat wisselend.

De ROB is erin geslaagd zijn eigen ambities te realiseren. Dat geldt voor het vernieuwen van adviesprocessen en presentatievormen, en het vergroten van de benaderbaarheid voor het ministerie van BZK. Er zijn stappen gezet om beter op het netvlies van het parlement te komen, maar dat vraagt nog meer aandacht. Hetzelfde geldt voor de verbinding met andere departementen.

De raad bestaat uit generalisten met kennis en ervaring uit het decentraal bestuur. De staf is een klein hoogwaardig secretariaat. Samen produceren zij veel met beperkte middelen en doen dat goed. De werkwijze en procedures zijn helder. De ROB is in zijn capaciteit kwetsbaar op het vlak van de strategische communicatie en expertise op de financiële verhoudingen.

De ROB kan de impact van zijn advisering vergroten en zijn positie vanuit een goede basis versterken. De evaluator geeft in zijn eindrapport aanbevelingen om dit te realiseren:

Aanbevelingen

De ROB kan aan impact winnen door meer agenderende en verleggende adviezen uit te brengen, waarmee het politiek-bestuurlijke debat van nieuwe invalshoeken wordt voorzien. Bij de start van elk advies hoort een afgewogen keuze voor de rol van de ROB, de doelgroepen en beoogde effecten per doelgroep. Op basis hiervan wordt het adviesproces en de strategische communicatie (voor, tijdens en ná het adviesproces) ingericht. Hiermee kan het bereik en de doorwerking van de ROB-advisering worden vergroot.

Het invullen van de verleggende rol betekent dat de ROB complexe bestuurlijke en maatschappelijke thema's intensiever bij de kop pakt, vaker de samenwerking of het gesprek aangaat met het betreffende speelveld en nieuwe gezichtspunten openbaart. Dit vraagt extra inzet en tijd van de ROB, maar ook om het maken van keuzes. Voorgesteld wordt dat de ROB en het ministerie van BZK in gesprek gaan over de organisatorische capaciteit in relatie tot deze rol van de ROB. Een andere aanbeveling is te investeren in de strategische communicatie en de samenstelling van de raad af te stemmen op de verleggende rol.

De ROB wordt aangespoord om actief te bouwen aan zijn netwerk. Door de verbinding met regering, parlement en decentrale overheden te versterken, en door mee te bewegen met de behoefte en bereidheid bij andere departementen om zich te oriënteren op bestuurlijke vraagstukken en hen te adviseren over de consequenties van hun beleid voor decentrale overheden.

2. Reactie

De ROB laat met deze evaluatie zien dat hij open staat voor een kritische blik van buiten en goed toegerust wil zijn voor zijn adviestaak. Dat is belangrijk, want het openbaar bestuur heeft een sterke, onafhankelijke en gezaghebbende adviesraad nodig om de opgaven in de komende tijd te realiseren.

Bijdragen aan de versterking van het openbaar bestuur

Versterking van het openbaar bestuur is noodzakelijk. Naast het herstel van COVID-19 staat ons land immers voor grote opgaven: 900.000 woningen erbij in 2030, de klimaatdoelen, herstel van de regionale economie, de stikstofcrisis en betere zorg en ondersteuning van mensen die op hulp van de overheid zijn aangewezen. Dit moet gerealiseerd worden in een lastige context: het vertrouwen van mensen in de overheid staat onder druk. Er is een scheefgroei tussen de taken en verantwoordelijkheden van decentrale overheden en de middelen die zij daarvoor

hebben. De financiële positie van veel gemeenten staat onder druk. De menselijk maat is in het gedrang door de manier waarop de werking van het openbaar bestuur is georganiseerd. De stapeling aan samenwerkingen in de regio belemmert een goede sturing. De opgaven vragen om meer uitvoerings- en slagkracht. Op 1 juli jl. heb ik uw Kamer de notitie “Aanbevelingen verbeteringen in bestuur en financiën medeoverheden” aangeboden³. Hierin zijn oplossingsrichtingen voor nieuwe bestuurlijke en financiële verhoudingen opgenomen, waarover het ministerie van BZK en de koepels van decentrale overheden het samen eens zijn. Met hen werk ik aan een samenwerkingsagenda om de uitvoerings- en slagkracht van het openbaar bestuur te vergroten. De ROB kan in de uitwerking en uitvoering van deze agenda van meerwaarde zijn. De precieze rol van de Raad hangt samen met de keuzes die het nieuwe kabinet maakt en die doorwerken in de samenwerkingsagenda.

Goede basis om de impact van de advisering te vergroten

De ROB heeft een goede basis gelegd door zijn taakopdracht adequaat te vervullen, zijn ambities waar te maken en kwaliteit te leveren. Dit herken ik vanuit de advies vragende en beheersmatige ‘eigenaarsrol’ die het ministerie van BZK heeft. Ik geef een paar voorbeelden:

- De ROB ondersteunt het ministerie van BZK en de medeoverheden in het ingewikkelde herijkingsproces van het Gemeentefonds en het samenspel tussen financiële en bestuurlijke verhoudingen. Het advies “Rust-Reinheid-Regelmaat”, waarnaar in het politieke en bestuurlijke debat al veel is gerefereerd, laat de meerwaarde van de Raad zien. Zo ook de adviezen “Herijking Gemeentefonds” en “Financiële compensatie coronacrisis”.
- De ROB voegt waarde toe als het gaat om interbestuurlijke samenwerking en besturen in de regio. Op deze thema’s zijn de uitdagingen en dilemma’s niet minder groot. In de adviezen “Rol nemen, ruimte geven”, “Droomland of niemandsland” en “Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst” geeft de Raad blijk van zijn heldere analyses en bruikbare handvatten.

De relatie tussen de ROB en het ministerie van BZK ervaar ik als een goede samenwerking, waarbij procesmatig de zaken op elkaar afgestemd worden en de (inhoudelijke) onafhankelijkheid van de ROB geborgd blijft. Medewerkers weten elkaar te vinden. Ook dat draagt bij aan ‘een goede basis’.

Verleggende rol van de ROB (verder) ontwikkelen

Bij complexe vraagstukken en grote transitieopgaven is de behoefte aan nieuwe visies en creatieve oplossingen in de vorm van verleggende adviezen groot. De ROB geeft in zijn reflectie op de evaluatie aan hiermee aan de slag te willen. Dat is goed om te vernemen.

Dit vergt - net zoals het opvolgen van andere aanbevelingen om de impact van de advisering te vergroten - extra inzet en tijd. De Raad reikt twee opties aan om hier

³ Kamerstuk 35 570 VII, nr. 104

ruimte voor te vinden. De eerste is om selectiever te zijn in de adviesthema's en minder adviezen uit te brengen, waardoor ruimte vrijkomt binnen de huidige randvoorwaarden. De tweede is een capaciteitsuitbreiding bij de ROB, waarmee de verleggende rol bovenop de huidige productie komt. Gelet op de verwevenheid van de vraagstukken en de notie van de evaluator dat de ROB vergeleken met andere adviescolleges een hoge productie heeft, zie ik dat de verleggende rol binnen de huidige randvoorwaarden gerealiseerd kan worden. Dit betekent dat het ministerie van BZK in zijn *adviesvragende rol* minder adviezen aan de ROB kan vragen en scherper zijn afweging moet maken wanneer en bij welke (strategische) vraagstukken de ROB het ministerie kan ondersteunen. Dit geldt ook voor de andere adviesvragers. Tegelijkertijd is dit een kans om met meer departementen gezamenlijk adviesvragen bij de ROB neer te leggen.

Het ministerie van BZK zal in zijn *beheersmatige 'eigenaars'-rol* bijdragen aan de verleggende rol van de ROB via het werkprogramma van de Raad en het benoemingsproces van de raadsleden. Het werkprogramma moet ruimte bieden aan de ROB om op thema's agenderend, vernieuwend en interacterend te kunnen zijn. Ik zie het als mijn taak hierop toe te zien. Bij de (her)benoemingen van raadsleden per 1 juli 2021 is al rekening gehouden met de aanbevelingen uit de evaluatie. Zo is een raadslid benoemd die de expertise van de raad aanvult vanuit een nieuwe (publiek filosofische) achtergrond, en is geborgd dat iedere twee jaar de raad tenminste twee nieuwe leden verwelkomt.

Netwerk verbreden naar regering, parlement en decentrale overheden

De ROB en het ministerie van BZK zijn goede partners. Wat de evaluator terecht constateert, is dat de advisering verhoudingsgewijs nog te veel aan het ministerie van BZK gelieerd is. Departementen als VWS, SZW, IenW en Financiën weten de ROB minder goed te vinden. Zij geven wel aan steeds meer met bestuurlijke vraagstukken van doen te hebben bij de aanpak van hun inhoudelijke opgaven. Tegelijkertijd weet de ROB in zijn adviezen steeds beter de inhoudelijke opgaven bij de kop te pakken.

De ROB heeft in zijn reflectie op de evaluatie aangegeven deze departementen actief te gaan opzoeken. Die actie onderschrijf ik, evenals de acties om de zichtbaarheid en benaderbaarheid bij decentrale overheden te vergroten: periodiek overleg met de VNG, het IPO, de UvW en de beroepsverenigingen in het lokaal bestuur en investeren in een bredere bekendheid en beschikbaarheid voor de volle breedte van uw Kamer. Het ministerie van BZK kan bijdragen aan de verbreding van het netwerk door de ROB-advisering vaker onder de aandacht te brengen in bijvoorbeeld interbestuurlijke ambtelijke overleggen.

Een en ander kan op termijn tot een grotere adviesvraag leiden. Of de ROB een dergelijke groei binnen de huidige randvoorwaarden kan inpassen, moet de praktijk uitwijzen. Als dit gaat knellen zullen we hierover in gesprek gaan.

Randvoorwaarden om de impact te vergroten

De evaluatie toont kansen voor de ROB om nog meer te doen voor het openbaar bestuur. Het geeft handvatten om die kansen in de komende periode te pakken. Een voorwaarde hierbij is het hebben van een goed functionerende strategische communicatie, om bijvoorbeeld vaker het actuele debat te voeden met zijn expertise. Op dit vlak mag de ROB volgens de evaluator nog versterkt worden. De Raad werkt al aan een uitbreiding van de communicatiefunctie.

De strategische communicatie en het opvolgen van andere aanbevelingen uit de evaluatie vragen organisatorische aanpassingen, tijd, budget en het maken van keuzes. Denk bijvoorbeeld aan: meer interactie met de doelgroepen, investeren in het netwerk, inspelen op actualiteiten en het aantrekken van (tijdelijke) externe deskundigheid voor specifieke adviestrajecten. Daarnaast is relevant te kijken hoe de ROB zich ontwikkelt in de verleggende rol en wat dit betekent voor de organisatie.

De evaluator doet de aanbeveling om met elkaar in het gesprek te gaan over de organisatorische en budgettaire capaciteit van de ROB, al of niet aan de hand van een benchmark of organisatiescan die meer inzicht kan bieden in de feitelijke knelpunten. Ik ben bereid deze aanbeveling op te volgen. Monitoring en in gesprek zijn met elkaar zijn immers belangrijk voor de versterking van het openbaar bestuur.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren