

Kennis voor lokaal beleid

Verkenning van de kennis- en leerbehoeften van gemeenten



Rapport

Auteurs

Leonie van Grootel, Djurre Das en Paul Diederer

Foto omslag

Patricia Rehe / Hollandse Hoogte

Bij voorkeur citeren als:

Rathenau Instituut (2022). *Kennis voor lokaal beleid – Verkenning van de kennis- en leerbehoeften van gemeenten*. Den Haag. Auteurs: Grootel, L. van, D. Das en P. Diederer

Voorwoord

In de afgelopen jaren hebben gemeenten veel taken en bevoegdheden gekregen op het gebied van bijvoorbeeld de jeugdzorg, werk en inkomen en de ondersteuning van ouderen en langdurig zieken. Door deze decentralisaties is het gemeentelijk takenpakket omvangrijker en complexer geworden. Zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) als de Raad voor het Openbaar Bestuur constateerden al dat daarom de behoefte aan kennis onder gemeenten is toegenomen.

Maar hoe ervaren gemeenteambtenaren dat zelf? Het Rathenau Instituut schreef gemeenteambtenaren van alle 352 gemeenten aan voor een enquête over gemeentelijk kennisbeleid. Het resultaat: een gematigd positief beeld over de beschikbaarheid van kennis voor gemeenten. Ambtenaren hebben bijvoorbeeld voldoende inzicht in de behoeften van inwoners, maar tegelijkertijd doen ze naar verhouding weinig beroep op hun kennis en expertise. Het vinden en gebruiken van kennis voor beleid, of het aantrekken van medewerkers met specifieke expertise, scoort voldoende, maar niet goed.

Ambtenaren ondernemen al veel initiatieven om kennis te delen. Uit onze enquête komt de behoefte naar voren aan coördinatie en overzicht van al die initiatieven; regionale en landelijke kennisschakelpunten kunnen de afstand tussen gemeenten en kennisinstellingen verkleinen en kennisuitwisseling tussen gemeenten versterken.

Binnen het thema Democratische informatiesamenleving bouwt het Rathenau Instituut inzicht en expertise op over de vraag hoe de democratie versterkt kan worden in de informatiesamenleving, en hoe kennis voor beleid kan leiden tot vertrouwde en geïnformeerde politieke besluitvorming. In 2020 publiceerden we al het rapport *Kennis, kunde, beleidskeuzes* over het kennisbeleid van ministeries. Dit rapport is een verbreding van onze inzichten naar lokaal niveau. Met de resultaten van de enquête kunnen zowel de landelijke overheid als lokale overheden beter inspelen op de kennisbehoeften van gemeenteambtenaren.

Drs. Henk de Jong
Directeur Rathenau Instituut

Samenvatting

De recente decentralisaties van rijksbeleid naar gemeenten roepen de vraag op hoe gemeenten omgaan met de kennisbehoeften die daaruit voortkomen en of ze aansluiting vinden bij de nationale kennisinstellingen. Voor het Rathenau Instituut was dit aanleiding om een enquête te houden onder gemeenteambtenaren over gemeentelijk kennisbeleid. Dit rapport presenteert de uitkomsten daarvan.

Voor het beantwoorden van de enquêtevragen zijn in 2021 de gemeentesecretarissen van alle 352 Nederlandse gemeenten aangeschreven. Wij hebben 107 vragenlijsten retour ontvangen, in sommige gevallen ingevuld door de gemeentesecretaris, in andere door een medewerker.

Uit de enquêteresultaten komt het volgende beeld naar voren:

- Een grote meerderheid van de respondenten ziet de beschikbaarheid van kennis voor beleid als een groeiende uitdaging.
- Over de huidige beschikbaarheid van kennis voor beleid zijn respondenten gematigd positief. Dit gaat over zaken als inzicht in de behoeften van bewoners, kennis van de lokale praktijk en inzicht in de samenhang van beleidsopgaven.
- Hoe groter de gemeente, hoe meer men beschikt over voorzieningen ten behoeve van kennis (een functionaris kennismanagement, een kennisloket, een onderzoeksbudget, een onderzoeksafdeling).
- De meeste respondenten geven aan dat kennismanagement binnen de gemeentelijke organisatie voldoende is, maar niet goed. Kennismanagement is: het vinden en gebruiken van kennis voor beleid, het bijhouden van vakken, het aantrekken van medewerkers met specifieke expertise en hen optimaal inzetten.
- De meeste gemeenten maken geregeld gebruik van vakliteratuur en onderzoeksrapporten, maar doen niet vaak een rechtstreeks beroep op kennisinstellingen.
- Voor gemeenten zijn andere gemeenten, met name die binnen de regio, belangrijke bronnen van kennis. Regionale kennisschakelpunten zouden deze kennisuitwisseling nog kunnen versterken.
- Gemeenten vragen bewoners regelmatig naar hun meningen over beleid en hun behoeften, maar doen slechts in beperkte mate een beroep op hun kennis en expertise.

Inhoud

Voorwoord.....	3
Samenvatting	4
Inleiding	6
1. Het perspectief van gemeenten	10
1.1 Decentralisatie en het gemeentelijk takenpakket	10
1.2 Beschikbaarheid van kennis	12
1.3 Bestaande kennisinfrastructuur	17
1.4 Managen van kennis	18
1.5 Faciliteren van kennisnetwerken	19
1.6 Externe kennis ophalen	20
1.7 Externe contacten	23
1.8 Schakelpunten	24
1.9 Inwoners vragen en betrekken	26
1.10 Beleidsevaluatie en verantwoording	29
2. Beschouwing.....	32
2.1 Gematigd positief over de beschikbaarheid van kennis	32
2.2 Parate kennis en expertise: redelijk op orde.....	32
2.3 Kennis als product en als proces	33
2.4 De ambtenaar als inhoudelijk expert en als procesmanager	34
2.5 Kennisnetwerken: behoefte aan coördinatie van kennis	35
2.6 Tot slot.....	36
Referenties	37

Inleiding

Gemeenten zijn in de afgelopen jaren voor steeds meer maatschappelijke opgaven verantwoordelijk geworden. De uitvoering van de jeugdzorg, de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling en de Participatiewet liggen sinds 2015 bij gemeenten. Gemeenten beschikken echter lang niet altijd over de benodigde data, informatie en kennis om deze opgaven effectief aan te pakken. Dat was een van de belangrijkste conclusies van het rapport *Kennis voor en van gemeenten – onderzoeken en leren wat werkt*, dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2019 publiceerde. Daarin constateerde de VNG dat de behoefte aan kennis onder gemeenten is toegenomen sinds de decentralisatie van diverse overheidstaken. Om gemeenten beter in staat te stellen hun taken te vervullen, zou het bestaande kennislandschap moeten worden aangepast.

Eenzelfde analyse maakte de Raad voor het Openbaar Bestuur een jaar later in het signalement *Kennis delen* (ROB 2020) op basis van gesprekken met medewerkers van kennisinstellingen, provincies en koepelorganisaties. Volgens de Raad is het noodzakelijk dat kennis wordt gedecentraliseerd, in aansluiting op diverse taken die in de afgelopen jaren gedecentraliseerd werden. Daar ligt vooral een taak voor het Rijk, die een effectieve kennisdeling zou kunnen faciliteren.

Wat opvalt in deze discussie is dat er momenteel nog weinig empirisch onderzoek is gedaan naar de wensen en behoeften van de gemeenten zelf. Waar lopen gemeenten momenteel tegenaan en waar hebben zij behoefte aan? Op welke manieren voorzien zij in hun kennisbehoefte? Wat verwachten zij van het Rijk? En zijn er verschillen zichtbaar tussen grote en kleine gemeenten? Die vragen staan centraal in deze publicatie. De antwoorden op deze vragen zijn van belang om het kennislandschap adequaat aan te passen.

De verkenning

In deze publicatie presenteren we de resultaten van onze verkenning van de wensen en behoeften van gemeenten ten aanzien van kennis voor beleid. In 2021 onderzochten we met een enquête in hoeverre het bestaande kennislandschap aansluit bij de specifieke noden van gemeenten. Daarnaast voerden we een aantal gesprekken met relevante stakeholders.

Methodologische verantwoording

In dit project hebben we een enquête gehouden en enkele gesprekken gevoerd. De gesprekken zijn zowel voorafgaand aan de enquête als na afloop ervan gevoerd. De enquête had als doel om per gemeente de beschikbaarheid van kennis, het vermogen tot kennismanagement en de behoefte aan kennis te meten. De aan de enquête voorafgaande gesprekken zijn gevoerd om ons te informeren over de in de enquête te meten concepten. De erop volgende gesprekken zijn gevoerd om de gemeten concepten van context te voorzien.

Enquête

De enquête bestond uit ongeveer 75 meerkeuzevragen over de huidige organisatie van kennis bij gemeenten, de beschikbaarheid van verschillende soorten kennis in verschillende situaties, de doorwerking van kennis in beleid en de behoefte aan kennis van buiten de gemeentelijke organisatie. Kennis van buiten kan komen uit bestaande kennisnetwerken, van andere gemeenten, van onderzoeksbureaus en kennisinstellingen en van eigen inwoners.

Voor deze enquête is geen steekproef getrokken: alle 352 gemeenten zijn via de VNG benaderd om deel te nemen aan het onderzoek. De vragenlijst is verstuurd aan gemeentesecretarissen. We hebben daarbij aangegeven dat het invullen van de vragenlijst ook gedelegeerd kan worden aan iemand die beter thuis is in de kennisinfrastructuur van de gemeente. Uiteindelijk hebben 107 gemeenten de vragen of een deel ervan beantwoord. Van deze 107 gemeenten heeft in 37 gevallen de gemeentesecretaris de vragenlijst ingevuld. In de andere 70 gevallen is de vragenlijst ingevuld door iemand anders in de organisatie, vaak in een strategische of coördinerende functie (bijvoorbeeld de *chief science officer*, de bestuurs- of strategisch of concernadviseur, de *business intelligence consultant*, teammanager, of de coördinator onderzoek en statistiek).

Het is uiteraard mogelijk dat het beeld dat uit de enquêteresultaten komt anders zou zijn als de respondenten een andere positie binnen de gemeentelijke organisatie hadden gehad, bijvoorbeeld een functie binnen een van de beleidsafdelingen. Hierover kunnen we op basis van ons empirisch materiaal geen uitspraak doen. Ook het gegeven dat de enquête maar door één persoon binnen een gemeente is ingevuld, noopt tot terughoudendheid bij het waarderen van de uitkomsten. Gemeentelijke organisaties zijn complex en lastig om in hun geheel te overzien, zeker bij grote gemeenten. Een andere positie zou kunnen leiden tot een ander perspectief.

De verdeling van deze 107 gemeenten over gemeentegrootte is als volgt:

Gemeentegrootte	Aantal gemeenten dat aan de enquête meedeed	Percentage van het totaal aantal respondenten	Percentage onder alle gemeenten
<25.000	29	27,1%	34,9%
25.001-50.000	42	39,3%	40,1%
50.001-100.000	15	14%	15,9%
>100.000	21	19,6%	9,1%
<i>Totaal</i>	107	100%	100%

In de laatste kolom staat de werkelijke vertegenwoordiging van gemeentegrootte over alle Nederlandse gemeenten. Over het algemeen is de verdeling redelijk representatief. Kleine gemeenten zijn iets ondervertegenwoordigd en grote gemeenten iets oververtegenwoordigd. Niet alle respondenten hebben op alle vragen antwoord gegeven; er zijn vragen die door meer dan een op de vijf zijn overgeslagen. Dit kan erop wijzen dat sommige vragen niet goed aansluiten op de praktijk van bepaalde gemeenten. Ook zijn er respondenten geweest die de enquête niet helemaal hebben afgemaakt.

We hebben onze respondenten zo veel mogelijk gevraagd naar feiten: wat gebeurt er, hoe gaan zaken in hun werk? We hebben ze niet gevraagd naar hun oordeel over de kennispraktijk in hun gemeente: gaat het goed, kan het beter, of moet het anders? Hoogstens vroegen we hen of iets onvoldoende, voldoende, ruim voldoende of goed gaat. Op basis van de antwoorden schetsen we een beeld van de huidige praktijk. We kunnen maar beperkt uitspraken doen over de vraag of deze tegemoet komt aan wensen en ambities die respondenten koesteren.

De data zijn verzameld met behulp van de enquêtesoftware Easion. We hebben vervolgens in het programma SPSS 27 de data geanalyseerd. Eerst hebben we een factoranalyse toegepast. Dat betekent dat we hebben gekeken naar patronen van beantwoording van meerdere individuele items. We verwachtten dat verschillende individuele vragen samenhangen en bijdragen aan de meting van dezelfde overkoepelende onderwerpen. Onze verwachting was met meerdere individuele vragen de onderwerpen 'beschikbaarheid van kennis', 'kennisnetwerken', 'inwoners betrekken' en 'beleidsevaluatie' terug te zien. Grotendeels kwam die verwachting uit, maar er kwamen in de factoranalyse ook nieuwe onderwerpen naar voren. Zo bleek 'beschikbaarheid van kennis' een extra

dimensie te hebben die we interpreteren als 'het managen van kennis', en delen we 'kennisnetwerken' op in 'het faciliteren van kennisnetwerken' en 'de behoefte aan kennisnetwerken'. Ook 'inwoners betrekken' delen we op in 'inwoners vragen en betrekken' en 'inwoners peilen en informeren'.

Gesprekken

We hebben drie gesprekken gevoerd met gemeentelijke beleidsmakers, en vijf gesprekken met vertegenwoordigers van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Platform 31, Vereniging Statistiek en Onderzoek (VSO) en Vereniging Stadswerk. De VNG en de VSO vertegenwoordigen de belangen van respectievelijk gemeenten en de onderzoek- en statistiekafdelingen van gemeenten. Zij houden zich daarbij onder andere bezig met kennisbeleid. Platform 31 is een kennis- en netwerkorganisatie voor gemeenten. Vereniging Stadswerk is een netwerkorganisatie voor en door ambtenaren op het gebied van de openbare ruimte. Deze gesprekken hebben geen gestructureerd format gehad als onderdeel van dataverzameling. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die mede als input hebben gediend voor de beschouwende paragraaf aan het einde van dit rapport.

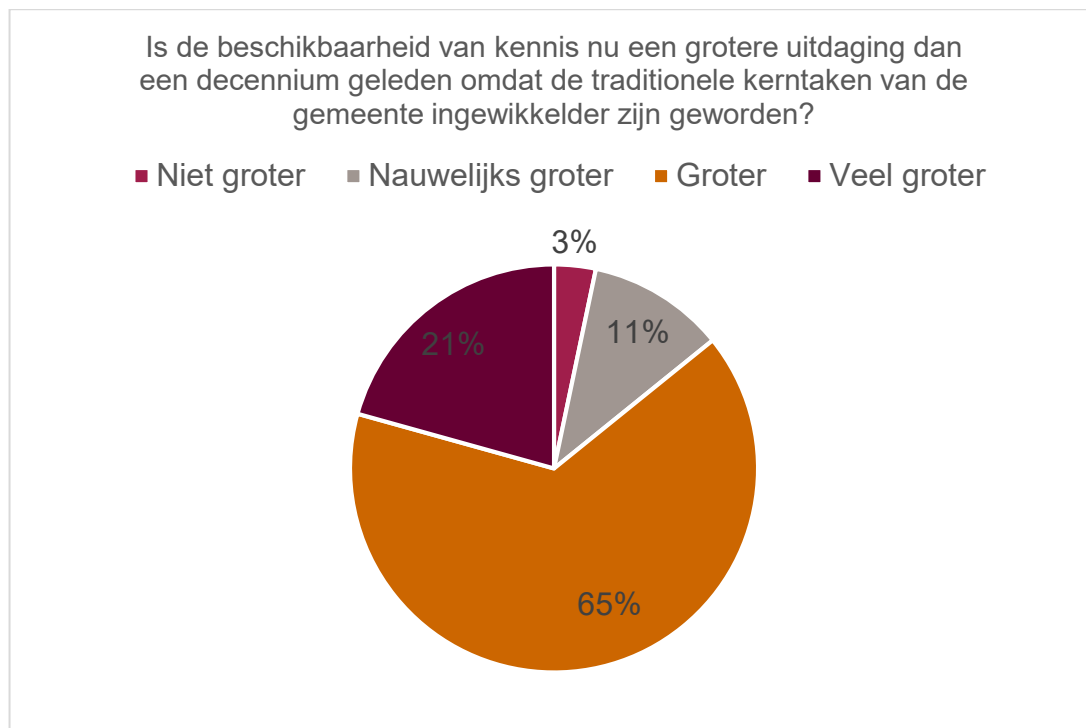
1. Het perspectief van gemeenten

1.1 Decentralisatie en het gemeentelijk takenpakket

In de afgelopen jaren heeft het Rijk een groot aantal taken en bevoegdheden aan gemeenten overgedragen. In het sociaal domein kregen gemeenten nieuwe taken op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en de ondersteuning van ouderen en langdurig zieken. Ook bij andere maatschappelijke opgaven wordt er meer dan voorheen van gemeente verwacht, bijvoorbeeld om de doelen van het klimaatakkoord te halen. Wie het takenpakket van de gemeente vergelijkt met dat van tien jaar geleden, kan niet anders dan constateren dat dit omvangrijker en complexer is geworden.

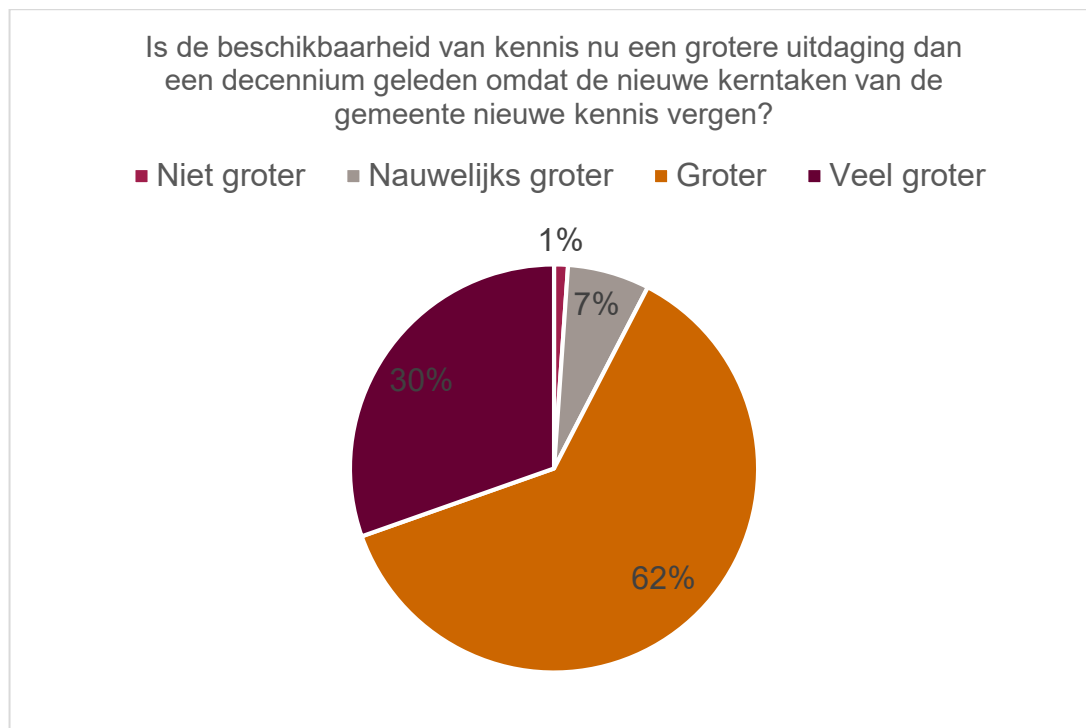
Maar hoe ervaren gemeenten dat zelf? Zijn zij ook van mening dat hun takenpakket ingewikkelder is geworden en daardoor meer kennis vereist? Deze vraag legden we aan gemeenten voor. We vroegen hen in de eerste plaats of de *traditionele* kerntaken van de gemeente (waaronder ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, openbare orde en veiligheid, verkeer en vervoer, cultuur, sport en recreatie) ingewikkelder zijn geworden en of de beschikbaarheid van kennis hiervoor een grotere uitdaging is dan tien jaar geleden. Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan dat die uitdaging inderdaad groter is geworden.

Figuur 1 Uitdaging beschikbaarheid van kennis voor traditionele taken



Daarnaast vroegen we gemeenten ook of de *nieuwe* taken, die zij verkregen na de decentralisaties, ertoe geleid hebben dat de beschikbaarheid van kennis een grotere uitdaging is dan tien jaar geleden. Hierbij geeft wederom een ruime meerderheid aan dat dit het geval is. Het beeld is zelfs nog iets overtuigender dan bij de eerste vraag.

Figuur 2 Uitdaging beschikbaarheid van kennis voor nieuwe taken



Deze bevindingen tonen het groeiende belang van kennis voor het uitvoeren van zowel traditionele als nieuwe gemeentelijke taken. De vraag of de toegang tot de benodigde kennis bij gemeenten afdoende is georganiseerd, wordt daarmee urgenter en verdient aandacht. Wat zijn voorwaarden voor een goede organisatie van kennis voor gemeentelijk beleid?

1.2 Beschikbaarheid van kennis

We hebben gemeenten een aantal aspecten van het gebruik van kennis in de beleidsvorming voorgelegd en vroegen hen te beoordelen in hoeverre zij erin slagen deze te benutten ten behoeve van de beleidsontwikkeling. Door acht van deze aspecten te combineren, kunnen we een inschatting maken van de *beschikbaarheid van kennis*. We meten de beschikbaarheid van kennis hier op basis van een combinatie van acht vragen (zie Box 1). De antwoordmogelijkheden per vraag waren: 1) Onvoldoende 2) Voldoende 3) Ruim voldoende 4) Goed.

Box 1 Vragen over beschikbaarheid van kennis

In hoeverre slagen beleidsafdelingen erin het volgende te doen?
Inzicht ontwikkelen in behoeften van bewoners
Inzicht ontwikkelen in de samenhang van beleidsopgaven
Inzicht krijgen in de lokale effectiviteit van beleid
Relevante praktijkkennis uit de beleidsuitvoering laten doorstromen naar de beleidsontwikkeling
Beleidsagenda's en beleidsvisies ontwikkelen op basis van kennis uit de praktijk
Beleid ontwikkelen dat voldoende toegesneden is op de lokale praktijk
Dossiers met elkaar verbinden en komen tot een integrale aanpak van beleidsopgaven
Effectief communiceren met bewoners

Op een schaal van 1 tot 4 rapporteren 101 gemeenten de beschikbaarheid van kennis als gemiddeld 2,26. In Tabel 1 zijn de gemiddelden per gemeentegrootte te zien alsmede het totale gemiddelde. De spreiding rondom het totale gemiddelde is klein. De beschikbaarheid van kennis wordt met 2,26 in het algemeen door gemeenten als iets meer dan voldoende beschouwd. We zien slechts kleine verschillen in beschikbaarheid van kennis tussen gemeentegrootte.

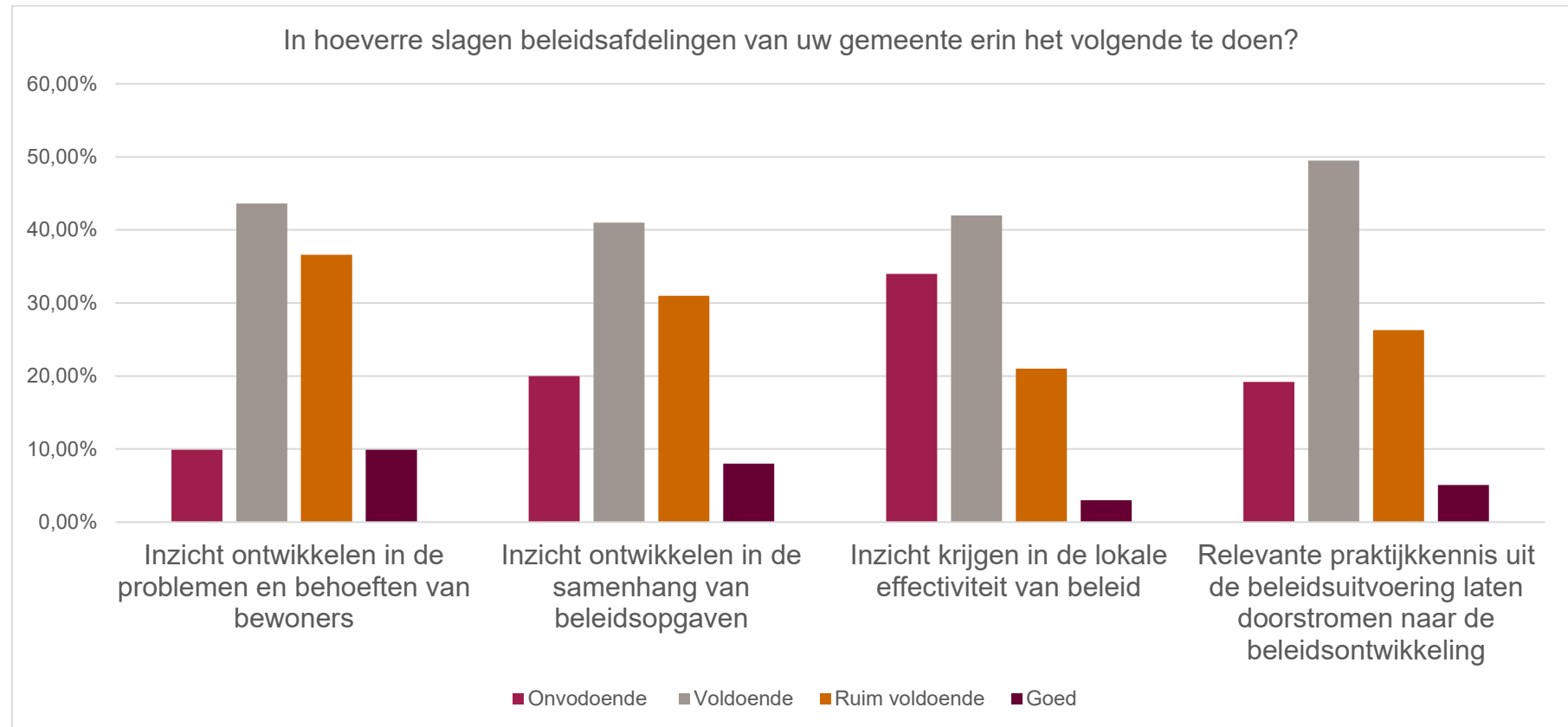
Tabel 1 Beschikbaarheid van kennis naar gemeentegrootte

Gemeentegrootte	Gemiddelde beschikbaarheid van kennis (schaal 1-4) ¹
<25.000	2,21 (28)
25.001-50.000	2,27 (40)
50.001-100.000	2,59 (13)
>100.000	2,10 (20)
Totaal	2,26 (101)

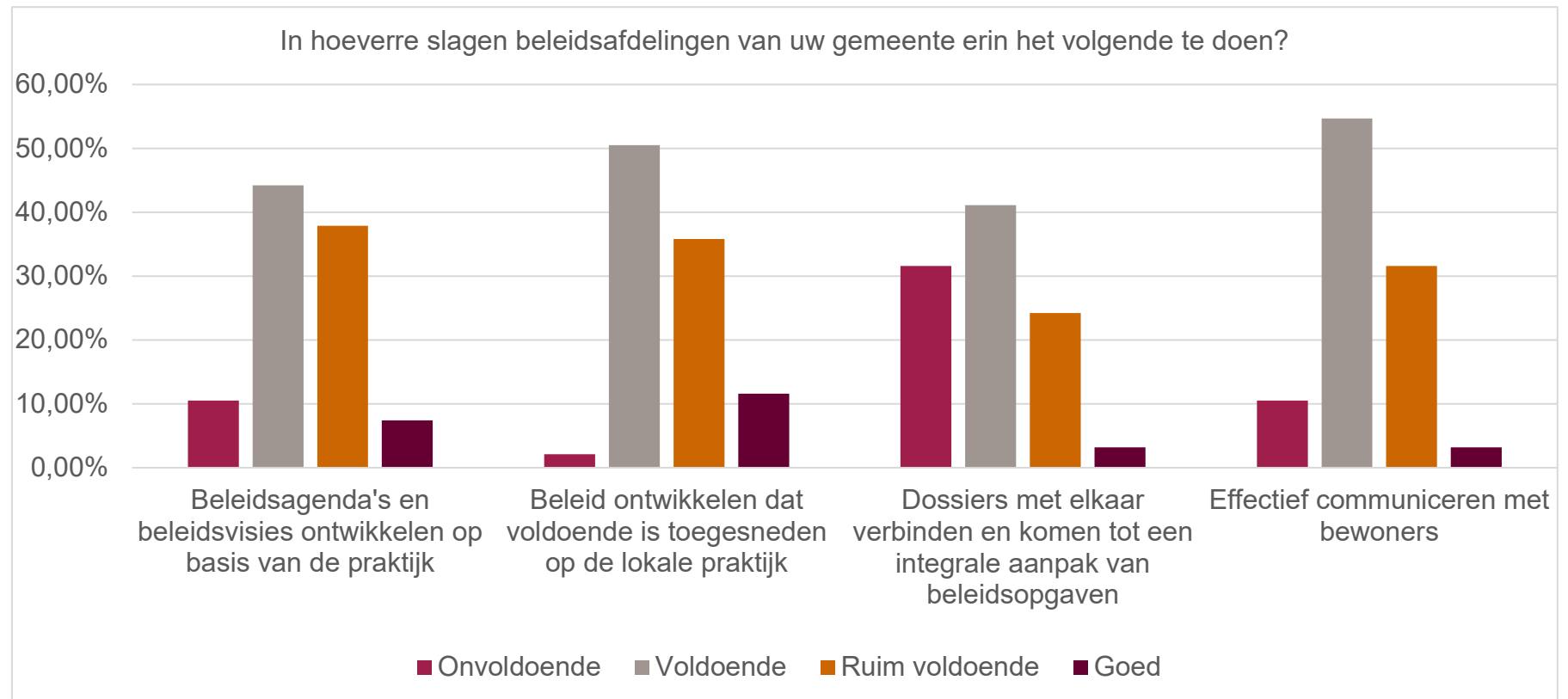
¹ In de tabel staat tussen haakjes het absolute aantal gemeenten.

Hoewel de gerapporteerde beschikbaarheid van kennis dus als voldoende tot redelijk kan worden beschouwd, is er ruimte voor verbetering. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de vraag over de doorstroom van kennis uit de beleidsuitvoering naar de beleidsontwikkeling: 19% van de gemeenten geeft aan dat dat nu onvoldoende gebeurt, 50% geeft aan dat dat voldoende gebeurt, 26% geeft aan dat dat ruim voldoende gebeurt en 5% geeft aan dat dat goed gebeurt. Daarnaast valt op dat 34% antwoordt onvoldoende inzicht te hebben in de lokale effectiviteit van beleid. De resultaten voor alle acht vragen over beschikbaarheid van kennis zijn te zien in Figuur 3 en 4.

Figuur 3 Vragen over beschikbaarheid van kennis



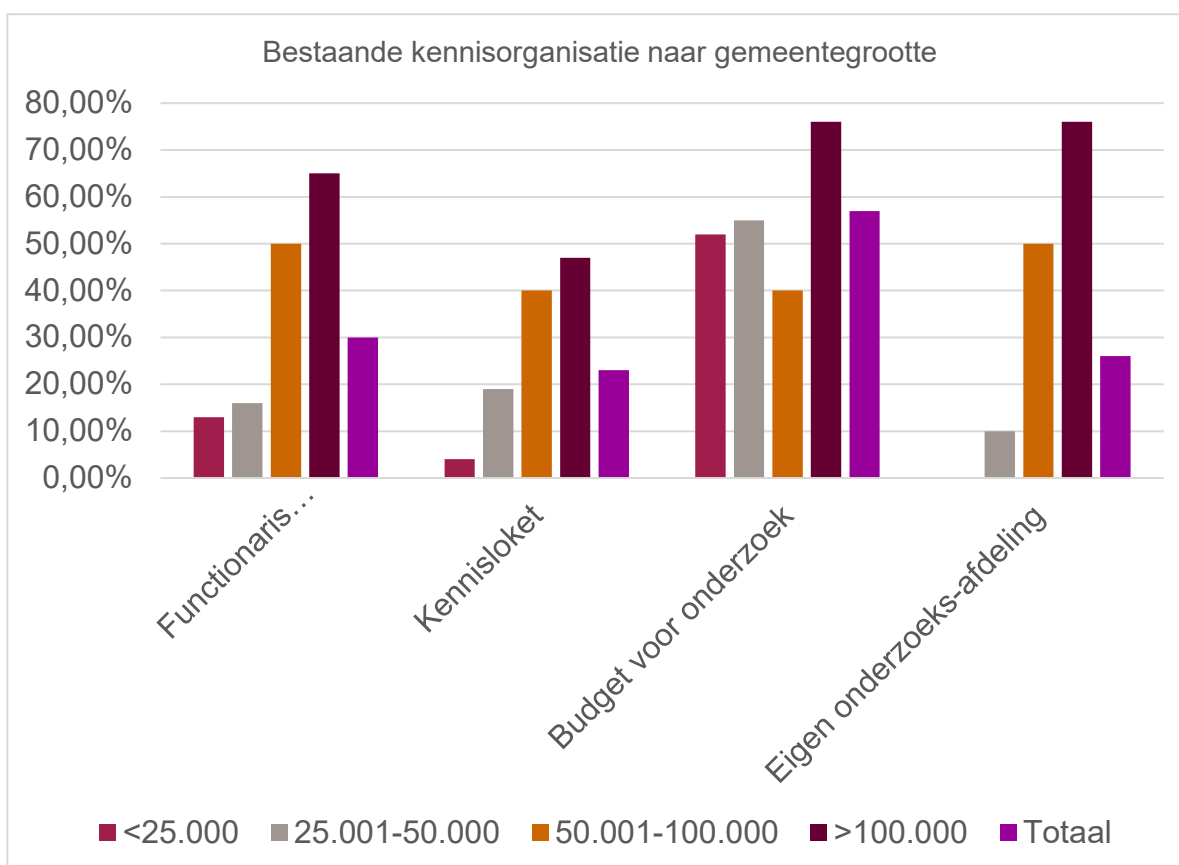
Figuur 4 Vragen over beschikbaarheid van kennis



1.3 Bestaande kennisinfrastructuur

We hebben gemeenten vier vragen gesteld over de huidige kennisinfrastructuur. We hebben gevraagd of er in de gemeente sprake is van een 1) functionaris kennismanagement, 2) kennisloket, 3) budget voor onderzoek, 4) eigen onderzoeksafdeling. Vaak wordt verondersteld dat kleinere gemeenten minder capaciteit hebben om de werving, het behoud en de ontwikkeling van kennis te organiseren. Figuur 5 geeft per gemeentegrootte aan welke percentage gemeenten binnen elke gemeentegrootte en in totaal beschikt over de genoemde vier aspecten.

Figuur 5 Bestaande kennisorganisatie naar gemeentegrootte



Voor wat betreft budget voor onderzoek is er geen duidelijk verschil zichtbaar tussen kleine en grote gemeenten, maar dat is wel het geval in het hebben van een functionaris verantwoordelijk voor kennismanagement, het hebben van een kennisloket en het hebben van een eigen onderzoeksafdeling. Gemeenten groter

dan 50.000 inwoners, en zeker gemeenten groter dan 100.000 inwoners, beschikken daar veel vaker over.

1.4 Managen van kennis

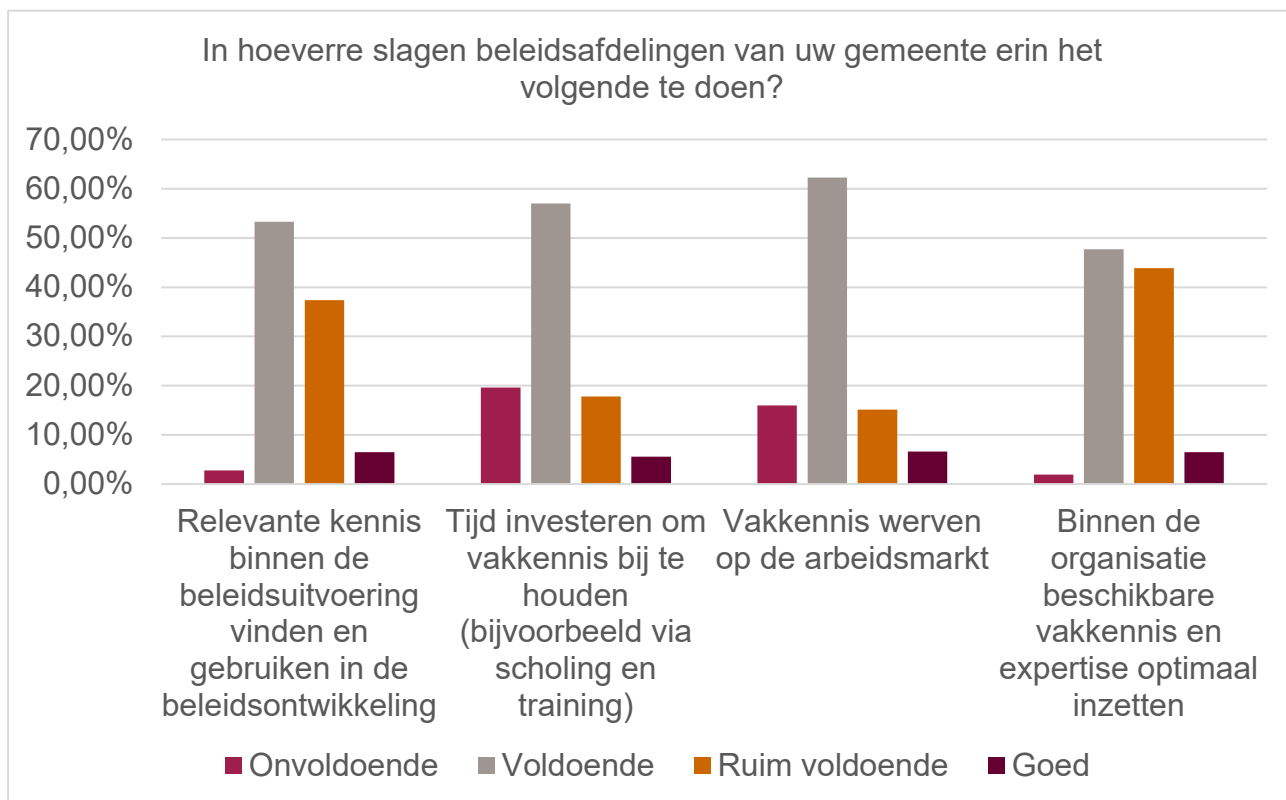
Naast het beschikbaar hebben van kennis, hebben we gemeenten ook gevraagd in hoeverre beleidsafdelingen erin slagen om verschillende aspecten van kennis te beheren. We hebben vier vragen gesteld over kennismanagement: In hoeverre slagen beleidsafdelingen erin het volgende te doen: 1) relevante kennis binnen de beleidsuitvoering vinden en gebruiken in de beleidsontwikkeling, 2) tijd investeren om vakkennis bij te houden (bijvoorbeeld via scholing en training), 3) vakkennis werven op de arbeidsmarkt en 4) binnen de organisatie beschikbare vakkennis en expertise optimaal inzetten. De antwoordmogelijkheden waren onvoldoende (1), voldoende (2), ruim voldoende (3) en goed (4). Wanneer we deze vier aspecten van kennismanagement samennemen, scoren gemeenten gemiddeld 2,31 (voldoende tot ruim voldoende). De spreiding rondom het gemiddelde is klein. De gemiddelden verschillen weinig tussen verschillende gemeentegroottes (zie Tabel 2).

Tabel 2 Kennismanagement naar gemeentegrootte

Gemeentegrootte	Gemiddelde score kennismanagement (schaal 1-4)
<25.000	2,23 (29)
25.001-50.000	2,23 (42)
50.001-100.000	2,68 (15)
>100.000	2,31 (21)
Totaal	2,31 (21)

Het beeld hier is dat gemeenten hun management van kennis over het algemeen niet als problematisch ervaren, maar ook hier is wel ruimte voor verbetering. In Figuur 6 wordt weergegeven hoe gemeenten per vraag hebben geantwoord. Het valt op dat gemeenten gemiddeld positiever zijn over het inzetten van kennis waarover ze beschikken dan over het verwerven en het bijhouden van hun kennis. Over het vinden van relevante kennis binnen de beleidsuitvoering en die kennis gebruiken in de beleidsontwikkeling zijn gemeenten relatief goed te spreken.

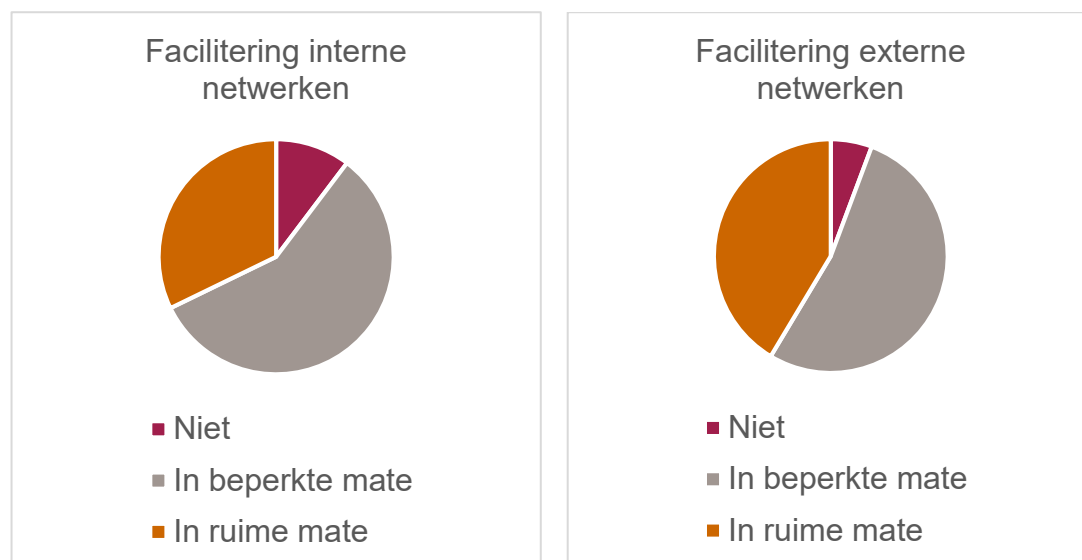
Figuur 6 Vier vragen over kennismanagement



1.5 Faciliteren van kennisnetwerken

Wanneer een gemeente bepaalde kennis niet in huis heeft, kan het nuttig zijn om een beroep te doen op kennis van buiten de gemeente, of zelfs samenwerkingen aan te gaan met andere gemeenten. Die netwerken moeten wel gefaciliteerd worden. Daarom hebben we gemeenten vragen gesteld over het faciliteren van kennisnetwerken. We maken daarbij onderscheid tussen het faciliteren van interne en externe kennisnetwerken. Beide gebeurt door bijna alle gemeenten. Het faciliteren van externe netwerken gebeurt nog net iets vaker dan het faciliteren van interne netwerken (zie Figuur 7).

Figuur 7 Facilitering van kennisnetwerken



1.6 Externe kennis ophalen

We hebben gemeenten zes vragen gesteld die te maken hebben met het opdoen van kennis uit externe bronnen (zie Box 2).

Box 2 Vragen over het opdoen van kennis uit externe bronnen

In welke mate gebruiken de beleidsafdelingen van uw gemeente de volgende manieren om te zorgen voor voldoende kennis?

Bijhouden van vakliteratuur

Gebruikmaken van producten (rapporten, handreikingen e.d.) van organisaties als VNG, Platform31, Divosa, VSO, VDP, Movisie

Kennismemen van rapporten van kennisinstellingen

Actief gebruikmaken van onderzoeksrapporten ten behoeve van de beleidsontwikkeling

Onderhouden van contacten met publieke kennisinstellingen

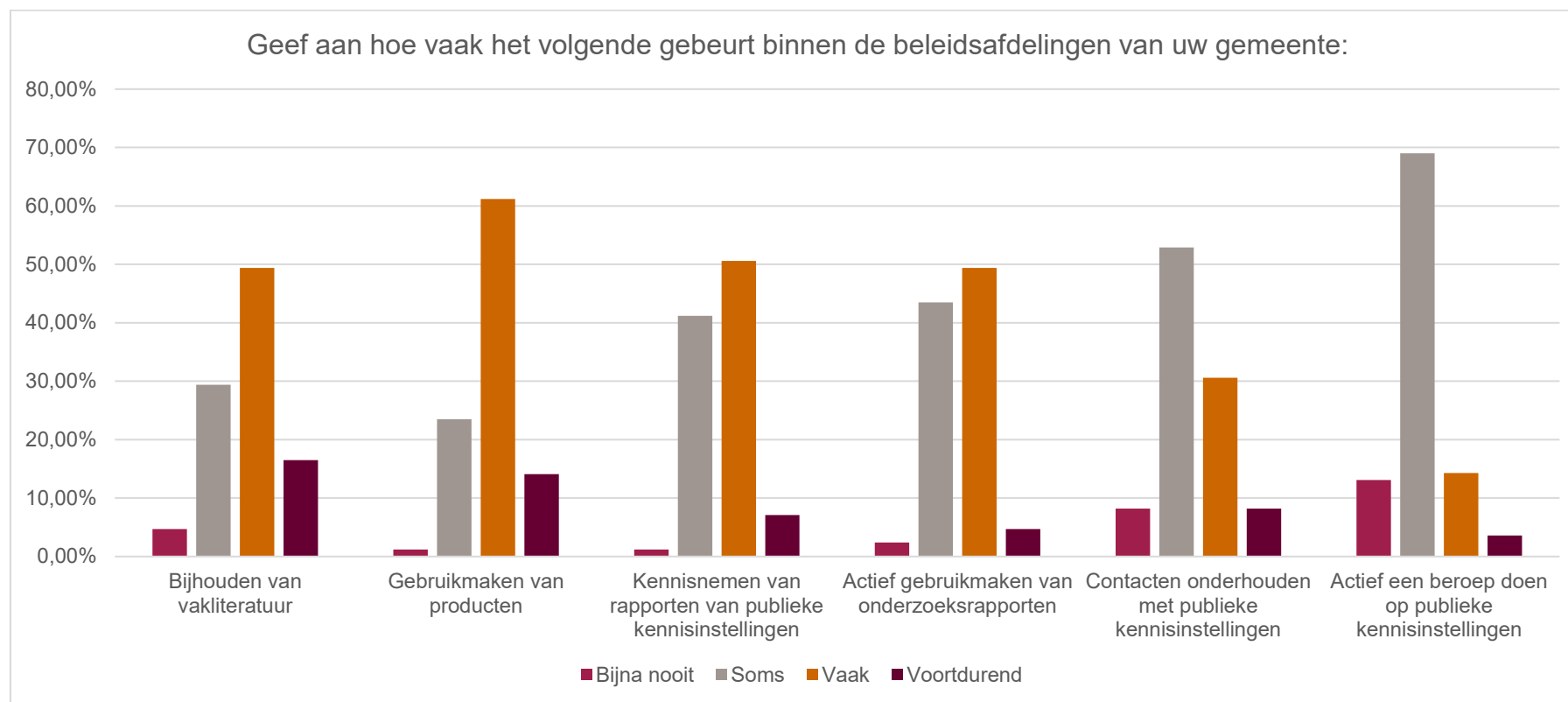
Actief een beroep doen op publieke kennisinstellingen (bijvoorbeeld in de vorm van onderzoeksopdrachten)

Alle zes vragen zijn gemeten op een schaal van 1 tot 4 (bijna nooit, soms, vaak, voortdurend). Alle vragen samengenomen is het gemiddelde voor gemeenten 2,56, wat betekent dat gemeenten over het algemeen soms tot vaak externe kennis binnenhalen. De spreiding rondom het gemiddelde is klein. We hebben ook hier de resultaten afgezet tegen gemeentegrootte (zie Tabel 3). Kleine gemeenten halen iets minder vaak externe kennis binnen dan grote gemeenten. In Figuur 8 wordt per vraag weergegeven hoe gemeenten gereageerd hebben. De meeste gemeenten geven bij de eerste vier vragen aan dat ze die activiteiten vaak ontplooiën. Bij de laatste twee vragen over publieke kennisinstellingen is dat beeld iets anders: de meeste gemeenten geven aan dat dat soms gebeurt.

Tabel 3 Externe kennis binnenhalen

Gemeentegrootte	Externe kennis binnenhalen
<25.000	2,49 (22)
25.001-50.000	2,38 (35)
50.001-100.000	2,77 (11)
>100.000	2,88 (17)
Totaal	2,56 (85)

Figuur 8 Externe kennis binnenhalen



1.7 Externe contacten

We hebben gemeenten drie vragen gesteld over hun externe contacten. Al deze vragen werden gemeten op een schaal van 1 tot en met 4 (bijna nooit, soms, vaak, voortdurend). De drie vragen staan in Box 3.

Box 3 Externe contacten benutten

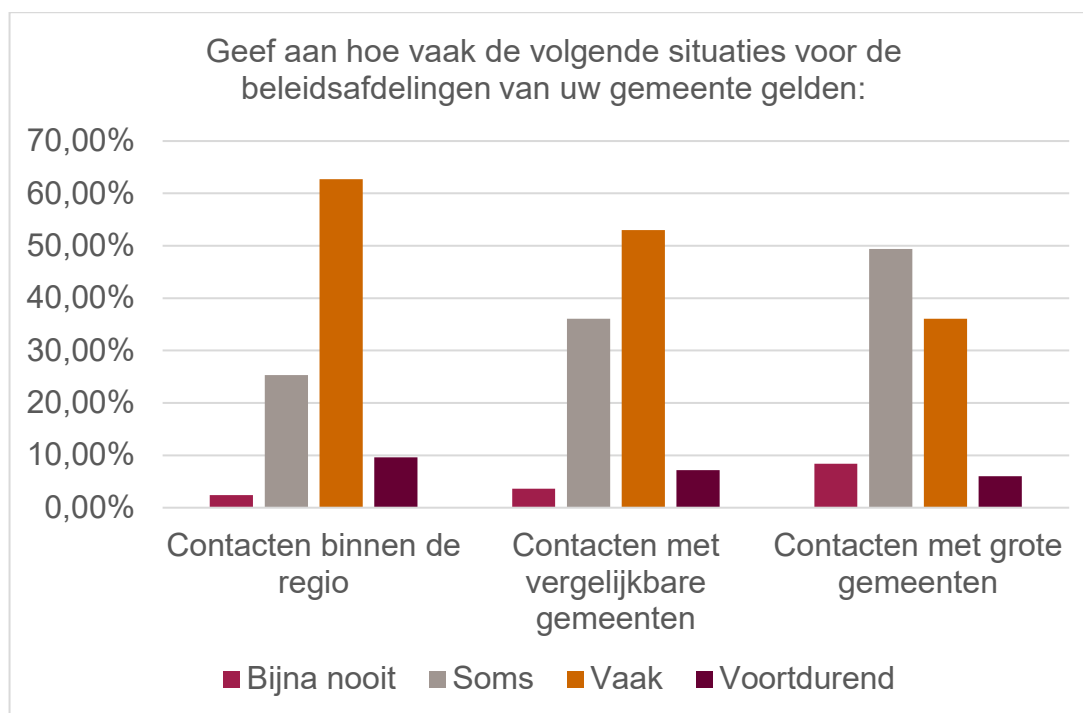
Geef aan hoe vaak de volgende situaties voor de beleidsafdelingen van uw gemeente gelden:
Wij gebruiken contacten binnen de regio als bron van kennis voor beleid.
Wij gebruiken contacten met vergelijkbare gemeenten als bron van kennis voor beleid.
Wij gebruiken contacten met grote gemeenten als bron voor kennis voor beleid.

Het beeld van deze drie vragen samengenomen is dat gemeenten soms tot vaak externe contacten onderhouden. Verschillen tussen gemeenten van verschillende grootte zijn er nauwelijks (zie Tabel 4). Als we kijken naar de afzonderlijke drie vragen (zie Figuur 9), zien we dat gemeenten vooral contacten binnen de regio aanboren als bron van kennis. Contacten met vergelijkbare gemeenten worden iets minder vaak gebruikt, net als contacten met grote gemeenten.

Tabel 4 Externe contacten benutten

Gemeentegrootte	Externe contacten
<25.000	2,62 (22)
25.001-50.000	2,63 (34)
50.001-100.000	2,52 (11)
>100.000	2,63 (16)
Totaal	2,61 (83)

Figuur 9 Externe contacten benutten



1.8 Schakelpunten

Sinds 2017 komen provincies, gemeenten, waterschappen en vertegenwoordigers van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, omgevingsdiensten en kennisinstellingen regelmatig bijeen bij het Veluweberaad in het kader van de implementatie van de nieuwe Omgevingswet. Een belangrijk speerpunt van het Veluweberaad is het doorontwikkelen van regionale kennisschakelpunten. Deze schakelpunten vormen een landelijke kennisinfrastructuur waarin nationaal, regionaal en lokaal onderzoek kan worden gekoppeld aan de (regionale) maatschappelijke opgaven.²

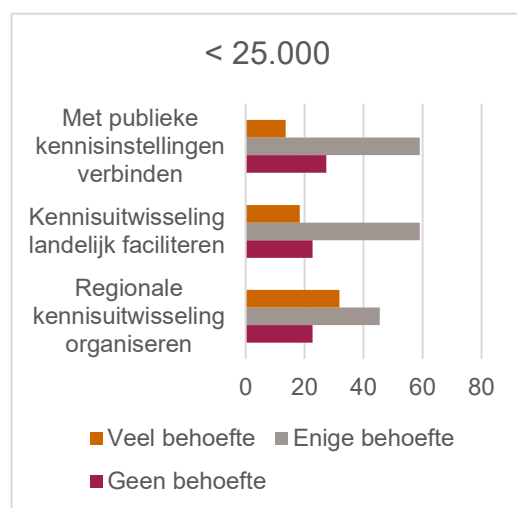
Wij hebben gemeenten de vraag voorgelegd of ze behoefte hebben aan een regionaal schakelpunt zoals het Veluweberaad in gedachten heeft, en zo ja, welke functie zo'n schakelpunt dan zou moeten hebben. We hebben gevraagd of gemeenten behoefte hebben aan regionale kennisuitwisseling en gezamenlijke leerprocessen, kennisuitwisseling met gemeenten elders in het land en een intermediair tussen gemeenten en publieke kennisinstellingen. Figuren 10, 11, 12

² Zie ook Andersson, Elffers en Felix: *Versterking van de kennisinfrastructuur door een regionale schakelfunctie*, 2020.

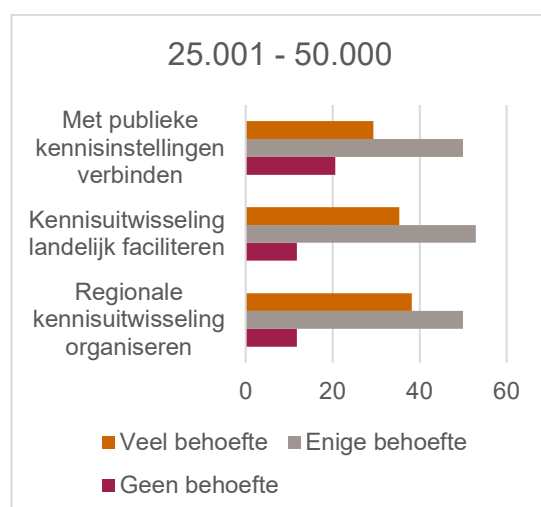
en 13 geven aan hoe groot de behoefte is, gemeten op een driepuntsschaal (geen behoefte, enige behoefte, veel behoefte). Een grote meerderheid van de gemeenten heeft enige of veel behoefte aan schakelpunten en regionale kennisuitwisseling. Voor de rol van intermediair voor kennis van publieke kennisinstellingen is die behoefte ook aanwezig, weliswaar minder groot.

Opvallend is dat de behoefte aan een regionaal schakelpunt bij kleine gemeenten wat minder groot lijkt te zijn dan bij de wat grotere gemeenten. Waarom dit zo is, zou nader onderzocht moeten worden.

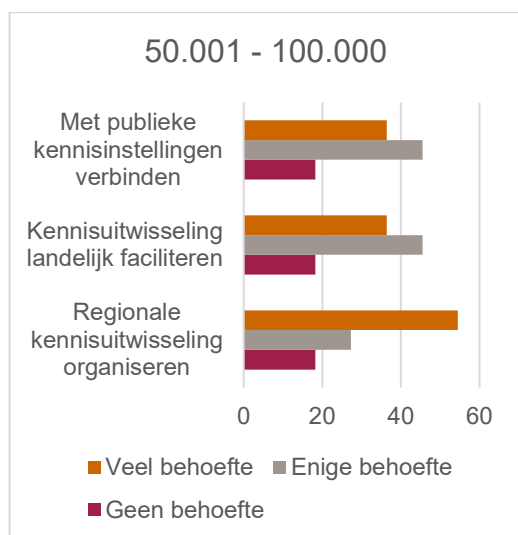
Figuur 10 Behoeften van kleine gemeenten



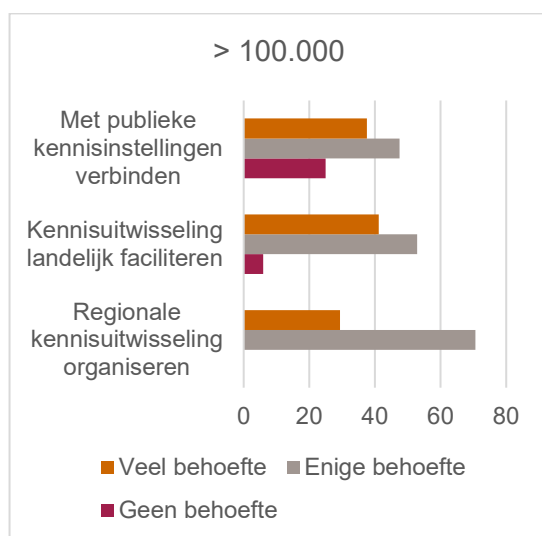
Figuur 11 Behoeften van middelgrote gemeenten



Figuur 12 Behoeften van grote gemeenten



Figuur 13 Behoeften van steden



1.9 Inwoners vragen en betrekken

We hebben gemeenten ook gevraagd naar de wijze waarop zij inwoners informeren over en betrekken bij beleidsontwikkeling. Hierover stelden we zes vragen die zijn weergegeven in Box 4. Deze 6 vragen hebben, afwijkend van voorafgaande vragen, vijf antwoordcategorieën: zelden, soms, geregeld, meestal, permanent.

De eerste drie vragen uit Box 4 hebben we samengevoegd als onderwerp 'inwoners peilen en informeren' en de andere drie vragen als 'inwoners betrekken'.

Box 4 Informeren en betrekken van inwoners

Hoe vaak doet u het volgende om informatie te verkrijgen over en van inwoners?
De meningen en behoeften van inwoners peilen via algemene enquêtes
Inwoners vragen naar hun mening over specifieke plannen via een enquête daarover
Informatiebijeenkomsten organiseren
Wij doen een beroep op de praktijkkennis en de ervaringskennis van inwoners.
Wij maken gebruik van de vakkennis en expertise van onze inwoners.
Wij betrekken inwoners als partners bij het opzetten en uitvoeren van onderzoek.

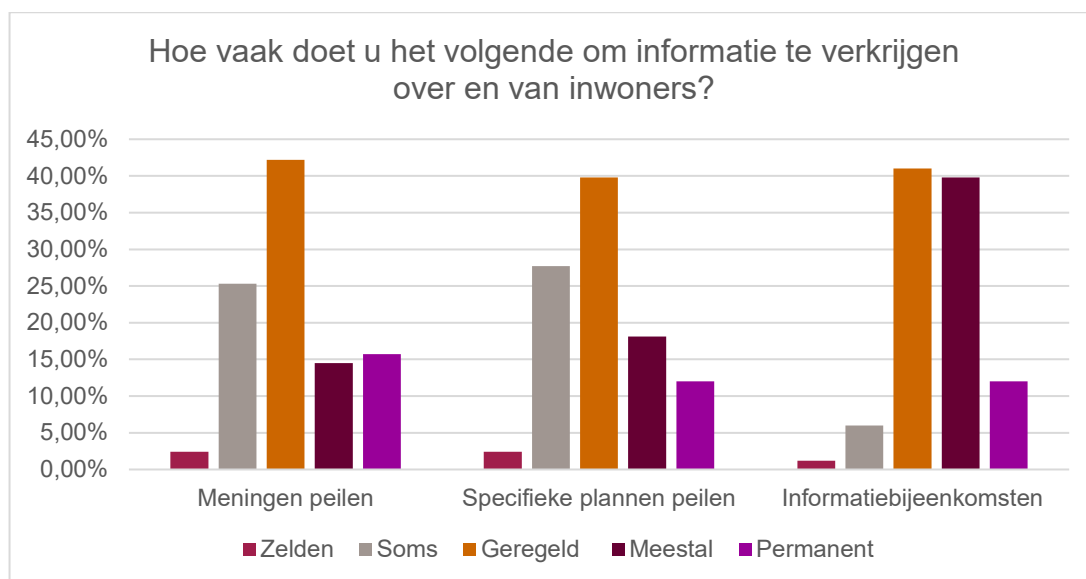
Het gemiddelde over 'inwoners peilen en informeren' is 3,27 en de spreiding in de antwoorden is matig. Het gemiddelde over 'inwoners betrekken' is 2,30 en de spreiding rondom het gemiddelde is hier iets groter. Dat betekent dat over het algemeen gemeenten 'geregeld tot meestal' inwoners peilen en informeren en ze 'soms tot geregeld' een beroep op de kennis en inbreng van inwoners doen ten behoeve van beleid. We hebben de scores afgezet tegen gemeentegrootte in Tabel 10 en 11. We zien dat het peilen en informeren van inwoners bij middelgrote en grote gemeenten frequenter gebeurt dan bij kleine gemeenten. Voor het betrekken van inwoners is dat verschil in gemeentegrootte niet duidelijk zichtbaar.

Tabel 5 Inwoners peilen en informeren / betrekken

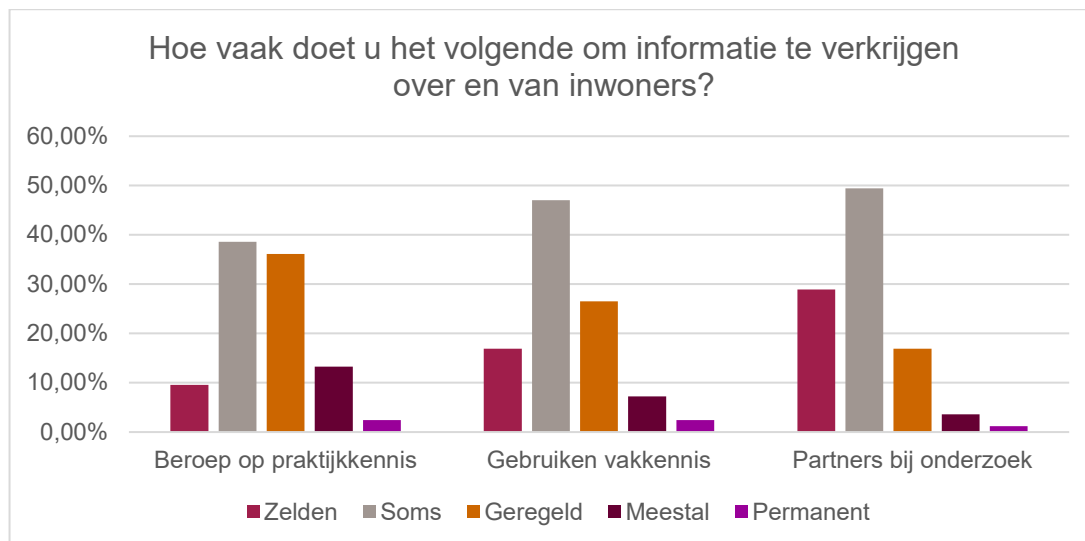
Gemeentegrootte	Gemiddelde score inwoners peilen en informeren (schaal 1-5)	Gemiddelde score inwoners betrekken (schaal 1-5)
<25.000	3,09 (22)	2,38 (22)
25.001-50.000	3,04 (33)	2,21 (33)
50.001-100.000	3,76 (11)	2,60 (11)
>100.000	3,63 (17)	2,18 (17)
Totaal	3,27 (83)	2,30 (83)

De resultaten per vraag laten zien dat gemeenten actief bezig zijn met het informeren van inwoners, met name via informatiebijeenkomsten. Het peilen van inwoners gebeurt ook relatief vaak. Een beroep doen op en het gebruiken van vakkennis van inwoners gebeurt duidelijk minder vaak. Zeker het betrekken van inwoners bij onderzoek gebeurt nog relatief weinig.

Figuur 14 Inwoners peilen en informeren



Figuur 15 Inwoners betrekken



1.10 Beleidsevaluatie en verantwoording

Beleidsevaluaties kunnen een belangrijke bron van nieuwe inzichten zijn voor beleidsmakers bij gemeenten. Daarom vroegen we gemeenten naar de intensiteit en frequentie van hun beleidsevaluaties. Deze hebben we gemeten aan de hand van acht vragen (zie Box 5), alle gemeten op een vierpuntsschaal (niet, soms, vaak, altijd).

Box 5 Vragen over beleidsevaluaties

In hoeverre gaat voor uw gemeente het volgende op met betrekking tot formele beleidsevaluaties?

Onze beleidsevaluaties betreffen een continu leerproces (lerende evaluatie).

Lessen uit beleidsevaluaties werken door in nieuw beleid.

Bij beleidsevaluatie staat verantwoorden en legitimeren van genomen besluiten voorop.

Wij leggen onze beleidsevaluaties voor aan de gemeenteraad.

Wij laten ons beleid evalueren door een externe partij.

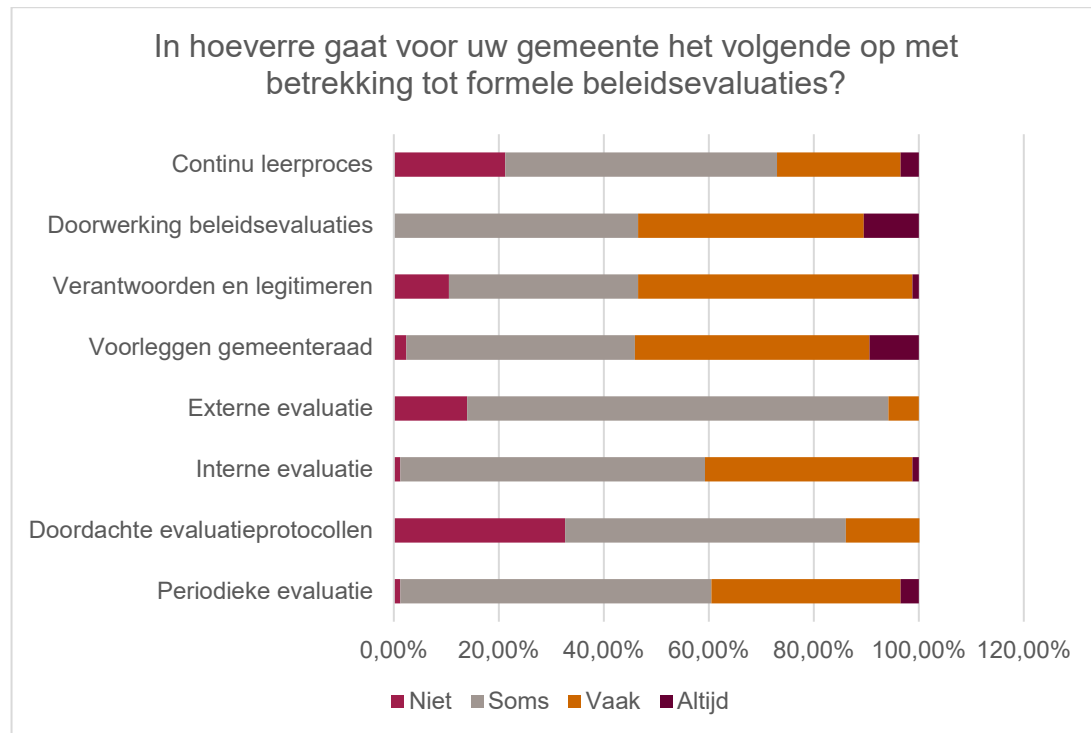
Wij evalueren ons beleid intern.

Onze beleidsevaluaties zijn gebaseerd op doordachte evaluatieprotocollen.

Wij evalueren ons beleid periodiek.

Het algemene beeld dat uit deze vragen naar voren komt is dat gemeenten regelmatig bezig zijn met de evaluatie van hun beleid. Wat opvalt is dat gemeenten vooral vaak aangeven dat lessen uit beleidsevaluaties doorwerken in beleid, dat beleidsevaluaties geregeld worden voorgelegd aan de gemeenteraad en dat beleid periodiek wordt geëvalueerd. Minder vaak beschrijven gemeenten hun evaluaties als een continu leerproces of een proces gebaseerd op doordachte evaluatieprotocollen (zie Figuur 16 voor de antwoorden op alle vragen).

Figuur 16 Vragen over beleidsevaluaties



2. Beschouwing

2.1 Gematigd positief over de beschikbaarheid van kennis

Uit ons onderzoek blijkt dat de roep om meer aandacht voor de kennisbehoeften van gemeenten niet geheel onterecht is. Gemeenten geven aan dat de uitdagingen waar zij voor staan in het afgelopen decennium een stuk groter zijn geworden. Doordat hun takenpakket omvangrijker en complexer is geworden, hebben zij ook meer specifieke kennis nodig. Als gevolg hiervan moeten gemeenten niet alleen uitzoeken welke kennis er nodig is om die uitdagingen het hoofd te bieden, maar ook inventariseren wat van de benodigde kennis er al in huis is en zoeken naar manieren om de ontbrekende kennis op peil te brengen.

De resultaten uit onze enquête laten zien dat de meeste van onze respondenten de beschikbaarheid van kennis bij gemeenten op veel vlakken als voldoende of ruim voldoende beoordelen. Maar bij elke vraag hierover kiezen meer respondenten voor de tweede optie op een vierpuntsschaal (voldoende) dan voor de derde optie (ruim voldoende). Dat geeft aan dat men over het algemeen niet heel enthousiast is over de huidige situatie en ruimte voor verbetering ziet. Naast de beschikbaarheid van kennis, beschouwen de meeste gemeenten ook de opzet van de interne kennisorganisatie als voldoende of ruim voldoende. We constateren dat gemeenten zich geconfronteerd zien met grote kennisuitdagingen, maar dat zij toch nog gematigd positief zijn over de manier waarop ze deze tegemoet treden. Het roept de vraag op hoe gemeenten het beste gefaciliteerd kunnen worden in het verkrijgen, inzetten en managen van verschillende typen kennis, rekening houdend met wat gemeenten momenteel zelf al doen in hun kennisorganisatie.

2.2 Parate kennis en expertise: redelijk op orde

De eigen kennisorganisatie beoordelen gemeenten gemiddeld genomen als redelijk op orde. Toch komt uit onze gesprekken naar voren dat op specifieke onderdelen nog winst te behalen valt, zoals het werven en behouden van kennis. Deels betreft dit kwesties die gerelateerd zijn aan het personeelsbeleid. Volgens onze gesprekspartners vinden gemeenten het nog wel eens een uitdaging om 'goede mensen' met een antenne voor lokaal beleid aan zich te binden. Uit de groeiende complexiteit van gemeentelijke taken volgt een toenemende behoefte aan

gespecialiseerde gemeenteambtenaren. Daardoor wordt het voor veel gemeenten moeilijker om de juiste mensen op de juiste plek te krijgen.

Daarnaast is in sommige gemeenten de doorstroom van medewerkers relatief groot, waardoor regelmatig belangrijke ervaringskennis voor de organisatie verloren gaat. In het rapport *Kennis, kunde, beleidskeuzes* uit 2020 signaleerde het Rathenau Instituut dat het ministeries moeite kost om een stabiele kennisbasis op te bouwen, doordat het Rijk de mobiliteit van medewerkers stimuleert via het 3-5-7-model.³ Uit de Gemeenten Personeelsmonitor (2020) blijkt dat de doorstroom en uitstroom van gemeenteambtenaren al jaren stijgt, waardoor ervaringskennis voor de organisatie verloren gaat. Daarom is er in het personeelsbeleid aandacht nodig voor de veranderingen in het takenpakket van gemeenteambtenaren en benodigde kennis en vaardigheden.

2.3 Kennis als product en als proces

Dat kennis voor veel gemeenten op het ogenblik een belangrijk thema is, blijkt onder andere uit het feit dat alom gewag wordt gemaakt van 'datagedreven werken'. Zowel in de antwoorden op de open vragen van de enquête, als in de gesprekken, benadrukken respondenten dat het verzamelen en gebruiken van gegevens gezien wordt als belangrijk voor beleid. De term 'datagedreven werken' werd vaak genoemd, maar wat gemeenten daar precies onder verstaan, en welke kennis er nodig is om data te interpreteren en in context te plaatsen, is echter onduidelijk.

In het eerder genoemde rapport *Kennis, kunde, beleidskeuzes* maakt het Rathenau Instituut onderscheid tussen kennis als 'product' en kennis als 'proces'. Wanneer we kennis als product opvatten, suggereren we dat je kennis als het ware los kunt zien van een specifieke praktijk. In dat geval is er een praktisch probleem en om dat op te lossen, heb je bepaalde informatie nodig. Door onderzoek te doen, kun je die kennis genereren. Het onderzoeksresultaat is dan een op zichzelf staand 'product'. Bij relatief eenvoudige problemen werkt dat. Daarbij valt vaak aan te geven welke kennis noodzakelijk en voldoende is om tot een oplossing te komen.

Kenmerkend voor de complexe – bijvoorbeeld domeinoverstijgende – problemen waar gemeenten vaker mee te maken krijgen, is echter dat de kennis die nodig is om deze op te lossen veel meer verweven is met een specifieke praktijk. Om te onderscheiden wat het probleem werkelijk inhoudt en hoe dit aan te pakken, is het

3 Zie bijvoorbeeld <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/226168/het-3-5-7-model.pdf> voor toelichting.

noodzakelijk 'in de praktijk te duiken'. Dat kan door in gesprek te gaan met mensen, door met hen achtergronden en samenhang te verhelderen, door 'het integrale beeld' te schetsen, door wat impliciet is expliciet te maken, en daarvandaan naar oplossingen te zoeken. Zo bekeken, is kennis niet zozeer een afgebakend resultaat van onderzoek, als wel een ontwikkeling van inzicht, een interactief 'proces'.

De focus op data en het onderstrepen van het belang van grote databestanden en datawarehouses om beleid te onderbouwen, brengt het gevaar met zich mee dat het zoeken naar kennis voor beleid verengd wordt tot het genereren van kennis als product. Een kennislacune wordt aangepakt door data te verzamelen. Daar ligt de veronderstelling aan ten grondslag dat kennis in wezen informatie is die al 'bestaat' en voor het oprapen ligt. Dat gaat voorbij aan het feit dat informatie *sec*, zonder interpretatie- en waarderingskaders, betekenisloos is. Het zou interessant zijn om verder te onderzoeken welk beeld gemeenten hebben van data-gedreven werken en wat ze ervan verwachten.

2.4 De ambtenaar als inhoudelijk expert en als procesmanager

Door de toenemende complexiteit van gemeentelijke taken, verandert de rol van de gemeenteambtenaar en daarmee de kennis en vaardigheden die hij of zij nodig heeft om die rol goed in te vullen. Het Verwey-Jonker Instituut concludeerde eerder dat de 'ambtenaar 3.0', zoals beschreven door Paul 't Hart ('t Hart, 2014), tegenwoordig ook op lokaal niveau opereert en zich goed aan kan passen aan de dynamiek van de netwerkmaatschappij (Boutellier, De Meere en Gilsing, 2017). De ambtenaar 3.0 moet onder andere kunnen omgaan met politieke- en agendaturbulentie, moet kunnen balanceren tussen verschillende rollen, en moet interactief kunnen besturen in een netwerksamenleving. Volgens de auteurs is het managen van het proces, waarbij met name publieke participatie een grote rol speelt, belangrijk.

In het essay *Publieke Bricoleurs* (2019), over gemeentelijk ambtelijk vakmanschap, klinkt een soortgelijk geluid. Hierin worden vijf taken van gemeenteambtenaren voor het organiseren van publieke participatie 'vitale werkpraktijken' genoemd.

Ambtenaren:

- brengen situaties in kaart,
- investeren in relaties met bewoners,
- bouwen aan oplossingen met draagvlak,
- zoeken naar aansluiting buiten en binnen het gemeentehuis, en
- bieden praktische ondersteuning aan ideeën en initiatieven die daaruit voortkomen.

Dit kwam ook naar voren in de gesprekken. Een gemeentelijk landschapsarchitect gaf aan dat de vaardigheden die hij nodig heeft in de afgelopen decennia veranderd zijn van het uitleggen en verantwoorden van zijn werk op basis van zijn expertise, naar het inventariseren van belangen, verbinden van groepen en het inschatten hoe en waar zijn vakinhoudelijke kennis geïncorporeerd kan en dient te worden. Niet iedere ambtenaar voelt zich thuis bij die veranderende rol.

Het Verwey-Jonker Instituut (2017) maakt onderscheid tussen de ‘procesambtenaar’ en de ‘vakambtenaar’, waarbij de eerstgenoemde handig is in het managen van het proces van inwoners laten meebeslissen over beleid en de laatstgenoemde zich liever bezighoudt met de inhoud zelf en het daarbij inzetten van vakkennis. Uit onze enquêteresultaten blijkt dat gemeenten maar af en toe een beroep doen op de expertise en ervaringskennis van inwoners. Ze informeren inwoners over de beleidsontwikkeling en peilen ook hun behoeften en meningen, maar zijn minder geneigd hun ervaringskennis echt in de beleidsontwikkeling te betrekken. In de praktijk wordt de vakambtenaar nog niet op grote schaal vergezeld door de procesambtenaar.

2.5 Kennisnetwerken: behoefte aan coördinatie van kennis

Ambtenaren benutten niet alleen interne kennisbronnen, maar halen ook kennis bij andere gemeenten, kennisinstellingen en gemeentelijke netwerken. In de afgelopen jaren zijn er op alle niveaus verschillende initiatieven geweest om kennisdeling te faciliteren. De Regionale Kennisschakelpunten zijn hier een goed voorbeeld van. De resultaten van onze enquête laten zien dat deze aan een zekere behoefte zouden beantwoorden. Uit de gesprekken komt hieromtrent een genuanceerd beeld naar voren.

Op bestuursniveau wordt vaak gepleit voor de organisatie van netwerken, maar op beleidsniveau wordt er momenteel al veel georganiseerd door ambtenaren zelf. Tussen gemeenten bestaan diverse initiatieven om kennis te delen, georganiseerd voor en door ambtenaren. Een voorbeeld hiervan is het vakgebied van de openbare ruimte, waarvoor zeker veertien kennisplatforms bestaan. In onze gesprekken geven ambtenaren te kennen goed in staat te zijn om de toegang tot de vakkennis die ze nodig hebben zelf te organiseren.

Het Rathenau Instituut constateert dat een deel van het kennisprobleem is gelegen in een gebrek aan overzicht van bestaande kennisnetwerken. Op landelijk niveau worden momenteel door diverse instellingen initiatieven ontwikkeld om

kennisnetwerken op te tuigen. Uit onze gesprekken blijkt echter dat men op landelijk niveau vaak niet goed op de hoogte is van de initiatieven die lokaal worden ontplooid, en *vice versa*. De resultaten uit onze enquête, die in veel gevallen is ingevuld door een gemeentesecretaris of kenniscoördinator op bestuursniveau, laten zien dat er behoefte is aan coördinatie van kennis. Het lijkt raadzaam alvorens over te gaan tot het uitbouwen van het bestaande kennis- en leerlandschap, in te zetten op een beter overzicht van reeds bestaande netwerken. Wanneer dit goed in kaart is gebracht, kan men verhelderen welke kennis, en welk type kennis, waar gedeeld wordt, en hoe die netwerken elkaar kunnen versterken of zelfs geïntegreerd kunnen worden.

2.6 Tot slot

De resultaten van deze enquête verschaffen een indruk van de omgang met kennis binnen gemeentelijke organisaties. Is de benodigde kennis beschikbaar? Wat doen gemeenten om die beschikbaarheid te organiseren? En waar halen ze de kennis vandaan? Uit de enquêteresultaten, aangevuld met een paar gesprekken, rijst een gematigd positief beeld op: in de meeste gemeenten gaat het niet slecht, maar is er op allerlei punten ruimte voor verbetering.

De gerapporteerde uitkomsten dienen gezien te worden als niet meer dan een grove indicatie van de stand van zaken. Ze geven aan wat binnen gemeentelijke organisaties de stand van zaken is, in de ogen van één enkele respondent. Om tot een meer genuanceerd en gedifferentieerd beeld te komen, om erachter te komen waarom zaken zijn zoals ze zijn, en om in kaart te brengen wat toekomstige behoeften en ambities zijn, is aanvullend onderzoek noodzakelijk. Daarbij zou het goed zijn gesprekken te voeren met mensen (ambtenaren, bestuurders) op verschillende posities binnen de gemeentelijke organisatie, die het functioneren van het kennisbeleid vanuit uiteenlopende perspectieven kunnen beschouwen.

Referenties

- A&O Fonds Gemeenten (2020). *Personeelsmonitor Gemeenten 2020*.
- Blijleven, W., van Hulst, M., Hendriks, F. (2019). *Publieke Bricoleurs: Over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap*. Tilburg University.
- Boutellier, H., De Meere, F., Gilsing, R. (2017). *De zoekende praktijk van de ambtenaar 3.0*, Verwey-Jonker Instituut.
- Faasse, P., I. van Elzakker, P. Diederer (2020). *Kennis, kunde, beleidskeuzes*. Rathenau Instituut.
- 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0 - Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Kennis delen*.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2019). *Kennis voor en van gemeenten – Onderzoeken en leren wat werkt*.

© Rathenau Instituut 2022

Verveelvoudigen en/of openbaarmaking van (delen van) dit werk voor creatieve, persoonlijke of educatieve doeleinden is toegestaan, mits kopieën niet gemaakt of gebruikt worden voor commerciële doeleinden en onder voorwaarde dat de kopieën de volledige bovenstaande referentie bevatten. In alle andere gevallen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Open Access

Het Rathenau Instituut heeft een Open Access beleid. Rapporten, achtergrondstudies, wetenschappelijke artikelen, software worden vrij beschikbaar gepubliceerd. Onderzoeksgegevens komen beschikbaar met inachtneming van wettelijke bepalingen en ethische normen voor onderzoek over rechten van derden, privacy, en auteursrecht.

Contactgegevens

Anna van Saksenlaan 51
Postbus 95366
2509 CJ Den Haag
070-342 15 42
info@rathenau.nl
www.rathenau.nl

Bestuur van het Rathenau Instituut

Drs. Maria Henneman - voorzitter
Prof. dr. Noelle Aarts
Drs. Felix Cohen
Dr. Laurence Guérin
Dr. Janneke Hoekstra MSc
Prof. mr. dr. Erwin Muller
Drs. Rajash Rawal
Prof. dr. ir. Peter-Paul Verbeek
Drs. Henk de Jong – secretaris

Het Rathenau Instituut stimuleert de publieke en politieke meningsvorming over de maatschappelijke aspecten van wetenschap en technologie. We doen onderzoek en organiseren het debat over wetenschap, innovatie en nieuwe technologieën.

Rathenau Instituut